



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

# 2 ENTENDIENDO LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES Y LOS SISTEMAS DE COORDINACIÓN

**Gustavo Adolfo Carrión Barrero**

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

**Marzo 2020**



El futuro  
es de todos

Gobierno  
de Colombia



Plan Nacional de  
Adaptación al  
Cambio Climático

## Resumen ejecutivo

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

Este documento preparado para el Programa de Preparación para la Adaptación Nacional al Cambio Climático (PNACC) con apoyo del Fondo Verde del Clima (FVC) aborda la comparación entre varios tipos de sistemas de coordinación territorial y arreglos institucionales dados en el país en los últimos años, algunos puntos de encuentro y oportunidades de mejora.

Se toma este análisis como una base para una alineación más amplia, proponiendo algunos elementos de mejora entre instancias nacionales y territoriales y entre diferentes sistemas de coordinación, en la búsqueda de una gobernanza del cambio climático mucho más integral.

## Principales hallazgos

- Existen en Colombia varios sistemas de coordinación nación-territorio en temas relacionados con planeación del desarrollo, gestión ambiental, gestión del riesgo de desastres y gestión del cambio climático.
- Se requieren mecanismos ágiles y permanentes que permitan sinergias entre los distintos sistemas de coordinación para superar barreras que dificultan una verdadera articulación entre la gestión del riesgo de desastres y la gestión del cambio climático. Lo anterior, para garantizar la alineación y transversalización de enfoques de adaptación al cambio climático.
- El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) plantean oportunidades para la coordinación integral y para una gobernanza institucional que permita el cumplimiento de las metas del Marco de Sendai, del Acuerdo de París y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
- Espacios de coordinación como las Regiones Administrativas de Planeación (RAP) podrían ser ejes de consolidación institucional con los Nodos Regionales de Cambio Climático y con espacios regionales inexistentes dentro del SNGRD.

## Introducción: la articulación y alineación entre las agendas de cambio climático y de gestión del riesgo a nivel global

Muchos de los compromisos globales promovidos por entidades del Sistema de Naciones Unidas, están asociados con debates conceptuales complementarios al desarrollo humano y el desarrollo sostenible, y en todos, con mayor o menor énfasis, se han abordado asuntos de gestión del cambio climático y de gestión del riesgo. Los diferentes gobiernos nacionales vienen trabajando para poner en práctica los compromisos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Acuerdo de París y el Marco de Sendai, como marcos principales de las apuestas en gestión del riesgo y adaptación al cambio climático.

Estos acuerdos internacionales se inscriben en aquello que se ha dado a conocer como “El Marco de Desarrollo Post-2015”, o “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, la cual abarca todas las reuniones, conferencias y marcos internacionales que abordan prioridades de desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas para los próximos años. El término refleja además la transición desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio

(ODM), formulados durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de 2000, hacia los ODS, así como un enfoque general en la resiliencia, la prevención de riesgos, la sostenibilidad y la gestión del cambio climático.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incluye:

- a.** La Cumbre de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, en la cual se establecieron los “Objetivos de Desarrollo Sostenible al año 2030” (Nueva York, septiembre de 2015).
- b.** La Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, conocida como “Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres” (Sendai, marzo de 2015).
- c.** La 21ª Conferencia de las Partes (COP 21, París, diciembre de 2015), de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, conocida como Acuerdo de París del año 2015.
- d.** La Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (Addis Abeba, julio de 2015).
- e.** La Cumbre Mundial Humanitaria (Estambul, mayo de 2016).
- f.** La Tercera Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible o Hábitat III (Quito, octubre de 2016).

Tres de estos acuerdos: Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París y el Marco de Sendai, plantean los mayores enlaces temáticos y relaciones directas con asuntos de la gestión del cambio climático y la gestión del riesgo. Lo anterior, bajo un acuerdo global tácito: el cambio climático representa una amenaza para el desarrollo sostenible, y, por lo tanto, los esfuerzos de desarrollo deben considerar los impactos del cambio climático y los riesgos de desastres relacionados con vínculos entre la adaptación al cambio climático, la reducción del riesgo y los esfuerzos para lograr un desarrollo sostenible.

Entre las relaciones identificadas, los Objetivos de Desarrollo Sostenible proponen acciones explícitas sobre la gestión del cambio climático (Objetivo 13 de Acción Climática) y sobre gestión del riesgo (objetivo 11, sobre ciudades sostenibles). El cambio climático y la gestión del riesgo también se mencionan más allá de los objetivos 11 y 13, por ejemplo, en las metas de objetivos 1.5, 2.4, 12.8.1 relacionadas con la pobreza, el hambre, las ciudades y la educación, respectivamente, donde se abordan compromisos para controlar, reducir o prevenir las emisiones de gases de efecto invernadero, así como para avanzar en la adaptación al cambio climático.

