

NODOS REGIONALES DE CAMBIO CLIMÁTICO EN COLOMBIA

PRÁCTICA REAL EN CAMBIO CLIMÁTICO COLABORATIVO



V-LED | STIMULATING
URBAN CLIMATE ACTION

El proyecto “Integración y Aprendizaje Vertical para el Desarrollo Bajo en Emisiones en África y el Sureste de Asia” (V-LED) se implementa en Kenia, Sur África y Colombia (fase 2, 2019-2021). Es liderado por adelphi en colaboración con el Instituto de Derecho, Gobernanza Ambiental y Energía Sostenible de África. La fase 1 (2015-2018) incluyó a Filipinas y a Vietnam con colaboradores adicionales, UN Hábitat e Inversiones Sostenibles OneWorld.

El proyecto está respaldado por el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear de Alemania (BMU) como parte de su Iniciativa Climática Internacional.



Supported by:



based on a decision of the Parliament
of the Federal Republic of Germany

EDITOR:

adelphi
Alt-Moabit 91, 10559 Berlin
www.adelphi.de

AUTORES:

Rocío Rodríguez Granados, Paola Adriázola, Tucker Landesman, Pablo Devis Posada, y Gloria Calderón Peña

CITA SUGERIDA:

Rodríguez Granados, R., P. Adriázola, T. Landesman, P. Devis Posada and G. Calderón Peña 2020: Los Nodos Regionales de Cambio Climático en Colombia. Practica Real en Acción Climática Colaborativa. Berlín: adelphi. Bogotá: Fondo Acción.

DISEÑO:

Blush Create Ltd
www.blushcreate.com

CORRECCIÓN DE ESTILO:

Santiago Gutiérrez

AGRADECIMIENTOS:

Los autores y editores quieren agradecer a todas las personas que generosamente concedieron entrevistas para este estudio.

LUGAR Y FECHA DE PUBLICACIÓN:

Berlín, noviembre de 2020

AVISO LEGAL:

El análisis, los resultados y recomendaciones en este estudio representan las opiniones de los autores y no necesariamente representan la posición de ninguna de las instituciones mencionadas.

ÍNDICE

RESUMEN	4
ANTECEDENTES	7
NODOS REGIONALES DE CAMBIO CLIMÁTICO	10
IMPORTANCIA Y RESULTADO	18
RETOS Y RECOMENDACIONES	19
RECURSOS CLAVE	24
REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA	25

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CAR	Corporación Autónoma Regional – Autoridad Ambiental
CICC	Comisión Intersectorial de Cambio Climático
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
Nodos	Nodos Regionales de Cambio Climático
PIGCC	Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático
PNNC	Parques Nacionales Naturales de Colombia
RAP	Regiones Administrativas de Planeación
SISCLIMA	Sistema Nacional de Cambio Climático
V-LED	Integración y Aprendizaje Vertical para el desarrollo bajo en emisiones



RESUMEN

Los Nodos Regionales de Cambio Climático de Colombia (en adelante, "Nodos"), son instancias de gobernanza regional del país para llevar a los territorios la política de cambio climático e integrar respuestas desde diferentes niveles de gobierno. Los Nodos han estado en operación durante diez años y fueron institucionalizados mediante Decreto nacional en 2016¹. El mismo Decreto también estableció la Comisión Intersectorial sobre Cambio Climático (CICC).

Actualmente, cada uno de los nueve Nodos está en una etapa individual de desarrollo. Algunos, como el Nodo Eje Cafetero, tienen bases fuertes y han logrado asegurar financiamiento para sus proyectos en cambio climático. Si bien los Nodos poseen gran potencial para cumplir con la promesa de adelantar soluciones climáticas concertadas por diferentes actores y niveles gubernamentales, existen barreras que les impiden lograr un impacto transformador.

El 2021 es un año crucial para los Nodos. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente) está desarrollando nuevas regulaciones que son esenciales para dar forma al futuro de la gobernanza climática en el país. Este estudio de caso ofrece una percepción al interior de las experiencias prácticas de los Nodos y ofrece recomendaciones para guiar el proceso de reglamentación de los mismos.



RELEVANCIA

Los Nodos Regionales de Cambio Climático son un modelo interesante para los países que buscan facilitar la planeación multi-actor del cambio climático en las regiones, e implementar estrategias de acción climática coherentes a escala nacional y regional. Este modelo es especialmente relevante en países con regiones heterogéneas (semi) autónomas.



VISIÓN

Los Nodos buscan promover y acompañar la implementación de políticas, estrategias, planes y acciones de cambio climático en cada una de las nueve regiones definidas. Su rol principal es el de facilitar la coordinación entre instituciones nacionales, regionales y locales. La composición de cada Nodo es una combinación única de instituciones gubernamentales y no-gubernamentales que son clave en cada región y que son un reflejo de su idiosincrasia.

Por ejemplo, el Nodo Pacífico Norte se compone principalmente de entidades públicas (Corporaciones Autónomas Regionales, un Instituto de Investigación Regional y representantes de los municipios) y actores de la sociedad civil que son primordiales en la región (como las comunidades indígenas y afrocolombianas). El Nodo Eje Cafetero, además incluye a varios actores del sector privado (como la asociación de productores lácteos y compañías proveedoras de servicios públicos), así como ONGs, academia, y agencias públicas de diferentes niveles gubernamentales.



PRÁCTICA

Los Nodos tienen una serie de funciones fundamentales y principios operativos:

- Reunir a los departamentos que comparten características hidrológicas, ecosistémicas, climatológicas, socioeconómicas y geopolíticas dentro de una entidad supradepartamental.
- Integrar actores diversos de los sectores gubernamental, privado, académico y de la sociedad civil.
- Establecer sus propias reglas operativas, así como un plan de acción para un período de cuatro años.
- Participación y financiamiento voluntario.



ACTORES CLAVE

- Corporaciones Autónomas Regionales.
- Gobernaciones Departamentales.
- Municipios.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Ministerios sectoriales.
- Institutos de investigación que generan información para los tomadores de decisiones.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC), Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Representantes de la academia, sociedad civil, grupos étnicos y sector privado.



IMPORTANCIA Y RESULTADO

Los Nodos buscan crear un espacio a nivel regional que integre a los actores de diferentes sectores, relevantes para enfrentar los retos asociados al cambio climático, constituyendo una contraparte territorial para el nivel nacional. Un objetivo primordial de los Nodos es facilitar el intercambio de información entre los niveles de gobierno nacional y regional.

Esta tarea apunta a la apropiación territorial de estrategias e iniciativas nacionales para mitigar y adaptarse al cambio climático en un país tan diverso. No obstante, los Nodos aún no cumplen a cabalidad con esta visión. En la actualidad, el gobierno nacional está considerando reformas y regulaciones para aumentar la efectividad de los Nodos.



RETOS Y RECOMENDACIONES

Algunos Nodos no reflejan las condiciones únicas y visión de cada región en particular. A pesar del progreso alcanzado en la política climática a nivel nacional y en algunas regiones, la transferencia de información entre los diferentes niveles del gobierno y la representación real de prioridades regionales y locales a nivel nacional aún son insuficientes. Los Nodos tienen funciones asignadas, pero carecen de la gestión financiera autónoma necesaria, los recursos humanos y el apoyo requerido para tener éxito en dichas funciones. A menudo, hace falta voluntad política por parte de los tomadores de decisión departamentales y otros actores de alto nivel en lo regional y lo local.

La última sección de este estudio ofrece recomendaciones detalladas sobre recursos financieros y humanos necesarios; la definición de un marco habilitante para incrementar el impacto de los Nodos; un posible reajuste del alcance y gobernanza de los Nodos y aspectos relacionados con la voluntad política regional frente a los mismos.



RÉPLICA

Los Nodos empezaron como un piloto auto-organizado en la región del Eje Cafetero y han sido replicados en otras regiones. El MinAmbiente asumió la iniciativa de dividir el territorio nacional restante en ocho diferentes regiones teniendo en cuenta este propósito.

Replicar el ejercicio en otros países debe ir siempre de la mano de un profundo entendimiento del contexto, retos y lecciones aprendidas. La asignación específica de recursos y el respaldo político son factores y requisitos esenciales para el éxito institucional y operacional.



