



**GUÍA PARA APLICAR
PROTOCOLO DE
IDENTIFICACIÓN DE
CORRESPONSABILIDAD
PÚBLICA, PRIVADA Y
COMUNITARIA EN
GESTIÓN DEL RIESGO DE
DESASTRES**

UNGRD, junio de 2018
Subdirección para el Conocimiento del Riesgo

Colombia menos vulnerable, comunidades más resilientes

Guía para aplicar protocolo de
corresponsabilidad pública, privada y
comunitaria en Gestión del Riesgo de
Desastres

Colombia menos vulnerable, comunidades más resilientes



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA



Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República

Carlos Iván Márquez Pérez
Director General UNGRD

Graciela Ustáriz Manjarrés
Subdirectora General UNGRD

Lina Marlene Dorado González
Subdirectora para el Conocimiento del Riesgo UNGRD

Autores:

María Teresa Martínez Gómez
Subdirección para el Conocimiento de Riesgo - UNGRD
Joana Pérez Betancourt
Subdirección para el Conocimiento de Riesgo - UNGRD

Revisión técnica:

Lina Dorado González
Subdirectora para el Conocimiento de Riesgo - UNGRD

Revisión de estilo:

Stephany Salgado
Oficina Asesora de Comunicaciones - UNGRD

ISBN: 978-958-56478-7-9 (Digital)

© Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres junio de 2018

Está prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación con fines comerciales. Para utilizar información contenida en ella se requiere citar la fuente

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|----|
| Introducción | 1 |
| 1. Público objetivo del protocolo | 4 |
| 2. Conceptos claves | 4 |
| 2.1 Competencias | 4 |
| 2.2 Gestión del Riesgo | 7 |
| 2.3. Metodología | 8 |
| 2.4 Método | 9 |
| 2.5 Técnicas, herramientas e instrumentos | 9 |
| 3. Etapas para aplicar protocolo de identificación de corresponsabilidad pública, privada y comunitaria en materia de gestión del riesgo de desastres | 9 |
| 3.1 Etapa 1: Logística..... | 9 |
| 3.2 Etapa 2: Aplicar el protocolo..... | 10 |
| 4. Desarrollo de estrategias y su implementación para solucionar el problema..... | 16 |
| 5. Cómo aplicar el protocolo comunitario | 17 |
| 6. Recomendaciones | 19 |
| Referencias | 20 |



LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1: Esquema sobre la definición de Gestión del Riesgo | 7 |
| Figura 2: Esquema procesos y subprocesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, elaboración propia UNGRD | 8 |
| Figura 3: Mapa de actores (adaptado del Instrumento Arco Iris (Grundmann y Stahl, 2002, p. 266)... | 11 |
| Figura 4 : Adaptación basada en el Diagrama de Ishikawa. Identificación causas y problemas. Fuente: UNGRD 2017 | 12 |
| Figura 5: Esquema para construcción el diagrama espina de pescado..... | 13 |
| Figura 6: Diagrama de funciones de la UNGRD, Fuente UNGRD 2017..... | 14 |
| Figura 7: Esquema protocolo, elaboración propia UNGRD 2018 | 15 |

LISTA DE TABLAS

| | |
|---|----|
| Tabla 1: Verbos más usados para asignar competencias | 7 |
| Tabla 2: Alternativas jurídicas para la formalización del mecanismo de coordinación Fuente: UNGRD, 2017 | 17 |
| Tabla 3 Organización comunitaria, fuente: UNGRD, 2017 | 18 |

Introducción

Fijar los límites y aclarar la responsabilidad que tienen los sectores públicos, privados y comunitarios en cada uno de los procesos y subprocesos de la gestión de riesgo de desastres no es una tarea fácil, siendo este un tema que requiere de la voluntad y de la participación de toda la sociedad asumiendo el rol que le corresponda.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD en el año 2015 formuló el proyecto de inversión “Fortalecimiento de políticas e instrumentos financieros del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD de Colombia 2016-2018”. El objetivo 2 de este proyecto plantea: “Establecer la responsabilidad de las entidades públicas, privadas y comunitarias sobre las formas y mecanismos de participación en la gestión del riesgo de desastres”.

Para el logro de este objetivo se desarrollaron cinco documentos a saber:

- ✓ Estimación probabilista del riesgo por evento catastrófico: perfil del riesgo sísmico en Colombia.
- ✓ Identificación de actuaciones y competencias en gestión del riesgo de desastres: Escenarios sismo y movimientos en masa en Bogotá – Línea base.
- ✓ Línea base de responsabilidad pública, privada y comunitaria en gestión del riesgo de desastres.
- ✓ Protocolo para la identificación de límites de responsabilidad pública y privada en materia de gestión del riesgo de desastres.
- ✓ Metodología, método e instrumento para identificar competencias públicas, privadas y comunitarias para la gestión del riesgo de desastres en Colombia.
- ✓ Lineamientos de política de corresponsabilidad pública, privada y comunitaria.

Unos de los compromisos para el año 2018 fue la aplicación del instrumento “Metodología, método e instrumento para identificar competencias públicas, privadas y comunitarias para la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia”.

Como un inicio de este compromiso, se llevó a cabo un taller sobre la aplicación del instrumento mencionado; las experiencias obtenidas de dicho trabajo generaron pautas para la realización de esta guía que pretende orientar de manera sencilla la aplicación del protocolo.

Participaron de este taller varias entidades públicas y privadas tales como: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, Corporación Autónoma Regional de Risaralda – CARDER, Corporación Autónoma Regional de la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB, Corporación Autónoma Regional de Chivor – CORPOCHIVOR, Corporación Autónoma Regional del Guavio – CORPOGUAVIO, Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACA, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena – CORMACARENA, Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC, Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, Corporación Autónoma Regional de Caldas – CORPOCALDAS, Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, así como la Federación Nacional de Arroceros – FEDEARROZ, ISAGEN, EMGESA, Empresas Públicas de Medellín – EPM, Empresa de Acueducto de Bogotá – EAB, Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER, CORPOICA, Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras – INVEMAR, Dirección General Marítima – DIMAR, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, Parques Nacionales Naturales de Colombia –PNNC, Secretaría Distrital de Ambiente, Sistema de Monitoreo, Automatización y Control –SIMAC y la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Cundinamarca.

