



# Alineación para avanzar en el desarrollo resiliente al clima

## CASO DE ESTUDIO DE PAÍSES: Colombia

Este caso de estudio es parte de una serie de estudios centrados en la alineación de los esfuerzos de los países en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. Los casos de estudio analizan las primeras experiencias en los esfuerzos encaminados a alinear los procesos de política a nivel nacional conforme a estas agendas mundiales, además, destacan el contexto específico del proceso de alineación. El presente caso de estudio explora y describe los esfuerzos de Colombia a nivel nacional para hacer avances en la alineación de su contribución determinada a nivel nacional (CDN), el proceso del Plan Nacional de Adaptación (PNAD) y la estrategia para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).



### **Mensajes Clave**

- Se han hecho importantes avances en la alineación de la CDN de Colombia, el proceso PNAD y su estrategia de implementación de los ODS. Asimismo, se identificaron sinergias y relaciones específicas en los respectivos documentos de política.
- Los nuevos procesos de política hacen referencia unos a otros y reconocen los objetivos y estrategias relacionados, lo que permite al Gobierno nacional enviar mensajes coherentes de adaptación.
- Colombia tiene grandes oportunidades para seguir avanzando hacia una alineación estratégica si aprovecha los mecanismos existentes de coordinación institucional que reúnen a un grupo consistente de partes interesadas involucradas en los tres procesos de política.
- Algunos de los puntos de entrada para fortalecer la alineación son a) diseñar herramientas de intercambio de información entre los mecanismos de coordinación, b) fomentar las capacidades a nivel subnacional y local para asegurarse de que la alineación sea viable y c) profundizar la articulación del seguimiento y evaluación (S&E) de la adaptación para garantizar un sistema sólido de presentación de informes y aprendizaje en todos los niveles.

## 1. Introducción

Lograr un desarrollo resiliente al clima es el objetivo principal de Colombia para responder al cambio climático. Dada la creciente importancia de las estrategias coherentes y eficaces en múltiples niveles para responder a los desafíos, y las oportunidades, planteados por el cambio climático, asegurar la alineación entre diversos procesos de política hoy cobra más importancia que nunca. Colombia adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en Río+20, que fue seguida por la adopción del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres en 2015 y la ratificación del Acuerdo de París en 2018, lo que permitió crear una base sólida para los posteriores esfuerzos de alineación.

Los correspondientes documentos de política a nivel nacional identifican fuertes sinergias entre las distintas agendas, y esto genera oportunidades significativas de alineación. Asimismo, el Gobierno de Colombia ha formulado leyes y políticas específicas para implementar cada agenda en el país, que están acompañadas por mecanismos de coordinación interministerial para incorporar estos procesos en las políticas sectoriales y locales.

El presente caso de estudio analiza el estado de la alineación entre el Acuerdo de París, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en Colombia, e identifica los principales desafíos, las oportunidades y los próximos pasos propuestos para avanzar con el proceso de alineación en el país. Brinda una descripción general del contexto del desarrollo socioeconómico y el cambio climático del país, incluida su vulnerabilidad al cambio climático y las medidas de política en curso, seguido por una descripción de los principales mecanismos de coordinación y políticas en relación con cada agenda. La última sección presenta las sinergias clave entre ellos y los puntos de entrada para la articulación, y propone los próximos pasos para seguir profundizando en el proceso de alineación en Colombia.

## 2. Country Context

Colombia se sitúa en la región noroccidental de América del Sur y cuenta con una población de alrededor de 46 millones de habitantes distribuidos en una superficie de 1.138.910 km<sup>2</sup> (DANE, 2005). Si bien se considera un país en desarrollo de ingresos medios y altos, los cambios importantes que ocurrieron en los últimos años en los sistemas de inversión, comercio y gobernanza laboral, judicial y empresarial del país, entre otros, allanaron el camino para su ingreso en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como país observador en 2018 (OCDE, 2018).

A pesar de estos avances, el país sigue siendo muy vulnerable a los efectos del cambio climático y la variabilidad climática. Un ejemplo de ello es el fenómeno climático La Niña, que sucedió en 2010 y provocó inundaciones que cubrieron cerca del 8 % de las áreas más pobladas del país. Como consecuencia, se vio afectada cerca del 9 % de la población, y los daños y pérdidas ascendieron a los USD 8000 millones (Hoyos *et al.*, 2013, citado en Cruz, 2018). La Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático realizó un análisis multidimensional donde se descubrió que todos los municipios del país afrontan algún grado de riesgo debido al cambio climático. Las regiones con la mayor cantidad de municipios que corren un riesgo "alto" o "muy alto" a raíz del cambio climático son la región andina (36 municipios), la región amazónica (31 municipios) y la región del Pacífico (25 municipios) (IDEAM, 2017). En este contexto, el Gobierno de Colombia puso en marcha varios mecanismos de coordinación para articular mejor las estrategias y políticas relativas al cambio climático en todos los niveles, como se explica en la siguiente sección.

## 3. Acuerdos institucionales clave en favor de un desarrollo resiliente al clima

En el ámbito nacional, varias instituciones son responsables de coordinar e implementar las respuestas de Colombia conforme a las tres agendas mundiales. Poco a poco se están estableciendo mecanismos de coordinación, junto con un marco sólido de políticas, planes e instituciones, con el fin de abordar el cambio climático, la reducción del riesgo

de desastres y los ODS. En la figura 1, se brinda una descripción general de los acuerdos institucionales relacionados con la Agenda 2030, el Acuerdo de París y el Marco de Sendai. En el caso de Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) desempeña un papel fundamental, dado que es la institución encargada de llevar adelante el Plan Nacional de Desarrollo y participa en la coordinación del PNAD, las CDN y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) a través de distintos mecanismos detallados a continuación.