RECURSOS CLAVE

- Decreto de SISCLIMA Colombiano (Decreto 298 de 2016): accede al recurso [aquí](#)
- Política Colombiana sobre Cambio Climático, 2017: accede al recurso [aquí](#)
- Guía de los Nodos Regionales de Cambio Climático en Colombia, 2013: accede al recurso [aquí](#)
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: accede al recurso [aquí](#)
- Tercera Comunicación Nacional de Colombia sobre Cambio Climático a la CMNUCC, 2017: accede al recurso [aquí](#)

¹ Gobierno de Colombia (2016b)

ACERCA DE LA SERIE DE PRÁCTICA REAL V-LED SOBRE ACCIÓN CLIMÁTICA COLABORATIVA

Creemos que los gobiernos locales son cruciales para gestionar el cambio climático. Como equipos de respuesta de primera línea, ellos crean rutas y oportunidades de desarrollo sostenible para crear comunidades resilientes. Las acciones por el clima en ciudades y regiones son vitales para iniciar procesos transformadores de descarbonización y alcanzar los objetivos del Acuerdo de París, pero debemos unir fuerzas a través de los diferentes niveles gubernamentales para ampliar esfuerzos y potenciar iniciativas exitosas.

La serie de *Práctica Real V-LED* responde a la creciente demanda de ejemplos de la vida real y conocimiento práctico sobre gobernanza climática multinivel. La serie responde a la pregunta: ¿Cómo han abordado los gobiernos locales y nacionales los retos en sus acciones climáticas colaborativas? Al ahondar en los detalles de iniciativas en los territorios, examinar los retos que enfrentan y resaltar las lecciones clave para la réplica, la serie extiende el conocimiento a quienes formulan las políticas y los implementadores para mejorar las acciones colaborativas entre los actores locales, nacionales y globales.

Las *Prácticas Reales* de Kenia, Sur África, las Filipinas y Colombia son producto del proyecto V-LED. Visite www.localclimateaction.org para más información.

Nota sobre terminología: La Serie de *Práctica Real V-LED* discute la relación entre el *gobierno nacional*, ejercido desde la capital de un país y el *gobierno subnacional* en ese país. Las entidades gubernamentales subnacionales rigen a niveles que son más cercanos a la gente – estos son (1) el nivel regional (departamentos colombianos) y (2) el nivel local (municipios, ciudades y entidades étnicas). La terminología en Colombia es única, ya que “territorial” es un término extendido que abarca los niveles regional y local. En este estudio, se encontrará este término en varias ocasiones. El nivel regional colombiano consiste en 32 Departamentos y su nivel local consta de 1124 municipios, un Distrito Capital y 773 reservas indígenas.



ANTECEDENTES

Durante más de 10 años, Colombia ha enfrentado el reto de implementar políticas, planes y estrategias nacionales de cambio climático de forma coherente a través de sus diversas regiones. La política nacional ha buscado captar información y datos a escala territorial y establecer conversaciones intersectoriales sobre desarrollo sostenible y gobernanza del cambio climático. Para integrar actores de gobiernos regionales y locales a los esfuerzos nacionales para mitigar y adaptarse al cambio climático, el gobierno nacional estableció los Nodos Regionales de Cambio Climático (en adelante, “Nodos”). Los Nodos son instancias regionales encargadas de reunir a los actores relevantes en cada región para adelantar iniciativas, estrategias, planes, programas y proyectos de cambio climático.

Colombia es un país extenso y diverso, dividido en 32 Departamentos, con 1124 municipios y un Distrito Capital y tiene 773 reservas indígenas.² También hay territorios colectivos de comunidades negras, ubicados principalmente en la Costa Pacífica Colombiana, los cuales, en 2006 ocupaban más de 5 millones de hectáreas de tierras con título de propiedad.³

La mayoría de las emisiones de GEI en Colombia provienen del sector AFOLU (Agricultura, silvicultura y otros usos del suelo).⁴ Los principales impactos climáticos que se esperan en el país son una elevación en los niveles del mar, derretimiento acelerado de nevados y glaciares, pérdida de páramos y aumento en la frecuencia de eventos climáticos extremos. También se esperan cambios en el promedio de precipitaciones (aumentos y disminuciones significativas) en 27% del territorio nacional.⁵

Según la Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático, el país se encuentra en el puesto 33 a nivel global en términos de vulnerabilidad. Virtualmente todo el territorio enfrenta riesgos derivados del cambio climático (Figura 2) debido a vulnerabilidades socioeconómicas y ecológicas preexistentes, las cuales se ven exacerbadas por el cambio climático. Las preocupaciones más críticas en el país tienen que ver con seguridad alimentaria, abastecimiento de agua, y servicios ecosistémicos. La vulnerabilidad de la infraestructura en la región andina y zonas costeras, al igual que el aumento en la demanda de recursos en centros urbanos, reflejan la reiterada falla de contemplar consideraciones de cambio climático en muchas estrategias de desarrollo regional y local.

MARCO NACIONAL COLOMBIANO DE CAMBIO CLIMÁTICO

Colombia ha sido líder en el desarrollo de un sistema de gobernanza integral alrededor del cambio climático. Desde 2011 se había venido discutiendo sobre un marco institucional que priorizara una planeación y acción ascendente en temas de cambio climático, el cual fue oficialmente establecido en 2016 por Decreto ejecutivo. El Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) opera a través de los diferentes niveles de gobierno –desde el local hasta el nacional– para coordinar la planeación, gestión e intervenciones relacionadas con la adaptación y mitigación al cambio climático a lo largo de diferentes sectores.

En su Contribución Nacionalmente Determinada (NDC por sus siglas en inglés), para el 2030 Colombia se ha comprometido a reducir sus emisiones de GEI en un 51% y a implementar planes de cambio climático que cubran el 100% del territorio nacional.⁶ Además, propone un sistema nacional de indicadores de adaptación que guiará, monitoreará y evaluará la implementación de medidas de adaptación, al

igual que las herramientas para la gestión del agua para cuencas priorizadas en el país.⁷

En la última década, se han formulado decretos ejecutivos y leyes para fortalecer los procesos integrales de planeación de cambio climático en el país, la colaboración multinivel para la adaptación, y propiciar avances en energía renovable y desarrollo bajo en emisiones.⁸ Por otra parte, la Política Nacional de Cambio Climático (2017) y la Ley de Cambio Climático (2018)⁹ incorporan medidas de adaptación y mitigación que reducen los riesgos del cambio climático, apuntando a un desarrollo resiliente al clima y de bajas emisiones en la transición del país hacia la neutralidad en carbono.¹⁰

2021 es un año crucial para los Nodos. El MinAmbiente está redactando regulaciones y reglas para implementar el Decreto que institucionalizó los Nodos en 2016. Estas regulaciones son esenciales para dar forma al futuro de la gobernanza climática en el país.

² Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2019).

³ Ministerio de Cultura (2010).

⁴ Gobierno de Colombia (2018b).

⁵ Gobierno de Colombia (2015b).

⁶ García Arbeláez et al. (2016).