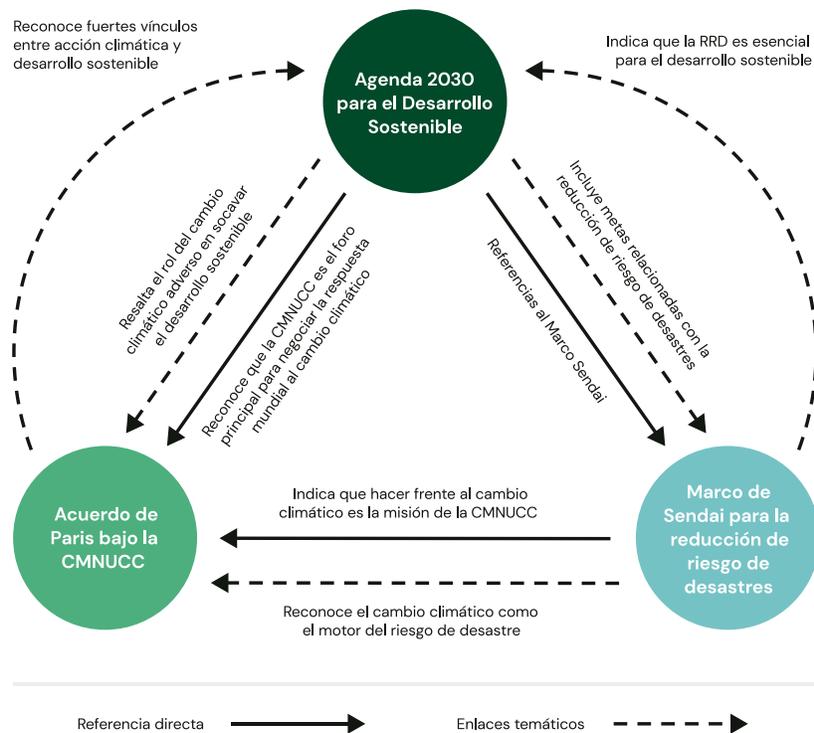


Figura 1. Articulación de agendas internacionales sobre adaptación al cambio climático y gestión del riesgo. Fuente: (2018) NAP Global Network. Alignment to advance Climate- Resilient Development.

En el caso del Acuerdo de París, se reconocen varios vínculos entre la acción climática, el desarrollo sostenible y la gestión del riesgo de desastres. Desde los considerandos de dicho acuerdo se reconoce la relación intrínseca que existe entre las medidas, las respuestas y las repercusiones generadas por el cambio climático y el acceso equitativo al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza.

Las relaciones dentro del acuerdo promueven además enfoques de integridad ambiental y criterios de innovación, e incluso se abordan enfoques de desarrollo sostenible que no están relacionados solamente con economía de mercado. Así mismo, en el artículo 2 del acuerdo, se señala que de darse el aumento de la temperatura media mundial por encima de 2 ° C con respecto a los niveles preindustriales, e incluso por encima de 1,5 ° C, los riesgos y los efectos del cambio climático podrían aumentar considerablemente.

Por su parte, las disposiciones previstas en el Marco de Acción de Sendai mencionan cómo el cambio climático afecta la gestión del riesgo de desastres, y como el cambio y la variabilidad climática son motores para la intensificación o la mayor frecuencia de amenazas existentes, al igual que la generación de nuevos riesgos y desastres. La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres – UNDRR (por sus siglas en inglés) señala que el Marco de Sendai reconoce específicamente la oportunidad única

de mejorar la coherencia entre políticas, instituciones, objetivos, indicadores y sistemas de medición para la implementación, y busca garantizar vínculos creíbles, según corresponda, entre estos procesos.

Las relaciones directas e indirectas entre las tres agendas evidencian que el tema de cambio climático y la gestión del riesgo tienen, referencias directas y enlaces temáticos, que es necesario considerar en cualquier propuesta de articulación institucional, ya que, estos desarrollos institucionales, reglamentarios y de políticas específicas explican cómo cada país contribuirá al logro de los objetivos globales establecidos en cada agenda, a través de agencias, ministerios y esquemas de coordinación nacional, sectorial y territorial.

## **1. Panorama de los sistemas de coordinación nacional y subnacional sobre cambio climático y gestión del riesgo en Colombia**

Las formas de gobernanza y modelos de coordinación multinivel entre actores públicos y privados se convierten en elementos esenciales para garantizar la implementación de acciones para la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático. Cada esquema de gobernanza institucional al interior de los países, refleja su cultura política, ambiental y económica. Cada arreglo combina al sector público y privado para el desarrollo de medidas que no se podrían dar de manera independiente.