### **Sistema Nacional de Cambio Climático y Comisión Intersectorial de Cambio Climático**

Para abordar la política climática de manera amplia e intersectorial, el Gobierno de Colombia creó el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) en 2016. El papel que ejerce el SISCLIMA es asumir el liderazgo integral, transversal e intersectorial en la ejecución de las acciones de cambio climático. Su objetivo es coordinar, articular y evaluar las políticas, las estrategias, las normas, los esquemas, las acciones y las medidas para la mitigación y la adaptación al cambio climático. Este sistema está compuesto por a) la *Comisión Intersectorial de Cambio Climático*, que coordina la política climática a nivel nacional, y por b) los *nodos de cambio climático*, que son grupos interinstitucionales e intersectoriales que se constituyeron para promover acciones de mitigación, adaptación y gestión del riesgo de desastres en el ámbito regional. Los nodos regionales son un mecanismo importante para lograr la coordinación interinstitucional entre los niveles central y territorial de Colombia. Para asegurar la coordinación con los esfuerzos existentes en el tema de gestión de riesgos de desastres, un delegado de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres participa como invitado permanente en la CICC. (Gobierno de Colombia, 2016).

### **Comisión de Alto Nivel para los ODS**

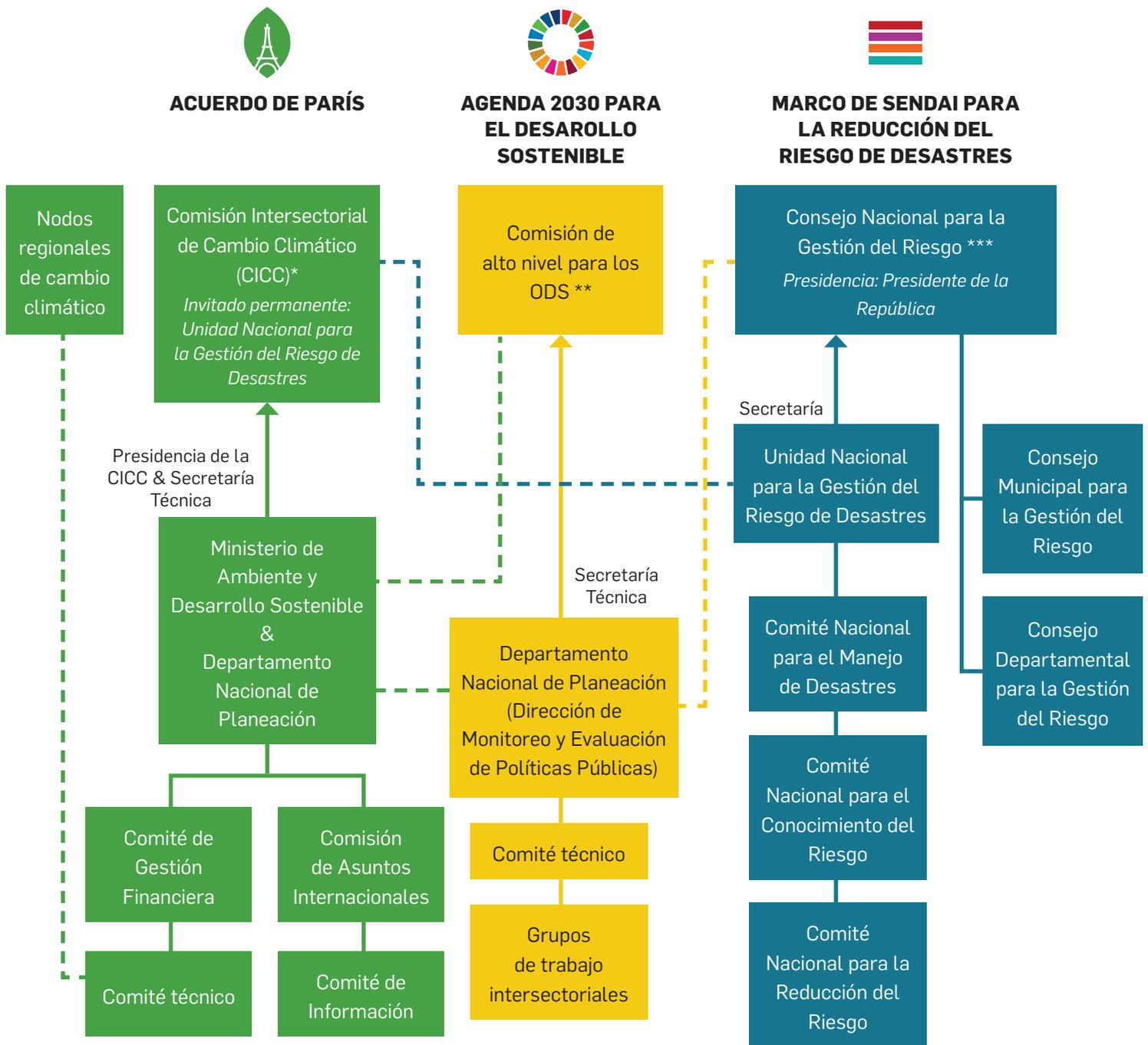
Reconociendo la importancia de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Colombia creó la Comisión de Alto Nivel para los ODS como un mecanismo de coordinación para dirigir su implementación. Mediante planes y políticas públicas, esta comisión coordina las acciones necesarias para poner en práctica los ODS en Colombia. Además, vigila y evalúa la consecución de dichos objetivos. Está presidida por el Departamento Nacional de Planeación (que también está a cargo de la Secretaría Técnica) y consta de seis instituciones procedentes del Gobierno nacional, como se detalla en la figura 1. La Comisión de Alto Nivel preparó el documento de política denominado "Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia" (documento CONPES 3918) y promovió la implementación de estrategias concretas para fortalecer las instituciones en las áreas de seguimiento y coordinación con Gobiernos subnacionales y actores no gubernamentales, entre otros.

