

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2019 – 2020 (Modalidad Virtual)

Tesina para obtener el título de especialización en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades

El papel del Subnodo de cambio climático del Departamento de Putumayo como una  
instancia de gobernanza climática (2016-2019)

Saira Patricia Romo

Asesor: Víctor Antonio Peláez

Lectora: Tania Zabala-Peñafield

Quito, octubre de 2020

## **Dedicatoria**

A Dios, quien me da la oportunidad de estar aquí y ahora.

A mi madre y familia, para quienes intento contribuir con un territorio más sostenible.

A todos los que aportan con pequeñas acciones para conservar la Amazonia colombiana

## Tabla de contenidos

Resumen .....	VII
Agradecimientos.....	IX
Introducción .....	1
Capítulo 1 .....	3
Marco Contextual, teórico y metodológico.....	3
<b>1.1 Marco Contextual.....</b>	<b>3</b>
1.1.1 El cambio climático en la Amazonia colombiana .....	3
1.1.2. Los procesos de ocupación urbana en la Amazonia colombiana .....	5
1.1.3. La participación de la mujer en acciones climáticas en la región .....	8
1.1.4. Localización del área de análisis .....	9
<b>1.1. Marco Teórico .....</b>	<b>10</b>
1.2.1. El cambio climático y la acción del hombre .....	10
1.2.2. La gobernanza como respuesta a los problemas de articulación de actores.....	11
<b>1.2. Marco metodológico .....</b>	<b>16</b>
1.3.1. Enfoque Metodológico .....	17
1.3.2. Métodos de recopilación de información .....	17
Capítulo 2 .....	22
Resultados y análisis de las condiciones de gobernanza climática en el subnodo.....	22
<b>1.1. Análisis del contexto normativo del cambio climático en Colombia .....</b>	<b>22</b>
1.1.1. Contexto normativo de los nodos regionales de cambio climático.....	23
<b>1.2. Marco institucional del subnodo de cambio climático .....</b>	<b>27</b>
<b>1.3. Análisis de actores y sus roles en el contexto local .....</b>	<b>29</b>
<b>1.4. Aportes sobre el papel del subnodo de cambio climático .....</b>	<b>33</b>
1.4.1. Percepciones sobre el funcionamiento del Subnodo .....	36
1.4.2. Identificación de retos y oportunidades del subnodo .....	40
Capítulo 3 .....	44
Aportes al mejoramiento del subnodo como instancia de gobernanza climática.....	44
<b>1.1. Propuestas de mejoramiento y proyección del subnodo.....</b>	<b>44</b>
<b>1.2. Conclusiones .....</b>	<b>47</b>

1.2.1. Aportes desde lo normativo e institucional .....	47
1.2.2. Aportes desde lo técnico .....	47
Anexos.....	50
Siglas y acrónimos .....	59
Lista de referencias.....	60

## Ilustraciones

### Figuras

Figura 1.1.	Localización del área de estudio.....	9
Figura 2.1.	Articulación y coordinación de la gestión del cambio climático.....	28
Figura 2.2.	Sistema nacional de cambio climático de Colombia.....	29
Figura 2.3.	Relaciones de articulación entre actores del Subnodo.....	30
Figura 2.4.	Sectores del subnodo participantes de la encuesta.....	34
Figura 2.5.	Localización de los actores encuestados.....	35
Figura 2.6.	Tipo de actores encuestados.....	35
Figura 2.7.	Conocimiento de los actores sobre el subnodo.....	36
Figura 2.8.	Participación de los actores encuestados.....	37
Figura 2.9.	Temas abordados en el Subnodo.....	39
Figura 2.10.	Valoración de la participación de actores.....	40

### Tablas

Tabla 1.1.	Síntesis del proceso metodológico.....	17
Tabla 1.2.	Estructura general de las entrevistas y encuestas.....	20
Tabla 2.1.	Síntesis normativa de los nodos de cambio climático.....	24
Tabla 2.2.	Cumplimiento de funciones del Subnodo.....	26
Tabla 2.3.	Caracterización de actores del Subnodo de cambio climático.....	31
Tabla 2.4.	Identificación de retos y oportunidades del subnodo.....	43

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina**

Yo, Saira Patricia Romo, autora de la tesina titulada “El papel del Subnodo de cambio climático del Departamento de Putumayo como una instancia de gobernanza climática (2016-2019)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que le he elaborado para obtener el título de especialización en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia de Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, octubre de 2020



---

Saira Patricia Romo

## **Resumen**

Los retos y compromisos en materia de mitigación y adaptación al cambio climático los asume Colombia desarrollando diferentes estrategias, una de ellas es la creación de los nueve nodos regionales, a través del Decreto 298 de 2016. Estas instancias se constituyen en espacios de participación multi-actor responsables de promover y apoyar la implementación de las políticas, estrategias, planes y acciones en materia de cambio climático en las regiones, buscando la coordinación interinstitucional entre el nivel central y territorial. Uno de los Nodos regionales de cambio climático es la Amazonia (NORCCA), integrado por seis departamentos que constituyen a su vez seis Subnodos, entre ellos, el Subnodo de cambio climático del departamento de Putumayo.

La investigación busca identificar y analizar los factores que actualmente están representando una barrera para lograr la activación y funcionamiento efectivo del Subnodo de cambio climático del departamento de Putumayo durante el periodo 2016-2019 y que ha dificultado el logro de un mayor impacto en la región como una instancia de participación y gobernanza climática. Para este análisis, se integra un soporte teórico relacionado con el enfoque de la gobernanza climática y sus elementos constitutivos, la cual permitirá identificar las debilidades o limitaciones del subnodo como una instancia multi-actor en donde deben confluir las acciones articuladas frente a los impactos del cambio climático. El proceso metodológico se basa en la recopilación y análisis de la información proveniente del subnodo y de los aportes directos de sus actores, a través de encuestas semiestructuradas y entrevistas, esto con el fin de que tanto el diagnóstico como las propuestas de mejoramiento del mismo, surjan de sus propios integrantes. Se analiza principalmente, el estado actual del subnodo, el conocimiento que los actores tienen del mismo, las falencias de conformación y funcionamiento, además de las posibles causas y consecuencias de su baja operatividad, todo enmarcado en un contexto normativo y técnico definido por las normas y políticas de cambio climático en Colombia.

Al final, se presenta el análisis de las debilidades y los retos identificados por los actores, entre los que se destacan la desarticulación entre actores, la falta de gestión de recursos económicos y técnicos para el desarrollo de propuestas conjuntas en materia de cambio climático, desinterés por parte de los actores identificados, debilidades en la coordinación de la secretaría técnica, entre las principales. Este análisis genera un proceso de autoevaluación

que orienta la búsqueda de soluciones conjuntas que buscan promover la dinamización del subnodo a partir de propuestas de temáticas de análisis relevantes como los procesos de ordenamiento territorial ambiental, conflictos ambientales urbanos, pago por servicios ambientales, gestión del riesgo y procesos de deforestación en la Amazonia, entre otras propuestas. Así mismo, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones de mejoramiento que buscan orientar a esta instancia hacia su conformación como un espacio de interacción y articulación de actores locales en favor de la gestión del cambio climático en el departamento del Putumayo, basadas en relaciones de sinergia, compromiso individual e identificación de propósitos comunes.

## **Agradecimientos**

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), y su programa de especialización en “Liderazgo, cambio climático y ciudades”, por haberme brindado la posibilidad de integrar un selecto grupo de profesionales con los mismos intereses de aprendizaje y deseos de contribuir en el mejoramiento del conocimiento en cambio climático en el territorio y sus comunidades. Gracias por ser la institución que abre puertas y oportunidades a los diferentes países de Latinoamérica y a los territorios más apartados como lo es la Amazonia colombiana.

A mi asesor de tesina, el profesor Víctor Antonio Peláez, quien dedicó su tiempo y conocimientos a mejorar el contenido, alcance y resultados de mi trabajo.

A la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia – CORPOAMAZONIA, entidad que me ha permitido involucrarme desde mi perfil profesional con el tema de cambio climático y el trabajo de apoyo al Nodo regional de cambio climático Amazonia – NORCCA y los Subnodos departamentales, haciendo que crezca mi interés en liderar espacios de articulación de actores locales, esperando generar impactos positivos en la gobernanza climática en mi región.

A todos los actores del Subnodo de Cambio Climático del departamento de Putumayo que dedicaron una parte de su tiempo para contribuir con el análisis de la instancia que construyen conjuntamente para abordar tan importante tema en el sur de la Amazonia. El mejoramiento y la proyección de esta instancia en la región sólo pueden surgir desde el compromiso y apropiación de los actores que la conforman. Muchas gracias por sus aportes.

## **Introducción**

El trabajo investigativo se desarrolla en el departamento de Putumayo, localizado al sur de Colombia, haciendo parte de la región amazónica. Esta región presenta diferentes problemáticas relacionadas con cambio climático y sus impactos, los cuales deben abordarse de manera urgente por parte de los gobiernos nacional, regional y local, pero además, por los diferentes actores presentes en el territorio, a través de acciones conjuntas que consideren los escenarios de cambio climático que afectan esta zona del país. Entre los principales problemas identificados están la deforestación, el crecimiento acelerado de ciudades sin la adecuada planificación, la ocupación de rondas hídricas, incremento de desastres en áreas urbanas, cambio de cobertura del suelo para ampliación de áreas con cultivos de uso ilícito, ganadería y monocultivos, entre otros, los cuales han sumado a las condiciones de vulnerabilidad climática de las poblaciones urbanas y rurales del departamento.

Para enfrentar estos problemas, Colombia ha avanzado en diferentes estrategias de acción climática a nivel nacional y regional, con las cuales se busca disminuir los impactos del cambio climático. Una de las estrategias es la conformación de los nodos regionales de cambio climático creados para afianzar el sistema nacional de cambio climático (SISCLIMA), a través del decreto 298 de 2016, el cual busca “coordinar, armonizar y orientar la complementariedad en las acciones para adaptarse al cambio climático y reducir el aporte de emisiones de Gases Efecto Invernadero, con respecto a las funciones de las entidades públicas, privadas y sin ánimo de lucro en las instancias nacional, regional y local” (MADS, 2016). Entre los nodos regionales creados está el Nodo Regional de cambio climático Amazonia (NORCCA), conformado por seis departamentos, entre ellos Putumayo.

Los nodos regionales de cambio climático se constituyen como “instancias interinstitucionales regionales, departamentales e interdisciplinarias de trabajo que promueven acciones de adaptación al cambio climático y mitigación de las emisiones de gases efecto invernadero (GEI), concordantes con los planes y estrategias nacionales, fortaleciendo los canales de comunicación entre las instancias del SISCLIMA y los actores sectoriales y territoriales” (MADS y WWF, 2013). Los nodos son integrados por “al menos, un representante de los departamentos, municipios, autoridades ambientales, gremios y/o asociaciones del sector privado, academia, entidades sin ánimo de lucro, Institutos de

Investigación y Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres, entre otros, cuyo objeto se enmarque en temas de cambio climático”.

Aunque la implementación de la estrategia de conformación de los Nodos Regionales de Cambio Climático lleva ya un tiempo considerable de implementación, no ha existido un proceso contante de dinamización y funcionamiento, tanto por los actores locales como por los regionales y nacionales, por lo cual no se evidencian avances en su funcionalidad e impacto en la región. En particular, el Nodo regional Amazonia y su Subnodo de cambio climático del departamento de Putumayo, presentan atrasos en la definición de directrices, lineamientos y análisis de las diferentes problemáticas relacionadas con el cambio climático que actualmente están impactando en las ciudades y territorios del sur de la Amazonia colombiana, pese a contar con los instrumentos normativos necesarios para operar e incidir en las decisiones y modelos de desarrollo que se puedan implementar para disminuir los conflictos e impactos del cambio climático. Sin embargo, los nodos y Subnodos no evidencian mayor impacto en su intervención en temáticas asociadas al cambio climático en cumplimiento de sus funciones, por lo que su influencia en la construcción de alianzas estratégicas multi-actor e intersectorial se puede ver afectada en la generación de estrategias de acción climática efectivas sobre algún conflicto o problemática ambiental identificado en el territorio.

Por lo anterior, la investigación busca identificar ¿cuáles son los diferentes factores que están interviniendo en la baja operatividad del subnodo de cambio climático del departamento de Putumayo durante el periodo 2016 – 2019? con lo cual se realiza el análisis desde los actores locales que hacen parte del Subnodo las posibles causas que han afectado su desempeño para identificar así, elementos para la construcción de mecanismos y herramientas técnicas con las cuales puedan analizar mejor la información disponible en cambio climático, mejorar la incidencia del subnodo en la toma de decisiones a nivel departamental y municipal y cumplir con las actividades y funciones definidas por la normatividad vigente, pero además, recomendar acciones de trabajo conjunto y articulados entre los actores locales relacionadas con el cambio climático, temas urbanos y demás problemáticas asociadas considerando las actuales condiciones de vulnerabilidad y riesgo climático presentes en el departamento.

## **Capítulo 1**

### **Marco Contextual, teórico y metodológico**

Para abordar el análisis de las posibles deficiencias que el subnodo presenta en cuanto a su constitución y funcionamiento es preciso desarrollar inicialmente un marco contextual que permita entender las condiciones de cambio climático que existen en la región donde se localiza el subnodo objeto de estudio. Así mismo, se realiza la definición teórica que enmarca la investigación centrando el análisis en los temas de gobernanza ambiental, considerando que el subnodo de cambio climático es una instancia creada para promover espacios de participación, toma de decisiones y articulación entre actores en el territorio. Este capítulo integra igualmente la descripción de los pasos del proceso metodológico a aplicar fundamentado en el análisis de información disponible y la proporcionada por los actores que conforman el subnodo.

#### **1.1 Marco Contextual**

##### **1.1.1 El cambio climático en la Amazonia colombiana**

El cambio del clima debido a los diferentes factores que aportan al calentamiento global es “inequívoco” según observaciones realizadas por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, 2013), quienes presentan evidencias de los diferentes factores del clima que están siendo alterados desde varias décadas atrás. Entre las principales evidencias está la elevación de la temperatura promedio (de 0,8 a 1,06 °C), cambios en los ciclos de precipitaciones, deshielo de los polos, incremento de fenómenos meteorológicos y climáticos extremos que han provocado eventos de desastre, entre otros. Entre los principales motores de contribución a cambio climático se han identificado igualmente varias causas, la cuales están relacionadas directamente con la actividad económica del hombre, a través de procesos industriales, transporte, cambio de cobertura del suelo y otras actividades que generan gran cantidad de gases efecto invernadero. La región Amazónica enfrenta una problemática particular relacionada con los efectos del cambio climático, pero es a su vez parte importante en el aporte de emisiones de Gases efecto invernadero (GEI) que contribuyen al calentamiento global.

Según el IDEAM (2015), las emisiones de GEI en Colombia corresponden en su mayoría a los procesos de cambio de cobertura del suelo, es decir, la deforestación. Se le atribuye a esta actividad un porcentaje del 74% de los aportes de emisiones de GEI, de los cuales “más del

70% se encuentran concentrados en la Amazonia colombiana” (IDEAM, et. al., 2016). Siendo ésta una de las principales fuentes de emisiones, la Amazonia colombiana tiene un papel fundamental en los procesos de reducción de la deforestación, pero también en las estrategias de adaptación al cambio climático.

El problema de la deforestación se ha abordado como un problema rural muy relacionado con las formas y medios de producción de los campesinos, comunidades étnicas y demás habitantes del campo. Por tal razón, todos los programas, las estrategias y acciones diseñadas para tratar el problema, han estado enfocadas a las poblaciones rurales y a atacar los motores de deforestación identificados por diferentes entidades, institutos de investigación y demás organismos relacionados con el tema. Entre los motores de deforestación identificados están la implementación de actividades de “ganadería y el incremento de pastizales, aprovechamiento ilegal de la madera, cultivos de uso ilícito, minería y el acaparamiento de tierras”, principalmente (IDEAM, 2018).

El Plan de acción para la reducción de la deforestación elaborado por la Presidencia de la República, el MADS<sup>1</sup> y el MADR<sup>2</sup> (2018), señalan igualmente que, “las principales causas de la deforestación durante el año 2017 fueron la pakerización, la ganadería extensiva, los cultivos de uso ilícito, el desarrollo de infraestructura vial, la extracción ilícita de minerales y la extracción de madera”. Lo anterior, ratifica que siempre se consideran causas relacionadas con el sector rural y no integran al análisis los posibles factores urbanos o resultado de los procesos de urbanización que se han dado en la región y que aún en la actualidad son motivo de afectación a los ecosistemas amazónicos.

Siguiendo los preceptos de Belda, Pellicer y Boni (S.f.), esta situación puede deberse a “la forma como está siendo entendido el cambio climático” en la región, lo cual no ha permitido una adecuada evaluación de la situación en el territorio y no considera entonces, las actuales dinámicas de crecimiento de las ciudades, tanto intermedias como los pequeños poblados a lo largo y ancho del territorio amazónico colombiano.

---

<sup>1</sup> MADS- Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible.

<sup>2</sup> MADR- Ministerio de agricultura y desarrollo rural.

### **1.1.2. Los procesos de ocupación urbana en la Amazonia colombiana**

La historia de ocupación del suelo en la Amazonia colombiana nos indica que estos territorios siempre fueron considerados vacíos y con facilidades para la ocupación sin restricción de uso, aunque se hayan implementado normas para tratar de conservar el territorio. Sin embargo, los recursos naturales existentes en la Amazonia dieron pie a grandes procesos migratorios, debido a las bonanzas de cada época: especias, madera, fauna silvestre, pieles, quina, caucho, coca, palma de aceite, minerales preciosos, madera y actualmente con mayor fuerza, la ganadería.