Colombia es un país descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales, desde el cual se han planteado varios esquemas de coordinación sectorial y territorial entre procesos nacionales y subnacionales que es necesario entender y analizar para una adecuada gestión integral del riesgo y del cambio climático.

Como lo plantea la Red Global de Planes Nacionales de Adaptación (NAP Global Network por sus siglas en inglés), uno de los desafíos para la articulación y alineación, es que existen diferentes procesos de políticas –asociados con gestión del riesgo y cambio climático– los cuales son liderados por diferentes ministerios u otras entidades gubernamentales, lo cual puede crear barreras administrativas y de capacidad que pueden inhibir esfuerzos de alineación.

Colombia no es ajena a dicha realidad, con múltiples instituciones y varios liderazgos. Los procesos de gestión del riesgo y de gestión del cambio climático son liderados en el país por ministerios y unidades operativas especiales, que además hacen parte de

sistemas de coordinación de acciones nacionales y territoriales, públicas y privadas que funcionan hace algunos años.

De alguna manera, las agendas internacionales mencionadas en la introducción tienen una representación en dichos esquemas de coordinación descentralizados en el país, en al menos cuatro sistemas de coordinación y articulación nacional-subnacional que están relacionados con gestión del cambio climático, desarrollo sostenible y gestión de riesgos. Dichos esquemas son:

- 1.** El Sistema Nacional Ambiental (SINA), cuyos principales fundamentos están en la Ley 99 de 1993.
- 2.** El Sistema Nacional de Planeación, cuyos principales fundamentos están en la Constitución Política de 1991 y en la Ley 152 de 1994, y que junto con el SINA promueven el cumplimiento de los “Objetivos de Desarrollo Sostenible al año 2030”.
- 3.** El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), cuyos principales fundamentos están en la Ley 1523 de 2012 y que guarda una relación directa con la implementación del Marco de Acción de Sendai.
- 4.** El Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), cuyos principales fundamentos están en el Decreto 298 de 2016, la Ley 1931 de 2018 y que guarda una relación directa con los compromisos asumidos por el país en el Acuerdo de París y demás disposiciones planteadas por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Todas estas instancias de coordinación e instrumentos de planificación buscan mejorar la calidad vida de la población, por lo cual deben armonizarse, y estar articulados en torno a acciones comunes y complementarias sobre el territorio, personas, actividades, relaciones, sectores y recursos naturales. Cada uno de estos sistemas cuenta con autoridades e instancias nacionales y territoriales para cada nivel de gobierno en el país, con responsabilidades en la formulación, discusión, aprobación, implementación, seguimiento y evaluación de diversos instrumentos de planeación.

Cada uno de esos acuerdos, puede llegar a generar “agendas independientes” si no se tiene claridad de los vasos comunicantes y mutua dependencia que existe entre cada una de las agendas de desarrollo al 2030, y la relación existente entre sistemas de coordinación territorial como el SNGRD, el SINA, el Sistema Nacional de Planeación y el SISCLIMA.