Esta guía está encaminada en proporcionar y poner a disposición de las entidades públicas, privadas y comunitarias la metodología, el método y el instrumento práctico que se ha adaptado y evaluado para que sea aplicado a nivel institucional, intersectorial y en todos los niveles territoriales (nación, región, departamentos y municipios), buscando generar la motivación, discusión y aprendizaje entre todos los actores desde su conocimiento y experticia que les permita establecer los límites de las actuaciones respectivas.

Como instrumento principal que incluye esta propuesta es la adaptación del Diagrama de Ishikawa (Diagrama Espina de Pescado), muy conocido en algunos sectores empresariales para identificar causas y problemas que se presentan en la actividad cotidiana de las empresas. Por medio de una adaptación de dicho diagrama a las necesidades que aquí se plantean, este instrumento busca disponerse como el factor práctico para trabajar en el marco del diagnóstico y prospectiva de carácter participativo como metodología de trabajo con todos los actores de la gestión del riesgo de desastres ¹.

Teniendo en cuenta los resultados del taller, este documento se desarrolló partiendo de conceptos claves que fueron necesarios afianzarlos para aplicar el instrumento. El capítulo 3 explica las etapas y el paso a paso del protocolo. En el capítulo 4 se aborda la necesidad de desarrollar estrategias e implementarlas para solucionar los problemas. En el capítulo 5, se hace una consideración especial en cómo aplicar el protocolo comunitario, finalizando esta guía con unas recomendaciones.

¹ Tomado del documento de la UNGRD, 2017 “Lineamientos de Política de corresponsabilidad pública, privada y comunitaria en la Gestión del Riesgo de desastres”.

1. Público objetivo del protocolo

La Ley 1523 de 2012 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; de la cual se resalta el artículo 2 – “De la Responsabilidad”:

“La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.

En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo. entiéndase: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres.

Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades”.

De acuerdo con este artículo, cuando se vaya a aplicar el protocolo, el público objetivo serán actores del nivel institucional, nivel privado y comunitario en los ámbitos intergremial, intersectorial y en todos los niveles territoriales (nación, región, departamentos, distritos y municipios).

2. Conceptos claves

Para la aplicación de esta guía, se requiere que los actores cuenten con conocimientos de conceptos claves y de terminología para una óptima coordinación en la identificación de sus competencias y su corresponsabilidad en materia de gestión del riesgo de desastres en sus tres procesos: Conocimiento del riesgo, Reducción del riesgo y Manejo de desastres, de tal manera que les permita establecer claramente quién o quiénes deben asumir las responsabilidades relacionadas con algunos o todos estos procesos a que dé lugar.

2.1 Competencias

Es importante tener en cuenta que la gestión del riesgo es responsabilidad de todos como lo determina la Ley 1523 de 2012, pero las competencias son asignadas por Ley de acuerdo con las capacidades, funciones, idoneidad y experiencia de las instituciones y

personas, es decir son específicas y requieren de un conocimiento especial para obtener los resultados esperados².

Ahora bien, para entender las responsabilidades es necesario la asignación clara de las competencias, en donde se establezca una relación competencia-responsabilidad, es decir quién o quiénes deben asumir la responsabilidad y por esto se manifiestan en forma de verbo para expresar acciones:

Algunos verbos utilizados para las competencias se tomaron del documento³ de diccionarios online. Ver Tabla 1

| VERBO | DEFINICIÓN | EJEMPLOS |
|--------------------|--|--|
| Administrar | Ejercer el control, el mando de algo específico | Competencia DIMAR: Controlar, vigilar y administrar los sistemas de medición de parámetros oceanográficos, meteorológicos de la Entidad en su respectiva jurisdicción |
| Asesorar | Es la capacidad para dar consejo o dictamen respecto de determinado tema o campo del conocimiento, porque se cuenta con la experticia y buen juicio para hacerlo | Competencia de las CARs: Asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental que deban desarrollarse con recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías o con otros de destinación semejante |
| Articular | Acción de unir, enlazar las partes de un todo en forma generalmente funcional | Competencia del IDIGER: Planificar, promover, coordinar y articular en el marco del Sistema de Gestión del Riesgo y Cambio Climático, el Sistema Distrital de Alertas |

² Tomado del documento “Lineamientos de política de corresponsabilidad pública, privada y comunitaria en la gestión del riesgo de desastres. UNGRD 2017.

³ Tomado del documento “Lineamientos de política de corresponsabilidad pública, privada y comunitaria en la gestión del riesgo de desastres”.

| VERBO | DEFINICIÓN | EJEMPLOS |
|------------------|--|--|
| | | Tempranas del Distrito Capital con el fin de que las entidades, organismos y la población activen los procedimientos de acción previamente establecidos |
| Elaborar | Obtener un producto por medio de un trabajo adecuado a partir de la combinación de sus componentes | Competencia IDIGER: Elaborar y actualizar los estudios y la zonificación de amenaza, vulnerabilidad y riesgos requeridos para la gestión de riesgos en el Distrito Capital |
| Definir | Fijar con precisión el significado de una palabra o la naturaleza de una cosa. Definir implica poner límites o fronteras claras a un concepto para saber lo que es y que no sea confundido con otros conceptos | Competencias del SINA: Definir los criterios y lineamientos en coordinación con el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres para prevenir el riesgo ecológico |
| Realizar | En términos generales, la palabra realizar alude al hecho de hacer algo, pero no solamente hacerlo por mera actividad o acción, sino que se refiere a hacer algo que estuvo previamente planificado o meditado y a partir de la acción del hacer esto se realiza, se concreta en la realidad, se materializa | Competencias de las CARs: Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres en coordinación con las demás autoridades competentes y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres |
| Coordinar | Capacidad para unir dos o más cosas de manera que formen una unidad o un conjunto armonioso | Coordinar y ejecutar las obras de mitigación de riesgos por inundación y adaptación al cambio climático en forma complementaria con las entidades y organismos |

| VERBO | DEFINICIÓN | EJEMPLOS |
|-------|------------|--|
| | | del Distrito Capital y con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR |

Tabla 1: Verbos más usados para asignar competencias

2.2 Gestión del Riesgo

Partiendo de la definición del riesgo como un proceso construido a través del tiempo por la sociedad que conlleva a la Gestión del Riesgo de Desastres-GRD como un proceso social⁴ y teniendo en cuenta la definición de riesgo de acuerdo con la Ley 1523 de 2012 en su artículo 1⁵, se muestra en el siguiente esquema para mayor claridad de la definición, ver Figura 1.