### **Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres**

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) se creó en 2012 con el objetivo de hacer avanzar el proceso de gestión de riesgos en todo el país y, de este modo, mejorar la calidad de vida, la seguridad y el bienestar de las comunidades (Gobierno de Colombia, 2012). El Sistema consta de varios mecanismos de coordinación encargados de implementar su mandato en diferentes escalas.

A nivel nacional, el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se ocupa de formular el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y establecer las directrices para planificar, desarrollar y supervisar la gestión de riesgos, entre otras cosas. El Consejo está dirigido por el presidente de la República y está compuesto por ministerios sectoriales, el Departamento Nacional de Planeación y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, que se encarga de la Secretaría Técnica. A nivel subnacional, los consejos municipales y regionales de gestión del riesgo de desastres, presididos por los gobernadores de distritos y los alcaldes de ciudades, llevan adelante la formulación y la implementación de los planes de respuesta de emergencia y los planes locales y regionales de gestión del riesgo de desastres, en concordancia con el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

**Figura 1. Descripción general de los mecanismos de coordinación para las agendas del cambio climático, los ODS y la gestión del riesgo de desastres de Colombia**



Fuente: Gobierno de Colombia 2012, 2016, 2018.

NOTA: Las líneas continuas indican la responsabilidad directa, mientras que las líneas punteadas señalan una relación de coordinación.

\*Miembros: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Transporte

\*\*Miembros: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Ministerio de Relaciones Exteriores

\*\*\*Miembros: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Transporte, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Educación

## 4. Estado de los principales procesos de política para el desarrollo resiliente al clima

Reconociendo la creciente necesidad de articular los procesos de política para lograr el desarrollo resiliente al clima, el Gobierno de Colombia está estableciendo progresivamente un marco de políticas, planes e instituciones a fin de abordar con más eficacia el cambio climático, la reducción del riesgo de desastres y los ODS. Los siguientes principales procesos de política están moldeando la respuesta del país al cambio climático y sientan las bases para la alineación. En la tabla 1, se presenta un resumen de los procesos de política relacionados.

### El Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (*Pacto por Colombia*) incorpora las estrategias y herramientas para garantizar que las decisiones de política locales, regionales y nacionales apunten a reducir la pobreza, generar empleo, estimular el crecimiento económico y ofrecer oportunidades para cerrar las brechas entre todos los colombianos (DNP, 2019).

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) dirige tanto el Plan Nacional de Desarrollo como la Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia. El DNP alineó estos dos procesos estableciendo la agenda de los ODS como el punto de entrada para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Por consiguiente, todas las políticas y sectores incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo deben establecer estrategias e indicadores cuantificables para contribuir a la consecución de cada uno de los 17 ODS. En lo que respecta al ODS 13, *Adaptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*, el Plan Nacional de Desarrollo está en consonancia con el objetivo de mitigación de la CDN de reducir las emisiones de GEI en un 20 % por debajo del nivel de referencia (y hasta un 30 % con el apoyo internacional) para 2030, así como con su objetivo de adaptación, que incluye el desarrollo de planes integrados (adaptación y mitigación) de lucha contra el cambio climático en los 32 departamentos del país.

### Contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN)

Colombia ratificó el Acuerdo de París<sup>1</sup> en 2018 y se comprometió a reducir las emisiones de GEI en un 20 % para 2030 (o en un 30 % sujeto al apoyo internacional) a través de sus contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN). La CDN de Colombia expone los objetivos detallados de adaptación, de acuerdo con el PNAD. Estos abarcan la protección de 36 ecosistemas de alta montaña, el trazado de planes integrados de lucha contra el cambio climático en todos los territorios, la creación del Sistema Nacional de Indicadores de Adaptación al Cambio Climático, la formulación e implementación de planes de adaptación para seis sectores económicos principales y el requisito de que las regiones incorporen la información climática en sus procesos de adopción de decisiones para los proyectos de interés nacional, entre otros (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS] 2016). Por otra parte, alude de manera específica a otras agendas mundiales y a la necesidad de un enfoque integrado de política.

### Proceso del Plan Nacional de Adaptación (PNAD)

El objetivo del PNAD es reducir “los riesgos y las repercusiones socioeconómicas asociados con la variabilidad del cambio climático en Colombia” (DNP, 2012). El PNAD surgió como una política pública en respuesta al fenómeno de La Niña ocurrido en 2010, que afectó a la mayoría de los sectores económicos del país.<sup>2</sup> La Tercera Comunicación Nacional para la CMNUCC (2017) estima que todos los sectores económicos<sup>3</sup> están expuestos a algún grado de riesgo. Por esta razón, el PNAD se concibió como un marco dinámico para que los sectores y las regiones formulen sus

<sup>1</sup> A través del Decreto 1844 de 2018.