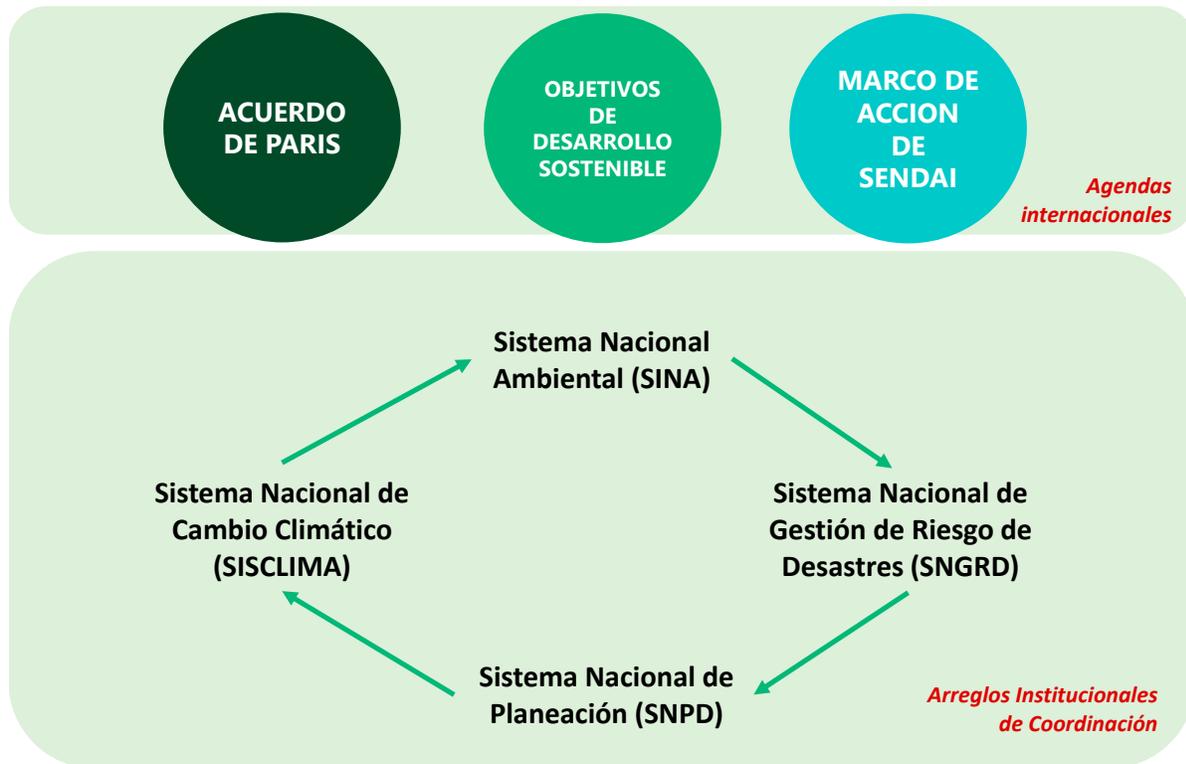


Figura 2. Relación entre agendas internacionales y sistemas de coordinación territorial en Colombia. Fuente: Elaboración propia.

SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS - SNGRD (Ley 1523 de 2012)			
NIVEL	Autoridades	Instancias de coordinación o participación	Instrumentos de planificación
<b>Nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente de la República</li> <li>• Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres(UNGRD)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Nacional de Gestión de Riesgos</li> <li>• Comité Nacional de Conocimiento de riesgos</li> <li>• Comité Nacional de Reducción de riesgos</li> <li>• Comité Nacional de manejo de desastres</li> </ul>	Plan Nacional de Gestión de Riesgos de desastres
<b>Regional</b>	Gobernaciones	Consejos Departamentales de Gestión de Riesgos de Desastre	Plan Departamental de Gestión de riesgos de desastre
<b>Local</b>	Alcaldías	Consejos Municipales de Gestión de Riesgos de Desastre	Plan Municipal de gestión de Riesgos de desastres (PMGRD)

<b>SISTEMA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO - SISCLIMA (Decreto 298 de 2016)</b>			
<b>NIVEL</b>	<b>Autoridades</b>	<b>Instancias de coordinación o participación</b>	<b>Instrumentos de planificación</b>
<b>Nacional</b>	DNP, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Comisión Intersectorial de Cambio Climático	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política nacional de cambio climático</li> <li>• Plan nacional de Adaptación al CC (PNACC)</li> <li>• Estrategia Col Desarrollo Bajo en Carbono</li> <li>• ENREDD +</li> <li>• Estrategia Protección Financiera</li> </ul>
<b>Regional</b>	Gobernaciones	Nodos regionales de Cambio Climático	Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático (departamentales)
<b>Local</b>	Alcaldías		Planes de adaptación y mitigación de ciudades capitales y área metropolitanas que lo requieran
<b>SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL - SINA (Ley 99 de 1993)</b>			
<b>Nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</li> <li>• Parques Nacionales Naturales</li> <li>• ANLA</li> <li>• Institutos de investigación</li> </ul>	Consejo Nacional Ambiental	Políticas nacionales ambientales
<b>Regional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corporaciones Autónomas Regionales y Consejos directivos</li> <li>• Gobernaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos de Cuenca</li> <li>• Otras instancias de coordinación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes de gestión ambiental regional (PGAR)</li> <li>• Planes de acción cuatrienales de las CAR</li> <li>• Planes de Manejo de áreas protegidas</li> <li>• Planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA.)</li> <li>• Planes de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras (POMIUAC)</li> </ul>
<b>Local</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades ambientales urbanas</li> <li>• Alcaldías</li> </ul>	Consejos Locales Ambientales	Otros instrumentos de planeación ambiental local

## SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN - SNP (Ley 152 de 1994)

NIVEL	Autoridades	Instancias de planeación	Instrumentos de planificación
<b>Nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente de la República</li> <li>• Departamento Nacional de Planeación</li> <li>• Ministerio de Hacienda y Crédito Público</li> </ul>	Congreso de la República  Consejo Nacional de Planeación	Plan Nacional de Desarrollo
<b>Regional</b>	Gobernador	Consejo Territorial de Planeación del Departamento	Plan Departamental de Desarrollo

## ▶▶ 2. Análisis de articulación y complementariedad entre arreglos institucionales

Los sistemas de coordinación mencionados se asumen como complementarios en el país. Sin embargo, son el SNGRD y el SISCLIMA los que plantean las mayores sinergias frente a la acción climática. Ambos sistemas cuentan con objetivos similares asociados con procesos sociales para la gestión del riesgo y el cambio climático; la protección a la población en busca de mejorar la calidad de vida; la seguridad y el bienestar de todas las comunidades, y mecanismos para coordinar y articular las acciones y medidas de reducción de gases de efecto invernadero (GEI), y que a su vez ayuden a adaptarnos al cambio climático.