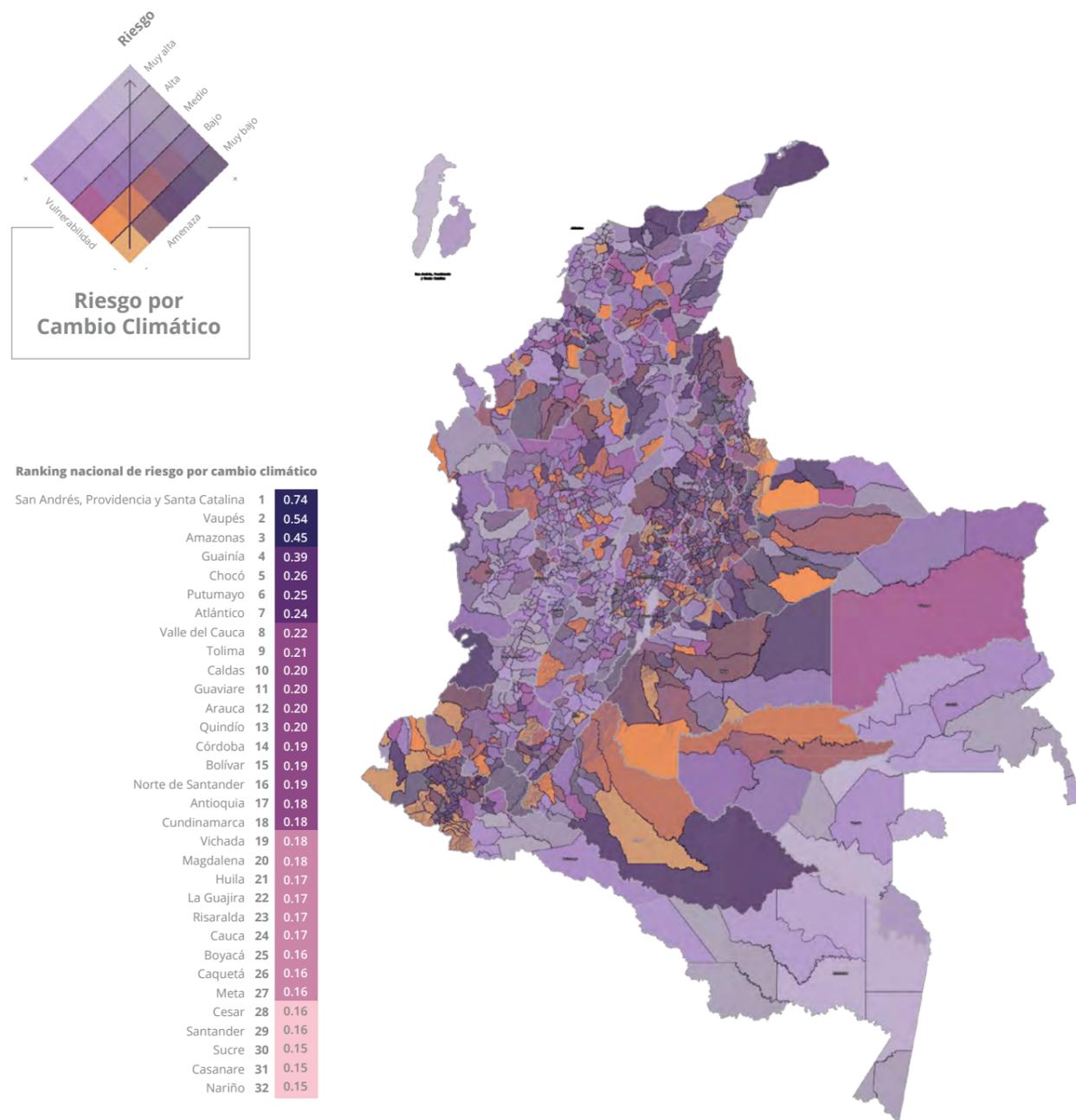
⁷ Gobierno de Colombia (2015).

⁸ Para una lista completa de leyes y políticas sobre cambio climático en Colombia, ver: <https://climate-laws.org/cclow/geographies/colombia>

⁹ Gobierno de Colombia (2018).

¹⁰ Gobierno de Colombia (2017c).

Figura 1. Mapa de riesgos por cambio climático en Colombia. Fuente: Gobierno de Colombia (2017).



INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS A TRAVÉS DE REGIONES EXCEPCIONALMENTE DIVERSAS

A pesar de los avances en la incorporación del cambio climático en diferentes instrumentos de planeación, en Colombia se mantiene la dificultad de integrar estrategias en los niveles sectorial, nacional y territorial. Los Nodos son la estrategia emblemática de Colombia para crear una contraparte territorial fuerte para el nivel nacional y emitir una coordinación de política climática entre diferentes niveles de gobierno. El MinAmbiente empezó el proceso de formarlos en 2010,¹¹ con el objetivo principal de desarrollar planes integrales de gestión del cambio climático alineados con la política nacional y estrategias que respondan al contexto territorial y sociodemográfico de las diferentes regiones de Colombia.

Para alcanzar este objetivo, las composiciones de los Nodos son configuraciones únicas, incluyentes, individualizadas y están constituidos por actores de gobierno, sociedad civil, academia y sectores privados regionales y locales. Con frecuencia, los Nodos tienen una fuerte participación por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs), instituciones regionales propias del contexto colombiano (ver Cápsula 1).

CÁPSULA 1. ¿QUÉ SON LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES?

El contexto colombiano tiene instituciones responsables de los asuntos ambientales regionales que juegan un papel clave en el futuro de los Nodos. Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CARs) son entidades corporativas públicas legales que supervisan una unidad geopolítica o hidrográfica. Las CARs son financiera y administrativamente autónomas. Se encargan de gestionar los recursos ambientales y naturales dentro de su jurisdicción buscando sostenibilidad. La Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales (ASOCARS) agrupa a las 33 CARs en el país, ejerce un rol de coordinación y las representa en las discusiones con instituciones nacionales.

Varias de las CARs han trabajado desde antes de la conformación de los Nodos en cambio climático. Hay más de 30 de ellas a lo largo del país, pero la visión regional apuntaba a territorios más amplios, resultando en la creación de los nueve Nodos, agrupando, en la mayoría de los casos, a varias de ellas. La mayoría de las CARs impulsan desarrollo de los Planes Integrales Territoriales de Gestión del Cambio Climático, muchos de los cuales ya están terminados y guían a los territorios en términos de acciones de adaptación y mitigación. Por ejemplo, la CAR Cundinamarca ha desarrollado diferentes materiales para la educación de los actores interesados.



Mapa de las Corporaciones Autónomas Regionales de Colombia (CARs). Fuente: MinAmbiente (2020).

¹¹ Gobierno de Colombia (2011).



NODOS REGIONALES DE CAMBIO CLIMÁTICO

Los Nodos Regionales de Cambio Climático son mecanismos innovadores de gobernanza colaborativa, diseñados para alcanzar uno de los objetivos clave de Colombia en materia de cambio climático: Garantizar que el 100 % del territorio nacional tenga un plan apropiado al contexto, para adaptarse a los impactos del cambio climático y mitigar las emisiones de GEI. Debido a la diversidad geográfica y demográfica del país, el SISCLIMA resalta la importancia de la planeación territorial. Los Nodos son la instancia coordinadora clave del SISCLIMA a nivel regional y se diseñaron para facilitar la planeación entre los actores que tienen retos comunes debido a sus ecosistemas compartidos y contextos económicos y sociales similares. El potencial transformador de los Nodos depende de que los gobiernos regionales se coordinen entre sí y vinculen a la sociedad civil, el sector privado, la academia y comunidades locales para planear en conjunto acciones climáticas para la resiliencia y el desarrollo sostenible.

CÁPSULA 2. EL ORIGEN DE LOS NODOS REGIONALES DE CAMBIO CLIMÁTICO DE COLOMBIA.

La visión de los Nodos se origina en la región del Eje Cafetero, compuesta por cuatro departamentos. En esta región, conocida como el "triángulo del café", los gobiernos Departamentales y las CARs lideraron un programa piloto en 2007. Los gobiernos diseñaron la "Agenda para el Desarrollo Sostenible de la Eco-región Eje Cafetero", reconociendo que la región enfrentaba retos socio-ecológicos y de desarrollo similares. Se unieron para formar el Nodo Regional Eje Cafetero para facilitar la cooperación regional a largo plazo e integrar varias jurisdicciones e intereses gubernamentales para alcanzar una aproximación eco-regional.

Buscando una estrategia para empoderar a las entidades territoriales y a la población local para fortalecer la gestión del cambio climático en Colombia, el MinAmbiente decidió usar este modelo para la creación de los Nodos Regionales de Cambio Climático en 2010. Actualmente, el MinAmbiente, a través de la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo, continúa siendo el actor principal que promueve e impulsa el trabajo de los Nodos.

Fuente: Corporación Autónoma Regional de Risaralda y Universidad Central del Valle (2017).

CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL Y COMPOSICIÓN FLUCTUANTE

El SISCLIMA tiene dos componentes: los Nodos y la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC), la cual coordina al SISCLIMA. La Figura 2 y la Cápsula 4 muestran la ubicación y la composición de los nueve Nodos. Según el decreto del SISCLIMA, cada Nodo necesita tener un mínimo de representación por parte de diferentes autoridades gubernamentales y otros actores (ver cápsula 3).

Los Nodos están en continua coordinación con el MinAmbiente a través de su Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo. La Dirección nombra un funcionario que se comunica directamente con las correspondientes secretarías técnicas de los diferentes Nodos y establece el mecanismo de trabajo con los Nodos y los objetivos de capacitación para los mismos. La coordinación se realiza teniendo como base el plan de trabajo del MinAmbiente.

Aunque los Nodos están establecidos por Decreto, no cuentan con personería jurídica independiente, lo que significa que no pueden adquirir o poseer activos, canalizar recursos financieros o tomar acciones legales. **Esta falta de capacidad para la búsqueda y gestión de financiamiento y el manejo directo de recursos representa una brecha crítica en el diseño de los Nodos.** Si bien sus actividades se pueden financiar mediante los presupuestos de las diferentes instituciones que constituyen cada Nodo, el Nodo mismo no puede solicitar presupuesto del gobierno nacional, por lo que depende de las voluntades de las entidades que lo conforman.