<sup>2</sup> El fenómeno de La Niña acaecido en 2010 afectó los siguientes sectores económicos: vivienda, agua y saneamiento, servicios sociales (educación, salud, cultura, protección infantil, instalaciones deportivas), administración pública (fuerza policial, instituciones judiciales), infraestructura (transporte y energía) y agricultura.

<sup>3</sup> Infraestructura (transporte y energía), vivienda, salud, biodiversidad, agua y seguridad alimentaria.

planes de adaptación territorial y sectorial. Describe un proceso continuo de cuatro fases: La fase 1 se centra en las herramientas conceptuales y metodológicas para que los sectores y las regiones del país reduzcan su vulnerabilidad; la fase 2 se centra en la prestación de asistencia técnica por parte del DNP y el MADS para formular los planes de adaptación; la fase 3 se centra en la implementación de las medidas de adaptación, y la fase 4 se centra en el seguimiento y evaluación (S&E) de la adaptación (Cruz, 2019).

### **Política Nacional de Cambio Climático**

La Política Nacional de Cambio Climático es el principal vehículo para la implementación del Acuerdo de París. Se basa en el PNAD, la Estrategia de Desarrollo Bajo en Carbono, la Estrategia Nacional REDD+, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático, y reconoce la articulación de la CDN con la formulación de estas estrategias nacionales a largo plazo. La política apunta a incorporar la “gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas para avanzar en una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono, que reduzca los riesgos del cambio climático y permita aprovechar las oportunidades que este genera”. El objetivo a largo plazo de la política es que Colombia se convierta en un país neutral en emisiones de carbono (MADS, 2017). La Ley de Cambio Climático se aprobó<sup>4</sup> en 2018 con la finalidad de definir las directrices y los mecanismos, así como las funciones y las responsabilidades, para implementar la política. Como se mencionó, estos instrumentos de política están respaldados por un marco de coordinación interinstitucional.

### **Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres**

El *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres* es el vehículo de implementación para el Marco de Sendai 2015-2030. Su objetivo es guiar las medidas de reducción de riesgos y gestión de desastres de acuerdo con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD], 2016). El Plan incluye una estrategia para desarrollar mecanismos de alineación de políticas y sistemas de vigilancia para la adaptación al cambio climático, la gestión del riesgo de desastres y la planificación territorial (local). Esta estrategia comprende la promoción de los esfuerzos conjuntos entre los sectores, el uso eficiente de los recursos y un marco conceptual común para la gestión de riesgos y la adaptación al cambio climático.

### **Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia**

Como parte de la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Colombia elaboró la Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (CONPES 3918). La estrategia apunta a incorporar la agenda de los ODS en los procesos de políticas públicas subnacionales, desde la fase de formulación y asignación de recursos hasta la medición de sus resultados al final del período definido por el Gobierno. Asimismo, hace referencia a los objetivos de mitigación y adaptación de la CDN de Colombia en relación con el ODS 13. La Estrategia señala que los alcaldes y los gobernadores de distritos deben definir indicadores y referencias específicos de los ODS como parte de la planificación regional y los instrumentos presupuestarios, y establecer vínculos claros con el nivel subnacional.

---

<sup>4</sup> Decreto 1931, “por medio del cual se establecen las directrices de gestión del cambio climático”.

**Tabla 1. Respuesta de Colombia a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres**

| Proceso de política   | Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022  | Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia  | Contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN)   | Proceso del Plan Nacional de Adaptación (PNAD)  | Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD)   |
|---|--|--|--|---|--|
| <b>Estado</b>   | En proceso de implementación   | En proceso de implementación   | En proceso de implementación   | En proceso de implementación  | En proceso de implementación   |
| <b>Plazo</b>  | 2018-2022  | 2018-2030  | 2010-2030  | 2012-en curso   | 2015-2025  |
| <b>Institución principal</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Departamento Nacional de Planeación</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Comisión de Alto Nivel para los ODS</li> <li>Departamento Nacional de Planeación</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Comisión Intersectorial de Cambio Climático</li> <li>Departamento Nacional de Planeación</li> <li>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Departamento Nacional de Planeación</li> <li>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</li> </ul>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres</li> <li>Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres</li> </ul>   |
| <b>Objetivos relacionados con el desarrollo resiliente al clima</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Poner en marcha un sistema nacional de información sobre cambio climático.</li> <li>Implementar medidas referidas al cambio climático por parte de las autoridades ambientales locales.</li> <li>Llevar adelante planes sectoriales de lucha contra el cambio climático.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Incorporar los ODS en los procesos subnacionales.</li> <li>Fortalecer el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para mejorar la supervisión de los objetivos y asegurarse de que "nadie se quede atrás".</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Reducir las emisiones de GEI en un 20 %.</li> <li>Todos los territorios desarrollaron un plan integrado de lucha contra el cambio climático.</li> </ul>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Reducir los riesgos y las repercusiones socioeconómicas asociados con la variabilidad del cambio climático en Colombia.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar los conocimientos sobre GRD; reducir las nuevas condiciones de riesgo en el desarrollo territorial, sectorial y ambiental; reducir las condiciones existentes del riesgo de desastres; garantizar una gestión del riesgo oportuna, eficaz y adecuada, y fortalecer la gobernanza, educación y comunicación en la gestión del riesgo teniendo en cuenta las diferentes necesidades, el género y la diversidad cultural.</li> </ul> |