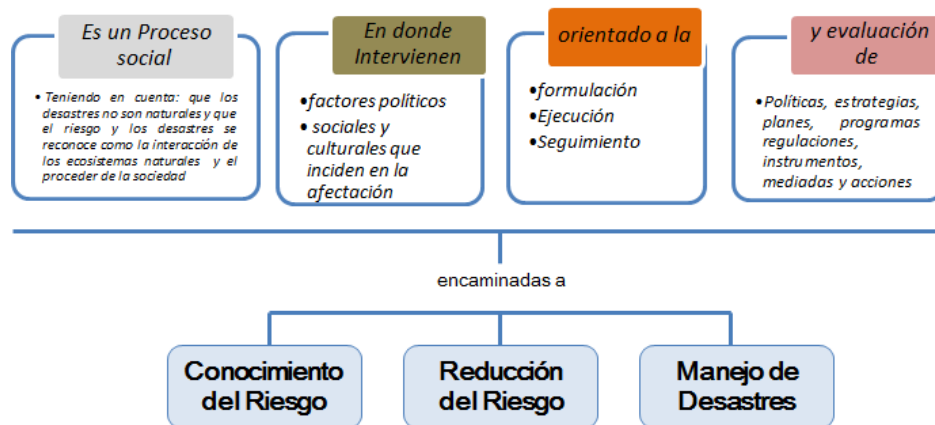


Figura 1: Esquema sobre la definición de Gestión del Riesgo

Es por esto por lo que dicha Ley aborda la Gestión del Riesgo de Desastres-GRD en tres procesos que a su vez contienen subprocesos. Ver Figura 2.

⁴ Tomado del documento Terminología de la UNGRD.

⁵ Gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible”.

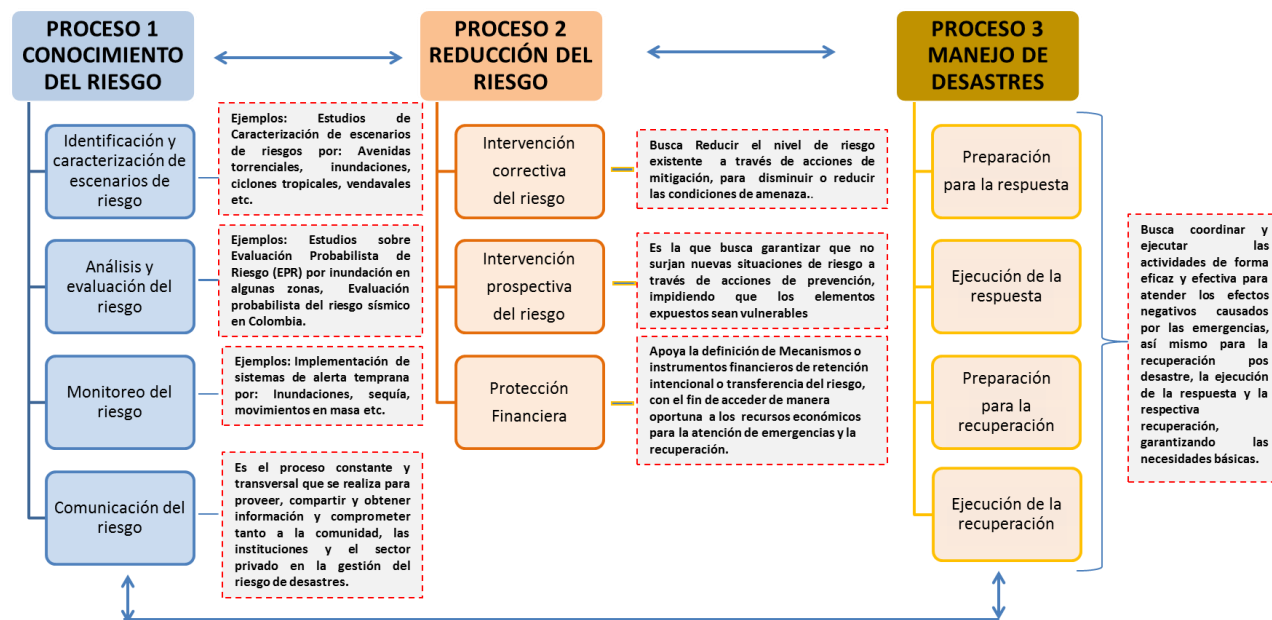


Figura 2: Esquema procesos y subprocesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, elaboración propia UNGRD

2.3. Metodología

La metodología participativa se basa en un concepto de desarrollo que parte de valores como justicia, equidad, responsabilidad en la toma de decisiones, democracia, sostenibilidad. A partir de este concepto global, se eligen los métodos y técnicas que fortalezcan la implementación de estos valores en el trabajo de desarrollo.⁶

El protocolo que se va a aplicar tuvo en cuenta que desarrollar un trabajo sobre identificaciones de competencias públicas, privadas y comunitarias en la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia requiere de la participación de muchos actores de acuerdo con la situación o dificultad que se presente.

Por esta razón, se recomendó una **metodología participativa** por ser la más conveniente, dado que les permite con conocimientos específicos en el campo de cada sector, establecer sus responsabilidades involucrando actores públicos, privados y comunitarios de todos los niveles territoriales en un marco de discusión constructiva, en donde a la vez se identifiquen competencias no asignadas o confusas a los actores que les corresponde.