El SNGRD cuenta con una tradición institucional de varios años (se creó en el país en 1989 como sistema de prevención y atención de desastres) representando un arreglo importante para la gestión de los escenarios de riesgo de origen natural, socio-natural y antrópico, que durante mucho tiempo planteó resistencias institucionales a moverse más allá de temas de respuesta y recuperación post-desastre. En el año 2012 este sistema sufrió una transformación, como respuesta al impacto social y económico del fenómeno de La Niña ocurrido entre el 2010 y 2011, buscando dar un mayor énfasis en los procesos de conocimiento y reducción, frente a aquellos relacionados con el manejo de los desastres.

El SNGRD cuenta con una estructura de gobernanza de la gestión del riesgo basada en un liderazgo central (presidencia de la república y un consejo nacional asesor en gestión del riesgo); una dirección técnica en cabeza de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; un esquema de coordinación territorial basado en consejos de gestión del riesgo de los departamentos (niveles regionales de gobierno) y municipios (niveles locales de gobierno) y la vinculación de privados y organizaciones no gubernamentales y la transversalización de la gestión del riesgo en diferentes sectores. Una parte de los debates sobre adaptación al cambio climático y la variabilidad climática ya habían sido recogidos en funciones de los integrantes del SNGRD y en las instancias de dirección y coordinación.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Cambio Climático -SISCLIMA- es un sistema de coordinación más reciente, que se empezó a perfilar de forma paralela al SNGRD, debido a los impactos derivados de la ola invernal del año 2010 y 2011, pero solo se materializa hasta el año 2016.

En cuanto a la estructura de coordinación del SISCLIMA, a nivel nacional, ésta se encuentra en cabeza de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC) mientras que en el nivel regional ésta se encuentra a cargo de los Nodos Regionales de Cambio Climático para 8 zonas en las que se divide el país, para efectos de seguimiento e implementación de la política de cambio climático.

La CICC es el espacio de coordinación de la Política Nacional de Cambio Climático, y desde allí se articulan las decisiones respecto a compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, al igual que la implementación de la política de adaptación al cambio climático. La CICC, es entonces el espacio esencial para la planeación, implementación y seguimiento de la Política Nacional de Cambio Climático.

En cuanto a los Nodos Regionales de Cambio Climático, estos son espacios privilegiados para la llegada a territorio. Actualmente, estos nodos no cuentan con representación legal, o funciones claras como las tienen otras figuras sub nacionales como los departamentos. Son entonces un ámbito de planificación para acciones de gestión en cambio climático, que han asumido en la práctica la promoción de la Política Nacional de Cambio Climático. Dichos Nodos se han pensado además como comunidades de práctica que es necesario fortalecer institucionalmente.

De otro lado, está el SINA, el cual se ha asumido desde hace más de 25 años como uno de los esquemas institucionales ambientales más antiguos y organizados de América Latina, desde el cual se abordan políticas públicas que incorporan discusiones relacionadas con ordenamiento ambiental del territorio, gestión del riesgo de desastres y de alguna manera la gestión del cambio climático.

A la cabeza del SINA se encuentra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente) como entidad nacional rectora de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, incluyendo aquellos temas asociados con gestión del riesgo de desastres y el cambio climático.

Respecto al Sistema Nacional de Planeación, desde la Constitución Política de 1991 se dieron las pautas para los Planes Nacionales de Desarrollo para cada gobierno nacional, y posteriormente se establecieron figuras de dimensión territorial como el Plan de Desarrollo Municipal, que basado en el programa de gobierno de cada alcalde, se debe adoptar para definir las acciones del Municipio durante el período de cada mandatario (4 años).