| Proceso de política   | Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022   | Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia   | Contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN)   | Proceso del Plan Nacional de Adaptación (PNAD)  | Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD)  |
|-----------------------|---|---|--|---|---|
| Sectores prioritarios | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transporte e infraestructura</li> <li>• Agua y saneamiento</li> <li>• Vivienda</li> <li>• Salud</li> <li>• Energía y minería</li> <li>• Industria y comercio</li> <li>• Desarrollo rural</li> <li>• Ecosistemas</li> <li>• Cambio climático y gestión de riesgos</li> <li>• Defensa y seguridad</li> <li>• Administración pública</li> <li>• Educación</li> <li>• Protección infantil</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transporte</li> <li>• Agricultura y alimentos</li> <li>• Agua</li> <li>• Salud</li> <li>• Energía</li> <li>• Desarrollo urbano y planificación territorial</li> <li>• Educación</li> <li>• Recursos marinos</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transporte</li> <li>• Agricultura</li> <li>• Vivienda, agua y saneamiento</li> <li>• Energía y minería</li> <li>• Industria y comercio</li> <li>• Silvicultura</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transporte e infraestructura</li> <li>• Agricultura</li> <li>• Vivienda, agua y saneamiento</li> <li>• Salud</li> <li>• Energía y minería</li> <li>• Industria y comercio</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transporte e infraestructura</li> <li>• Agricultura</li> <li>• Vivienda, agua y saneamiento</li> <li>• Salud</li> <li>• Defensa</li> <li>• Ambiente</li> <li>• Cultura</li> <li>• Tecnología y comunicaciones</li> </ul> |
| Fuente(s)             | Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2019)  | Gobierno de Colombia (2018)   | Gobierno de Colombia (2016)  | Gobierno de Colombia (2012)   | Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) (2016)  |

## 5. Sinergias y relaciones entre los procesos de política en Colombia

Los procesos de política identificados en las secciones anteriores hacen referencia directa unos a otros e incluyen objetivos y estrategias relacionados para abordar los objetivos de adaptación y mitigación del cambio climático. Las relaciones entre las agendas políticas permiten al Gobierno nacional enviar un mensaje coherente y lograr una asignación más eficaz de recursos y capacidades. Esta articulación constituye una base valiosa para conseguir una alineación más sistemática y minuciosa.

Colombia puede basarse en los siguientes logros importantes para profundizar en el proceso de alineación tanto en el plano de la práctica como en el de las políticas:



**El PNAD reconoce que la gestión del riesgo de desastres (GRD) y la adaptación al cambio climático son estrategias complementarias y que ambas se deberían fomentar para alcanzar un desarrollo eficaz (DNP, 2012).**

La fase conceptual y metodológica del PNAD de Colombia reconoce que el cambio climático aumenta la incertidumbre y la complejidad de la gestión del riesgo de desastres y la respuesta de emergencia. La adaptación y la GRD se consideran dos lados de la misma moneda, por consiguiente, mejorar la habilidad para gestionar el riesgo de desastres posibilitará brindar respuestas de adaptación más acertadas a los efectos del cambio climático en el corto, mediano y largo plazos. En este contexto, el proceso PNAD juega un papel fundamental en la habilidad del país para gestionar los riesgos actuales y futuros y responder a las emergencias, así como desarrollar la capacidad de adaptación de la población. El PNAD también reconoce que generar información y conocimientos para medir los riesgos constituye un paso importante para la planificación de la adaptación en los niveles sectorial y territorial.

“Al reducir la exposición y la vulnerabilidad a los fenómenos climáticos, la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático reducen los riesgos climáticos y sus repercusiones socioeconómicas. Estas estrategias se deberían implementar en paralelo para lograr una incorporación adecuada de las variaciones climáticas en la planificación del desarrollo”.

PNAD de Colombia: Marco conceptual y directrices, pág. 13.



**El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres incluye una estrategia de articulación con el Plan Nacional de Desarrollo, las políticas sectoriales y el PNAD.**

En el marco de las estrategias propuestas para alcanzar sus objetivos, el Plan identifica la necesidad de mejorar la gestión de la información desde una perspectiva intersectorial, interinstitucional e interdisciplinaria, para incentivar las investigaciones orientadas a la adopción de medidas, teniendo en cuenta los conocimientos y las prácticas de adaptación al cambio climático y la GRD, así como para articular la GRD y las medidas de adaptación como parte de las políticas sectoriales y otros planes nacionales. Esto se debe a la necesidad de optimizar los recursos y los acuerdos intersectoriales, y exigirles a las autoridades ambientales locales que integren la adaptación en las intervenciones de gestión de los riesgos.

“La evidente conexión entre la gestión del riesgo de desastres, la planificación territorial y la adaptación al cambio climático hace necesario la construcción de políticas en común, con acciones que medien en los ámbitos políticos, sociales, económicos y ambientales del país, orientadas con criterios técnicos, disposición presupuestal y un sistema de seguimiento y monitoreo”.

Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2015-2025, UNGRD, 2016, pág. 22.

Para conseguir una mayor coherencia e integración, el Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres subraya la importancia de gestionar la información, específicamente, la manera en que la información se recopila y analiza, y los conocimientos se generan y comparten, desempeña un papel fundamental en los procesos de adaptación, la reducción del riesgo y las estrategias de respuesta. El diseño de un sistema integral de gestión de la información sobre la adaptación en los distintos sectores y niveles de gobierno puede contribuir a una alineación sistemática e impulsar la colaboración intersectorial.



### **La información sobre la adaptación relacionada con la CDN de Colombia se ajusta estrechamente al PNAD del país.**

El PNAD sirve como la base de la información sobre adaptación de la CDN de Colombia. El componente de adaptación señala el compromiso de centrar los esfuerzos del país en el desarrollo de la resiliencia nacional en concordancia con los acuerdos internacionales (es decir, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, el Convenio sobre la Diversidad Biológica [CDB] y La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación [UNCCD]). La CDN incluye el desarrollo de planes de acción (para la adaptación) por territorios y sectores, sistemas de S&E para seguir y evaluar los avances, así como la implementación de la gestión sostenible de los recursos hídricos.