⁶ (Grundmann y Stahl, 2002, p. 17)

2.4 Método

El método es el camino a seguir para lograr determinados objetivos. Organiza lógicamente un proceso a través de pasos secuenciales. Un ejemplo de método es el **diagnóstico participativo** en donde se utilizan diferentes técnicas como mapeos, entrevistas, diagramas y discusiones grupales.⁷

2.5 Técnicas, herramientas e instrumentos

Son los recursos concretos que operacionalizan o ponen en práctica el método. Las mismas técnicas pueden ser utilizadas por diferentes métodos. Las técnicas también se conocen como herramientas o instrumentos.⁸

Algunos ejemplos de técnicas son: el árbol de problemas, la visualización con tarjetas y **el diagrama de Ishikawa o causa-efecto conocido también como diagrama de la espina de pescado**. En este protocolo el instrumento que se aplicará será este último.

3. Etapas para aplicar protocolo de identificación de corresponsabilidad pública, privada y comunitaria en materia de gestión del riesgo de desastres

3.1 Etapa 1: Logística

Paso 1: Preparación del Taller en donde se va a aplicar el protocolo

- ✓ Elaborar agenda: objetivos, temática, expectativas
- ✓ Escoger las organizaciones que van a participar en la aplicación del protocolo
- ✓ Enviar comunicaciones de invitación y anuncios
- ✓ Determinar el número de participantes
- ✓ Se sugiere organizar a los participantes en grupo no mayor a 5, se pueden agrupar dependiendo del tema en sectoriales, gremiales, institucionales y pueden ser de origen nacional, regional, departamental y municipal
- ✓ En la parte introductoria se explicará sobre el desarrollo del taller
- ✓ En lo que sigue, es recomendable hacer la presentación del tema central de la discusión para que el taller sea desarrollado con los participantes, los cuales han sido organizados en grupos para que puedan ir identificando las competencias y responsabilidades.

⁷ Documento: Como la sal en la sopa (Grundmann y Stahl, 2002)

⁸ Documento: Como la sal en la sopa (Grundmann y Stahl, 2002)

- ✓ Para la finalización del taller cada grupo expondrá sus resultados
- ✓ En la evaluación se sugiere que cada grupo responda a tres preguntas que resuman sus resultados
- ✓ Se debe hacer una plenaria al final para las conclusiones.

Paso 2: Elaboración del material didáctico

- ✓ Presentaciones orientadoras y temáticas
- ✓ Diagramas de espina de pescado impresos ya que esta es la herramienta que se va a utilizar
- ✓ Tarjetas para que escriban las competencias compartidas y otras que no estén contempladas en cada organización
- ✓ Material impreso con las competencias de cada institución para ganar tiempo.

Paso 3: Asesorías participativas

- ✓ Asesoría temática: es importante que los expositores estén familiarizados con las competencias en gestión del riesgo de desastres
- ✓ Se necesita acompañamiento en procesos de solución de problemas.

3.2 Etapa 2: Aplicar el protocolo

Paso 1: Identificación de un escenario particular

- ✓ Ante una situación especial, es necesario identificar un problema o una dificultad en donde se detecte que hay dificultad para delimitar responsabilidades públicas, privadas y comunitarias en GRD
- ✓ Los casos concretos pueden ser identificados de donde nace un problema o dificultad. Algunos ejemplos de escenario: afectaciones por una avalancha, racionamiento de agua o energía, manejo de cuencas, desplome de un edificio, etc.

Paso 2: Elaborar un mapa de actores para el escenario en que se va a aplicar el protocolo

Con base en el escenario particular, se da inicio a la elaboración del mapa de actores teniendo en cuenta:

- ✓ Causas y efectos
- ✓ Posibles involucrados: Afectados, beneficiarios, grupos de interés, organizaciones que trabajan en la misma zona, instancias políticas
- ✓ Entidades públicas y privadas encargadas de ejecutar acciones para evitar la dificultad
- ✓ Relaciones institucionales. (Ver Figura 3).

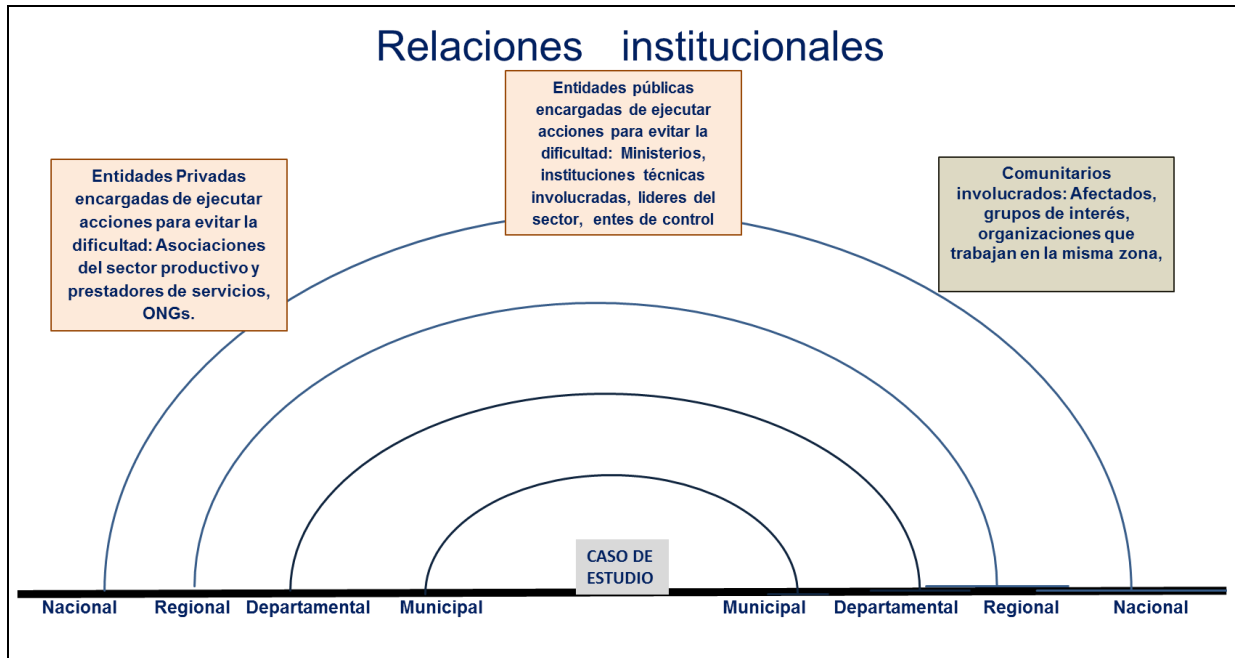


Figura 3: Mapa de actores (adaptado del Instrumento Arco Iris (Grundmann y Stahl, 2002, p. 266))

Paso 3: Construir el diagrama de Ishikawa (Espina de Pescado)

Antes de empezar a construir el diagrama, se les entrega impreso a cada una de las instituciones las funciones de cada entidad y el diagrama espina de pescado, luego se les explica cómo se va a aplicar el instrumento (espina de pescado).