### **3. Desafíos y recomendaciones para una mejor coordinación entre el SISCLIMA y el SNGRD**

- 1.** Los dos arreglos principales (SNGRD y SISCLIMA) plantean elementos que es necesario mejorar en términos de articulación si se quiere una acción climática eficaz y eficiente, requiriéndose de acciones coordinadas y complementarias con otros sistemas como el SINA y el Sistema Nacional de Planeación. Esto es importante para evitar la repetición de temas en los diferentes espacios, sin la necesaria coordinación.
- 2.** Ante la urgencia de tomar decisiones coherentes para adaptarse al cambio climático, han surgido debates alrededor de la posibilidad de un solo sistema de coordinación de gestión del riesgo y del cambio climático (SISCLIMA y SNGRD), con el fin de entender los riesgos de manera integral.
- 3.** Sin embargo, hay una fuerte tendencia institucional a seguir considerando al SNGRD y el SISCLIMA de manera separada. Entre las razones se encuentran: competencias de entidades; continua atención de emergencias desde el SNGRD que entorpecen la transición hacia un sistema más integrado; necesidad de énfasis en ciertos aspectos y compromisos internacionales, o dificultades en manejar un sistema integral para dos asuntos complejos. Un análisis general de ventajas o desventajas de abordar un solo sistema se presenta en la siguiente tabla:

Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visión integral y sistémica de los riesgos de desastres y de los riesgos derivados del cambio climático.</li> <li>• Los riesgos derivados del clima hacen parte de los riesgos generales que manejaría el nuevo sistema, por lo cual se debería pensar en un solo sistema integral de sostenibilidad.</li> <li>• El trabajo aislado de varios sistemas de coordinación de asuntos del clima, puede ser insuficiente para movilizar la acción climática solicitada a nivel global.</li> <li>• Se contaría con un enfoque integrado de adaptación al cambio climático y de reducción del riesgo en un solo sistema.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un solo sistema abordaría muchos temas y esto puede significar que operativamente se vuelva inmanejable.</li> <li>• El SNGRD tiene entre sus áreas de acción riesgos de origen diferente a los riesgos climáticos (ej. geológicos, antrópicos), que son externos a un sistema de gestión de cambio climático.</li> <li>• El SNGRD se orienta a la protección de la población, mientras que el SISCLIMA se va más hacia la coordinación, y seguimiento de políticas.</li> <li>• Puede tener enfoques similares pero algunos objetivos son diferentes.</li> <li>• Mitigación de Gases de Efecto Invernadero (GEI) es un tema muy específico que podría perderse en el caso de un solo sistema.</li> <li>• Podrían darse problemas en la independencia y autonomía de acuerdos de cada marco internacional (Marco de Sendai y Acuerdo de París) para reportar metas en cada marco internacional.</li> </ul>

Tabla 1. Ventajas y desventajas de un solo sistema de gestión de riesgos y gestión de cambio climático.

4. Reconociendo la importancia de seguir debatiendo la necesidad o no de un solo sistema de coordinación, la existencia hoy del SNGRD y del SISCLIMA plantea oportunidades de mejora en la coordinación hacia una “gestión integral” y para una mejor gobernanza institucional dirigida hacia el cumplimiento de las metas del Marco de Sendai, del Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esto se podría dar a través de espacios de coordinación nacional, en donde participen instituciones de ambos sistemas, y en espacios de coordinación subnacionales.
5. Respecto a instancias nacionales de coordinación en el SISCLIMA, es importante contar con mecanismos más ágiles de coordinación de acciones entre la Comisión Intersectorial de Cambio Climático y los Comités Nacionales de Conocimiento y de Reducción del Riesgo previstos en el SNGRD. Las agendas o los planes de trabajo intersectoriales entre diferentes entidades, o los grupos de trabajo sobre adaptación al interior de entidades, pueden ser mecanismos idóneos ante la permanencia en el mediano plazo de los dos sistemas, con el fin de evitar la duplicidad de esfuerzos.
6. De igual forma, es necesario que las instancias de dirección y coordinación del SNGRD sean reconocidas mucho más al interior de instancias de discusión nacional

y regional de SISCLIMA. La UNGRD es la entidad que ejerce la dirección técnica de la gestión de riesgo de desastres en el país, y desde el año 2018 hace parte de la Comisión Intersectorial del Cambio Climático, del SISCLIMA. Es fundamental que dicha entidad juegue un rol más protagónico en las decisiones del SISCLIMA y sus instancias. La participación más activa del SNGRD en instancias como el Comité de Gestión Financiera del SISCLIMA es estratégica.

7. Por otra parte, los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo son la instancia de dirección del SNGRD en el nivel territorial. Es importante pensar en más de un representante de los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres en los Nodos Regionales de Cambio Climático, lo cual podría ayudar a dinamizar discusiones sobre las relaciones entre la adaptación y la gestión del riesgo a nivel subnacional.