“El componente de adaptación (CDN) se basa en los avances que hace el país hacia la adaptación dentro del marco del PNAD, que comenzó su formulación en 2011 [...].

Colombia contribuirá a la consecución de los objetivos mundiales en materia de mitigación y adaptación a través de planes, programas e iniciativas que facilitarán la implementación de las medidas necesarias para conseguir los objetivos de su CPDN”.

Gobierno de Colombia, CPDN (2015), págs. 8 y 10

La alineación de las agendas políticas es fundamental para el logro efectivo de la CDN, dado que puede contribuir, entre otras cosas, a evitar la duplicación de los esfuerzos, utilizar de manera eficaz los recursos e incorporar las consideraciones relativas a la adaptación y la resiliencia en la planificación nacional y subnacional. Al mismo tiempo, el PNAD y la CDN de Colombia subrayan la función del seguimiento y evaluación (S&E) en los procesos de adaptación. La alineación puede ayudar a garantizar un enfoque más integral y coordinado para hacer un seguimiento, aprender e informar sobre los avances en materia de adaptación y las repercusiones correspondientes en todos los niveles.



### **Los objetivos de adaptación de la CDN se integran en la Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia.**

A fin de preparar el documento de política para la implementación de la Agenda 2030 en Colombia, la Comisión de Alto Nivel de los ODS mantuvo consultas con diferentes sectores económicos y la sociedad civil con el fin de buscar alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, la estrategia de crecimiento ecológico y los esfuerzos nacionales conforme al Acuerdo de París (DNP, 2018). Por lo tanto, el documento reconoce los objetivos de mitigación y adaptación de la CDN para implementar el Objetivo 13 de la Agenda 2030, e identifica las relaciones temáticas entre las dos agendas mundiales.

“La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS integran en sus tres dimensiones social, económica y ambiental importantes retos a nivel global y nacional. Entre ellos se encuentra la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional para promover acciones transversales, la capacidad del Gobierno para cuantificar los avances de las metas propuestas, la alineación de la agenda con los instrumentos de política territoriales, la coordinación de acciones con diferentes actores sociales, así como la movilización de recursos en todos los niveles”.

CONPES 3918, 2018. “Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia”, pág. 2.



**La alineación entre las agendas se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.** Este instrumento de planificación tradujo las metas de la CDN y el documento de política de los ODS en objetivos gubernamentales al establecer estrategias e indicadores cuantificables para contribuir a la consecución de los 17 ODS. El Plan incluye una línea de acción para lograr la resiliencia a través de los conocimientos y la prevención para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático. Como el instrumento legal que define las estrategias que se aplicarán durante cada administración presidencial (un período de cuatro años), todas las instituciones nacionales y locales deben estar alineadas para alcanzar los objetivos del Plan y demostrar resultados al final del período gubernamental.

Como parte de los “mecanismos de articulación y coordinación para la sostenibilidad”, el Plan designa al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para “coordinar la implementación de las acciones y medidas para la CDN” y “poner en marcha una estrategia de racionalización y armonización de políticas, trámites, permisos, normas, instrumentos de planificación y ordenamiento territorial y sus arreglos institucionales, con la cual se buscará mejorar el desempeño ambiental sectorial y territorial”.

Gobierno de Colombia, Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2018-2022 (pág. 396).

El Plan exige el establecimiento de un procedimiento para definir los objetivos nacionales a mediano y largo plazo sobre el cambio climático, y para supervisar y actualizar habitualmente los objetivos de la CDN de acuerdo con las directrices de la CMNUCC. El reconocimiento explícito de estos aspectos destaca la importancia de los mecanismos de intercambio de información, el seguimiento y la evaluación de los avances para articular los compromisos nacionales y mundiales sobre el cambio climático.

## 6. Puntos de entrada y oportunidades para mejorar la alineación

Los esfuerzos actuales para identificar las sinergias entre los distintos procesos de política deberían apuntar a mejorar la coherencia de las políticas nacionales y maximizar la eficiencia y eficacia de las inversiones para fomentar el desarrollo sostenible. Existen varios puntos de entrada para lograr un enfoque de alineación más estratégico en el país:

**Generar un mecanismo formal de coordinación entre el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) y la Comisión de Alto Nivel de los ODS.** Tanto la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC) y la Comisión de Alto Nivel de los ODS están llevando adelante procesos similares en el ámbito nacional y subnacional del Gobierno, como la integración en los procesos de planificación nacional y subnacional, el desarrollo de capacidades a nivel local y el seguimiento de los objetivos de adaptación. Sin embargo, en la actualidad, no existe ningún mecanismo formal de coordinación entre el Sistema Nacional de Cambio Climático y la Comisión de Alto Nivel.

**Posibles próximos pasos:** Dado que la Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia reconoce los objetivos de mitigación y adaptación de Colombia fijados en la CDN y el PNAD para alcanzar el ODS 13, la Comisión de Alto Nivel de los ODS y el Sistema Nacional de Cambio Climático deberían estudiar la posibilidad de establecer un canal formal o informal para coordinar e intercambiar información.