- 1) Identificar las competencias establecidas en el marco normativo vigente a la fecha en materia de la Gestión del Riesgo de Desastres.
- 2) Identificar competencias que no se encuentran expresamente señaladas en la legislación vigente y que pueden ser objeto del desarrollo de marcos reglamentarios o bien de la Ley 1523 de 2012 o de normativas específicas sectoriales.
- 3) Dibujar un diagrama en blanco: Dibujar cabeza y columna vertebral. Para facilitar el ejercicio se les entrega impreso la espina de pescado, ver Figura 4.

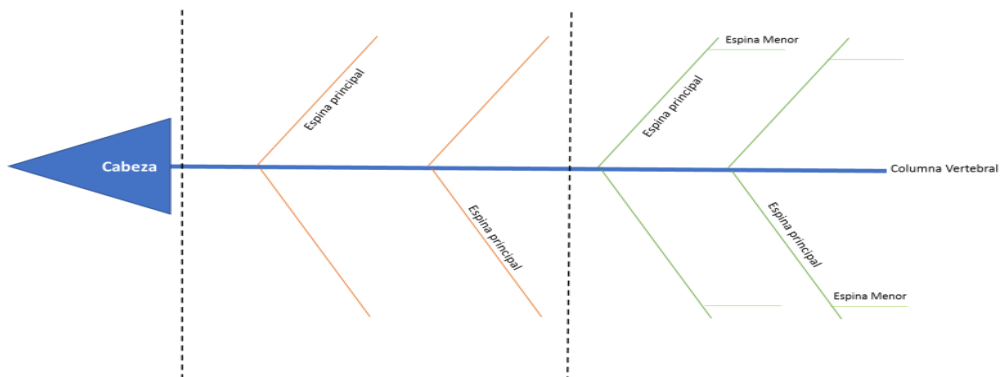


Figura 4 : Adaptación basada en el Diagrama de Ishikawa. Identificación causas y problemas. Fuente: UNGRD 2017

- 4) Escribir en la cabeza el nombre de la entidad y el nivel territorial al que pertenece; si es una organización o agremiación del sector privado se coloca solo el nombre de esta, si es una comunidad de igual manera y se señala el municipio y departamento donde se ubica dicha comunidad.
- 5) Se les explica que deben recortar del material impreso las funciones que se les entregó a cada una de las entidades en materia de gestión del riesgo.
- 6) Se debe seleccionar las funciones que son de resorte exclusivo de la entidad u organización para pegarlas sobre las espinas principales después de la cabeza del diagrama al lado izquierdo, una tras otra, una arriba y otra abajo hasta que se considere que están todas las competencias exclusivas.
- 7) Identificar el subproceso al cual le aporta cada una de las funciones identificadas usando: (C) para Conocimiento del Riesgo, (R) para Reducción del Riesgo y (M) para Manejo de Desastres o combinar las letras si dicha competencia aporta a dos o más subprocesos, para esto se les comparte una diapositiva con la explicación de los procesos de gestión del riesgo y los subprocesos. Ver figuras 1 y 2.
- 8) Una vez identificadas las competencias compartidas es necesario señalar en el diagrama con líneas horizontales junto al lado de la competencia que se comparte el nombre o nombres de las entidades con las cuales se debe desarrollar dicha competencia, para ello puede usar las abreviaturas de las entidades públicas o privadas que se identifican para hacer visualmente más compresivo el diagrama.
- 9) El resultado obtenido debe contener: 1) Competencias exclusivas, 2) Competencias compartidas; 3) Entidades con las cuales se comparte la competencia y 4) el subproceso de la Política Pública en Gestión del Riesgo de Desastres para cada una de las competencias identificadas.

Todo el esquema se presenta en la Figura 5.