Al no ser posible asignar fondos por fuera de las jurisdicciones territoriales previamente existentes (como departamentos o municipios) y dado que los fondos de una jurisdicción no pueden gastarse en una jurisdicción diferente, al reunir diferentes jurisdicciones territoriales, el presupuesto de un Nodo depende de la voluntad y el sistema de gestión de cada jurisdicción. **Esta limitación organizacional tiene consecuencias importantes, ya que los Nodos no tienen presupuesto autónomo y no pueden implementar proyectos y contratar personal de forma independiente.**

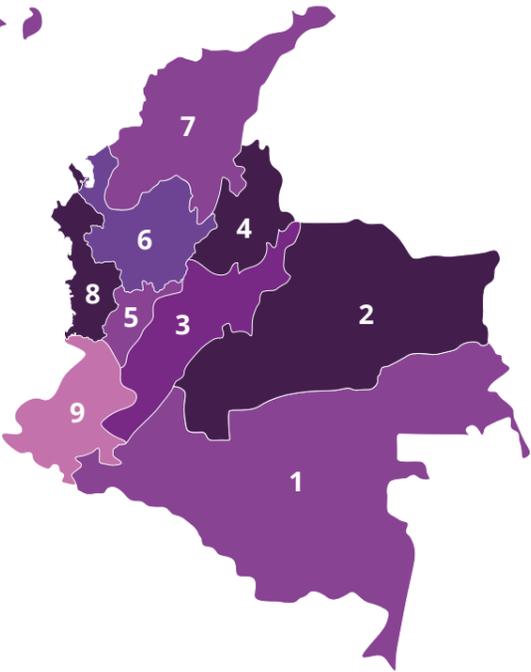
La mayoría de los representantes que participan en los Nodos tienen formación técnica y no están a la cabeza de las instituciones que representan. En muchos casos, son consultores con un contrato a término fijo y proveen experiencia y apoyo a una institución representada en un Nodo. La mayoría tienen otras obligaciones y responsabilidades paralelas que, en el mejor de los casos, son complementarias, pero a menudo, temáticamente diferentes. Por ejemplo, en algunos Nodos, los representantes de algunas instituciones -como en el caso de la CAR o la Alcaldía - se trata de un consultor contratado para trabajar en gestión del riesgo de desastres.

CÁPSULA 3. REPRESENTACIÓN DE DIFERENTES ENTIDADES Y ACTORES EN LOS NODOS REGIONALES.

El Decreto que estableció el SISCLIMA determina la representación institucional mínima que debe tener cada Nodo. Cada uno debe incluir representantes de:

- El Decreto que estableció el SISCLIMA determina la representación institucional mínima que debe tener cada Nodo. Cada uno debe incluir representantes de:
- Departamentos
- Municipios
- Corporaciones Autónomas Regionales
- Gremios/Sector privado
- Academia
- Institutos de Investigación
- Entidades sin ánimo de lucro
- Unidad de Parques Naturales Nacionales de Colombia (PNNC)
- Un representante del Consejo Territorial para la Gestión del Riesgo de Desastres

Fuente: Gobierno de Colombia (2016b).



NODOS REGIONALES DE CAMBIO CLIMÁTICO

- 1 Amazonia
- 2 Orinoquia
- 3 Centro Andino
- 4 Norandino
- 5 Eje Cafetero
- 6 Antioquia
- 7 Caribe e insular
- 8 Pacífico Norte
- 9 Pacífico Sur

DIVERSIDAD ENTRE LOS NODOS

Los nueve Nodos son únicos y varían ampliamente en tamaño y composición. La **composición de cada Nodo refleja características ambientales, socioeconómicas, topográficas y geopolíticas únicas.**¹²

Un Departamento puede participar en más de un Nodo, y solamente dos de los nueve Nodos están conformados por un solo Departamento (Antioquia y Pacífico Norte/Chocó). Por ejemplo, el Nodo Amazonas incluye seis Departamentos que tienen ecosistemas comunes y donde las autoridades Departamentales y las comunidades enfrentan retos similares relacionados con el cambio climático. Este Nodo reúne a la mayoría de las comunidades indígenas del país. De otro lado, Antioquia y Chocó fueron concebidos como Nodos independientes con la participación de sólo un Departamento porque sus circunstancias ambientales y sociales los hacen diferentes a los Nodos cercanos.

<p>1</p> <p>AMAZONIA</p> <p>Departamentos Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Vaupés, Putumayo</p>	<p>2</p> <p>ORINOQUIA</p> <p>Departamentos Meta, Casanare, Vichada, Arauca</p>	<p>3</p> <p>CENTRO ANDINO</p> <p>Departamentos Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Bogotá, Huila</p>
<p>4</p> <p>NORANDINO</p> <p>Departamentos Norte de Santander, Santander</p>	<p>5</p> <p>EJE CAFETERO</p> <p>Departamentos Caldas, Risaralda, Quindío, Valle del Cauca</p>	<p>6</p> <p>ANTIOQUIA</p> <p>Departamento Antioquia</p>
<p>7</p> <p>CARIBE E INSULAR</p> <p>Departamentos La Guajira, Bolívar, San Andrés y Providencia, Sucre, Córdoba, Magdalena, Atlántico, Cesar</p>	<p>8</p> <p>PACÍFICO NORTE</p> <p>Departamento Chocó</p>	<p>9</p> <p>PACÍFICO SUR</p> <p>Departamentos Cauca, Nariño, Valle del Cauca</p>

Figura 3: Estructura y Composición de los Nodos Regionales de Cambio Climático. Fuente: Gobierno de Colombia (2016b).

MISIÓN CLAVE Y FUNCIONES EN PRÁCTICA

Las principales funciones de los Nodos incluyen **coordinar entre diferentes niveles de gobierno** ((nacional, departamental y municipal), **identificar lecciones para replicar y apoyar la participación para la planificación climática a escala apropiada.** Según el decreto que los institucionalizó, los Nodos son responsables de "promover, acompañar y apoyar la implementación de las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y acciones en materia de cambio climático en las regiones. Su finalidad es lograr la coordinación interinstitucional entre el nivel central y territorial para promover las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y acciones de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero y adaptación en materia de cambio climático, articulados con los procesos de planificación y ordenamiento territorial y gestión integral del riesgo"¹³

En las diferentes entrevistas realizadas, se reflejó una desconexión entre los ministerios y autoridades sectoriales relevantes y los niveles regional y municipal. Actualmente, sólo el MinAmbiente trabaja con los Nodos directamente, aunque según un funcionario del mismo, en el momento se están realizando intentos con otros sectores. En este momento la relación de los Nodos con otros sectores relevantes, claves para la adaptación y mitigación del cambio climático, se realiza a través de empresas o gremios, desde una aproximación con el sector privado más que a través de una visión sectorial integral.

Los Nodos también tienen la misión de identificar exitosamente las **experiencias de las comunidades**, buscando replicarlas en otras regiones del país. Es así que las funciones fundamentales incluyen **identificar iniciativas exitosas a diferentes escalas** (local, municipal, departamental) y **replicar esas prácticas** a lo largo de los territorios de los Nodos.

La Política Nacional de Cambio Climático de 2017 establece que los Nodos deben **apoyar la formulación e implementación de los Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático Territoriales** y reitera el papel crucial de los Nodos en la coordinación interinstitucional a nivel regional. También deben apoyar a los municipios en la **planeación del desarrollo local y su integración con planes, programas o proyectos** relacionados con mitigación y adaptación al cambio climático.

De la misma manera, los Nodos podrían **ampliar la participación de entidades territoriales y actores no gubernamentales en la formulación de la política nacional** en el desarrollo de planes de adaptación al cambio climático sectoriales y territoriales y en la implementación de acciones de mitigación del cambio climático.¹⁴

¹²Gobierno de Colombia (2013).

¹³Gobierno de Colombia (2016b).

¹⁴Ibid.

CÁPSULA 4: ACTORES Y ENTIDADES QUE PARTICIPAN EN LOS NODOS: DOS EJEMPLOS

Las instituciones y actores que participan varían a lo largo de los Nodos. Abajo hay dos ejemplos de cómo es la representación en los Nodos en la práctica.