**Posibles beneficios:** El establecimiento de un mecanismo de coordinación para intercambiar información sobre los avances de estos procesos conforme a cada agenda ayudaría a evitar la duplicación de los esfuerzos y la sobrecarga de los Gobiernos locales. Una mayor alineación y coordinación entre el SISCLIMA y la Comisión de Alto Nivel de los ODS también podría ofrecer oportunidades para avanzar en la alineación en procesos similares y para generar y beneficiarse de las sinergias que mejoran el cumplimiento con los objetivos comunes.

**Fomentar un diálogo permanente entre el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el proceso PNAD como enfoques complementarios de desarrollo sostenible.** El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres supervisa la implementación del Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, mientras que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) es responsable del PNAD y la Estrategia para la implementación de los ODS en Colombia. Si bien el PNAD reconoce la importancia de integrar la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, y los ODS reconocen la importancia de la coordinación institucional, no existen mecanismos formales de coordinación para garantizar un diálogo más permanente y el intercambio de información entre ellos.

**Posibles próximos pasos:** Dadas las fuertes sinergias y complementariedades entre el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el proceso PNAD, el diálogo permanente podría ayudar a conseguir objetivos comunes. Una mayor alineación estratégica requerirá fortalecer los acuerdos institucionales. Además, se necesitan mecanismos de intercambio de información para garantizar que las acciones sean complementarias a nivel nacional, regional y territorial, entre otros.

**Posibles beneficios:** El intercambio de información y una forma establecida de diálogo podrían aportar eficiencia y coherencia. Además, la articulación en múltiples niveles es fundamental para asegurar que la GRD y las medidas de adaptación se complementen y refuercen mutuamente.

**Coordinación de las prioridades nacionales y la implementación subnacional.** Si bien los procesos nacionales conforme al Acuerdo de París, el Marco de Sendai y la Agenda 2030 son impulsados por las instituciones nacionales, el cumplimiento de los objetivos de adaptación requiere la participación activa de varias partes interesadas en el ámbito nacional y subnacional. Esto implica que las regiones y territorios de Colombia desempeñen un papel importante en la consecución de los objetivos de adaptación. La coordinación entre las principales instituciones nacionales y los Gobiernos regionales (incluido el uso de mecanismos integrados de planificación para mejorar los procesos que permitan acceder a los fondos para la implementación) es esencial para hacer avances en la alineación en Colombia.

**Posibles próximos pasos:** Los mecanismos para la integración vertical en todos los niveles son fundamentales para asegurarse de que las acciones y necesidades de adaptación estén bien articuladas y reflejen las prioridades nacionales. Los nodos regionales del cambio climático de Colombia juegan un papel destacado en este logro. Los nodos se integran de manera oficial en el sistema nacional de gobernanza climática y son un paso importante para apartarse de un enfoque estrictamente descendente, lo que empodera a los Gobiernos subnacionales. Se podría plantear la utilización de este mecanismo existente de coordinación vertical para los ODS y la planificación de la GRD.

**Posibles beneficios:** La coordinación vertical puede guiar la jerarquización de las medidas que abarcan varios objetivos del PNAD, el Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, las CDN y la Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el país, evitar la duplicación de los esfuerzos y fortalecer la capacidad de los Gobiernos subnacionales.

**Establecer un mandato claro para buscar la alineación.** Un factor clave que contribuye a lograr la alineación sistemática es un mandato claro para la alineación, articulado a un nivel gubernamental elevado y respaldado por la voluntad política adecuada.

**Posibles próximos pasos:** El Departamento Nacional de Planeación (DNP), la institución encargada de llevar adelante el Plan Nacional de Desarrollo, participa en la coordinación del PNAD, las CDN y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Esto proporciona una base firme para que el Departamento desempeñe un papel eficaz que promueva la alineación de los procesos de política resilientes al clima como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

**Posibles beneficios:** Esto ayudará a abordar el desarrollo resiliente al clima de una manera integrada y conducirá a mejorar la calidad de la planificación y la implementación, al mismo tiempo que evitará la duplicación de los esfuerzos y posibilitará un uso inteligente de los recursos.

## 7. Conclusión

Este análisis de las relaciones y las sinergias que existen entre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres sugiere que se cuenta con una base sólida para seguir avanzando con el proceso de alineación en Colombia. En el futuro, los esfuerzos para lograr la alineación de políticas deberán estar acompañados por el establecimiento de nuevas asociaciones intersectoriales, mecanismos flexibles de intercambio de información, el acceso a investigaciones y enfoques innovadores para asegurar la capacidad humana, técnica y financiera necesaria para articular los objetivos de política, la adaptación y la práctica de reducción de riesgos.

Además de profundizar en las sinergias existentes y explorar los puntos de entrada sugeridos con anterioridad, entre otras cosas, se deben hacer más esfuerzos en cuanto a la documentación, el intercambio y la extracción de lecciones del proceso de alineación en las agendas políticas y en múltiples niveles. Los próximos pasos también deberían incluir un intercambio constante de conocimientos y buenas prácticas con otros países que promueven la alineación para forjar un futuro resiliente.