Estos procesos de ocupación han generado grandes impactos en los ecosistemas, las comunidades y territorios. Actualmente existen grandes áreas deforestadas, incremento de cultivos de uso ilícito, crecimiento urbano acelerado sobre áreas rurales, afectación en áreas protegidas, alteración del ciclo del agua, inestabilidad de suelos, incremento en número y magnitud de eventos de inundaciones, avenidas fluvio-torrenciales, incendios forestales, sequías y contaminación de suelos y aguas, entre otros. Todos estos problemas ambientales están siendo generados, no sólo por las actividades rurales o por las comunidades que habitan el sector, como tampoco son generadas solamente por quienes están dedicados a la deforestación, sea cual sea su finalidad. Estos problemas ambientales atañen a todas las comunidades que habitan la Amazonia, sean urbanas o rurales, y por ende, los afectan, aunque de manera diferenciada debido a sus particularidades.

Los pequeños poblados y ciudades intermedias también tienen sus dinámicas y son consumidoras de los recursos naturales que el sector rural provee, por lo tanto, deben ser consideradas sus dinámicas en el análisis de las problemáticas ambientales que afectan a la Amazonia, pero además, deben ser objeto de construcción conjunta e implementación de estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático. Sin embargo, aunque existen algunos análisis sobre el sistema de ciudades en la Amazonia colombiana, como el realizado por SINCHI bajo los aportes de Riaño y Salazar (2009), en el que se da cuenta de que el “desatender las peculiaridades ecosistémicas, étnicas, culturales, urbanísticas y socioeconómicas” de la región amazónica representa un gran “inconveniente” para el desarrollo, ya que “el anillo de poblamiento, en donde se consolida el sistema urbano, puede convertirse en un espacio de construcción de oportunidades sociales y económicas para la población”, pero también puede ser una “barrera” para frenar los procesos de afectación a las selvas conservadas.

Tal como lo afirma el Centro Mario Molina (2014), “las ciudades consumen gran cantidad de energía producida globalmente y son responsables de un porcentaje similar de emisiones de CO<sub>2</sub>”, por lo que es preciso que se integren a los planes o estrategias de acción climática que se diseñen para los territorios.

En este sentido, es factible entonces realizar una breve revisión de los procesos que actualmente se están enfocando en la región para detener o reducir la deforestación. En este sentido, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS (2018), como principal gestor de la preservación de los recursos naturales del país, adelanta la implementación de la “Estrategia integral de control de la deforestación y gestión de los bosques”, a través de la cual, se busca “reducir la deforestación y la degradación de los bosques promoviendo y estableciendo una gestión forestal en el territorio colombiano, bajo un enfoque de desarrollo rural integral sostenible, que coadyuve al buen vivir de las comunidades locales, contribuya al desarrollo local y aumente la resiliencia ecosistémica fomentando la adaptación y mitigación del cambio climático” (MADS, 2018). Estas estrategias, como se identifica en sus objetivos, definen acciones y proyectos específicamente para territorios y comunidades rurales, dejando por fuera lo urbano y haciendo que no se logre la articulación en la definición de soluciones de manera integral. Así mismo, aunque estas estrategias ya están siendo ejecutadas en el territorio desde las últimas décadas, no se ha logrado obtener un cambio sustancial y positivo en la dinámica de la deforestación, ya que según el IDEAM (2018), los reportes de alertas tempranas por deforestación, indican que la deforestación sigue en aumento, con algunos periodos de reducción en algunos sectores específicos, pero con alta incidencia en áreas o focos ya identificados, llegando a cifras relevantes para la Amazonia con un 75% de la deforestación nacional concentrada en este territorio.

Esta situación obligó a un grupo de personas a instaurar una demanda contra el estado y sus instituciones para frenar la deforestación en la Amazonia y otorgarle el derecho de un ser vivo, logrando su aceptación a través de la Sentencia STC4360 de 2018, la cual insta a diferentes entidades del nivel central, regional y local, a realizar las acciones pertinentes para reducir la deforestación (Corte Suprema de Justicia, 2018). En esta sentencia, se obliga a los ministerios de ambiente y agricultura, además de las corporaciones de desarrollo sostenible (CORMACARENA, CDA Y CORPORAMAZONIA) a construir un Plan para la Reducción de la Deforestación. Igualmente, insta a los municipios a elaborar un plan de acción local con el mismo objeto y a ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial para incorporar las

medidas de adaptación y mitigación del cambio climático. Hasta la fecha, ningún municipio ha logrado dar cumplimiento a la sentencia, debido a dificultades técnicas, económicas, pero principalmente, a conflictos sociales que no permiten que tomen decisiones en favor de los bosques, ya que persisten los intereses particulares y los motores de deforestación que el estado no ha logrado reducir en el territorio.

Obedeciendo a esta sentencia, se da cumplimiento en las solicitudes iniciales. Actualmente se implementa por parte de la Presidencia de la República, el MADS y el MADR (2018), el Plan de acción para la reducción de la deforestación, el cual plantea metas que sólo involucran a las comunidades rurales, dejando de lado a los centros urbanos y ciudades, no reconociéndolos, como parte de la problemática local. En este sentido, por ejemplo plantean metas como; “A 2030 se ha fortalecido la gobernanza territorial de los grupos étnicos, comunidades campesinas y rurales que viven y dependen de los bosques; Al 2030, aumenta la calidad de vida de la población local en áreas forestales” (Presidencia de la República, MADS y MADR, 2018).

Por su parte, CORPOAMAZONIA<sup>3</sup> (2018), en su Plan de acción para la reducción de la deforestación, intenta de alguna manera incidir un poco más allá de lo rural, tal vez porque tienen injerencia en funciones en todo el territorio, lo cual le obliga a considerar estos aspectos, pero no se logra avanzar en la meta nacional de reducción de la deforestación. Este es un claro ejemplo de que las acciones deberían considerar otras problemáticas urbanas. Pero a pesar de estos inconvenientes, es preciso mencionar las líneas estratégicas definidas a nivel local, las cuales están avanzando en algunas temáticas que intentan frenar los procesos de urbanización en la amazonia colombiana, a través de figuras de protección del suelo, tanto urbano como rural. Estas figuras de ordenamiento se las llama “determinantes ambientales” y están dirigidas a establecer reglamentaciones a la ocupación del suelo para limitar el crecimiento de áreas urbanas que puedan afectar los ecosistemas y sus recursos naturales. Por otro lado, es importante ver la diferencia entre las políticas públicas que se definen en los dos niveles: central y local, siendo estas últimas, más acertadas en su definición. Con esto, se confirma que las políticas que se construyen y se imponen desde arriba hacia abajo, no son siempre efectivas en sus propósitos, y que por el contrario, es preciso analizar las dinámicas locales para lograr mayor receptividad de las mismas por parte de la sociedad. El

---

<sup>3</sup> Corporación para el desarrollo sostenible del sur de la Amazonia, entidad regional que representa la autoridad ambiental para los departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo.

conocimiento de las bases comunitarias debe ser considerado en la toma de decisiones y para esto, es fundamental hacer uso de las estructuras de participación creadas para tal fin, como lo son por ejemplo, los nodos regionales de cambio climático y las estructuras de trabajo creados a nivel interno, como los Subnodos territoriales de cambio climático. Estas son instancias que deben activarse de forma permanente, no solo como escenarios para socialización de estrategias, sino también, como fuentes o canales de recuperación del conocimiento local.

Las ciudades tienen su dinámica propia y están estrechamente relacionadas con el sector rural, depende de éste para mantenerse y crecer, por lo tanto, las estrategias a implementar para atacar algún problema ambiental que surja en relación al cambio climático, debe ser integral, inclusivo y dinámico.

### **1.1.3. La participación de la mujer en acciones climáticas en la región**

Al considerar el contexto social del sur de la Amazonia, es preciso resaltar el papel de la mujer en la toma de decisiones en materia ambiental y su participación dentro de instancias como lo es el Subnodo regional de cambio climático del Putumayo, ya sea desde su rol como promotora de acciones climáticas o como representante de sus organizaciones civiles, indígenas o comunitarias.

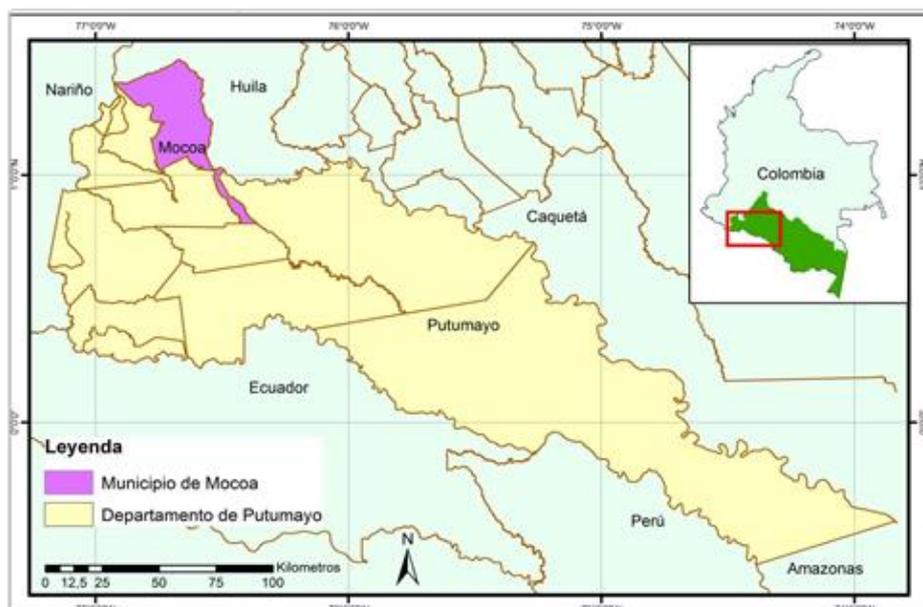
Para el caso específico de la mujer indígena la Organización de los pueblos indígenas de la Amazonia colombiana (OPIAC, 2013), busca implementar mecanismos para la participación efectiva de la mujer dentro de los procesos y espacios de decisión política pública, de consulta previa, libre e informada y de diálogo propios de su cultura, a través de la promulgación de mandatos, los cuales se constituyen en decisiones de obligatorio cumplimiento para sus comunidades. Estos mandatos buscan reconocer el papel de la mujer como sujeto en igualdad de condiciones de “participación en escenarios de debate y toma de decisiones como la Mesa regional Amazónica, la mesa permanente de concertación (...) y la Mesa REDD+”. Este esfuerzo desde las comunidades para lograr la participación de la mujer se ve reflejado en varios escenarios de participación en la región, sin embargo, en el subnodo de cambio climático no se ha evidenciado una continuidad en la representación de la mujer como vocera de las diferentes comunidades indígenas presentes en el territorio.

Para el Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible (2017), es fundamental involucrar el enfoque de género en las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático y destacar y visibilizar el rol de la mujer en la sociedad”, con esto, desde el subnodo de cambio climático, no solamente se debería promover la participación de la mujer en su rol de representante ante el mismo, sino también, promover acciones de adaptación y mitigación de cambio climático en cada uno de los sectores representados en donde la mujer cobre un papel principal. Por esto, el ejercicio a desarrollar integrará cuestionamientos hacia cada uno de los actores que tienen representación dentro del subnodo sobre el papel de la mujer dentro de cada grupo o sector y con ellos identificar las diferentes formas o estrategias de integrarla al proceso de participación en temas de cambio climático.

#### 1.1.4. Localización del área de análisis

La investigación se realizará en el departamento de Putumayo, localizado al sur occidente de Colombia. El departamento de Putumayo es uno de los seis que conforman el Nodo regional de cambio climático Amazonia (NORCCA), creados como instancia regional para la articulación del tema de cambio climático en la Amazonia colombiana.

Figura 1.1. Localización del área de estudio



Fuente: CORPOAMAZONIA, 2020

El departamento de Putumayo está conformado por tres regiones fisiográficas, una región andina, una de piedemonte amazónico y otra de llanura amazónica, con lo cual presenta

diferentes tipos de clima y vegetación. En cuanto a su población presenta una proyección para 2020 de 359.127 habitantes en total, en donde 182.286 corresponden a población urbana y 176.841 sería población rural.

### **1.1. Marco Teórico**

La base teórica que permite realizar el análisis de la instancia de participación y articulación interinstitucional como lo es el subnodo de cambio climático, se fundamenta en el desarrollo conceptual y los planteamientos que varios autores definen como gobernanza, con lo cual se propone dimensionar su alcance con el papel que debe desempeñar el subnodo en el territorio. Para esto, se plantea inicialmente la descripción del papel de hombre como sujeto principal, no sólo de la generación de conflictos ambientales, sino también de la acción climática, la cual confluye dentro de una relación de gobernanza al ejecutarse a través de acciones conjuntas con otros actores con quienes comparten intereses y objetivos sobre un mismo tema en común.

#### **1.2.1. El cambio climático y la acción del hombre**

Abordar la acción climática a nivel local debe analizar inicialmente al cambio climático como un producto de la acción humana que en los últimos años ha generado mayores cantidades de dióxido de carbono a la atmósfera, alterando significativamente sus componentes y ciclos normales. Así mismo, la situación es apoyada por el aumento en los procesos de deforestación, la cual reduce la capacidad de los bosques de capturar dióxido de carbono, disminuyendo el secuestro e incrementando las emisiones de GEI, por lo que se puede decir que las actividades humanas han intervenido en el equilibrio entre emisión y captura de dióxido de carbono incrementando las condiciones de cambio climático actual. Considerando entonces que el cambio climático es el resultado de las alteraciones causadas por el hombre, éste, no puede desligarse de la “obligación de resolver el problema” y por el contrario, debe aprender a “convivir con el cambio climático (adaptarse...) pero además, debe evitar el progreso e incremento (mitigarlo)” (Galera y Gómez, 2018). El hombre se considera entonces como parte del problema y su solución, ya sea a nivel local, nacional o global a través de la implementación de políticas públicas que incorporen medidas de mitigación y adaptación en todas las escalas. Galera y Gómez (2018), enfatizan en que los esfuerzos por reducir las condiciones actuales del cambio climático sólo serán efectivas si “todos los protagonistas públicos y privados se involucran decididamente en dicha política, la asume como propia e intenta poner o que está en su mano para lograr el objetivo común”.

Lo anterior, supone un trabajo articulado de actores públicos y privados con un nivel mínimo de organización que les permita abordar conjuntamente ciertos aspectos relacionados con el tema y avanzar en la toma de decisiones para disminuir los posibles impactos del cambio climático. En este sentido, el papel de los actores locales dentro de la gestión e implementación de políticas públicas adquiere gran importancia. Para Clarke (2007), los procesos de gobernanza tienen rasgos característicos como la “presencia de múltiples actores y partes interesadas, dentro y fuera del ámbito del Estado”, los cuales tienen relaciones de interdependencia y actúan bajo el establecimiento de “redes de organizaciones que contribuyen a desdibujar las fronteras entre el ámbito público y privado”.

### **1.2.2. La gobernanza como respuesta a los problemas de articulación de actores**

Los diferentes conflictos ambientales, sociales, políticos o económicos que se presentan sobre un territorio deben ser solventados en primera instancia por una estructura de gobierno elegido para este propósito. Sin embargo, existen situaciones en las que no todas las problemáticas se pueden abordar de manera efectiva, generando así conflictos que los gobiernos no están en la capacidad de solventar. En palabras de Aguilar (2016), existen un contraste entre “situaciones sociales estables y beneficiosas” y “situaciones divisivas, conflictivas y nocivas (...) que la acción gubernamental no ha podido o podrá modificar”, ya que el estado no ha logrado implementar medidas eficaces para atenderlas o eliminarlas. Para este autor, la gobernabilidad y la gobernanza son las “líneas de respuesta a la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos democráticos” en la actualidad. Estos dos enfoques ofrecen la posibilidad de corregir las falencias del estado en sus procesos de administración pública y en la solución de las problemáticas locales existentes. Plantea que la gobernanza y la gobernabilidad tienen un objeto común que es “el gobernar”, identificando igualmente, las causas que dificultan lograr un gobierno democrático (Aguilar, 2016). Como propuesta de ajuste a las debilidades del gobierno se proponen ajustes asociados a la generación de gobernabilidad y gobernanza que radican en cambios políticos, financieros, administrativos, institucionales, entre otros. Desde lo institucional, Aguilar (2016) identifica ajustes en la participación ciudadana, las cuales bajo definición de normas y responsabilidades compartidas pasaron a hacer parte de las actividades de gobierno, logrando su activación, articulación con el estado, bajo preceptos de solidaridad y cooperación con el gobierno y la sociedad en general.