NODO EJE CAFETERO



GOBIERNO

Gobiernos Departamentales:

- Gobernación del Quindío
- Gobernación de Caldas
- Gobernación del Valle del Cauca

Autoridades Municipales:

- Municipio de Pereira
- Municipio de Ulloa
- Municipio de Ansermanuevo
- Asociación Municipal del Eje Cafetero
- Municipio de Mistrató
- Municipio de Tuluá
- Municipio de Armenia



EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

- Servicio de Agua en Pereira (Aguas y Aguas de Pereira)
- Servicio de Alcantarillado de Armenia (Empresas Públicas de Armenia)



CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL

- Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER)
- Corporación Autónoma Regional de Caldas (CORPOCALDAS)
- Corporación Autónoma Regional de Quindío (CRQ)
- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC)



SOCIEDAD CIVIL

- Global Shapers, una red comunitaria global de jóvenes.
- Fundación TUKAY, una organización sin ánimo de lucro que trabaja en educación ambiental.
- ICLEI – Gobiernos locales para la Sostenibilidad, Colombia.



SECTOR PRIVADO

- Asociación de productores de leche de Pereira, ASOLACP
- Asociación Colombiana de Actores de Mercado de Carbono, ASOCARBONO
- Federación Colombiana de Ganaderos, FEDEGAN
- Federación Nacional de Productores de Panela, FEDEPANELA



ACADEMIA

- Universidad Nacional de Colombia
- Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA

NODO ANTIOQUIA



GOBIERNO

Gobiernos Departamentales:

- Gobernación de Antioquia

Autoridades Municipales:

- Secretaría Ambiental del Área Metropolitana del Valle de Aburrá



EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

- Empresa de Servicios Públicos de Medellín, EPM



CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL

- Corporación Autónoma Regional de Antioquia, CORANTIOQUIA
- Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare, CORNARE



SOCIEDAD CIVIL

- WWF



SECTOR PRIVADO

- Eco acciones y Gaia Servicios Ambientales, compañías que ofrecen servicios de gestión ambiental y de riesgo.
- Cooperativa de Lácteos de Antioquia, Colanta.
- Cámara Colombiana de Construcción, CAMACOL



ACADEMIA

- Universidad Técnica de Antioquia

CÓMO TRABAJAN LOS NODOS EN LA PRÁCTICA

La lógica para establecer los Nodos en el territorio colombiano es sólida, pero los Nodos no tienen el estatus legal ni suficiente claridad en su misionalidad para alcanzar los resultados deseados.

el estatus legal ni suficiente claridad en su misionalidad para alcanzar los resultados deseados.

Sin el estatus legal reconocido de una organización, los Nodos no pueden actuar como implementadores directos de proyectos, ni manejar recursos financieros directamente. Más allá de la misión general de los Nodos establecida por el decreto, no hay mayor orientación nacional que especifique o limite el papel que los Nodos deben desempeñar. El gobierno nacional no establece las herramientas y estrategias que deben habilitar estas funciones para su puesta en práctica. Esto resulta en un entendimiento amplio y diverso de las tareas y prioridades principales de los Nodos por parte de los actores gubernamentales nacionales (ver Cápsula 5).

Más aún, los Nodos operan siguiendo un principio de acción voluntaria y no tienen personal asignado de forma exclusiva. Tienen una naturaleza no obligatoria y cada Nodo establece sus propias regulaciones operativas, así como un plan de acción a cuatro años, el cual a menudo se percibe como no obligatorio y más como un acuerdo de voluntades por parte de las entidades que participan en el Nodo. En la vasta mayoría de casos, a los representantes asignados de las diferentes instituciones que constituyen el Nodo no se les asignan solamente las responsabilidades del Nodo, muchos de ellos también son responsables de la gestión del riesgo de desastres al interior de la jurisdicción de la organización y tienen otros deberes relacionados con cambio climático, como supervisar los Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático.

CÁPSULA 5: TAREAS Y RESPONSABILIDADES (NO) OFICIALES DE LOS NODOS

Muchas de las ideas presentadas en la sección de retos y recomendaciones se basan en opiniones provenientes de los niveles regional y local. Sin embargo, los actores a nivel nacional creen que el trabajo de los Nodos debe estar dirigido a las siguientes tareas (algunas ya están establecidas en el Decreto 298).



Gobernanza colaborativa

- Actuar como canales de comunicación e intermediarios de doble vía entre los niveles nacional y regional.
- Apoyar al gobierno nacional en el monitoreo de los Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático (PIGCC)
- Compilar y reportar problemas y soluciones regionales y locales y elevarlos a las instancias o entidades nacionales.



Visión e inclusión

- Identificar prioridades y construir una visión regional para la mitigación y la adaptación.
- Facilitar la comunicación y promover la representación de diferentes actores y sectores.



Implementación de acciones climáticas

- Promover iniciativas a nivel regional y local.
- Enlazar gestión del riesgo de desastres y cambio climático.
- Ayudar a encauzar recursos, crear planes y proveer lineamientos técnicos a nivel regional y local.
- Ser canales a través de los cuales los proyectos, leyes, iniciativas, etc., se difunden a nivel regional y local.



Operaciones

- Establecer sus mecanismos operativos de forma autónoma.
- Solventar sus propios fondos para sus operaciones cotidianas.

Fuente: Entrevistas

Los Nodos siguen varios pasos en la implementación de sus planes de acción. Primero, los Nodos necesitan identificar actores clave que deberían participar, basados en roles e intereses. Segundo, deben escoger una institución constituyente que funcione como secretaria técnica del Nodo. Por ejemplo, la secretaria técnica del Nodo Caribe e Insular es manejada por La Corporación Autónoma Regional de La Guajira y la secretaria del Nodo Pacífico Norte la ejerce el Instituto de Investigación Ambiental del Pacífico (IIAP). Tercero, las instituciones constituyentes definen sus mecanismos internos de operación y toma de decisiones y diseñan un plan de acción. Dicho plan de acción debe facilitar una visión compartida con iniciativas concretas para alcanzar las metas y objetivos establecidos por el Nodo y deben alcanzar los objetivos de reducir la vulnerabilidad del territorio, aumentar su resiliencia y evitar el crecimiento acelerado de las emisiones de GEI.¹⁵

En la práctica, los Nodos son vistos por diferentes actores de los departamentos y municipios, como una **oportunidad para resaltar el tema de cambio climático, manejar recursos internos de tal forma que se fortalezca la gestión del cambio climático y se asegure el financiamiento de las iniciativas de mitigación y adaptación en las entidades locales.**¹⁶ No obstante, el SISCLIMA no anticipa mecanismos y estrategias concretas que permitirían a los Nodos ir más allá de las funciones de coordinación.

CÁPSULA 6: EL CASO DEL NODO EJE CAFETERO

A pesar de aún tener dificultades en términos de comunicación vertical e integración con los sectores, el Nodo Eje Cafetero es el más avanzado en Colombia. Entender su historia facilita una hoja de ruta hacia la réplica que podría ser útil en otros contextos.

El Nodo Eje Cafetero fue creado de forma autónoma por las instituciones regionales que lo componen, las cuales tenían una larga tradición de concebir al área como una región con una visión que supera las divisiones sociopolíticas. El Nodo se ha posicionado como una región, no solo a causa de las condiciones culturales y ambientales, sino también debido a la histórica facilidad para el intercambio y el desplazamiento dentro de este territorio.

Este punto es crucial. Ya que fue una iniciativa ascendente que empezó orgánicamente en la región, las instituciones y los actores tienen un fuerte compromiso con el Nodo y con los ideales que guiaron sus comienzos. Este Nodo ha sido creativo para encontrar estrategias que le permitan superar limitaciones financieras y problemas que surgen como resultado de cambios en las administraciones. También han podido consolidar un equipo técnico fuerte, que respalda al Nodo. Al posicionar en la agenda regional el trabajo que realizan, el Nodo ha logrado asegurar el compromiso de los directivos de las instituciones.

¹⁵ Gobierno de Colombia (2013).

¹⁶ Ecoversa (2017).



IMPORTANCIA Y RESULTADO

Los Nodos son la iniciativa emblemática de Colombia para establecer una contraparte territorial sólida al nivel nacional y lograr la coordinación de políticas climáticas entre diferentes niveles de gobierno. Apuntan fundamentalmente a la apropiación local y regional de estrategias e iniciativas nacionales. Sin embargo, los Nodos no han cumplido con esta visión por completo y su desempeño refleja la dificultad del trabajo en acción climática a diferentes escalas.