## 8. Referencias

- Cruz, L.C. (2019). *Avances de Colombia en el desarrollo de un Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación para la adaptación al cambio climático* (sNAPshot). Winnipeg, Canadá: Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible. Consultado en <<http://napglobalnetwork.org/wp-content/uploads/2019/02/nap-es-2019-snapshot-colombia-progress-in-developing-a-national-monitoring-and-evaluation-system-for-climate-change-adaptation.pdf>>.
- Dazé, A., Terton, A. y Maass, M. (2018). *Alineación para avanzar en el desarrollo resiliente al clima. Breve resumen 1: Introducción a la alineación*. Winnipeg, Canadá: Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible. Consultado en <<http://napglobalnetwork.org/wp-content/uploads/2018/08/napgn-es-2018-alignment-to-advance-climate-resilient-development-overview-brief.pdf>>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2005). *Series de población 1985-2020*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Consultado en <<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/series-de-poblacion>>.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2012). *ABC: Adaptación Bases Conceptuales. Marco conceptual y lineamientos*. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Consultado en <<https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/20075>>.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Plan Nacional de Adaptación: Líneas de Acción Prioritarias para la Adaptación al Cambio Climático en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Consultado en <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Ambiente/PNACC%202016%20linea%20accion%20prioritarias.pdf>>.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Consultado en <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf>>.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022: Pacto por Colombia, pacto para la equidad*. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Consultado en <[https://ccong.org.co/files/867\\_at\\_BasesPND2018-2022.pdf](https://ccong.org.co/files/867_at_BasesPND2018-2022.pdf)>.
- Gobierno de Colombia. (2012). *Ley 1523 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*. Consultado en <<http://www.ideam.gov.co/documents/24189/390483/11.+LEY+1523+DE+2012.pdf/4e93527d-3bb8-4b53-b678-fbde8107d340?version=1.2>>.
- Gobierno de Colombia. (2015). *Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (CPDN)*. Consultado en <[http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/colombia\\_hacia\\_la\\_COP21/iNDC\\_espanol.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/colombia_hacia_la_COP21/iNDC_espanol.pdf)>.
- Gobierno de Colombia. (2016). *Decreto 298 de 2016: Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se dictan otras disposiciones*. Consultado en <<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20298%20DEL%2024%20DE%20FEBRERO%20DE%202016.pdf>>.
- Hoyos, N., Restrepo, J., Escobar, J., y Arango, A. (2013). "Impact of the 2010-2011 La Niña phenomenon in Colombia, South America: The human toll of an extreme weather event". *Applied Geography*, vol. 39, págs. 16-25.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). (2017). *Tercera Comunicación Nacional de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: Resumen ejecutivo*. Consultado en <[http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023732/RESUMEN\\_EJECUTIVO\\_TCNC COLOMBIA.pdf](http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023732/RESUMEN_EJECUTIVO_TCNC COLOMBIA.pdf)>.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). (2016). *El Acuerdo de París: así actuará Colombia frente al cambio climático*, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Consultado en <[http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/colombia\\_hacia\\_la\\_COP21/el\\_acuerdo\\_de\\_paris\\_frente\\_a\\_cambio\\_climatico.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/colombia_hacia_la_COP21/el_acuerdo_de_paris_frente_a_cambio_climatico.pdf)>.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2017). *Política Nacional de Cambio Climático*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Consultado en <[http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/Politica\\_Nacional\\_de\\_Cambio\\_Climatico\\_-\\_PNCC\\_/PNCC\\_PoliticasyPublicas\\_LIBRO\\_Final\\_Web\\_01.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/Politica_Nacional_de_Cambio_Climatico_-_PNCC_/PNCC_PoliticasyPublicas_LIBRO_Final_Web_01.pdf)>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2018). *Los países de la OCDE acuerdan invitar a Colombia a ser su miembro número 37*. Consultado en <<http://www.oecd.org/newsroom/los-paises-de-la-ocde-acuerdan-invitar-a-colombia-a-ser-su-miembro-numero-37.htm>>.

ParLAméricas. (2015). *Resumen de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional presentadas por los países de las Américas y el Caribe en la Conferencia de las Partes COP21 en París ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Consultado en <[http://parlamericas.org/uploads/documents/ESP\\_INDC.pdf](http://parlamericas.org/uploads/documents/ESP_INDC.pdf)>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Informe sobre Desarrollo Humano 2015*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Consultado en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2015\\_report\\_sp.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_report_sp.pdf)>.

Terton, A. (2018). *El papel del proceso PNAD para avanzar en la implementación de los objetivos de adaptación en el marco del Acuerdo de París* (Cumbre de aprendizaje entre pares, informe del taller). Winnipeg, Canadá: Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible. Consultado en <<http://napglobalnetwork.org/wp-content/uploads/2019/02/nap-es-2019%E2%80%9494workshop-reports-the-role-of-the-nap-process-in-advancing-the-implementation-of-the-adaptation-goals-under-the-paris-agreement.pdf>>.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). (2016). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), consultado en <<http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Plan-Nacional-Gestion-Riesgo-de-Desastres.aspx>>.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2017). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Sexto informe de seguimiento y evaluación*. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). Consultado en <[http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/PNGRD/PNGRD\\_Informe6\\_VF\\_digital.pdf](http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/PNGRD/PNGRD_Informe6_VF_digital.pdf)>.

Banco Mundial. (2017). PIB per cápita (US\$ a precios actuales). Consultado en <<https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.pcap.cd>>.



**Red  
Global  
del PNA**

**Coordinación del desarrollo resistente al clima**

[www.napglobalnetwork.org](http://www.napglobalnetwork.org)

[info@napglobalnetwork.org](mailto:info@napglobalnetwork.org)

[@NAP\\_Network](https://twitter.com/NAP_Network)

Este breve resumen es un producto del Proyecto de Apoyo para la Implementación del Acuerdo de París (SPA), que es financiado por el Ministerio Federal Alemán para el Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (BMU) bajo su Iniciativa Climática Internacional (IKI) y es producido en conjunto por IISD y GIZ.

Apoyo financiero de Alemania y Estados Unidos

La Secretaría la ejerce IISD