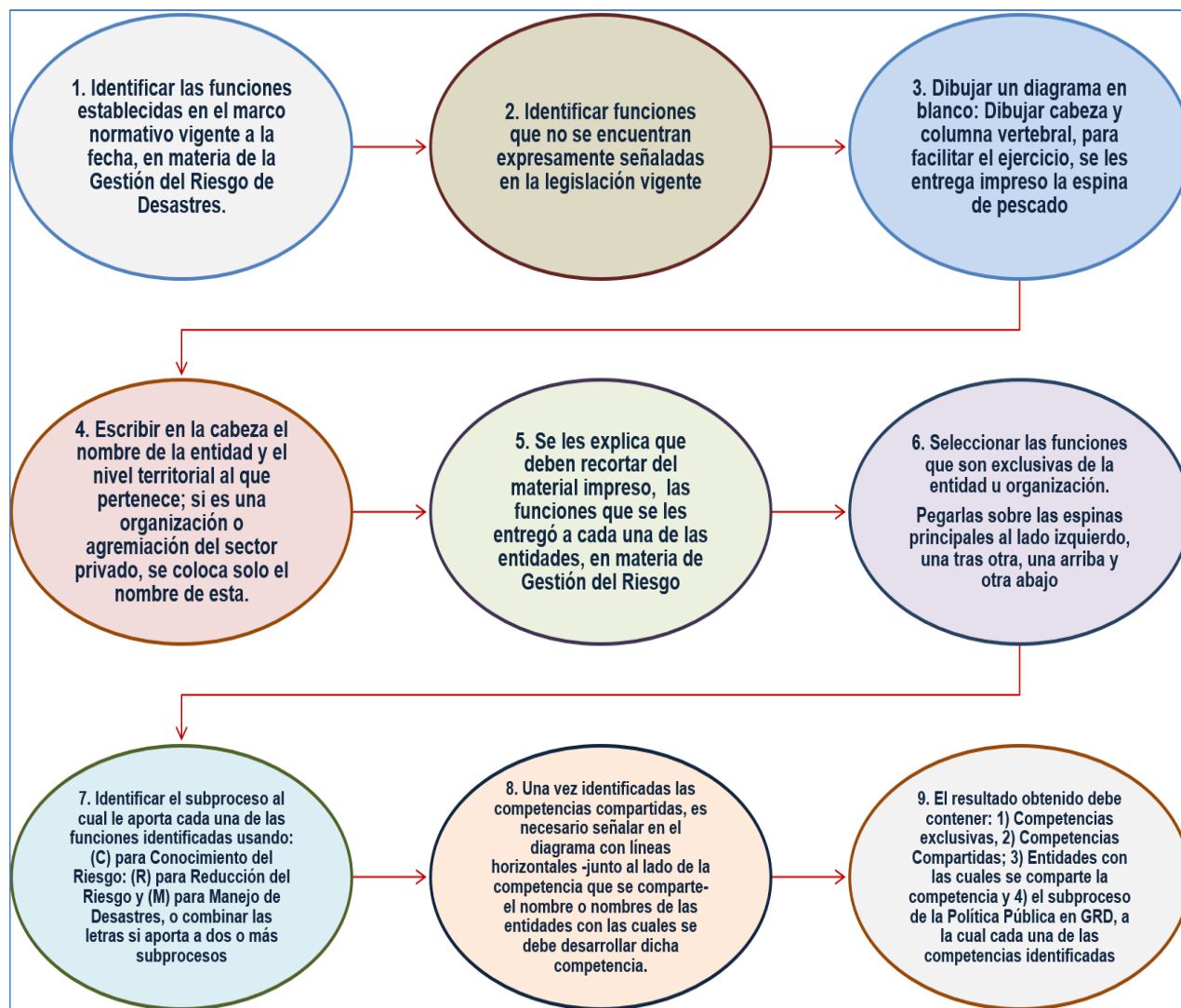


Figura 5: Esquema para construcción el diagrama espina de pescado

Ejemplos de diagramas

A continuación, se pueden observar dos diagramas construidos a manera de ejemplo.

Caso: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Ver Figura 6

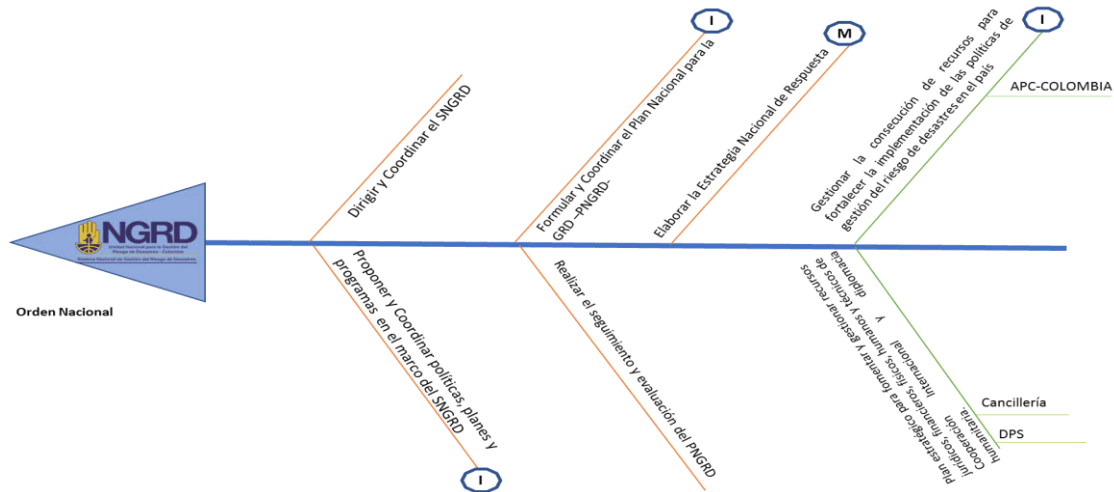


Figura 6: Diagrama de funciones de la UNGRD, Fuente UNGRD 2017

Paso 4: Cómo se delimita la responsabilidad frente al escenario escogido

Es normal que, al finalizar la identificación de las competencias alrededor del escenario que se está tratando, surjan dificultades o conflictos a la hora de delimitar las responsabilidades debido a las distintas opiniones, intereses y necesidades que conllevan a una mala interpretación de las competencias.

A continuación, se darán algunas pautas:

- ✓ Ya identificado el problema se deben determinar las causas más relevantes
- ✓ Se debe cruzar con el mapa de actores
- ✓ Se incorpora el diagrama de espina de pescado de cada uno de los actores en donde están identificadas las competencias
- ✓ Identificadas las causas y teniendo en cuenta que ya son conscientes del problema, se hará una discusión por mesas, las cuales se organizaron agrupando actores que compartan funciones o competencias muy similares con respecto al tema que se está tratando, seguidamente identificarán las responsabilidades al respecto.
- ✓ Por último, se hará una plenaria para delimitar las responsabilidades.

La aplicación del protocolo como tal se considera finalizado con este paso, para lo cual se elaboró un esquema, Ver figura 7.