Este punto de vista sobre la gobernanza destaca que es necesario dar al gobierno las capacidades que requiere para gobernar, en las cuales sea posible ir más allá de “superar las deficiencias y estar en condiciones de conducir y coordinar a sus sociedades”, sino que también permita “un nuevo proceso de gobernar” en el cual se considere otras formas de dirección de las sociedades, dejando a un lado el gobierno convencional “unilateral, vertical y jerárquico” que no ha logrado abordar las problemáticas actuales. La gobernanza cobra un papel importante al denotarse como “uno de los tipos de gobernar, el alternativo, que comienza a afirmarse en el momento actual, y que fue denominado justamente (nueva gobernanza), el cual mantuvo la denotación distintiva y crítica al proceso de gobernar de formato exclusivamente gubernamental y expresó cabalmente el gobernar alternativo de colaboración y asociación gubernamental-social o público-privada” (Aguilar, 2016). El concepto de gobernanza se puede asociar al papel que debe desempeñar el subnodo de cambio climático como “instancia departamental de articulación interinstitucional y orientadora de acciones conjuntas en materia de cambio climático para el sur de la Amazonia” (MASDS, 2017), ya que en él confluyen diferentes actores locales que representan igualmente a diferentes sectores políticos, administrativos, técnicos y comunitarios. Por esto, integrar en el análisis teórico los aportes que varios autores realizan sobre el tema de gobernanza, brinda un escenario de discusión sobre el estado óptimo de acción al que debería llegar el subnodo en el cumplimiento de sus funciones. Así, al considerar a los Nodos Regionales de Cambio Climático como estrategias del gobierno colombiano para avanzar en los procesos de articulación entre los diferentes niveles en temas de cambio climático, es fundamental integrar al concepto de gobernanza algunas de sus variantes conceptuales y teóricas, tales como la gobernanza ambiental y urbana, la cogestión entre actores y plataformas de participación multi-actor, considerados como los elementos que permitirán el abordar el alcance del subnodo como instancia de participación departamental y en su función de apoyo en la toma de toma de decisiones relacionadas con conflictos urbanos, riesgo de desastres, deforestación y demás impactos generados por la variabilidad y el cambio climático en el territorio. Lo anterior, con el ánimo de facilitar la comprensión de estas instancias y los procesos de gobernanza que deben promover entre los diferentes actores y en temas de interés común.

Para integrar el concepto de gobernanza en el análisis teórico, se retoman los aportes realizados sobre el significado inicial de la gobernanza, el cual ha ido transformándose

de acuerdo a las necesidades de aplicación en ámbitos de gobierno y que fue considerada como por el Diccionario de la Real Academia de la lengua Española – DRAE en 2001 como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (DRAE, 2001, citado por OLACEFS,2015). Partir de este concepto permite evidenciar que la gobernanza se considera como un objetivo al que un gobierno quiere llegar involucrando otras instancias de participación, como lo son la sociedad civil y demás actores que pueden aportar en el logro de los propósitos definidos. El mismo autor retoma los planteamientos de Aguilar (2013), quien considera que la gobernanza toma un papel preponderante debido a la ocurrencia de una “crisis de legitimidad” del Estado y por ende, se da un “robustecimiento de la sociedad civil” (OLACEFS, 2015).

El concepto de gobernanza puede entonces inscribirse dentro de otros ámbitos de la sociedad, es decir, no solamente desde un escenario político o de gobierno, sino también desde cada uno de los actores que están tomando decisiones sobre un tema en particular y que buscan acuerdos comunes. Es así como la gobernanza va tomando un énfasis en ciertos aspectos de análisis, como por ejemplo, en temas de cambio climático. Esta inclusión de la sociedad civil y los diferentes sectores en el tema, implica incluir lo local dentro de dicho proceso de toma de decisiones, siendo lo local, parte fundamental y raíz de la gobernanza.

En palabras de Prats i Catalá (2005), “la gobernanza no es una esfera inalcanzable y abstracta; es la cúspide de una red que va ascendiendo desde una esfera local a una global. La buena gobernanza se fundamenta en la existencia de redes de actores que, mediante la interacción según reglas formales e informales de relación, configuran sociedades cohesionadas y gobernables”. Esta posición permite familiarizar a una instancia local como lo son los nodos y subnodos de cambio climático, con una red de actores cohesionados y articulados que buscan generar conocimiento, políticas y gobernanza en cambio climático a nivel local. Sin embargo, el autor hace énfasis en que para que esta gobernanza se dé, debe existir una base cohesionada como sociedad que permita que la red de actores pueda actuar. Esto es precisamente lo que se debe buscar para este tipo de instancias a partir de una adecuada identificación e inclusión de actores a dicha red.

Otros autores como Uve Schwedler (2011) enfocan el análisis de la gobernanza desde el contexto multi-actor, definiéndola como “Gobernanza Integrada” la cual, desde un enfoque de gestión permite lograr “coordinación entre los distintos departamentos especializados de las autoridades municipales, coordinación entre varios niveles de gobierno y autoridades (por ejemplo, distrito-municipio-región-país), control político para alcanzar objetivos políticos (generales), nuevas estructuras de toma de decisiones y/o cambios institucionales en las autoridades municipales, inclusión o incorporación de la sociedad civil y/o el sector empresarial en la toma de decisiones y/o en su implementación, estrategias políticas holísticas mejor orientadas a los complejos orígenes de los problemas y a las condiciones de vida de los ciudadanos”. La gobernanza en general es vista como un concepto que busca “atender y corregir los problemas de las sociedades modernas” desde un punto de vista político dentro de la toma de decisiones (OLACEFS, CTPBG y GIZ, S.f.).

Si aplicamos el concepto de gobernanza como parte de las acciones de respuesta a los diferentes problemas ambientales que enfrentan los territorios y comunidades, soluciones que dependen no solamente de la acción institucional o del gobierno, sino, de todos los actores locales relacionados con dichas situaciones ambientales, podemos analizar los aportes de Valverde (S.f.), quien asocia la gobernanza a la dimensión ambiental, considerándola como “una nueva forma de gobernar”, la cual tiene como principal estrategia de acción a la “cogestión” entre los diferentes actores que están en el territorio. Eso supone entonces, una red de actores con funciones claras sobre su accionar en pro de un objetivo para dar soluciones a las problemáticas ambientales que se presentan en su área de jurisdicción. El autor señala igualmente que, la “gobernanza ambiental toma fuerza en el intento de establecer la relación de la gestión del entorno y sus recursos naturales, los medios de vida de las comunidades y la adaptación al cambio climático”, teniendo un espacio o territorio en el cual es “construido social y políticamente” (Valverde, S.f.). Esta relación entre actores y espacio territorial implica la toma de decisiones sobre los recursos naturales que se posee, lo cual conlleva a la definición de estrategias de gobernanza como lo es la “cogestión, la cual implica un conjunto de decisiones compartidas y avaladas tanto por la esfera gubernamental como por la sociedad civil y la empresa privada” (Valverde, S.f.).

Pero la gobernanza ambiental debe suscribirse a diferentes espacios y contextos políticos. Uno de ellos es el contexto urbano, en donde se presentan grandes retos en materia ambiental, relacionadas principalmente con la adaptación al cambio climático y los diferentes impactos

que la variabilidad del clima está generando actualmente. El lograr que los diferentes actores que hacen parte del subnodo de cambio climático empiecen a abordar temáticas con su entorno urbano es uno de los retos que deben enfrentar de manera urgente. Para esto, es preciso abordar la gobernanza desde el punto de vista urbano, el cual centra su análisis en las diferentes estrategias de “articulación e interacción de actores públicos y privados independientes involucrados en las políticas públicas urbanas” (Blanco y Gomá, 2006). Vásquez (2013), señala que el “interés de esta estrategia está en los arreglos institucionales emergentes en las relaciones entre el sector público y privado para la formulación e implementación de las políticas públicas relativas a las ciudades, en un contexto de transformación de los gobiernos locales”. Esta descripción permite entender que la gobernanza urbana puede ser una herramienta adecuada para abordar las interrelaciones entre actores, en los cuales se pueda llegar a establecer acuerdos y arreglos interinstitucionales para abordar temáticas de interés común incluso en ámbitos más amplios que las ciudades, tal como lo son los departamentos. Bajo este concepto se integra también el tema “organizativo que poseen los actores económicos y sociales”, quienes son “indispensables para abordar esos problemas de interés público y lo hace mediante varias formas de coordinación, cooperación y asociación público-privado, gubernamental-social, que se estandarizan progresivamente” (Aguilar, 2014). Con lo anterior, es preciso integrar el concepto de cogestión, la cual permite lograr un nivel de gobernabilidad y gobernanza dentro de los “espacios de concertación” que se crean para la toma de decisiones (CATIE, 2010).

Considerando lo anterior, la gobernanza multinivel en palabras de Zambonino (2018), conlleva a la idea de que se debe “superar la jerarquía arcaica de reparto del poder” y se pasa a un “nuevo modelo de reparto de información y competencias”, en las cuales existe una responsabilidad compartida en los diferentes niveles involucrados de gobernanza para la generación de políticas públicas que integren a las comunidades y sectores. Autores como Alli (2013), sostienen que “la gobernanza alude a un nuevo modo de gobierno alternativo al jerárquico, de gestión pública y de acción administrativa en un orden neoliberal, en el que se reduce el protagonismo de los poderes públicos, se desdibujan los perfiles que diferencian lo público de lo privado, se reducen las relaciones de jerarquía en beneficio de las de cooperación, se promueven los procedimientos informales y se trata de integrar y comprometer a la sociedad en redes para la toma de decisiones y seguimiento y control de las acciones políticas”. En este orden de ideas, la gobernanza permite involucrar de manera

positiva a los diferentes actores que hacen parte de una red para participar en las diferentes actividades de análisis, coordinación, articulación y toma de decisiones por un bien común. En este ámbito de participación es de gran relevancia analizar el papel que cada grupo de actores desempeña dentro de dicha red, resaltando por ejemplo, la representatividad de la mujer, de las comunidades étnicas, de las comunidades o juntas de acción comunal urbana, las cuales aunque presentan roles e intereses diferentes, están interrelacionados por objetivos comunes o interdependencias, ya que cada sector interviene en diferentes aspectos relacionados con el cambio climático y los impactos de éste, influyen en muchos aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales de las comunidades y territorios. La gobernanza climática permitirá abordar los diferentes aspectos que influyen en la activación y funcionamiento del subnodo, a través del análisis de variables como nivel de participación, inclusión de actores, impacto de las actividades, nivel de articulación, entre otros aspectos importantes para establecer el estado actual de esta instancia y las posibles propuestas de solución colectiva.

## **1.2. Marco metodológico**

El ejercicio de análisis del subnodo pretende lograr evaluar las condiciones que están generando un atraso en el funcionamiento de esta instancia departamental en cuanto a las actividades encomendadas por la normatividad vigente. Por esto, la investigación se enfoca en el trabajo de análisis conjunto y directo con los integrantes oficiales del subnodo, es decir, plantea una investigación aplicada para el caso específico de las condiciones actuales del conjunto de actores que hacen parte del subnodo de cambio climático del departamento de Putumayo.

Este análisis particular se enfocará en la generación de aportes desde cada sector representado en la instancia, sobre temas normativos y técnicos que darán cuenta del estado y funcionamiento del subnodo, pero además, buscará recopilar los aportes en función de propuestas de mejoramiento que conlleven a la generación de instrumentos de gestión como por ejemplo, su plan de acción, cronogramas de actividades, integración de nuevos actores y el logro de un impacto efectivo en temas relevantes para el sur de la Amazonia relacionados con el cambio climático. La investigación planteará un ejercicio de análisis de las principales limitaciones que el Subnodo de cambio climático del departamento de Putumayo ha presentado durante el periodo 2016 a 2019. Para este proceso, los métodos a desarrollarse se

basarán en la ejecución de “una serie de pasos” que permitirán “producir una contribución al conocimiento” (Diesing, 1972).

### 1.3.1. Enfoque Metodológico

El proceso metodológico desarrolla un enfoque de trabajo mixto que integra datos cualitativos y cuantitativos. El análisis cualitativo se aplicará a la información disponible o secundaria relacionada con la conformación normativa, estructura actual, funcionamiento y logros obtenidos hasta la fecha por el subnodo, información organizada y compilada, por la secretaría técnica que actualmente la asume CORPOAMAZONIA. Este enfoque se aplicará igualmente en la valoración y análisis de la información entregada por los actores que participan actualmente en el subnodo, valorando sus aportes, comentarios y propuestas para integrarlas finalmente en las conclusiones y hallazgos de la investigación. Este ejercicio incluirá un análisis descriptivo para realizar la caracterización de las potencialidades y debilidades del subnodo, con lo cual se logren proponer objetivos y actividades colectivas para su adecuado funcionamiento. Por su parte, el enfoque cuantitativo aportará en el análisis de la información recolectada a través de las encuestas estructuradas que se aplicarán a los actores identificados y potenciales del subnodo, con lo cual se pueda medir o evaluar el estado del mismo en la actualidad y conocer las estadísticas en cuanto a conocimiento del tema de cambio climático, número de sectores representados, número de sesiones en un tiempo determinado, número de actores participantes, tipo de género participantes, entre otros aspectos importantes. El enfoque cualitativo permitirá también realizar el análisis de interacción existente entre los actores que hacen parte del subnodo.

### 1.3.2. Métodos de recopilación de información

El método definido por esta investigación desarrollará los pasos necesarios para alcanzar los objetivos propuestos, de acuerdo a una secuencia lógica de actividades descritas en la tabla 1.1, así:

Tabla 1.1. Síntesis del proceso metodológico

Objetivos	Enfoque	Método	Instrumentos	Datos a evaluar
Establecer el estado actual de la conformación, funcionamiento y	Cualitativo	Revisión de información normativa	Análisis de datos y documentos normativos (políticas, decretos, leyes)	Estado actual del subnodo - Conformación - Cumplimiento de funciones

Objetivos	Enfoque	Método	Instrumentos	Datos a evaluar
articulación entre actores que conforman el subnodo.	Cualitativo	Revisión de información secundaria (técnica)	Análisis de datos y documentos técnicos (actas, reglamento, planes de acción)	- Representatividad de sectores - Número de actores - Representatividad de género - Temas abordados (urbano, GRD, deforestación, POTs).
Identificar los principales retos que enfrenta el Subnodo para lograr su activación efectiva, construcción de sinergias y cumplimiento de sus funciones.	Cuantitativo Cualitativo	Diseño y aplicación de encuestas	Encuestas estructurada (dirigida a todos los actores oficiales del subnodo)	- Conocimiento en cambio C. - Nivel de articulación de actores - Identificación de debilidades, fortalezas, oportunidades.
	Cualitativo	Diseño y aplicación de entrevistas semi-estructurada (constitución, sectores faltantes, propuestas de mejoramiento)	Dirigidas a: Gobernación, Consejo de GRD, Academia, ONG, Autoridad ambiental (CORPOAMAZONI A y PNN), Comunidades étnicas (Afrodescendientes e indígena), Municipios, Ganaderos, Forestal)	- Percepción de actores sobre: - Normatividad Constitución del Subnodo - Articulación entre actores - Propuestas de mejora
Proponer acciones que fomenten la interacción multi-actor para una efectiva articulación, visibilización y funcionamiento del subnodo en el periodo 2020-2023	Cuantitativo Cualitativo	Análisis de la información	Análisis, caracterización, conclusiones, propuestas para el subnodo	- Identificación y convocatoria de actores - Programación de actividades conjuntas - Identificación de ejes temáticos de análisis - Formulación del Plan de Acción

Fuente: Información tomada de este proceso investigativo. 2020

#### a) Recopilación de la información secundaria de tipo normativo

La información secundaria recopilada será organizada considerando los dos temas generales a abordar: aspectos técnicos y normativos que pueden intervenir en la baja operatividad del subnodo. Para lograr esto, el análisis se enfocará de la siguiente manera:

La revisión de información incluye inicialmente el análisis de las normas que permitieron la creación de los nodos regionales a nivel nacional, lo cual facilitará la identificación del alcance, objetivos y propósitos definidos por el gobierno de Colombia en materia de cambio climático y sus estrategias de difusión del tema en el territorio. Dentro de esta información se revisará la leyes, políticas y directrices en materia de cambio climático que le aportan a la estructura del sistema nacional de cambio climático en la actualidad – SISCLIMA. Se enfocará en el análisis de las deficiencias en la constitución de estas instancias regionales y proponer ajustes a la misma.

Este análisis facilitará igualmente el conocimiento del contexto normativo por parte de los actores, lo cual es un aporte al fortalecimiento de las capacidades de los diferentes sectores que hacen parte del subnodo.

#### **b) Revisión de información secundaria de tipo técnico**

También se realizará la revisión de la información disponible relacionada con el subnodo, la cual se encuentra archivada en la secretaría técnica que es CORPOAMAZONIA, la autoridad ambiental para el sur de la Amazonia colombiana. La información está conformada por las diferentes actas de las reuniones realizadas en el periodo 2016 – 2019. Así mismo, integra información sobre la conformación del subnodo a través de su reglamento operativo, información normativa que ordena su conformación, listados de participantes, planes operativos anuales, documentos de trabajo, entre otros. Así mismo, se integrará la revisión de los procedimientos que el subnodo ha implementado hasta el momento para su funcionamiento. Esto implica la revisión de los diferentes documentos técnicos que sustentan las sesiones de trabajo, la participación de los actores y los temas de análisis dentro de las sesiones del subnodo. Esto permitirá identificar la falencias o fortalezas en cuanto a número de sectores participantes, número de sesiones por año, dinamismo del subnodo, temas de análisis, prioridades y deficiencias en el abordaje de temáticas relevantes para el departamento en temas de cambio climático.

Esta revisión permitirá establecer cuál es el estado actual del subnodo, identificando temas como:

- Conocer si el subnodo se conformó según normatividad
- Identificar el grado de cumplimiento de funciones, según lo definido en la norma
- Analizar la representatividad de sectores y actores y compararlo con la realidad
- Establecer el número de actores participantes en el subnodo de manera oficial
- Definir si existe representatividad de género en el subnodo
- Identificar cuáles son los temas abordados como subnodo (urbano, GRD, deforestación Amazonia, POTs, etc.)