### **Recuadro 1.**

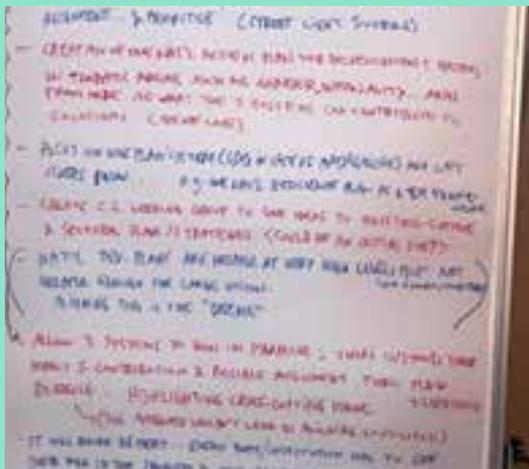
#### **Alineación de sistemas de coordinación y clínicas de conocimiento**

Entre el 12 y 15 de febrero de 2019 se llevó a cabo en la ciudad de Stone Town en Zanzíbar (África) el Foro Internacional sobre solución de problemas para la implementación de Planes Nacionales de Adaptación y creación de soporte para el proceso a través de comunicaciones estratégicas, evento organizado por el NAP Global Network y el Gobierno de Tanzania. A dicho Foro fueron invitados representantes de Colombia, dentro de los cuales se incluyó al Programa Preparación para la Adaptación Nacional al Cambio Climático con apoyo del Fondo Verde del Clima.

El programa participó del ejercicio de Clínica Conocimiento (*knowledge clinic*), en el cual se presentó el caso de las dificultades y oportunidades de alineación entre el SNGRD y el SISCLIMA en Colombia, y la necesidad de articular agendas sobre gestión de riesgo y cambio climático. Como resultado de dicho ejercicio, los asistentes hicieron recomendaciones alrededor de la articulación y alineación entre los sistemas de coordinación (SINA, SNGRD, SISCLIMA), entre las que se destacan:

- Elaborar una base de datos general de los marcos de acción nacional en donde se identifiquen metas comunes, áreas prioritarias y obligaciones principales con el fin de señalar alineaciones y prioridades. Pensar en un tablero de control o un semáforo que indique en que puntos hay más o menos alineación (recomendación de México).
- Elaboración de un plan nacional de acción para el desarrollo, el cual debería basarse en áreas temáticas como género, inequidad y otras, y desde allí ver como los tres sistemas pueden contribuir a la solución (recomendación hecha por Benín con base en su experiencia).

- Enfocarse en un solo sistema de planeación basado en los ODS y que los otros sistemas sean dependientes de éste. Pensar en un solo plan de resiliencia que esté en la base de los marcos comunes de acción (recomendación hecha por Madagascar con base en su experiencia).
- Crear un grupo de trabajo transectorial que de ideas sobre la articulación de sistemas y de planes y estrategias sectoriales y territoriales, lo cual puede ser un paso inicial.
- Permitir a los 3 sistemas funcionar paralelamente, y luego medir su impacto y contribuciones a través del sistema de M&E que se viene construyendo.
- Pensar en mecanismos de alineación en el corto plazo con proyectos.



**8.** El fortalecimiento de los Nodos Regionales de Cambio Climático pasa por entender que dichas figuras no son entidades territoriales o figuras administrativas especiales previstas en el marco legal colombiano. Por otra parte, el desarrollo de un ámbito subnacional como instancia de coordinación de la política de gestión de riesgos es algo que ha sido delegado a los departamentos del país.

En el país existen hoy varias Regiones Administrativas y de Planeación (RAP)<sup>1</sup>, como plataformas de desarrollo regional creadas en el marco de la Constitución Política de 1991. Estas figuras pueden llegar a constituirse en instancias de interlocución intermedia y de promoción e implementación de la política nacional de cambio climático y de gestión del riesgo. Ya hay 4 Regiones de Planeación (RAP)

<sup>1</sup> Las Regiones administrativas y de planeación, son entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la Ley 1454 de 2011.

creadas en el país, y de estas, 4 coinciden con la delimitación geográfica de 4 nodos regionales de cambio climático, con algunas experiencias de estas regiones en el manejo de asuntos relacionados con la gestión del cambio climático y gestión del riesgo.

## **Recuadro 2.**

### **Regiones y Cambio Climático: El caso de la RAPE Región Central**

Desde el año 2014, Bogotá D.C., Cundinamarca, Meta, Boyacá y Tolima conformaron la primera Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE - Región Central) del país. Para esta entidad, el cambio climático se constituye en eje estructurante de la gestión, y a partir del documento “Cambio climático, cómo enfrentarlo en la Región Central” se proponen lineamientos sobre adaptación y mitigación para la región, reconociéndose 5 ejes fundamentales:

1. Sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos.
2. Infraestructura de transporte, logística y servicios públicos.
3. Competitividad y proyección internacional.
4. Seguridad alimentaria y economía rural.
5. Gobernanza y buen gobierno.