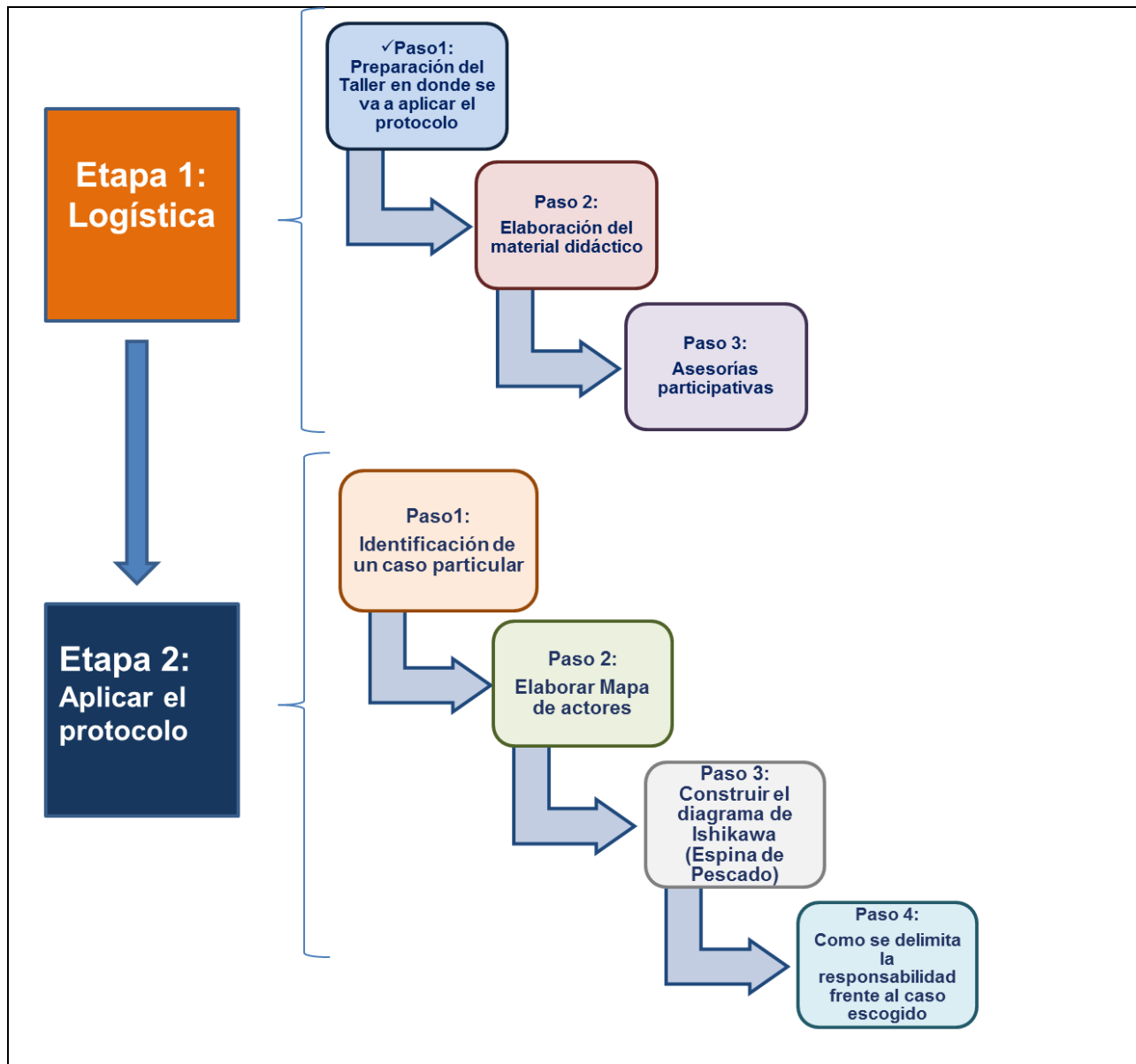


Figura 7: Esquema protocolo, elaboración propia UNGRD 2018

En el momento de la delimitación se encuentran competencias parecidas en los diferentes actores, por ello, se requiere un último paso que es solución de conflictos si los hubiere, para lo cual, en esta guía se mencionan algunas estrategias que se podrían utilizar para solucionar los conflictos.

4. Desarrollo de estrategias y su implementación para solucionar el problema

Como se ha mencionado anteriormente, fijar los límites y aclarar la responsabilidad que tienen los sectores públicos, privados y comunitarios en cada uno de los procesos y subprocesos de la gestión de riesgo de desastres no es una tarea fácil, en este aparte se tratará de identificar algunas estrategias que al implementarlas lleven a un buen término la solución del escenario que se esté tratando.

Se puede llegar a un consenso a través de acuerdo de voluntades, conciliación de diferencias, buscar compromisos, hacer alianzas, negociar colectivamente para que se favorezcan todos, encontrar instancias a otros niveles con autoridad para tomar decisiones, analizar qué organizaciones tienen relaciones entre sí; como también, se puede acudir a alternativas jurídicas para que se formalice la coordinación.

A continuación, se mencionan alternativas jurídicas para la formalización del mecanismo de coordinación⁹. Ver Tabla 2.

| Alternativa Jurídica | Descripción |
|------------------------------|--|
| Convenio interadministrativo | El Convenio Interadministrativo es el negocio jurídico en el cual están presentes dos entidades públicas en desarrollo de relaciones interadministrativas cuyo objeto es coordinar, cooperar, colaborar o distribuir competencias en la realización de funciones administrativas de interés común a las entidades públicas |
| Convenio especial | Los Convenios Especiales de Cooperación permiten a las entidades estatales asociarse entre sí con entidades descentralizadas y/o particulares para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico |
| De cooperación | De acuerdo con la identificación de las entidades públicas y privadas con intereses y competencias en el área donde se desarrollará el trabajo coordinado, en este tipo de convenio podrían participar todas las entidades siempre y cuando se precise su aporte concreto |
| Memorando de | Es un documento escrito entre las partes interesadas en el cual a partir |

⁹ Tomado del documento de la UNGRD, 2017 “Lineamientos de Política de corresponsabilidad pública, privada y comunitaria en la Gestión del Riesgo de desastres”.

| Alternativa Jurídica | Descripción |
|-----------------------------|---|
| entendimiento | del reconocimiento expreso de la importancia de consolidar la gobernanza de área en donde manifiestan la voluntad y el interés de realizar un trabajo conjunto y coordinado para viabilizar el desarrollo de los programas y proyectos identificados a la posibilidad de ejercer sus funciones de manera independiente, pero se comprometen a contribuir en la consolidación del proyecto mediante el desarrollo conjunto y coordinación de actividades |

Tabla 2: Alternativas jurídicas para la formalización del mecanismo de coordinación, fuente UNGRD 2017

5. Cómo aplicar el protocolo comunitario

Teniendo en cuenta que las comunidades son grupos especiales que normalmente se ubican en zonas determinadas y tienen intereses comunes de acuerdo a los vínculos establecidos a través del tiempo, merecen una atención especial cuando se trata de aplicar este protocolo.