#### **c) Diseño y aplicación de encuestas y entrevistas**

Para recoger los aportes y comentarios desde la perspectiva de los actores se estructura una encuesta general de verificación del estado actual del subnodo, pero también de la aplicación

de entrevistas de tipo semiestructurado que incluyan temas generales, aunque diferenciados para cada actor y el sector que representan dentro del subnodo. Las encuestas se elaborarán y aplicarán a través del diseño de un formulario online (debido a las condiciones actuales de emergencia por pandemia o COVID-19), el cual estará dirigido a todos los actuales actores oficiales del subnodo y a otros actores que podrían hacer parte del mismo, pero que a la fecha no han sido convocados.

Las encuestas y entrevistas integrarán preguntas relacionadas con dos temas específicos: conocimiento general del subnodo (conformación y funcionamiento) y propuestas de mejoramiento del mismo. Con esto es posible evaluar si la instancia está cumpliendo sus funciones de instancia generadora de espacios de gobernanza en el abordaje de temas asociados al cambio climático o si por el contrario, presenta deficiencias o debilidades que deben ser atendidas por parte de todos los actores, tal como se debería realizar en una instancia de articulación departamental entre actores locales.

Tanto las encuestas como las entrevistas tendrán en cuenta las particularidades de cada sector representado, es decir, considerarán el tipo de actor y el rol que desempeña en la gestión del cambio climático dentro del territorio.

La tabla 1.2 indica la estructura general de las encuestas y entrevistas. El desarrollo detallado de las mismas se integra en el anexo 1.

Tabla 1.2. Estructura general de las entrevistas y encuestas

	<b>Población objeto</b>	<b>Temas generales</b>	<b>Temas particulares</b>
Encuestas	Todos los actores oficiales	- Conocimientos básicos del subnodo	- Funcionamiento del subnodo - Identificación y priorización de temáticas en cambio climático -Propuestas de mejoramiento
Entrevistas	Actores (academia, forestal, indígenas, afrodescendientes, mujeres, gestión del riesgo, ganadero)	Propuestas de mejoramiento (estructura, reglamento, fortalecimiento, gestión y articulación)	- Aportes de cada sector a la gestión de cambio climático - Identificación de debilidades y fortalezas - Propuestas de articulación entre actores o sectores

Fuente: Información tomada del proceso investigativo, 2020

#### **d) Análisis de la información**

El análisis de la información consistirá en la organización de las respuestas de las encuestas y de las entrevistas para generación de evaluaciones del estado actual (debilidades y potencialidades) además de la estructuración de propuestas de ajuste dentro de la conformación y funcionamiento del subnodo. En primer lugar se obtendrá un análisis descriptivo del estado del subnodo a partir de la información secundaria. En segunda medida se realizará un análisis de las principales deficiencias o debilidades, potencialidades y fortalezas del subnodo, a través de los aportes realizados por los actores del subnodo en las entrevistas y encuestas aplicadas. Finalmente, con la información de propuestas de mejoramiento que los actores propongan, aunado al análisis normativo y técnico, se definirán temas de trabajo que orientarán al subnodo en su funcionamiento y constitución como una instancia de gobernanza a nivel departamental. El desarrollo de los contenidos de las entrevistas y encuestas se presenta en el anexo 1 del presente documento.

La definición de los pasos para la captura y análisis de la información obedecen a un orden requerido para comprender desde lo técnico y normativo, cuáles serían las bases del estado actual del Subnodo, con lo cual se pueda evaluar las condiciones de funcionamiento del mismo y poder así, proponer estrategias de mejoramiento que puedan ser implementada por los actores que hacen parte del Subnodo para su adecuado funcionamiento y gestión del cambio climático en la región.

## **Capítulo 2**

### **Resultados y análisis de las condiciones de gobernanza climática en el subnodo**

El presente capítulo muestra los resultados generados luego de desarrollar el proceso metodológico definido, pero también presenta el análisis de dichos resultados, esto con el fin de lograr una descripción más detallada de los hallazgos de la investigación.

La revisión de la información normativa se basa en la compilación y análisis de las principales normas que definen el contexto nacional la materia de cambio climático y orientan las acciones de adaptación y mitigación del cambio climático en todos los niveles, como también, las normas específicas que establecen la conformación y el funcionamiento de los Nodos y Subnodos de cambio climático en el país. Bajo este análisis se logra identificar las actividades que están relacionadas con las funciones que deben ser desarrolladas por el Nodo de Cambio climático Amazonia y los Subnodos que lo conforman.

#### **1.1. Análisis del contexto normativo del cambio climático en Colombia**

Colombia en su interés de avanzar en la coordinación de acciones que permitan la reducción de emisiones de GEI, así como para reducir los impactos del cambio climático sobre las comunidades, realiza la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992, a través de la Ley 164 de 1994. A partir de este año, el país inicia un proceso de desarrollo normativo que regula el tema de cambio climático buscando siempre acoger los acuerdos y compromisos internacionales, organizando igualmente su estructura institucional nacional y regional para lograr un mayor impacto social, económico y político con la definición de estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático (MADS, 2017).

El avance normativo está dirigido principalmente a la ratificación de los acuerdos internacionales en materia de cambio climático, a su incorporación como lineamientos de política interna para el país y a la generación de reglamentaciones específicas para los diferentes sectores del desarrollo, con lo cual se garantice la inclusión de acciones de adaptación y mitigación de gases efecto invernadero en todos los niveles administrativos. Cada desarrollo normativo realizado define funciones, compromisos y obligaciones para todos los miembros del Sistema Nacional de Cambio climático (SISCLIMA) definiendo

igualmente las responsabilidades comunes y diferenciadas en todos los niveles de la sociedad y en los sectores de desarrollo.

En este contexto, el país también adelantó una reestructuración interna de su estructura de gestión del cambio climático, para lo cual integró en el SISCLIMA a los nueve nodos regionales de cambio climático, definiendo un contexto normativo desde el año 2016, mediante el cual descentraliza de algún modo las funciones y responsabilidades de adaptación y mitigación del cambio climático hacia las regiones y territorios locales.

### **1.1.1. Contexto normativo de los nodos regionales de cambio climático**

Inicialmente, los nodos regionales de cambio climático son creados a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3700 del 2011, el cual establece que “la adaptación y mitigación al cambio climático requieren del desarrollo de estrategias de articulación tanto a nivel sectorial como en los ámbitos nacional y territorial”, con el fin de lograr la “gestión compartida y coordinada, y una información pertinente y oportuna, que permita una adecuada toma de decisiones para contrarrestar de manera efectiva y oportuna los efectos de este fenómeno en el territorio nacional” (CONPES, 2011). De este modo, se desarrolla en el país un arduo trabajo de organización y conformación de los Nodos regionales, aunque aún sin una reglamentación normativa propia de estas instancias. Fue en el año 2016, a través del Decreto 298 que se logra afianzar el SISCLIMA, con la finalidad de “coordinar, armonizar y orientar la complementariedad en las acciones para adaptarse al cambio climático y reducir el aporte de emisiones de Gases Efecto Invernadero, con respecto a las funciones de las entidades públicas, privadas y sin ánimo de lucro en las instancias nacional, regional y local” (MADS, 2016). Como parte del SISCLIMA se integra a los nueve (9) nodos regionales de cambio climático, entre los que se encuentra el Nodo Regional de Cambio Climático Amazonia (NORCCA), conformado por seis (6) departamentos: Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Vaupés y Putumayo, los cuales se abordan como Subnodos de cambio climático.

Los Nodos Regionales de Cambio Climático surgen entonces como propuesta de gobierno para la coordinación del tema a nivel regional, como un mecanismo de descentralización de las acciones nacionales, buscando el empoderamiento de los entes territoriales y de las poblaciones locales para fortalecer la gestión del cambio climático en Colombia. Tienen como finalidad ser “instancias interinstitucionales regionales, departamentales, locales e

interdisciplinarias de trabajo, que promueven acciones de adaptación al cambio climático y mitigación de las emisiones de GEI, concordantes con los planes y estrategias nacionales, fortaleciendo los canales de comunicación entre las instancias del SISCLIMA y los actores sectoriales y territoriales presentes en cada nodo” (MADS y WWF, 2013).

La constitución de los Nodos determinada por la norma establece unas condiciones de creación, conformación y funcionamiento de los mismos, a través de la construcción colectiva de un reglamento operativo y plan de acción para un periodo de cuatro (4) años, a partir de su creación oficial en 2016. Estos lineamientos normativos permiten evaluar de entrada el cumplimiento de estos requerimientos por parte del subnodo, pero además, permite identificar los puntos de articulación entre lo reglamentado y lo implementado por el subnodo en el departamento de Putumayo. La Tabla 2.1 indica la síntesis de mandatos de las normas definidas específicamente para los nodos regionales y su articulación con las funciones del subnodo.

Tabla 2.1. Síntesis normativa de los nodos de cambio climático

<b>Norma</b>	<b>Descripción</b>	<b>Implicaciones para el Subnodo</b>
CONPES 3700 de 2011	Busca “facilitar y fomentar la formulación e implementación de las políticas, planes, programas, incentivos, proyectos y metodologías en materia de cambio climático, logrando la inclusión de las variables climáticas como determinantes para el diseño y planificación de los proyectos de desarrollo, mediante la configuración de un esquema de articulación intersectorial”	- Realizar actividades de seguimiento y evaluación del componente de cambio climático en proyectos desarrollados por los diferentes actores.
Decreto N° 298 de 2016	Crea el sistema nacional de cambio climático para Colombia - SISCLIMA. Define la estructura organizativa del sistema, funciones, comités e instancias de coordinación como los Nodos regionales de cambio climático	- Conformación de los Nodos y su estructura (Subnodos) - Integración de actores locales - Definición de secretaría Técnica, Consejo directivo - Definición de reglamento operativo Definición de plan de trabajo
Ley 1931 de 2018	Establece los principios, aspectos institucionales, instrumentos de planificación, sistemas de información, instrumentos económicos y financieros para la gestión del cambio climático. Destaca los principios de corresponsabilidad y de autogestión, señalando que, todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas tienen la responsabilidad de participar en la gestión del cambio climático y desarrollar acciones propias para contribuir en su gestión.	Participación, activa en la gestión del cambio climático de los actores públicos, privados, personas naturales, jurídicas. Desarrollo de acciones para contribuir a la gestión del cambio climático. Los nodos y Subnodos se integran al SISCLIMA

Norma	Descripción	Implicaciones para el Subnodo
	<p>Da relevancia al Sistema Nacional sobre Cambio Climático. (SISCLIMA) establecido mediante el Decreto 298 de 2016, el cual corresponde al conjunto de actores, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente al cambio climático. La coordinación nacional del SISCLIMA estará a cargo de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC), mientras que la coordinación regional corresponderá los Nodos de Cambio Climático.</p> <p>Como instrumentos de planeación y gestión a nivel territorial define los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT), a través de los cuales las gobernaciones y autoridades ambientales regionales identifican, evalúan, priorizan, y definen medidas o acciones de adaptación y de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero, para ser implementados en su área de jurisdicción. Los municipios deben formular los Planes Territoriales de Cambio Climático, y realizar su implementación y seguimiento.</p>	<p>Los Nodos regionales de CC realizarán la coordinación regional del tema</p> <p>Realizar participación y seguimiento del Plan Integral de cambio climático del departamento de Putumayo. Promover gestión de acciones de adaptación y mitigación del CC establecidos en el PIGCCT Putumayo.</p>

Fuente: Información tomada del análisis normativo, 2020

Con síntesis del análisis se puede determinar que las normas definen en general responsabilidades en todos los órdenes y niveles, es decir, integra a los diferentes actores nacionales, regionales y locales. Es importante destacar la inclusión de la sociedad local y de los municipios en el proceso de gestión y conocimiento del cambio climático, ya que anteriormente, no se consideraba como parte de la estructura y era manejado como receptor de las decisiones tomadas a nivel central. Además de definir funciones, establece instrumentos de gestión del cambio climático como lo son los Planes Integrales de cambio climático territoriales, los cuales se convierten en los medios a través de los cuales los actores y las instancias de participación creadas pueden realizar acciones de articulación, gestión e implementación de actividades en materia de adaptación y mitigación del cambio climático. La revisión y compilación normativa permite evidenciar también el cumplimiento del subnodo, frente a lo solicitado por el Decreto 298 de 2016, que es la norma que los crea y reglamenta. Esta revisión normativa se realiza confrontando lo dispuesto en la norma con la revisión y análisis de los documentos técnicos generados por el subnodo en el periodo de análisis (2016-2019), obteniendo de este modo, una valoración de cumplimiento que se presenta en la tabla 2.2.

Tabla 2.2. Cumplimiento de funciones del Subnodo

Requerimiento normativo		Descripción del cumplimiento	Valoración del cumplimiento
Creación	En el término de seis (6) meses, contados a partir de la publicación del presente decreto, los Nodos Regionales de Cambio Climático, expedirán su propio reglamento operativo.	El subnodo de cambio climático Putumayo se direcciona a través del reglamento operativo del Nodo Regional de cambio climático Amazonia – NORCCA, es decir, no cuenta con reglamento operativo propio. El NORCCA se constituye en el mes de febrero de 2017.	No cumple
Conformación	Estarán integrados por un representante de:	El Subnodo de CC Putumayo cuenta con los siguientes actores:	El Subnodo cumple con lo solicitado por la norma, pero no tiene una participación continua de los actores oficiales, pues participan delegados.  El Subnodo integra a otros actores importantes en la región que no son considerados por la norma, como lo son las comunidades indígenas y afrodescendientes
	✓ Departamento	Un representante del departamento (Gobernador o delegado de la Secretaría de Agricultura y Ambiente)	
	✓ Municipio	Un representante por el municipio (Alcalde o Secretario de Planeación), aunque no existe participación de los 13 alcaldes del departamento.	
	✓ Autoridades ambientales	Un representante de CORPOAMAZONIA (Director General o delegada de la Subdirección de Planificación)	
	✓ Gremios y/o asociaciones del sector privado	Un representante del sector ganadero Un representante de Mujeres tejedoras de vida	
	✓ Academia	Un representante del Instituto Tecnológico del Putumayo	
	✓ Entidades sin ánimo de lucro	Un representante de WWF	
	✓ Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia	Un representante de Parques Nacionales Naturales	
	✓ Institutos de Investigación	No tiene representación	
	✓ Consejo Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres	Un representante del Consejo Departamental de GRD	
	Un representante de comunidades indígenas (Organización Zonal indígena del Putumayo– OZIP) Un representante de comunidades afrodescendientes		

Requerimiento normativo		Descripción del cumplimiento	Valoración del cumplimiento
Funcionamiento	Formulación y adopción de su Plan de Acción para el periodo de 4 años.	El subnodo formuló un Plan de acción anual para el año 2018 y 2019. No ha formulado el Plan de Acción tal como lo solicita la norma.	No cumple
	Promover, acompañar y apoyar la implementación de las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y acciones en materia de cambio climático	El Subnodo ha realizado sesiones de trabajo dirigidas en su mayoría al fortalecimiento de capacidades de los actores.	No cumple totalmente con lo encomendado por la norma

Fuente: Información tomada del proceso investigativo, 2020

La tabla anterior muestra que existen elementos no integrados adecuadamente al proceso de conformación y funcionamiento del subnodo, por lo que no le es posible establecer un proceso de actividades continuo y eficiente en el departamento.

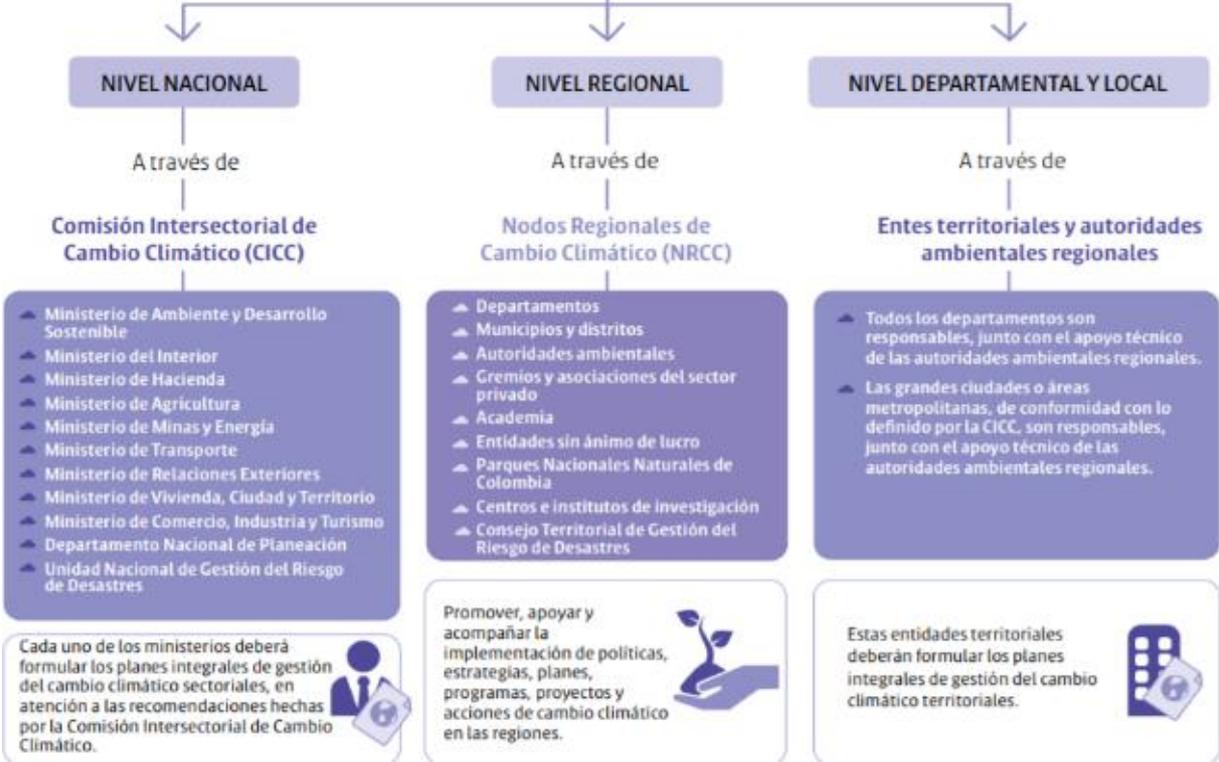
## 1.2. Marco institucional del subnodo de cambio climático

A partir de la promulgación del Decreto 298 de 2016, el SISCLIMA se configura como el conjunto de entidades e instancias presentes a nivel nacional y regional que tienen a su cargo el “coordinar, articular, formular, hacer seguimiento y evaluar las políticas, normas, estrategias, planes, programas, proyectos, acciones y medidas en materia de adaptación al cambio climático y mitigación de gases efecto invernadero” (MADS, 2016). Para el cumplimiento de estas funciones, la normatividad definió el SISCLIMA con una estructura en los tres niveles: nacional, regional y departamental, con la cual busca generar conexiones o canales de comunicación de las diferentes estrategias, programas y acciones en materia de cambio climático, con las que logre establecer un vínculo entre el gobierno central, las organizaciones regionales y las comunidades locales. La estructura propuesta plantea una doble direccionalidad del proceso de gestión del cambio climático, en donde se debería esperar lograr que éste fluya de arriba hacia abajo y de abajo, hacia arriba, es decir, desde el estado hacia las comunidades y desde lo local hacia el estado, asociándose este mecanismo de descentralización a una estrategia de gobernanza climática en donde las comunidades y el poder local toman relevancia.