Los retos más importantes están relacionados con los recursos financieros y humanos de los Nodos, la definición de su alcance, su incidencia a nivel nacional y la voluntad política territorial. Muchos de estos retos ya se reconocen en el país y el gobierno nacional está considerando actualmente reformas normativas para aumentar la eficacia de los Nodos. Concretamente, el gobierno está debatiendo la falta de recursos y la debida consideración de las complejidades regionales y locales al interior del diseño institucional de los Nodos. El gobierno también está diseñando una estrategia para permitir la participación de los Nodos en la CICC y conectarlos con actores relevantes para el clima como aliados clave en la implementación de las NDC. En la siguiente sección ofrecemos nuestra perspectiva.



RETOS Y RECOMENDACIONES

Con una década de existencia, los Nodos aún no han alcanzado el potencial para integrar los diferentes niveles de gobernanza en la política climática. Mientras que el SISCLIMA ha logrado facilitar la coordinación interministerial a nivel nacional mediante la Comisión Intersectorial de Cambio Climático, los Nodos aún no han cumplido con su visión de integración territorial. Hoy, el gran reto continúa siendo lograr articular las diferentes estrategias y lineamientos que han surgido a nivel nacional con los planes integrales de gestión de cambio climático desarrollados a escala regional.¹⁷ Para que los Nodos den un paso adelante y cierren esta brecha, deben abordarse algunos retos.

MEJORAR LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LOS NODOS

Una de las principales barreras para la operatividad de los Nodos es la falta de recursos financieros requeridos para sostener sus operaciones cotidianas. En esencia, los recursos financieros de los Nodos actualmente dependen de lo que las mismas entidades que los conforman decidan asignar para su operación. Esto realmente representa un reto para las regiones con una deficiencia general de recursos - particularmente en un momento en el que los presupuestos regionales y locales se están reubicando a causa de las prioridades derivadas del Covid-19.

En general, los Nodos que tienen más recursos muestran mucho más progreso que aquellos que no los tienen. Un claro ejemplo es la CAR de las cuencas de los ríos Negro y Nare en la jurisdicción del Nodo Eje Cafetero, que tiene mayor nivel de recursos, comparada con, por ejemplo, la CAR del Departamento del Chocó (Nodo Pacífico Norte). Esta última tiene recursos limitados y enfrenta varios obstáculos socioeconómicos.

RECOMENDACIONES

- Si el nivel nacional exige ciertas funciones a los Nodos, debe proveer un marco habilitador frente a los recursos y apoyo necesarios. El nivel nacional debe asignar fondos adicionales (además de los fondos que las instituciones territoriales participantes proveen) para habilitar a los Nodos en el cumplimiento de sus funciones. De otra forma, este obstáculo recae sobre las instituciones regionales y locales, cuyos presupuestos son limitados - especialmente en el contexto de la respuesta y recuperación frente al Covid-19.
- Los recursos financieros deben canalizarse directamente hacia los Nodos, y no a través de consultorías con terceros. El nivel nacional debe proveer el apoyo financiero y las estrategias que garanticen la continuidad y que movilicen el compromiso de los niveles directivos de las entidades que conforman los Nodos.
- El trabajo de los Nodos no debe depender de lo que determine cada institución constituyente. El plan de trabajo debe desarrollarse en forma conjunta por los miembros del Nodo y guiar el trabajo de las instituciones que son parte del Nodo. Puede ser útil implementar herramientas para hacer seguimiento a los recursos destinados a los Nodos e involucrar a las entidades en la evaluación del trabajo realizado.
- El costo del desplazamiento desde áreas remotas y las limitaciones de presupuesto de las jurisdicciones relevantes, con frecuencia impiden la participación de grupos étnicos en las reuniones y actividades de los Nodos. El nivel nacional debe considerar proveer fondos especiales para apoyar a los grupos étnicos que hacen parte de los Nodos.



¹⁷ Gobierno de Colombia (2019).

FORTALECER LOS RECURSOS HUMANOS DE LOS NODOS

Existe gran heterogeneidad en las capacidades de los diferentes Nodos.¹⁸ Mientras el Nodo Regional Eje Cafetero tiene mayor capacidad para la coordinación interinstitucional, otros Nodos, como el Pacífico Norte y el Amazonas, presentan dificultades en sus operaciones. Por ejemplo, al preguntar acerca de las reuniones recientes del Nodo Pacífico Norte, los representantes expresaron que como resultado de la diversidad de los actores y los recursos limitados, no les fue posible reunirse con regularidad – en algunos casos habiendo pasado más de un año entre reuniones.

En algunos casos falta la capacidad técnica relacionada con el cambio climático. Por ejemplo, en Antioquia, el Nodo notó que ningún miembro del personal se dedica exclusivamente al tema de cambio climático. Los servidores públicos que se asignan para participar en el Nodo tienen múltiples tareas a realizar. Aún más, el personal asignado con frecuencia cambia cada cuatro años con la administración política, lo que afecta la planeación a largo plazo, que es crucial para la política y acción efectiva sobre adaptación y mitigación del cambio climático. En otros casos, aquellos que realizan las tareas de los Nodos son consultores temporales. De esta forma, se da una pérdida sustancial de conocimiento institucional que afecta a los Nodos cuando abandonan la administración.

RECOMENDACIONES:

- Deben asignarse funcionarios estratégicos que representen las instituciones (no consultores externos) para participar en los Nodos.
- A su vez, estos representantes institucionales deben estar familiarizados con los retos sobre cambio climático en la región, capacitados en coordinación interinstitucional e idealmente no estar sobrecargados con otras responsabilidades.

ESTABLECER UN MARCO HABILITANTE PARA EL PODER Y EL IMPACTO

Un representante de un Nodo explicaba que ‘la adaptación al cambio climático sucede a nivel local’, y aun así, la información sobre las prioridades y sobre lo que se implementa a nivel local ‘no tiende a reflejarse en instrumentos de política a nivel central (nacional)’.¹⁹ Por ejemplo, los entrevistados declararon que los análisis de vulnerabilidad disponibles en diferentes regiones no se vieron suficientemente reflejados en la Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático presentada a la CMNUCC (Nodo Pacífico Sur). Así mismo, la información climática y los datos técnicos desarrollados a nivel nacional con frecuencia no llegan a las regiones y municipios ni reflejan la diversidad del país.

Con frecuencia, los tomadores de decisión de alto nivel no participan activamente en los Nodos. Los representantes seleccionados usualmente son personal gubernamental o contratistas que tienen otras tareas en sus manos y no tienen mayor poder en la toma de decisiones. Como resultado, los Nodos a menudo expresan una falta de poder en la toma de decisiones. Además, aunque las reuniones de coordinación de los Nodos se realizan y son importantes, los Nodos tienen poder limitado para asumir actividades adicionales concretas. Este poder limitado es resultado de la falta de recursos financieros y de la imposibilidad de incidir en la toma de decisiones para aquellos que participan en las reuniones del Nodo (ver las recomendaciones arriba). La falta de avance e impacto real sobre los instrumentos y las políticas nacionales afecta la motivación de los participantes en los Nodos.

El objetivo unilateral e incondicional de la NDC de Colombia es reducir sus emisiones GEI globales en un 51% para el año 2030.²⁰ Para alcanzar esta meta, se incluyen los siguientes sectores: Agricultura, Silvicultura y Otros Usos del Suelo (AFOLU), industria, suministro de energía, manejo de residuos residenciales y comerciales y transporte. Pero existe una desconexión entre los ministerios sectoriales y los niveles regional y municipal. Actualmente, mientras que el MinAmbiente trabaja directamente con los Nodos, la conexión de estos con otros sectores altamente relevantes que desempeñan un papel clave en la adaptación y mitigación al cambio climático, tiene lugar indirectamente a través de empresas del sector privado más que con una visión sectorial pública. Por ejemplo, en los Llanos Orientales, que cuentan con vastos recursos petroleros, empresas privadas/públicas están representadas en el Nodo, en lugar de un representante gubernamental del sector energético.