Las comunidades generalmente son de especial atención, dado que los intereses comunitarios priman sobre el interés particular por tratar de conseguir objetivos comunes especialmente sobre condiciones de vida como acceso a agua potable y electricidad por mencionar algunas.

Muchas comunidades por su ubicación o desinformación se les dificultan implementar acciones de prevención y adaptación a las condiciones de riesgo, resultando afectadas ante un evento extremo.

No obstante, su estructura organizacional les permite ser partícipes en algunas instancias tal como se muestra en la Tabla 3.

| Grado | Integrantes | Organización | Jurisdicción | Instancias de participación |
|--------------|---------------------------------------|--------------------------------|---------------------|------------------------------------|
| Primero | Personas naturales mayores de 14 años | Juntas de acción comunal - JAC | Vereda o barrio | Consejo Consultivo |

| Grado | Integrantes | Organización | Jurisdicción | Instancias de participación |
|---------|---|---|--------------------|--|
| | Familias reunidas para adelantar programas de mejoramiento o autoconstrucción de vivienda | Juntas de vivienda comunitaria | | de Ordenamiento Territorial Consejo Territorial de Planeación |
| Segundo | Asociación de Juntas de Acción Comunal - Asojuntas | Juntas de Acción Comunal - JAC y Juntas de Vivienda Comunitaria - JVC | Municipio o comuna | Instancias y Comités Departamentales |
| Tercero | Federación de Acción Comunal | Asociaciones de Acción Comunal | Departamental | Organismos Operativos como voluntarios |
| Cuarto | Confederación Nacional de Acción | Federación de Acción comunal | Nacional | |

Tabla 3 Organización comunitaria, fuente UNGRD 2017

De acuerdo con la normatividad en cuanto a responsabilidad en gestión del riesgo de desastres, hay más claridad a la hora de establecer responsabilidades en el sector público como parte del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres; en cambio, para el sector privado y comunitario se han venido estructurando normas para este fin.

Para la aplicación del protocolo y teniendo en cuenta que se va a trabajar con una comunidad, se sugiere hacer un trabajo con unas dinámicas más acordes a los actores en donde se trabajará en función de los roles en materia de gestión de riesgos de desastres partiendo de preguntas, ejercicios, utilización de materiales de apoyo como mapas de participación contruidos con ellos etc. Estas dinámicas los motivan y los hace sentir que hicieron un trabajo conjunto para un fin y un logro común.

Se podría surtir los siguientes pasos:

- ✓ Identificar a todos los participantes
- ✓ Identificar los problemas y limitaciones más importantes
- ✓ Profundizar en las causas y efectos de las limitaciones más importantes
- ✓ Hacer ejercicios en donde los involucrados intercambien la percepción acerca de sus roles
- ✓ Identificar las expectativas escribiendo los intereses de la comunidad y sus temores
- ✓ Un primer informe es construir con ellos un organigrama que defina las tareas, las responsabilidades y la facultad de tomar decisiones frente a un escenario de

riesgo de una necesidad básica (agua potable, energía etc.) u otro caso de interés colectivo

- ✓ Presentación de este informe a todas las personas de la comunidad para elaborar un plan de acción.

Estos pasos hacen parte de un diagnóstico participativo. La tarea siguiente con la comunidad es desarrollar estrategias e implementarlas para la solución de la necesidad. Cabe resaltar que es necesario el acompañamiento de las instancias gubernamentales para el logro de los objetivos.

6. Recomendaciones

Es importante tener en cuenta las limitaciones existentes en cuanto a la claridad de los alcances en las responsabilidades públicas, privadas y comunitarias en los procesos de gestión del riesgo de desastres. Hay que continuar generando acciones de socialización y ejercicios de aplicación en diferentes escenarios de riesgo.

Como lo menciona el documento “Lineamientos de política de corresponsabilidad pública, privada y comunitaria en la gestión del riesgo de desastres” de la UNGRD 2017:

“En materia de la gestión del riesgo, la responsabilidad recae sobre toda la sociedad y sus organizaciones públicas y privadas, por lo que nadie está exento de asumirla – principalmente– antes de que sucedan o se desencadenen los desastres por el origen que sea”

Se hace necesario que ante un escenario de riesgo todos los actores deben tener claro su rol para asumir las responsabilidades y la corresponsabilidad.

La aplicación de esta clase de protocolos promueve un área de discusión y aprendizaje entre los diferentes actores intercambiando experiencias y conocimientos que fortalecen el desarrollo de los procesos de gestión del riesgo de desastres en beneficio del país.

Referencias

- Borrego, D. (2017). *¿Cómo elaborar un Diagrama de Ishikawa?* Recuperado de <http://www.herramientasparapymes.com/%C2%BFcomo-elaborar-un-diagrama-de-causa-efecto>
 - Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo SNGRD. (2017). Terminología sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Fenómenos Amenazantes.
 - Decreto 4147 de 2011 Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura, Presidencia de la República 03/11/2017.
 - Grundmann, G. y Stahl, J. (2002). *Como la sal en la sopa: Conceptos, métodos y técnicas para profesionalizar el trabajo en las organizaciones de desarrollo: capacitación, asesoría, comunicación, manejo de proyectos, contexto organizacional*. Quito, Ecuador: Abya-Yala.
- 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, Congreso de la República de Colombia 24/04/2012.
- RAE-ASALE. *Diccionario de la lengua española - Edición del Tricentenario*. Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=USpE7gq>
 - Universidad Central. (2016). *Protocolo para la identificación de límites de responsabilidad pública y privada en materia de gestión de riesgo de desastre*.
 - Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de desastres. (2017). Lineamientos de Política de corresponsabilidad pública, privada y comunitaria en la gestión del riesgo de desastres.
 - Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de desastres. (2017). Metodología, método e instrumento para identificar competencias públicas, privadas y comunitarias para la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia.



Unidad Nacional para la Gestión
del Riesgo de Desastres
Avenida Calle 26 No. 92-32
Edificio Gold 4 - piso 2, Bogotá, Colombia
PBX: +571 5529696
Línea de atención: 01 8000 11 32 00
Horario de Atención: lunes-viernes de 8 am a 6 pm
contactenos@gestiondelriesgo.gov.co
notificacionesjudiciales@gestiondelriesgo.gov.co