La articulación y coordinación entre las entidades que hacen parte del SISCLIMA se proponen en tres grupos de actores: desde el nivel nacional se consideran a los ministerios y

entidades encargadas de generar información, políticas y lineamientos relacionados con los temas de cambio climático (ambiente, hacienda, minas y energía, transporte, relaciones exteriores, vivienda, ciudad y territorio, departamento nacional de planeación y gestión del riesgo), a nivel regional se sitúan a los Nodos regionales de cambio climático, los cuales agrupan a representantes de diferentes sectores y entidades (departamentos, municipios, gremios, autoridades ambientales, institutos de investigación, asociaciones sin ánimo de lucro, entre otros), y a nivel local se integran a las entidades territoriales de los departamentos y municipios. Cada uno de estos niveles y grupos de actores y entidades tiene a cargo responsabilidades en materia de gestión del cambio climático, como se indica en la figura 2.1.

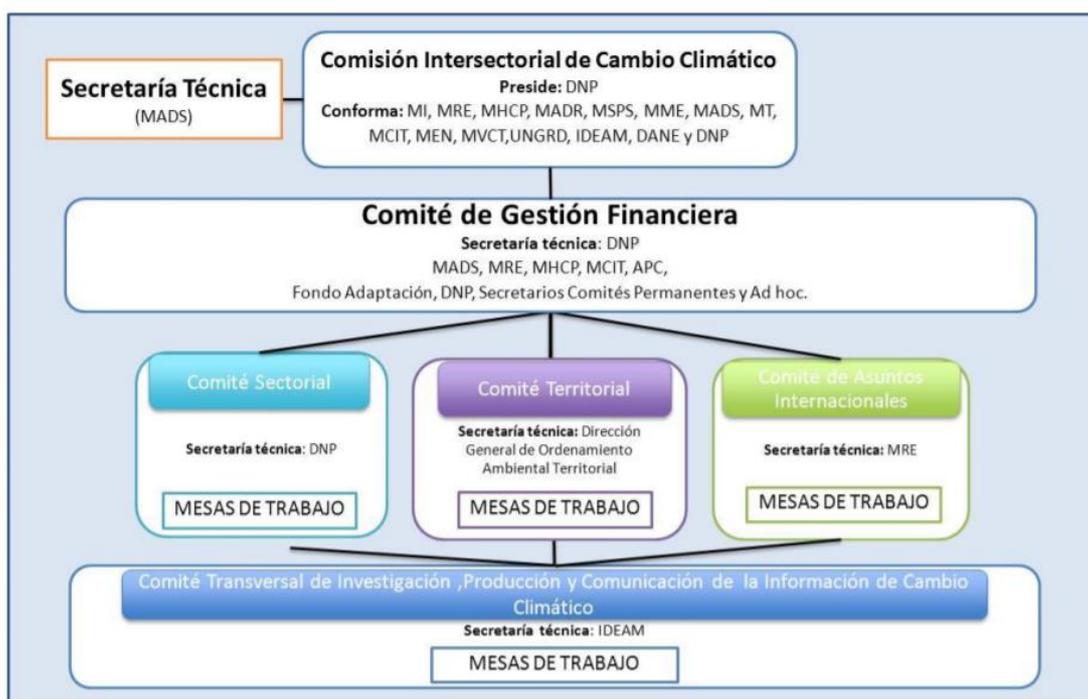
Figura 2.1. Articulación y coordinación de la gestión del cambio climático



Fuente: Tomado de la Política nacional de cambio climático - MADS, 2017

A nivel interno y externo, los nodos regionales de cambio climático deben implementar una estructura de organización que le permita lograr la articulación necesaria con el nivel central y territorial, a través del cual se logre impactar de mejor manera en la toma de decisiones en temas relacionados con el cambio climático. De este modo, los Nodos regionales se convierten en una instancia de enlace para la coordinación regional entre el nivel central y los actores que se localizan dentro de sus territorios. La figura 2.2 indica este tema, resaltando las entidades nacionales y regionales conformadas a través del decreto 298 de 2016.

Figura 2.2. Sistema nacional de cambio climático de Colombia



Fuente: Tomado del Decreto 298 de 2016, MADS

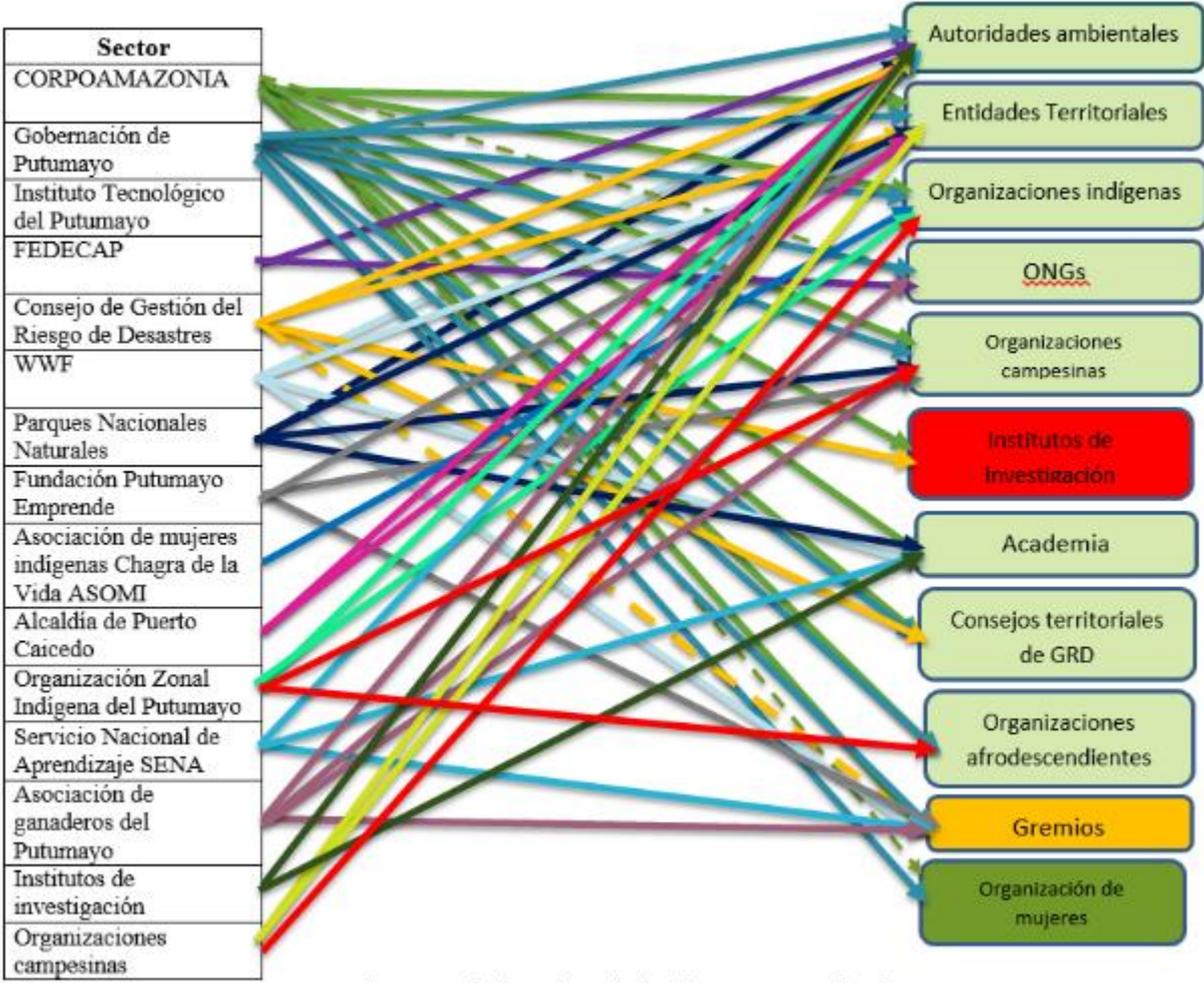
La anterior figura indica que los Nodos regionales de cambio climático, y por ende, los Subnodos que los constituyen, deben desarrollar una fuerte relación de articulación, coordinación y trabajo conjunto permanente con las entidades del SISCLIMA a nivel nacional, esto con el fin de garantizar un proceso continuo en la gestión del cambio climático y no permitir rupturas que impidan el acceso de la información en las dos direcciones.

### 1.3. Análisis de actores y sus roles en el contexto local

Para que la instancia de articulación y participación regional funcione dentro del SISCLIMA, es preciso que también logre realizar un proceso de conformación eficiente, integrando en ella a los actores que realmente le aportan a la temática de cambio climático y su gestión en el departamento de Putumayo. Para esto, es fundamental integrar a los actores que la norma señala, pero que además estén comprometidos con el desarrollo de acciones en cambio climático de manera conjunta. Actualmente, los actores que conforman el subnodo están relacionados con los sectores y entidades que la norma solicita, ya que cumplen un papel dentro del contexto de cambio climático en la región y a nivel local. Para comprender mejor el alcance de sus actores y el papel que deberían cumplir en el subnodo, es preciso realizar una breve revisión y análisis de los roles que cada uno de ellos desempeña en relación al

cambio climático, para luego analizar su complementariedad con otros actores, su posible nivel de articulación entre ellos y las posibilidades de gestión e implementación de acciones conjuntas.

Figura 2.3. Relaciones de articulación entre actores del Subnodo de CC Putumayo



Fuente: Romo, 2019. Información analizada en el desarrollo del proyecto de vinculación con la sociedad

En la anterior figura se puede notar algunos temas que permiten un análisis de las condiciones actuales de articulación entre los actores locales. Es preciso señalar que el análisis que se realiza hace referencia a las posibles relaciones de articulación que deberían existir entre los actores locales relacionados con el tema de cambio climático. Por esto, el entramado en la direccionalidad de las relaciones es fuerte y puede notarse una alta sinergia entre los actores analizados. Sin embargo, existen tres grupos de actores que dejan ver sus actuales condiciones de desarticulación, ellos son los gremios (productores agrícolas, industriales, pecuarios, etc),

las organizaciones de mujeres y las comunidades campesinas, las cuales no cuentan con una representatividad fuerte en el subnodo actualmente o desarrollan relaciones de sinergia sólo con algunos actores locales.

Otro aspecto importante para resaltar es que las entidades de la Gobernación, municipios y autoridades ambientales (CORPOAMAZONIA), presentan los más altos niveles de relación con todos los actores locales. Esto puede deberse a que son entidades que promueven la mayor gestión e implementación de proyectos y acciones en los temas ambientales y de desarrollo económico en la región.

En la siguiente tabla 2.3 se describe brevemente el tipo de influencia que cada actor desarrolla en la región.

Tabla 2.3. Caracterización de actores del Subnodo de cambio climático

Sector	Entidad	Su rol en cambio climático	Nivel de articulación e influencia
Autoridad Ambiental	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia - CORPOAMAZONIA	Encargado de velar por la conservación de los recursos naturales del sur de la Amazonia colombiana.	Tiene una alta influencia y relación directa con todos los sectores en la región, por lo que su grado de influencia en la toma de decisiones desde lo ambiental es alto.
Parques Nacionales Naturales	PNN Serranía de los Churumbelos Auka Wasi	Tiene una alta injerencia en temas ambientales en las áreas en donde se han constituido parques nacionales	Su nivel de influencia es alto a nivel municipal. Tiene buenas relaciones con actores campesinos, organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes.
	PNN Santuario de Flora y plantas medicinales Orito Ingi Ande		
Gobernación	Gobernación de Putumayo	Promueve proyectos relacionados con el desarrollo del departamento a nivel urbano y rural. También orienta en el modelo de planificación y ordenamiento territorial a nivel general.	Tiene relación directa con todos los municipios y demás actores presentes en el departamento. Su nivel de influencia es alto.
	Secretaría de Desarrollo Agropecuario y medio ambiente		
Municipios	Alcaldías de Colón, Leguízamo, Mocoa, Orito, Puerto Guzmán, Puerto Caicedo, Puerto Asís, Villagarzón, Valle del Guamuez, Santiago, San Francisco, San Miguel y Sibundoy.	Promueve el desarrollo económico, social y ambiental dentro de su territorio local a través de la implementación de estrategias y proyectos.	Tiene una alta influencia en la toma de decisiones a nivel local. Su incidencia es directa con comunidades urbanas y rurales.

Sector	Entidad	Su rol en cambio climático	Nivel de articulación e influencia
Academia	Instituto Tecnológico del Putumayo	Representa el nivel académico más alto en el departamento.	Tiene influencias en sectores relacionados con la investigación y con los municipios. Su incidencia es local y regional.
	Servicio Nacional de Aprendizaje SENA	Tiene a su cargo la promoción de conocimiento, investigación y desarrollo social de los estudiantes.	
Comunidades étnicas	Organización Zonal Indígena del Putumayo	Representan a organizaciones indígenas y afrodescendientes en el departamento, pero no a la totalidad. Promueven los derechos de sus comunidades y la implementación de proyectos y procesos de desarrollo en sus comunidades.	Tiene un nivel de influencia alto con municipios, gobernación y autoridades ambientales (CORPOAMAZONIA y PNN)
	Mesa permanente del pueblo Cofán		
	Federación de Asociaciones por los Derechos de las Comunidades Afroputumayenses FEDECAP		
Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres	Consejo departamental de Gestión del Riesgo de Desastres	Promueven la gestión del riesgo de desastres a nivel departamental y municipal implementando los tres pilares de la GRD: conocimiento, reducción y atención de desastres.	Tienen una relación directa con la gobernación y con los municipios, además de gremios y comunidad en general pro tratar un tema muy relevante para la región.
	Coordinadores de la GRD de los municipios de Colón, Leguízamo, Mocoa, Orito, Puerto Guzmán, Puerto Caicedo, Puerto Asís, Villagarzón, Valle del Guamuez, Santiago, San Francisco, San Miguel y Sibundoy.		
ONG	WWF	Promueve acciones de articulación interinstitucional para la preservación del ambiente y los recursos naturales.	Como ONG tiene un alto nivel de influencia en la región debido a los procesos ambientales que desarrolla con todos los actores.
Asociaciones del sector privado	Fundación Putumayo Emprende	Es una entidad privada que promueve procesos de desarrollo económico basados en recursos naturales aprovechables sosteniblemente.	Se relaciona más con el sector productivo, gremios y entidades financieras.
	Asociación de mujeres indígenas Chagra de la Vida ASOMI	Se configura como una asociación que promueve el desarrollo de las mujeres indígenas en la ciudad de Mocoa.	Tiene injerencia en grupos de mujeres indígenas con un alto nivel de influencia en este sector.
	Asociación de Ganaderos del Putumayo	Representa al sector de desarrollo de actividades ganaderas, promoviendo acciones de mitigación y desarrollo sostenible de la ganadería.	Su relevancia es alta para la definición de medidas de adaptación y mitigación encaminadas a la reducción de la

Sector	Entidad	Su rol en cambio climático	Nivel de articulación e influencia
			deforestación y las emisiones de GEI.
	Fundación ITARKA	Realiza acciones de conservación del ambiente a nivel local.	Es un actor con altos niveles de articulación con actores de la comunidad para adelantar proceso de asociatividad y trabajo conjunto a nivel rural y urbano.
	Alianza departamental de mujeres tejedoras de vida	Promueve acciones para los derechos de las mujeres en diferentes escenarios y temas a nivel departamental.	Representa a una comunidad de mujeres en todo el departamento, logrando una alta influencia en la región por los procesos que desarrolla.
	AMERISUR	Realiza procesos de aprovechamiento del recurso minero (petroleras) dentro del territorio Putumayense.	Se articula con comunidades rurales, gobernación, autoridad ambiental, Parques nacionales naturales, municipios, gremios y sectores productivos.
	Gran Tierra Energy		

Fuente: Romo, 2019. Información analizada en el desarrollo del proyecto de vinculación con la sociedad.