RECOMENDACIONES:

- Para alcanzar los objetivos establecidos en sus planes de acción y contribuir mejor al logro de la NDC, los Nodos necesitan representación a nivel nacional, más poder en la toma de decisiones, apoyo del MinAmbiente y una conexión más directa con los sectores relevantes.
- Representación: Los Nodos necesitan un espacio para participar en los procesos de toma de decisiones a nivel nacional, con al menos una silla en la CICC. Esto haría posible una representación justa de los niveles regional y local y permitiría flujo de información territorial hacia el nivel nacional.
- La información climática desarrollada a escala nacional debería estar acompañada de procesos de apropiación del conocimiento en las regiones y municipios que asegure que la información es comprendida y utilizada a nivel territorial.
- Eficacia y poder: El MinAmbiente debe fortalecer el equipo que apoya a los Nodos para desarrollar mejores herramientas y lineamientos que permitan generar información y procesos en las regiones, facilitando una mejor integración entre los diferentes sectores y los Nodos. Esto en definitiva contribuirá a la implementación de acciones regionales requeridas para alcanzar la NDC.
- El MinAmbiente debe proveer las herramientas requeridas, orientando con pasos concretos a los Nodos para que materialicen sus planes de acción. A su vez, los planes de acción necesitan ser concretos, trascender administraciones y guiar las acciones de las entidades involucradas.
- Para comprometer a los tomadores de decisiones clave, los Nodos podrían establecer reuniones periódicas obligatorias con los directivos y tomadores de decisión de las entidades (dependiendo de las necesidades de cada Nodo, las reuniones podrían ser anuales).
- Vincular a los sectores relevantes: Ya que las principales fuentes de las emisiones de GEI del país vienen del sector AFOLU,²¹ hay una necesidad urgente para que los Nodos y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural coordinen acciones relevantes para que el gobierno local pueda efectivamente contribuir a la reducción de las emisiones en el sector.
- Con respecto a la adaptación, el vínculo entre los planes sectoriales y territoriales de es débil y hay una necesidad urgente de integrarlos.

¹⁸ Gobierno de Colombia (2019); Ecovera (2017).

¹⁹ Entrevista con el Nodo Andes Centro Oriental (2020).

²⁰ Gobierno de Colombia (2015).

²¹ Ibid.

ADAPTAR EL ALCANCE Y LA GOBERNANZA DE NODOS SELECCIONADOS

El alcance de algunos Nodos es vasto. La diversidad que abarcan los Nodos individuales puede limitar su eficacia. Fundamentalmente, las necesidades, prioridades y visiones de los diferentes integrantes de algunos Nodos son en ocasiones incompatibles y llevan a algunas instituciones a trabajar de forma independiente, lo que perjudica la misma razón de ser de los Nodos. La composición geográfica de algunos Nodos dificulta la habilidad de organizar exitosamente reuniones de coordinación con todos los actores relevantes. Por ejemplo, un representante del Nodo Pacífico Sur declaró que la zona Andina incluida en este Nodo tiene poco que ver con el resto del territorio del Nodo en términos de cultura, condiciones socioeconómicas y geografía, lo que determina los aspectos climáticos que enfrentan y sus prioridades. Otros Nodos cubren territorios extremadamente amplios. Por ejemplo, el Nodo Amazonas cubre gran parte del territorio colombiano y seis departamentos. Un ejemplo más es el Nodo Caribe e Insular, que incluye a San Andrés y Providencia, dos grupos de islas en el Mar Caribe a más de 700 km del continente.

Hay una percepción generalizada en algunas regiones que lo que constituye una región fue impuesto desde el nivel nacional y no completamente basado en la visión de la región y su entendimiento propio. El nacional y no completamente basado en la visión de la región y su entendimiento propio. El único Nodo que desde el comienzo determinó cómo debía definirse su región fue el Nodo Eje Cafetero.

Ser flexibles y pensar en jurisdicciones más tradicionales y mecanismos de gobernanza existentes pueden ofrecer la clave para encontrar un alcance para cada Nodo que mejor responda a las condiciones y visiones únicas de cada región. Muchos departamentos han desarrollado grupos de trabajo sobre cambio climático (ej. Mesas Departamentales de Cambio Climático) que actualmente trabajan bien, avanzando en una agenda para los territorios y desarrollando acciones concretas hacia los planes integrales de gestión de cambio climático. Los departamentos mismos tienen más recursos disponibles e influencia en sus jurisdicciones para generar impacto real. Como se declaró en las entrevistas, estos grupos de trabajo no tienen una relación clara con los Nodos y el papel que deben desempeñar dentro de ellos. Las Regiones Administrativas y de Planeación Especial (RAPE) son entidades públicas supra regionales que buscan promover e integrar los planes de desarrollo social, económico y ambiental y unir a los diferentes departamentos. Las RAPE tienen personería jurídica, un estatus legal que les da la habilidad de manejar sus propios recursos financieros,²² y son creadas por acuerdo entre los gobiernos locales con la aprobación de las respectivas Corporaciones Autónomas. Estas figuras pueden ser ejemplo clave en la conformación y operatividad de los Nodos.

Los acuerdos de gobernanza pueden mejorarse en algunos Nodos. Por ejemplo, dado que la mayoría de los Nodos reúnen a más de un departamento, el trabajo relacionado con el Nodo es más dinámico en el departamento donde se encuentra la secretaría técnica. Tanto en el Nodo Llanos Orientales como en el Nodo Andes Norte, por ejemplo,

existen dificultades causadas por la permanencia de las secretarías técnicas en un departamento por varios años, llevando en parte a los otros departamentos constituyentes a sentirse 'dejados de lado'.

RECOMENDACIONES:

- Los Nodos no deben ser una solución estandarizada para todas las regiones de Colombia. Es necesario reajustar el alcance de algunos Nodos para atender a las condiciones únicas y las visiones regionales propias y construir sobre mecanismos de gobernanza que ya están en marcha y funcionan bien. Dos ejemplos prominentes son grupos departamentales de trabajo sobre cambio climático existentes (Mesas Departamentales de Cambio Climático) y las RAPE.
- Los Nodos son mecanismos insignia para la coordinación e integración de políticas en Colombia. Mientras se conserven, la composición geográfica de cada Nodo puede reevaluarse y ajustarse, siempre en estrecha colaboración con los actores gubernamentales regionales, locales y nacionales. Concretamente, en algunas regiones, las áreas podrían redefinirse y reajustarse a escala departamental. Los gobiernos departamentales han mostrado que pueden ser actores adecuados para hacerse cargo (rotar) de las secretarías técnicas de los Nodos.
- Considerar la posibilidad de involucrar instituciones del ámbito regional en cada Nodo, como las RAPE. Estas tienen un enfoque regional y sus recursos, apalancamiento, impacto e influencia pueden potenciar los Nodos. En el Nodo Centro Oriente Andino, por ejemplo, la secretaría técnica se trasladó recientemente a la RAPE de la Región Central con resultados promisorios.
- Establecer reglas claras para las secretarías técnicas para rotar o para cada que cada departamento tenga su propia secretaría.

MOSTRAR VOLUNTAD POLÍTICA TERRITORIAL E INCORPORARLA EN LA VISIÓN REGIONAL A LARGO PLAZO

Con frecuencia se priorizan otras necesidades por encima del cambio climático a nivel regional y local. Por ejemplo, en el Nodo Pacífico Norte, el tema de cambio climático no cuenta con la priorización necesaria de cara a otras necesidades urgentes en una región con niveles significativos de pobreza y algunos de los más altos índices de violencia y conflicto en el país. Actualmente, la respuesta y recuperación al Covid-19 presentan otra prioridad urgente que compite con la necesidad de trabajo en cambio climático. Además, la acción climática no es tan popular a nivel local porque los resultados de los proyectos usualmente se dan a largo plazo y no son visibles de inmediato. Los impactos tangibles de los proyectos de adaptación usualmente necesitan más que los cuatro años que dura una administración política.

Muchos instrumentos de planeación necesarios ya se están usando en las regiones. Pero para muchas entidades, gestores y funcionarios, es difícil entender cómo se integran estos instrumentos territoriales (por ejemplo planes gubernamentales de desarrollo, planes de uso de la tierra, planes de cambio climático, entre otros) entre sí en el territorio y justificar la inversión de recursos en las iniciativas de cambio climático.

La visión de diferentes áreas de algunos Nodos es a veces irreconciliable. Como resultado, las diferentes instituciones tienen agendas paralelas y persiguen sus propios intereses, sin seguir los lineamientos o planes de acción generados por el Nodo en su conjunto. Por ejemplo, en el Nodo Caribe e Insular, los diferentes departamentos están realizando un trabajo interesante de forma separada y solamente consolidan sus acciones para reportarlas a nivel del Nodo, sin que el Nodo les traiga a las regiones un valor agregado real.

La cooperación internacional tiene impacto en los Nodos. En el Nodo Antioquia, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estuvo involucrada en el apoyo del desarrollo del PIGCC del departamento. Mientras este proyecto estaba en ejecución, el Nodo hizo grandes avances y tuvo resultados importantes. Sin embargo, una vez terminado, la gestión del Nodo colapsó y no se ha recuperado aún.