Desde esta plataforma se ha venido planteando durante los últimos años algunos proyectos y acciones relacionadas con el funcionamiento de observatorios de cambio climático, desarrollo de currículos para aprender sobre los ecosistemas de páramos, bosque altoandino y cambio climático en las escuelas, instrumentos de valoración integral de la biodiversidad y de servicios ecosistémicos con énfasis en los de regulación hídrica y regulación climática, elaboración de evaluaciones de vulnerabilidad frente al cambio climático para diferentes cultivos, y consolidación de redes interinstitucionales de cambio climático en la cual confluyan los diferentes intereses y actores con responsabilidades en la gestión del cambio climático.



El pasado 19 de junio de 2019 en reunión del Nodo Regional de Cambio Climático Centro Oriente, el cual integra a los departamentos de Cundinamarca, Tolima, Boyacá, Huila y Bogotá D.C., se

propusieron algunas reformas dentro del reglamento operativo y plan de acción de este Nodo. Dentro de dichos ajustes se tomó la decisión de delegar la secretaría técnica del Nodo en la RAPE, en consideración al liderazgo y madurez institucional de la RAPE.

**9.** Finalmente, es necesario plantear mecanismos de articulación entre el SISCLIMA, el SNGRD y otros sistemas de coordinación. Algunas recomendaciones son:

- a.** Es importante avanzar en el desarrollo conceptual y la implementación de Soluciones Basadas en la Naturaleza y de Eco-reducción al ser estas alternativas importantes que pueden plantear puentes entre la intervención correctiva y prospectiva propias de la gestión del riesgo de desastres, y las medidas de adaptación al cambio climático basadas en los ecosistemas, donde también es necesario buscar la articulación con autoridades ambientales del SINA.
- b.** Es necesario vincular de forma más clara a actores del SINA en los comités nacionales de conocimiento y reducción del SNGRD. Se han hecho avances importantes en espacios técnicos de dichas instancias, y es importante que desde el SNGRD se reconozca que el sector ambiente no es solo el MinAmbiente y que se deberían vincular a otras entidades del sector.
- c.** Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) deben propender por la articulación de las acciones de adaptación al cambio climático y la de gestión del riesgo de desastres en su territorio . Es fundamental promover una mayor participación de estas autoridades ambientales regionales en el SNGRD, en tanto que dichas entidades tienen una triple condición: son parte del Sistema Nacional Ambiental, del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y ahora del SISCLIMA.
- d.** Las RAP pueden ser ejes de consolidación institucional con los Nodos Regionales de Cambio Climático y con espacios regionales inexistentes dentro del SNGRD. Esto implicaría una articulación mucho más coherente entre el SNGRD y el SISCLIMA, pero además una reestructuración institucional que podría darse vía reglamentación.
- e.** La UNGRD debería avanzar en la regionalización de las estrategias de llegada al territorio previstas por el DNP y por el Sistema Nacional de Planeación.

- f. Finalmente, la articulación y alineación de contenidos de cambio climático en cada uno de los esquemas de coordinación, requiere entender la existencia de múltiples instrumentos de planeación de cada sistema y sus complementariedades, asunto que se abordará en el siguiente documento de política.

## Referencias bibliográficas

- Congreso de la República de Colombia. *Leyes 152 de 1994, 1523 de 2012, 1931 de 2018.*
- Consejo de Política Económica y Social – CONPES. Documentos CONPES 3700 de 2011, 3870 de 2016, 3918 de 2018.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2018). *Análisis sobre el gasto público y privado e institucionalidad para el cambio climático. Caso de Colombia - CPEIR.* Bogotá: Comité de Gestión Financiera del SISCLIMA - DNP), pp. 34-36.
- National Adaptation Plan – NAP - Global Network. (2018). *Alignment to advance Climate- Resilient Development OVERVIEW BRIEF 1: Introduction to alignment.* Angie Dazé, Anika Terton & Malte Maass. August 2018.
- ----. (2019). *Alignment to advance Climate- Resilient Development. OVERVIEW BRIEF 2: Getting Started on Alignment.* Angie Dazé, Anika Terton & Malte Maass. March 2019.
- Presidencia de la República de Colombia. *Decreto 298 de 2016.*
- UN -Habitat (2018). *Divergent Definitions – Embracing a Holistic Understanding of Urban Resilience.* URBAN RESILIENCE HUB. 31 de junio de 2018 <http://urbanresiliencehub.org/article/understanding-urban-resilience/> Consultado el 18 de febrero de 2019.
- Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (2019). *Directiva 019 del 10 de abril de 2019*
- United Nations Climate Change Secretariat. (2017). *Opportunities and options for integrating climate change adaptation with the Sustainable Development Goals and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030.* Technical paper by the secretariat.
- United Nation Office for Disaster Risk Reduction -UNDRR (2019). *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, Geneva, Switzerland, United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). Chapter 13. Integration between disaster risk reduction and national climate change adaptation strategies and plans.*