Lo anterior permite identificar las posibles relaciones de articulación que deberían darse en el ejercicio del subnodo para avanzar en la gestión del cambio climático en el departamento y en la región. Esta información orientará el desarrollo de alianzas en el marco de las propuestas que los actores proponen en el análisis de la presente investigación.

#### 1.4. Aportes sobre el papel del subnodo de cambio climático

Para lograr identificar cuáles son los principales factores técnicos y normativos que están impidiendo que el Subnodo no se encuentre liderando la gestión del cambio climático en el departamento, se realizó el análisis de las encuestas y entrevistas aplicadas, las cuales se aplicaron considerando los siguientes componentes de evaluación:

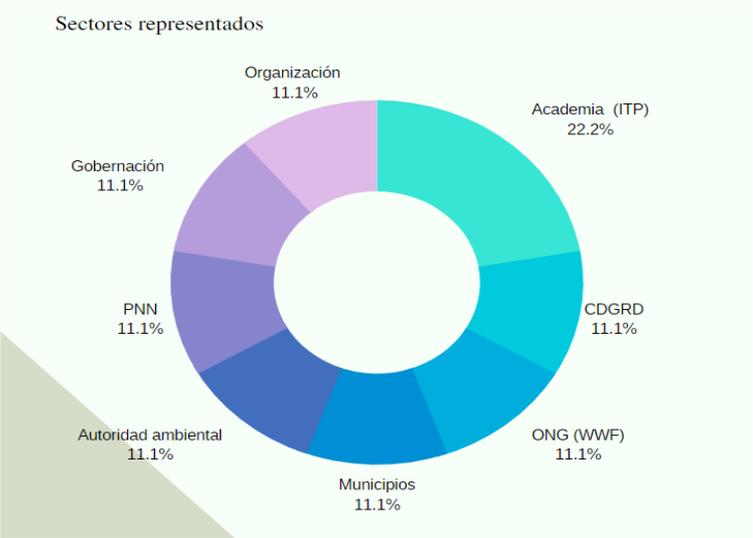
- Percepciones sobre el funcionamiento del Subnodo.
- Identificación de retos y debilidades del subnodo.
- Identificación de oportunidades como instancia de participación y gobernanza.
- Propuestas de mejoramiento y proyección del subnodo.

Es preciso mencionar que las encuestas se remitieron a los correos electrónicos de cuarenta (40) actores, de los cuales catorce (14) corresponden a los actores oficiales anteriores (2016-2019) veinticinco (26) a nuevos actores o posibles integrantes del subnodo, ya que en este año se presenta cambio de administraciones locales y regionales que obligan a redefinir a los actores que se representan en esta instancia.

De los actores del periodo 2016-2019 se lograron las respuestas y aportes de siete (7) representantes oficiales. Dos respuestas adicionales corresponden a actores nuevos, es decir, actores que deben ser vinculados en el año 2020.

En total se recibieron aportes de 9 integrantes del subnodo, correspondientes a las siguientes entidades o sectores; Gobernación, Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de desastres, Autoridad ambiental, Organizaciones sin ánimo de lucro, Parques nacionales naturales, academia y ONGs. No se contó con la participación de las comunidades étnicas (indígenas y afrodescendientes), el sector ganadero y la asociación de mujeres del Putumayo. En la siguiente figura se indica el porcentaje de participación en la realización de las encuestas.

Figura 2.4. Sectores del subnodo participantes de la encuesta

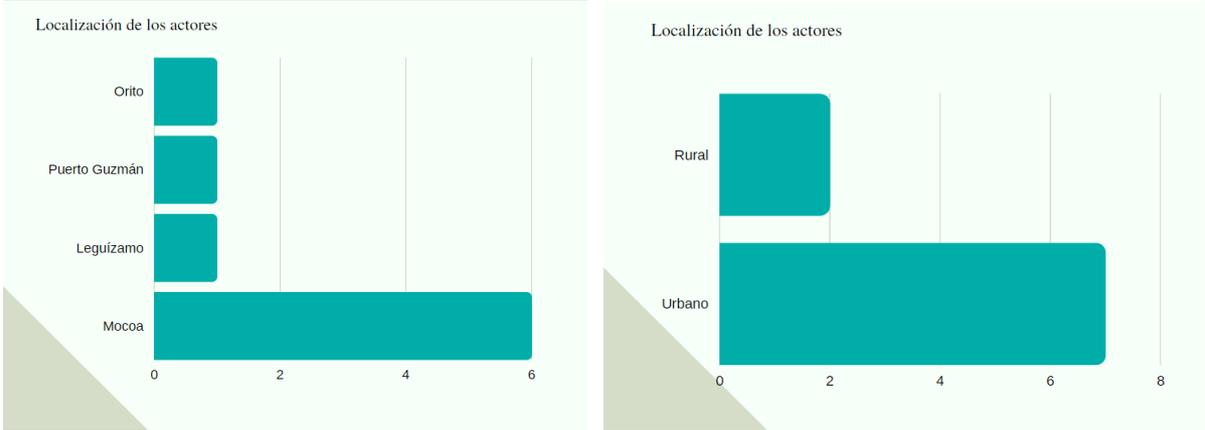


Fuente: Información tomada del análisis de las encuestas aplicadas en la investigación, 2020.

La representación territorial de los actores destaca la mayor participación del municipio de Mocoa, capital del departamento de Putumayo, contando con el aporte igualmente de los actores de municipios de Orito, Leguizamo y Puerto Guzmán, quienes representan un 30% del total de

municipios que hacen parte del departamento de Putumayo (13 municipios en total). Así mismo, es importante resaltar que de los nueve (9) participantes, siete (7) son del sector urbano y dos (2) del sector rural. Ver la figura 2.5.

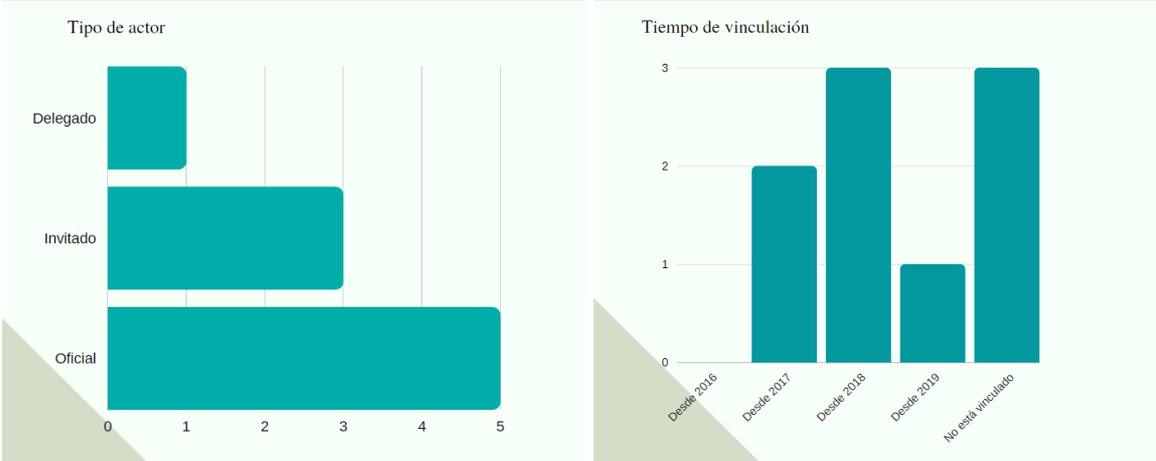
Figura 2.5. Localización de los actores encuestados



Fuente: Información tomada del análisis de las encuestas aplicadas en la investigación, 2020

Se analiza igualmente el tiempo de vinculación de los actores encuestados y el tipo de actor que representa, encontrando que de los nueve actores encuestados, cinco son oficiales, tres son invitados y uno es delegado. Esta información permite ver que no existe continuidad en la participación de los actores en el subnodo, ya que varios son delegados y no oficiales. Así mismo, el año de vinculación permite evidenciar que cinco actores se vincularon desde el 2017 y tres aún no se encuentran vinculados, es decir, son nuevos integrantes del subnodo. Ver la figura 2.6.

Figura 2.6. Tipo de actores encuestados



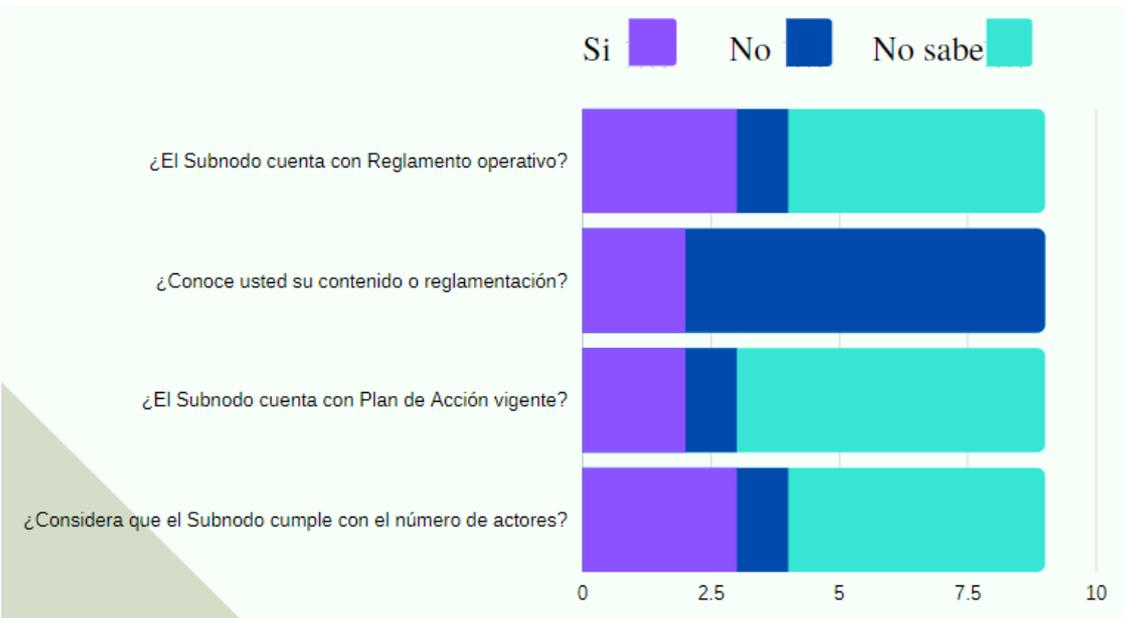
Fuente: Información tomada del análisis de las encuestas aplicadas en la investigación, 2020

**1.4.1. Percepciones sobre el funcionamiento del Subnodo**

Partir del análisis del conocimiento básico y funcionamiento del subnodo por parte de los actores que se representan en él, es una forma de evaluar el nivel de apropiación de esta instancia por cada uno de los actores. Esta evaluación se dirigía a todos los actores que han hecho parte del subnodo desde el año 2016, pero también se integró a los actores nuevos que deben hacer parte de esta instancia en el presente año 2020.

Las preguntas aplicadas para determinar si existe conocimiento básico del subnodo se presentan en la figura 2.7, en las cuales se evidencia claramente que los actores encuestados en su mayoría no cuentan con la información suficiente del subnodo en relación a los instrumentos que deben hacer parte del funcionamiento y constitución del subnodo. Cinco de los actores encuestados manifiestan conocer el alcance y objetivos del subnodo, ya que han participado en reuniones anteriores de esta instancia. Tres actores responden no tener mayor información del subnodo, por lo cual no pueden responder sobre la existencia de los instrumentos de reglamento operativo y plan de acción.

Figura 2.7. Conocimiento de los actores sobre el subnodo

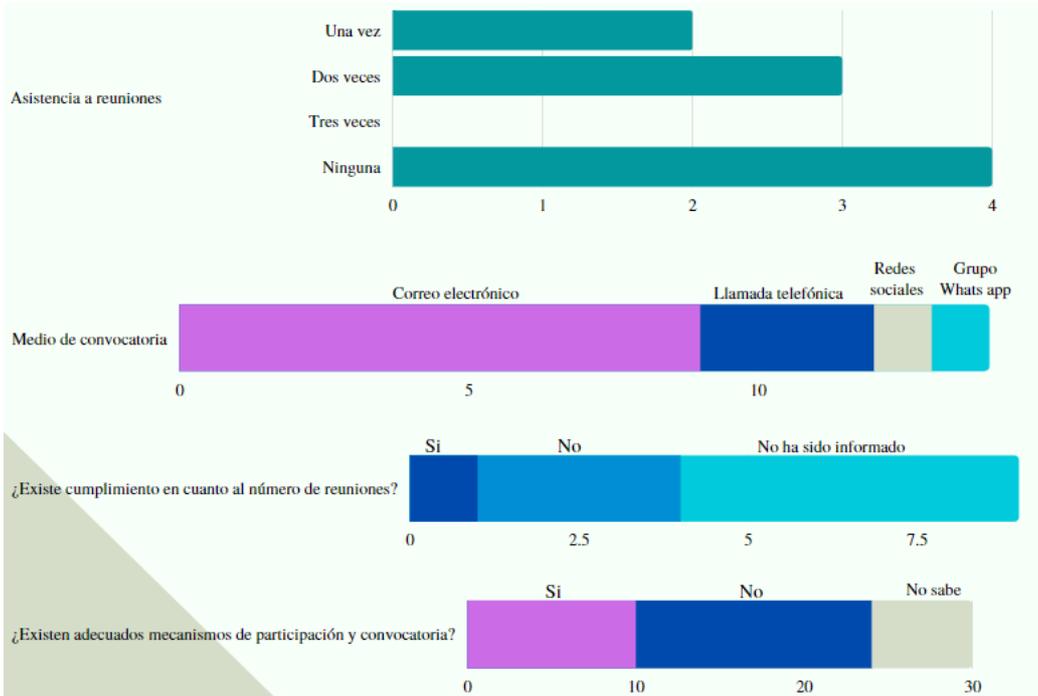


Fuente: Información tomada del análisis de las encuestas aplicadas en la investigación, 2020

Actualmente el subnodo de cambio climático del Putumayo estuvo funcionando con el reglamento operativo del Nodo regional de cambio climático Amazonia, es decir, del Nodo que lo constituyó, pero no cuenta con unas directrices propias para su funcionamiento. Para el

caso del Plan de Acción, éste se elaboró para los años 2018 y 2019, pero no contó con la implementación total de las acciones planteadas. Sólo el 40% de los actores encuestados correspondientes a las entidades la Gobernación, el Consejo de Gestión del Riesgo de Desastres, WWF y la Autoridad Ambiental tienen conocimiento de estos instrumentos y de su grado de aplicación en el subnodo, ya que su participación en el mismo ha sido mayor. En la figura 2.8 se plantean cuestionamientos relacionados con el nivel de participación de los actores en las sesiones del subnodo y los mecanismos aplicados para las convocatorias, obteniendo como resultados los siguientes: Un actor ha participado en una sola reunión, tres actores han participado en dos sesiones y cuatro actores no han estado en ninguna reunión presencial. Lo anterior genera cuestionamientos sobre las posibles fallas existentes en el mecanismo utilizado para las convocatorias o las fallas por falta de interés por parte de los actores para participar en las sesiones convocadas por la Secretaría Técnica del subnodo.

Figura 2.8. Participación de los actores encuestados



Fuente: Información tomada del análisis de las encuestas aplicadas en la investigación, 2020.

Por lo general, según datos suministrados por CORPOAMAZONIA, quien tiene a cargo actualmente la Secretaría técnica del subnodo, se convocan a reuniones dos veces al año como mínimo, pero pueden realizarse con mayor periodicidad según sea el interés en algún tema en particular. Sin embargo, la participación no es la adecuada, ya que no asisten todos los actores

o no existe recurrencia de los mismos actores, con lo cual no es posible dar continuidad a los procesos iniciados.