RECOMENDACIONES:

- El cambio climático debe priorizarse por el nivel político territorial para ser priorizado en los respectivos planes de acción. Se necesitan señales claras de la priorización en la política por parte de tomadores de decisión estratégicos a nivel regional y local. Las iniciativas climáticas deben reconocerse e incorporarse en las estrategias e instrumentos a largo plazo.
- Los actores políticos necesitan dar señales claras de apoyo a la agenda climática. Las iniciativas deben integrarse a las estrategias e instrumentos apropiados a largo plazo en los niveles territoriales. Aunque el cambio climático se ha reconocido ampliamente como prioridad política (especialmente después de los eventos de La Niña en Colombia en 2010-2011), este necesita ser llevado a nivel territorial de forma coherente e integrarse con los diferentes sectores relevantes.
- De la misma forma, el cambio climático debe incorporarse en el desarrollo de las visiones regionales. Aún existen algunos municipios que no abordan el cambio climático en sus planes de desarrollo o en sus planes de ordenamiento territorial – instrumentos clave para la planeación de la adaptación y mitigación del cambio climático a nivel local. Lo mismo sucede con los planes de cambio climático que se están desarrollando a escala departamental y que no aportan recomendaciones específicas para incluir en otros instrumentos de planificación territorial.
- Las agencias multilaterales y bilaterales de cooperación deben integrar su trabajo a las estrategias locales y regionales a largo plazo y considerar cuidadosamente sus estrategias de salida en la etapa de diseño del proyecto. A pesar del apoyo decisivo que la cooperación internacional aporta al trabajo sobre cambio climático regional y localmente, es importante que los actores gubernamentales tengan las capacidades y recursos para sostener el trabajo después de que la cooperación se vaya, para que los logros no se vean diezmados al finalizar la intervención.

²² Gobierno de Colombia (2011).



RECURSOS CLAVE

Si bien los Nodos han sido cruciales en la política de cambio climático en el país durante diez años, la falta de documentación acerca de ellos es notable. Esta publicación busca cerrar esta brecha. Los enlaces para estos recursos también se incluyen en la bibliografía.

1

Las principales regulaciones que estipulan los Nodos están disponibles para descargar:

- Decreto 298 de 2016
- Política Nacional sobre Cambio Climático

2

WWF y MinAmbiente publicaron un estudio en 2013 que describe algunas de las herramientas que usan los Nodos regionales de cambio climático.

3

Para comprender mejor la realidad de cada Nodo, es fundamental estar familiarizado con el documento comisionado por el MinAmbiente que presenta un diagnóstico de los Nodos Regionales (Ecoversa, 2017). El acceso requiere una petición formal ante el MinAmbiente.

4

La Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático para la CMNUCC sirve para entender cómo se distribuyen las emisiones y la vulnerabilidad en Colombia.



REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

Este estudio de caso se basó en la valiosa experiencia de algunos expertos dentro y fuera del gobierno, quienes se pusieron a disposición para las entrevistas. Les agradecemos por su tiempo y por conferirnos su conocimiento.

Corporación autónoma de Valle del Cauca y Institución Educativa Unidad Central: Información y Difusión sobre Variabilidad y Cambio Climático: Preparándonos para el Cambio Climático. Nodo Regional de Cambio Climático Ecorregión Eje Cafetero. Convenio 0026 de 2013 CVC- UCEVA. Pereira: Milenio Editores e Impresores E.U.

Climate Change Laws of the World database, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Sabin Center for Climate Change Law. Consultado 7 de agosto de 2020: www.climate-laws.org

Departamento Administrativo Nacional de Estadística 2019: Información de los grupos étnicos en Colombia. Consultado 3 de julio de 2020: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-etnicos/informacion-tecnica>

Ecoversa 2017: Informe de Consultoría para brindar elementos técnicos en Materia de Cambio Climático, a las Autoridades Ambientales Regionales, a las Entidades Territoriales y demás Actores que Conforman los Nodos Regionales de Cambio Climático, para Mejorar La Coordinación Institucional entre los Niveles Nacional, Regional y Local, en el Marco de Implementación de la Política Nacional de Cambio Climático. Versión: 30/12/2017. Bogotá: Ecoversa.

García Arbeláez, C., G. Vallejo, M. L. Higgings y E. M. Escobar 2016: El Acuerdo de París. Así actuará Colombia frente al cambio climático. Cali: WWF-Colombia. 52 pp.

Gobierno de Colombia 1993: Ley 99 de 1993. Diario Oficial No. 41.146 de 22 de diciembre de 1993. Colombia.

Gobierno de Colombia 2000: Ley 629 de 2000. Diario Oficial No. 44.272 de 27 de diciembre de 2000. Colombia.

Gobierno de Colombia 2011: Documento Conpes 3700. Estrategia Institucional para la Articulación de Políticas y Acciones en Materia de Cambio Climático en Colombia. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia.

Gobierno de Colombia 2011b: Ley 1454 de 2011. Diario Oficial No. 48.115 de 29 de junio de 2011. Colombia.

Gobierno de Colombia 2013: Nodos Regionales de Cambio Climático: Articulando acciones e intereses frente al Cambio Climático. Bogotá: WWF, Ministry of Environment and Sustainable Development. Consultado 7 de agosto de 2020: https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/nodos-territoriales/250314_guia_nodos_reg_cambio_clima_v_1113.pdf

Gobierno de Colombia 2015: Contribuciones nacionalmente determinadas de Colombia. Consultado 7 de agosto de 2020: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Colombia%20First/Colombia%20INDC%20Unofficial%20translation%20Eng.pdf>

Gobierno de Colombia 2015b: Primer Informe Bienal de Actualización de Colombia. Bogotá: IDEAM, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento Nacional de Planeación, Cancillería. Consultado 7 de agosto de 2020: <https://unfccc.int/resource/docs/natc/colbur1.pdf>

Gobierno de Colombia 2016: Ley 1819 de 2016. Diario Oficial No. 50.101 de 29 de diciembre de 2016. Colombia.

Gobierno de Colombia 2016b: Decreto 298 del 24 de febrero de 2016. Colombia.

Gobierno de Colombia 2017: Tercera Comunicación Nacional De Colombia a La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático (CMNUCC). Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. Bogotá: IDEAM, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento Nacional de Planeación, Cancillería. Consultado 7 agosto de 2020: https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/NationalReports/Documents/4617350_Colombia-NC3-1-RESUMEN%20EJECUTIVO%20TCNCC%20COLOMBIA%20A%20LA%20CMNUCC%202017.pdf

Gobierno de Colombia 2017b: Bosques Territorios de Vida - Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, IDEAM. Consultado 7 Agosto de 2020: https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/environment_energy/_bosques-territorios-de-vida-la-estrategia-integral-de-control-a.html

Gobierno de Colombia 2017c: Política Nacional De Cambio Climático. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Consultado 7 Agosto de 2020: https://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/Politica_Nacional_de_Cambio_Climatico_-_PNCC_/PNCC_Políticas_Publicas_LIBRO_Final_Web_01.pdf

Gobierno de Colombia 2018: Ley 1931 de 2018. Diario Oficial No. 50.667, de 27 de julio de 2018. Colombia.

Gobierno de Colombia 2018b: Segundo Reporte Bienal de Actualización de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC). Bogotá: IDEAM, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento Nacional de Planeación, Cancillería. Consultado 7 Agosto de 2020: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/47096251_Colombia-BUR2-1-2BUR%20COLOMBIA%20SPANISH.pdf

Gobierno de Colombia 2019: Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: Pacto Por Colombia, Pacto Por La Equidad. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Gobierno de Colombia 2019b: Documento con la propuesta de estrategia de fortalecimiento de los nodos regionales de cambio climático, en el marco de la estrategia de llegada al territorio del DNP. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Ministerio de Cultura: Afrocolombianos, población con huellas de africanía. Consultado Marzo 26 de: <https://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20comunidades%20negras%20y%20afrocolombianas.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2020: Lista de Corporaciones Autónomas Regionales. Consultado 7 Agosto de 2020: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/2067#:~:text=Las%20Corporaciones%20Aut%C3%B3nomas%20Regionales%20y,unidad%20geopol%C3%ADtica%2C%20biogeogr%C3%A1fica%20o%20hidrogeogr%C3%A1fica%2C>





V-LED

STIMULATING
URBAN CLIMATE ACTION