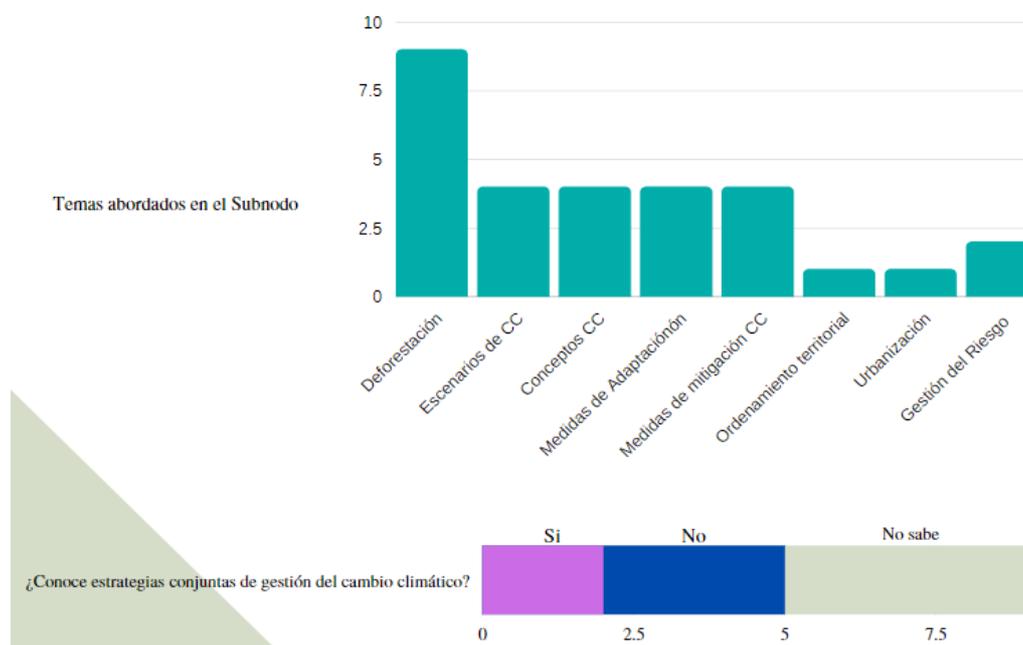
Po otra parte, se considera que la situación de deficiencia en la participación de los actores locales en el subnodo se debe a que no están representados todos los sectores y actores que existen en la región. Entre los resultados de la encuesta aplicada se encuentra que los actores actuales consideran que deberían integrarse otros actores o reforzar la participación de algunos ya integrado. Los actores identificados como fundamentales dentro de este espacio serían:

- Academia (integrar otras instituciones presentes en la región)
- Sector minero-energético (petroleras y asociaciones mineras)
- Líderes comunitarios (sin representación actual)
- Titulares de reservas de la sociedad civil (sin representación actual)
- Productores y asociaciones agrícolas (sin representación actual)
- Cocaleros (consideran deben hacer parte de los gremios productores)
- Gremio de madereros (sin representación actual)
- Gremio ganadero (más participación)
- Autoridades indígenas (más participación)

El funcionamiento del subnodo también se refleja en el desarrollo de procesos de gestión de acciones conjuntas en materia del cambio climático en el departamento. Sin embargo, actualmente el subnodo no cuenta con un desarrollo de acciones conjuntas entre los actores que allí se representan. El trabajo del subnodo a la fecha se ha enfocado en procesos de fortalecimiento de capacidades para los mismos actores oficiales, tratando temas de importancia para el desarrollo ambiental, social y económico, además de las problemáticas ambientales y relacionadas con cambio climático en el departamento y en la región del sur de la Amazonia, pero no ha desarrollado procesos conjuntos o articulados de acciones para la adaptación del cambio climático y la mitigación de los gases efecto invernadero.

La figura 2.9 indica los resultados de las temáticas abordadas por el subnodo en el periodo 2016-2019.

Figura 2.9 Temas abordados en el Subnodo



Fuente: Información tomada del análisis de las encuestas aplicadas en la investigación, 2020

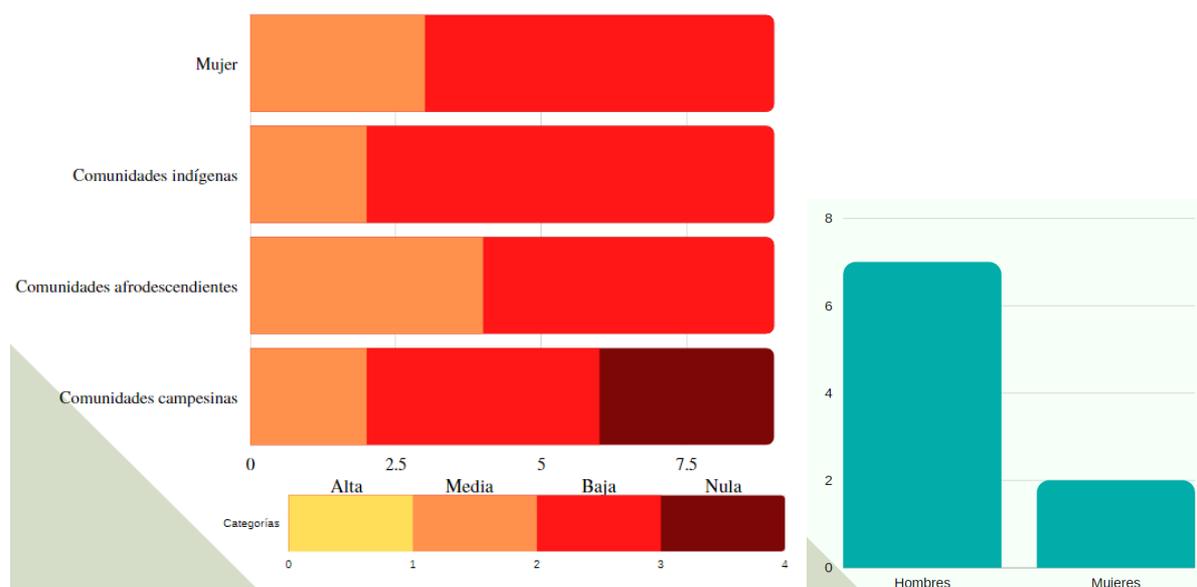
Como temas analizados en el marco del subnodo se resaltan el de la deforestación, escenarios de cambio climático para el departamento de Putumayo, conceptos generales del cambio climático, medidas de adaptación y mitigación de emisiones de GEI.

En un nivel intermedio se encuentra el tema de gestión del riesgo de desastres y en menor grado están los temas de urbanización y ordenamiento territorial. Estos resultados dejan ver que el subnodo no ha tratado temas específicos a nivel urbano en un contexto de cambio climático, a excepción de los aspectos relacionados con la gestión del riesgo asociados específicamente al municipio de Mocoa por causa del evento de avenida fluvio-torrencial de Mocoa, lo cual demuestra que es prioritario incluir temas ambientales urbanos dentro del análisis de actores.

Finalmente, el análisis del funcionamiento del subnodo valora el grado de representatividad y participación de grupos de actores fundamentales para el funcionamiento y la equidad de género dentro del subnodo.

La figura 2.10 relaciona la percepción de los encuestados respecto a la integración en el subnodo de los actores relacionados con la mujer, las comunidades étnicas (afrodescendientes e indígenas).

Figura 2.10. Valoración de la participación de actores



Fuente: Información tomada del análisis de las encuestas aplicadas en la investigación, 2020

Los resultados indican que la participación de la mujer es muy baja con respecto a los demás actores hombres que hacen parte del subnodo y que respondieron la encuesta. Así mismo, aunque existe representación de comunidades indígenas, afrodescendientes y mujeres dentro del subnodo, no existe mayor representatividad en cuanto a su número de integrantes, otras asociaciones con necesidad de representación, otros territorios con presencia de comunidades étnicas, entre otros. En el caso de representación de comunidades u organizaciones campesinas es más crítico, ya que no existe un representante dentro del subnodo.

#### 1.4.2. Identificación de retos y oportunidades del subnodo

Considerando que el subnodo es una instancia que debe cumplir con un papel importante a nivel departamental y regional en materia de gestión del cambio climático y que la región afronta actualmente grandes retos de planificación de sus recursos naturales, deforestación, conflictos ambientales urbanos, riesgo de desastres y otros aspectos derivados de la alta vulnerabilidad ante el cambio climático, es fundamental identificar las principales debilidades de su estructura, conformación y funcionamiento, además de los retos y potencialidades que ofrece esta figura o espacio de participación regional, con lo cual se pueda determinar con mayor certeza la ruta de trabajo en las siguientes administraciones o grupos de trabajo.

Entre las debilidades identificadas por los actores están:

- Baja gestión de proyectos

- Falta de recursos económicos
- Debilidades en la coordinación
- Baja participación de actores
- Cambio de gobernantes y no continuidad de actores
- Deficiente coordinación interinstitucional
- Deficiente convocatoria
- Poca voluntad política de las instituciones gubernamentales
- Baja apropiación y participación de los actores comunitarios

El análisis de la información existente en el subnodo, la revisión normativa y los aportes de los actores encuestados permitió la consolidación de la siguiente información, relacionada con los retos y oportunidades que presenta actualmente esta instancia:

### **Los retos en la conformación del Subnodo**

Los retos identificados por los actores se pueden dividir en retos de conformación y retos de funcionamiento del Subnodo.

Entre los retos de conformación se mencionó la necesidad de identificar e integrar al subnodo a todos los actores que están relacionados con el tema de cambio climático en la región y que pueden aportar a la generación de procesos de gestión de acciones para el mejoramiento de las condiciones ambientales y sociales del departamento. Entre los actores que consideran deben integrarse están principalmente, las comunidades étnicas (afrodescendientes e indígenas), quienes aunque ya cuentan con representación ante el subnodo, es prioritario contar con mayor participación y representatividad. Así mismo, se destaca como reto, el lograr una mejor estrategia de convocatoria y participación de los actores en los distintos escenarios que se crean en el subnodo, ya que no se ha logrado a la fecha reunir a todos los actores de forma permanente. Estos retos están más asociados con las funciones de quien asuma la Secretaría Técnica de esta instancia, ya que le corresponde la tarea de identificar y conformar oficialmente el Subnodo.

### **Los retos de funcionamiento del Subnodo**

Por su parte, los retos de funcionamiento del Subnodo resaltan la necesidad de la gestión de recursos económicos que les permitan operar en el territorio y cumplir sus funciones. Este reto está asociado directamente con la necesidad de lograr una articulación efectiva entre los

actores para lograr una gestión del cambio climático de forma conjunta. Para lograr resolver este reto, consideran fundamental el contar con un Plan de Acción estratégico que los oriente al trabajo mancomunado y articulado y les permita medir sus metas de cumplimiento.

### **Oportunidades de la conformación del Subnodo**

Los actores reconocen que el Subnodo es una instancia departamental que les permite tener impacto en la toma de decisiones que tienen que ver con el cambio climático, como por ejemplo, el ordenamiento territorial urbano y rural, los conflictos ambientales, la gestión del riesgo de desastres, procesos de urbanización sin planificación, entre otros. Reflexionan igualmente sobre el hecho de que el Subnodo ofrece la oportunidad de generar lineamientos, recomendaciones y aportes desde cada sector para atender de manera integral y conjunta los diferentes problemas identificados en el departamento, logrando también la articulación en las decisiones para la solución integral de los mismos.

### **Oportunidades del funcionamiento del Subnodo**

Para los actores encuestados, el subnodo permite la integralidad en las propuestas de desarrollo, las cuales tendrían el aporte de varios sectores presentes la región y con lo cual se facilitaría la gestión de proyectos que beneficien a más población. El funcionamiento del subnodo sería motor que permita nuevas alianzas, siempre y cuando exista interés y compromiso por parte de los representantes de cada sector, actor o institución. Instituciones como la Gobernación del Putumayo y CORPOAMAZONIA manifiestan que existen la potencialidad en sus instituciones para la presentación de propuestas de desarrollo basadas en una gestión conjunta, la cual puede realizarse desde este escenario, pero que hace falta el aporte de más sectores en temas de conocimiento, recursos humanos, capacidad técnica en trabajo con comunidades, conocimiento de la región y sus problemáticas, entre otros aspectos que le integrarían elementos de interés a los proyectos y facilitarían su gestión ante entidades del orden nacional e internacional que actualmente están apoyando temas de cambio climático.

La siguiente tabla sintetiza e integra los aportes que los actores realizaron sobre los principales retos y oportunidades que tiene y ofrece el Subnodo como instancia de participación, coordinación y articulación entre actores e instituciones que abordan el cambio climático y demás temas de desarrollo en el departamento del Putumayo.

Tabla 2.4. Identificación de retos y oportunidades del subnodo

	Retos	Oportunidades
Conformación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lograr incidir en el interés de los actores a participar activamente</li> <li>- Mejorar los mecanismos de convocatoria según el tipo de actor y localización</li> <li>- Lograr la representatividad de todos los sectores relacionados con el cambio climático en el departamento y región.</li> <li>- Definir conjuntamente los mecanismos de conformación oficial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lograr impacto y visibilidad como instancia regional a través de su conformación oficial.</li> <li>- Contar con la visión y aportes de todos los sectores relacionados con el tema de cambio climático.</li> <li>- Mejorar la toma de decisiones sobre aspectos ambientales y de cambio climático con mayor respaldo técnico</li> <li>- Fortalecimiento del diálogo de saberes</li> </ul>
Funcionamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lograr recursos económicos para apoyar la participación de actores rurales o localizados en territorios apartados.</li> <li>- Identificación de estrategias de acción conjunta entre actores en donde se liberen los intereses particulares</li> <li>- Gestión de recursos económicos para garantizar el funcionamiento del subnodo</li> <li>- Gestión de recursos económicos y técnicos para la implementación de proyectos conjuntos</li> <li>- Desarrollo continuo de acciones definidas en el Plan de trabajo</li> <li>- Dar cumplimiento a las funciones definidas por la normatividad existente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión conjunta de iniciativas con mayor impacto en el clima</li> <li>- Abordaje de temas relevantes para los procesos de planificación en el territorio y región.</li> <li>- Incidencia en las políticas, programas y demás instrumentos de planificación de la gestión del cambio climático desarrollados a nivel nacional y regional.</li> <li>- Mayor articulación en proyectos y acciones climáticas</li> <li>- Optimización de recursos en medidas de adaptación y mitigación por la integralidad que se pueda lograr entre actores.</li> <li>- Capacidad de gestión de recursos importantes para la gestión del cambio climático en la Amazonia.</li> </ul>

Fuente: Esta investigación a partir de los aportes de las entrevistas. 2020

## **Capítulo 3**

### **Aportes al mejoramiento del subnodo como instancia de gobernanza climática**

El análisis de la información revisada y compilada a través de los aportes de los actores del subnodo permite realizar aportes y recomendaciones desde lo técnico y normativo, con lo cual es posible mejorar la conformación y funcionamiento de esta instancia departamental de coordinación del cambio climático.

#### **1.1. Propuestas de mejoramiento y proyección del subnodo**

Dentro de las propuestas identificadas por los actores encuestados y entrevistados, relacionados con los sectores de: Gobernación del Putumayo, municipio de Leguízamo, Coordinación de Gestión del riesgo de desastres, CORPOAMAZONIA, Parques Naturales Nacionales, Instituto Tecnológico del Putumayo, Fundación Itarka y la WWF, se encuentran las siguientes:

En general, los actores del Subnodo coinciden en que se debe dar prioridad a los siguientes ejes temáticos dentro del Plan de Acción del Subnodo: en primera instancia identifican la necesidad de adelantar procesos continuos de fortalecimiento de capacidades en el tema de cambio climático, fundamentado en la necesidad de conocer para actuar. Esta es una necesidad sentida y solicitada por todos los actores en las diferentes reuniones de trabajo y es visible en la comunidad en general. Otros temas de gran relevancia son el desarrollo de estrategias de adaptación al cambio climático, ordenamiento ambiental territorial, gestión del riesgo de desastres, conflictos ambientales urbanos y rurales desarrollo de mecanismos de articulación interinstitucional que le permitan avanzar en alianzas estratégica y garanticen una adecuada gestión de recursos económicos para la implementación de acciones de adaptación y mitigación del cambio climático en la región. El tema de financiamiento climático es un punto fundamental para el subnodo, ya que facilitaría su permanencia, funcionamiento y gestión de proyectos para el cumplimiento de sus funciones.

Para el desarrollo de estas propuestas de ejes temáticos, los actores consideran que cuentan con información y conocimiento técnico que pueden integrar al funcionamiento del subnodo y el cumplimiento de su plan de acción. Entre los aportes que los actores pueden realizar están: Desde las entidades e instituciones académicas se ofrece aportes en conocimiento científico e investigativo, con lo cual se avanzaría en el desarrollo de temáticas relacionadas al cambio

climático y fortalecería el conocimiento local a través de procesos de divulgación y construcción colectiva del mismo.

Entidades asociadas a lo público o gubernamentales definen su apoyo en materia de conocimiento, asistencia técnica y capacidad de gestión de recursos para la implementación de acciones locales en adaptación y mitigación del cambio climático. Otras entidades asociadas a lo ambiental poseen capacidad técnica para definir, promover y apoyar procesos de implementación de acciones de adaptación al cambio climático como la creación de áreas protegidas desde las entidades no gubernamentales, articulación social en los municipios, fortalecimiento de la gestión ambiental rural, apoyo en conocimiento y fortalecimiento de capacidades para la adaptación y mitigación al cambio climático, además de gestionar convenios interinstitucionales.

El tema de articulación interinstitucional es otra propuesta fundamental para la gestión del cambio climático y resiliencia climática en el departamento y la región, por lo que se propone desarrollar estrategias para la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático enmarcadas en la conservación de ecosistemas, identificación de bienes y servicios ambientales, la ejecución de estrategias de manejo de áreas protegidas y el fortalecimiento de escenarios de gobernanza comunitaria e institucional a través del subnodo.

Los aportes de los actores entrevistados permitieron igualmente identificar cuáles serían las posibles estrategias de articulación de los actores locales, regionales y nacionales a través de la instancia de participación y coordinación como lo es el subnodo, así:

- Construcción de alianzas en temas de cambio climático.
- Compartir información fundamentada con experiencias y estrategias de cambio climático.
- Creación de los corredores ecológicos y cumplimiento del plan de cambio climático
- Articulación de estrategias implementadas por los actores.
- Convenios, financiamiento de proyectos.
- Articulación entre instituciones mediante la implementación de proyectos encaminados a la adaptación al cambio climático y a su mitigación.
- Propuesta para la reducción de la deforestación a través de proceso de ordenamiento ambiental territorial locales.

- Generación de acuerdos de conservación comunitarios, gubernamentales y sectoriales.
- Propuesta de constitución de áreas protegidas del orden regional o Reservas Naturales de la Sociedad Civil.
- Incidencia en los Planes de Desarrollo Municipal y Departamental.
- Construcción e implementación de Plan de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático.

El subnodo debe iniciar un proceso urgente de estructuración y conformación de acuerdo a los mínimos solicitados por la normatividad, en cuanto al número de actores, sectores representados y roles o funciones a desempeñar. La región Amazónica y específicamente el departamento del Putumayo cuentan con diversidad de actores sociales, ambientales e institucionales que pueden aportar al mejoramiento de esta instancia de participación y gobernanza climática local.

El funcionamiento del subnodo debe partir de la definición de una estructura que garantice el trabajo continuo y la activación del subnodo, a través de su reglamento operativo y del plan de acción para el periodo 2020-2023. Estos instrumentos guiarán su funcionamiento y accionar para dar cumplimiento a sus funciones.

Se requiere mayor articulación del Subnodo de cambio climático Putumayo con el Nodo Regional de Cambio Climático Amazonia y las entidades nacionales que conforman el SISCLIMA, principalmente con el Ministerio de ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), el IDEAM y el Departamento Nacional de Planeación, quienes en este momento direccionan las políticas, directrices e información en materia de cambio climático, además de las gestión de los recursos económicos y técnicos necesarios para el funcionamiento del NORCCA y sus Subnodos.

Quien asuma la secretaría técnica del Subnodo debe iniciar el diseño e implementación de una estrategia de conformación y dinamización del subnodo, con lo cual pueda integrar los actores faltantes, mantener activos los actores que ya venían trabajando en esta instancia y promover su participación en la ejecución de su plan de trabajo vigente.

Se debe diseñar e implementar una adecuada estrategia de convocatoria y participación efectiva de los actores del subnodo, a través de diálogos directos, redes sociales y otros

medios de comunicación y participación que permitan tener en cuenta los aportes de todos los actores del territorio.

## **1.2. Conclusiones**

### **1.2.1. Aportes desde lo normativo e institucional**

Desde lo normativo e institucional se ofrece la posibilidad de participación a diferentes sectores, entidades y actores públicos y privados que estén relacionados con la temática de gestión del cambio climático en las regiones, abriéndose un amplio panorama de acción para el desarrollo de iniciativas climáticas de impacto en las comunidades y sectores más vulnerables. Sin embargo, estas oportunidades no están siendo aprovechadas por la institucionalidad, por los actores privados y organizaciones sociales y económicas del departamento de Putumayo.

La Ley de cambio climático en Colombia fundamentada en la generalización de las responsabilidades de la gestión del cambio climático para todos los actores y entidades del estado, permite un libre accionar para la construcción de alianzas estratégicas que permitan avanzar en el conocimiento del tema en todos los niveles, la implementación de acciones de adaptación y mitigación de emisiones de GEI, el desarrollo de estrategias de conservación y pago por servicios ambientales, además de otros instrumentos de gestión de recursos para el clima, los cuales significan una oportunidad para las comunidades y territorios del sur de la Amazonia colombiana.

Por otra parte, la estructura propuesta por el SISCLIMA facilita la interacción de los actores en todos los niveles con las decisiones del nivel central, las cuales deben considerar los aportes, la información y las necesidades de los territorios, aún más considerando las altas vulnerabilidades de los territorios apartados, como lo es la Amazonia. Es fundamental por esto, que se integren todos los actores necesarios y prioritarios dentro de esta instancia regional.

### **1.2.2. Aportes desde lo técnico**

La conformación y funcionamiento del Subnodo implica un esfuerzo adicional de parte de todos los actores para lograr avanzar en el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, está la oportunidad de incidir técnicamente en la toma de decisiones del departamento y de los municipios a partir del conocimiento que puede generarse desde todos los actores que

conforman esta instancia. El subnodo tiene la capacidad técnica para generar recomendaciones de calidad sobre diferentes aspectos ambientales, económicos, sociales y políticos que están afectando el adecuado desarrollo del departamento y la región. Pero a la fecha, estas herramientas no están siendo utilizadas debido a una alta deficiencia en la participación, convocatoria y manejo de las temáticas a abordar.

Desde lo técnico, el subnodo puede generar lineamientos, recomendaciones y directrices de manejo en los temas que diariamente desarrollan las entidades y actores que lo conforman, logrando así ser tenidas en cuenta en los diferentes instrumentos de planificación local y regional del desarrollo.

Aunque el Subnodo ha realizado un proceso de conformación y activación tal como lo indica la normatividad, no se ha logrado integrar completamente a los actores que se solicitan y que están operando en el departamento. Esto puede deberse en gran medida por la falta de dinamismo en el funcionamiento del subnodo, la deficiente convocatoria y el desinterés de los actores a hacer parte de esta instancia de manera activa y permanente.

El subnodo de cambio climático del Putumayo no cuenta con instrumentos de planificación y operación necesarios para su adecuado funcionamiento y operatividad, como lo son el Plan de Acción y Reglamento operativo. Su funcionamiento se basa en un instrumento del NORCCA, el cual puede servir como referencia pero no reemplaza el reglamento específico que debe elaborarse para el subnodo considerando las particularidades de sus actores.

Los actores del subnodo de cambio climático Putumayo están relacionados con los sectores y entidades definidos en la normatividad, sin embargo, se requiere ampliar su convocatoria para integrar otros actores importantes en la gestión del cambio climático local y regional, ya que están realizando aportes en diferentes escenarios del desarrollo que impactan diferentes componentes del cambio climático.

La sociedad actual reclama espacios de participación e incidencia en los diferentes temas de interés actual, pero se percibe que el cambio climático y la acción colectiva en favor del clima aún no es una prioridad para todos.

El subnodo ofrece todas las posibilidades de análisis de temas relacionados con los actuales conflictos ambientales urbanos que están incrementándose a causa de factores relacionados con el cambio climático, tales como los eventos de amenaza de tipo socio-natural que han generado desastres y afectación en áreas urbanas, desabastecimiento de agua en poblaciones urbanas y centros poblados, contaminación hídrica por residuos y vertimientos, ocupación de rondas hídricas por desplazamientos ambientales, crecimiento urbano sin planificación, proceso de deforestación por crecimiento urbano, afectación de zonas verdes y áreas protegidas urbanas, entre otros. Estas problemáticas requieren una pronta integración dentro de las temáticas abordadas en el marco del subnodo, para generar de manera integral y articulada las soluciones o directrices que se requieran para su tratamiento.

## Anexos

### Anexo 1. Encuestas y entrevistas aplicadas a los actores del subnodo de cambio climático



Section 1 of 2

## Encuesta "El papel del Subnodo de Cambio Climático del departamento de Putumayo como una instancia de gobernanza climática (2016-2019)"

Considerando los retos y compromisos en materia de mitigación y adaptación al cambio climático, Colombia ha realizado esfuerzos técnicos y normativos para abordar este tema en el país. Una de las iniciativas desarrolladas es la creación de los 9 nodos de cambio climático, a través del Decreto 298 de 2016, los cuales se constituyen como instancias regionales responsables de promover y apoyar la implementación de las políticas, estrategias, planes y acciones en materia de cambio climático en las regiones, buscando la coordinación interinstitucional entre el nivel central y territorial. El Subnodo de cambio climático del departamento de Putumayo es una instancia multi-actor adscrita al Nodo Regional de Cambio Climático Amazonia – NORCCA.

Los Nodos deben conformarse por al menos un representante de los departamentos, municipios, autoridades ambientales, gremios y/o asociaciones del sector privado, academia, Institutos de Investigación y Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres, entre otros actores relacionados con la temática de cambio climático en el departamento.

Pese a que existe una normatividad y una constitución oficial de estas instancias, se evidencian debilidades en materia de funcionamiento e impacto en la gestión del cambio climático local, pues existen muchas problemáticas ambientales asociadas al cambio climático como la deforestación, el crecimiento urbano sin planificación, desabastecimiento hídrico, afectación de ecosistemas, desastres socio-naturales, entre otros, que requieren de la intervención y análisis por parte de esta instancia multi-actor, que le permitan aportar en la toma de decisiones en la región.

Para apoyar el análisis de esta situación, [CORPOAMAZONIA](#) quien actualmente ejerce la Secretaría Técnica del [NORCCA](#) y el Subnodo Putumayo, en asocio con la Facultad Latinoamericana de ciencias sociales - [FLACSO](#) (Ecuador), se encuentran apoyando el proceso de investigación realizado por la [Geógrafa Saira Patricia Romo](#), quien a través de la especialización en "Liderazgo, ciudades y cambio climático" busca identificar los principales factores normativos y técnicos que han intervenido en las condiciones de baja [operatividad](#) y [visibilidad](#) del [subnodo](#), durante el periodo (2016-2019) y que no le han permitido cumplir su función de articulación y generación de espacios de gobernanza climática en la región.

Para este proceso de investigación es prioritario contar con el apoyo de todos los actores definidos como miembros oficiales y activos del Subnodo, quienes a partir de esta encuesta pueden aportar en la identificación de las debilidades y falencias existentes que no le han permitido al Subnodo lograr un impacto mayor en la toma de decisiones asociadas a la gestión del cambio climático a nivel local y regional. Así mismo, sus aportes son claves para lograr mejorar el funcionamiento de esta instancia [multi-actor](#), a través de ideas y acciones que permitan la construcción de herramientas de gestión del cambio climático para este nuevo periodo administrativo de los gobernantes locales y regionales (2020-2023).

Esta encuesta está dirigida a los actores oficiales actuales, pero también integra a los actores que estuvieron vinculados en el anterior periodo administrativo de los gobernantes, pues es este grupo de actores quienes evaluarán el funcionamiento anterior del [subnodo](#) y realizarán propuestas de mejoramiento de acuerdo a su experiencia. Así mismo, está dirigida a los nuevos actores del periodo administrativo vigente, quienes podrán manifestar su conocimiento del tema o la necesidad del mismo, proponiendo temas de análisis para el mejoramiento de esta instancia [multi-actor](#).

**Email address \***

Valid email address

This form is collecting email addresses. [Change settings](#)

**Información general**

Description (optional)

**Nombre completo del actor \***

Short answer text

**Sexo \***

- Femenino
- Masculino
- Prefiero no decirlo
- Other...

**Localización (Municipio) \***

Short answer text

**Sector \***

- Urbano
- Rural

**Constitución del Subnodo de Cambio Climático**

Description (optional)

Sector o entidad que representa \*

- Gobernación
- Municipio
- Autoridad Ambiental
- Parques Nacionales Naturales
- Gremios y/o asociaciones del sector privado
- Academia
- Entidades sin ánimo de lucro
- Institutos de investigación
- Consejo Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres
- Other...

Tipo de actor \*

- Oficial
- Delegado
- Invitado

Tiempo de vinculación al Subnodo \*

- Desde 2016
- Desde 2017
- Desde 2018
- Desde 2019
- No está vinculado aún

---

Funcionamiento del Subnodo

Description (optional)

---

¿Tiene conocimiento sobre el Subnodo de cambio climático Putumayo? \*

- Si
- No
- No totalmente
- Other...

¿Sabe cuales son sus funciones y la normatividad que lo reglamenta? \*

- Si
- No
- No totalmente
- Other...

¿El Subnodo de cambio climático Putumayo cuenta con Reglamento operativo? \*

- Si
- No
- No sabe

Si su respuesta anterior fue afirmativa responda ¿Conoce usted su contenido o reglamentación? \*

- Si
- No

¿El Subnodo cuenta con Plan de Acción vigente? \*

- Si
- No
- No sabe

¿Considera usted que el Subnodo cumple con el número de actores solicitados por la norma? \*

- Si
- No
- No sabe

¿Qué actores, sectores o instituciones relacionadas con el tema de gestión del cambio climático \*  
considera que se deberían integrar al Subnodo Putumayo? Mencionarlas

Long answer text

---

¿En cuántas reuniones del Subnodo participa al año? \*

- Una vez
- Dos veces
- Tres veces
- Más de tres veces
- Ninguna

¿Considera que existe cumplimiento en cuanto al número de convocatorias de trabajo anual? \*

- Si
- No
- No ha sido informado

¿A través de qué medio se realizan las convocatorias en su caso particular? (marcar todas las \*  
necesarias)

- Correo electrónico
- Correo certificado
- Llamada telefónica
- Grupo de Whatsapp
- Redes sociales
- Ninguna

¿Considera que existe un adecuado mecanismo de comunicaciones y visibilidad del subnodo? \*

- Si
- No
- No sabe

¿Conoce de estrategias conjuntas de gestión del cambio climático abordados en el marco del subnodo? \*

- Si
- No
- No sabe

Si su respuesta es afirmativa, mencione las iniciativas existentes \*

Long answer text

¿Qué tipo de temáticas relacionadas con cambio climático se han abordado en el subnodo durante el periodo 2016-2019? Marcar todas las opciones que considere necesarias \*

- Deforestación
- Ordenamiento territorial ambiental
- Conflictos ambientales urbanos
- Conflictos ambientales rurales
- Procesos de urbanización
- Género y cambio climático
- Escenarios de cambio climático
- Financiamiento climático
- Conceptos generales de cambio climático
- Gestión del Riesgo de desastres
- Agricultura y cambio climático
- Medidas de adaptación al cambio climático
- Medidas de mitigación del cambio climático
- Other...

Marcar los ejes estratégicos que usted considera necesarios para abordarse en el marco del Plan de acción del Subnodo. \*

- Fortalecimiento de capacidades en cambio climático
- Mecanismos de articulación interinstitucional
- Financiamiento climático
- Estrategias de adaptación al cambio climático
- Estrategias de mitigación del cambio climático
  
- Ordenamiento ambiental territorial
- Gestión del riesgo de desastres
- Conflictos ambientales urbanos y rurales
- Other...

¿Qué tipo de temáticas de gestión del cambio climático para el departamento de Putumayo considera se deben integrar al análisis del subnodo? Mencionarlas \*

Long answer text

## Aportes desde cada sector ✕ ⋮

Cada sector, institución o actor cumple un papel fundamental y particular dentro de la gestión del cambio climático a nivel local y regional. Por esto, en esta sección puedes aportar desde tu sector con ideas y planteamientos personales frente a la actual situación del Subnodo y al futuro de esta instancia de articulación interinstitucional. Tus aportes guiarán el proceso de mejora que deberá implementar el Subnodo para dar cumplimiento a sus funciones y convertirse en una instancia de gobernanza climática en la región.

¿Cómo considera desde su sector el actual ejercicio de trabajo del subnodo? Argumente su respuesta. \*

Long answer text

¿Cuál considera es el aporte de su sector a la gestión del cambio climático en el departamento? \*

Long answer text

¿Cómo se articula o aporta la información analizada en el subnodo en el fortalecimiento de su sector? \*

Mencione las principales debilidades identificadas en el funcionamiento del subnodo. \*

- Falta de recursos económicos
- Deficiente convocatoria
- Debilidades en la coordinación
- Baja participación de actores
- Baja articulación entre actores
- Baja gestión de proyectos
- Other...

Mencione las principales fortalezas, potencialidades y oportunidades del Subnodo como instancia de gestión climática local. \*

- Articulación entre actores
- Gestión conjunta de proyectos
- Instancia de gobernanza climática
- Generación de conocimiento
- Diálogo de saberes
- Incidencia en temas regionales y nacionales
- Other...

¿Cómo considera la participación de la mujer como representantes de los diferentes sectores participantes del subnodo? \*

- Baja
- Media
- Alta
- Nula
- No sabe

¿Cómo considera la participación de las comunidades indígenas dentro de los actores participantes del subnodo? \*

- Baja
- Media
- Alta
- Nula

¿Cómo considera la participación de las comunidades afrodescendientes dentro de los actores participantes del subnodo? \*

- Baja
- Media
- Alta
- Nula
- No sabe

¿Cómo considera la participación de las comunidades campesinas dentro de los actores participantes del subnodo? \*

- Baja
- Media
- Alta
- Nula

Menciona algunas posibilidades de articulación entre actores locales, regionales, nacionales e internacionales que puedan generarse en el marco del subnodo. \*

Long answer text

---

Valore según su opinión y experiencia el nivel de gobernanza que el Subnodo ha alcanzado en la actualidad. \*

- Adecuada
- Media
- Deficiente
- No sabe

¿Considera que requiere mayor información sobre el Subnodo? \*

- Si
- No
- Other...

## **Siglas y acrónimos**

CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECDBC	Estrategia colombiana de desarrollo bajo en carbono
ENREDD+	Estrategia nacional para la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal
GEI	Gases de efecto invernadero
IAVH	Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (siglas en inglés)
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
NDC	Contribución Nacionalmente Determinada (siglas en inglés)
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (siglas en inglés)
PNACC	Plan nacional de adaptación al cambio climático
POMCA	Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas
POMIUAC	Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PRAE	Proyecto Ambiental Escolar
PROCEDA	Proyecto Ciudadano de Educación Ambiental
SICHI	Instituto de Investigaciones Ambientales de la Amazonía
SISCLIMA	Sistema Nacional de Cambio Climático
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

## Lista de referencias

- Alli Aranguren, Juan Cruz. 2013. Gobernanza europea, núm. Extra 14 (ejemplar dedicado a: Transparencia, participación ciudadana y Administración pública en el siglo XXI), pp. 19-49.
- Aguilar Villanueva Luis F. 2016. Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza. Primera edición. Instituto nacional electoral. México.
- Belda S., Pellicer V. y Boni A. (s.f.). Repensando el cambio climático desde la innovación social de base: aproximaciones desde el desarrollo humano y las transiciones socio-técnicas.
- Centro Mario Molina. 2014. Guía para la elaboración de programas de acción climática. Nivel Local.
- Blanco, Ismael y Gomà, Ricard. 2006. Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma. *Politika: Revista de Ciencias Sociales*, 2, pp. 11-27.
- Clarke, Susan E. 2007. “Thinking federally’ from a governance perspective”, en Michael A. Pagano y Robert E. Leonardi (eds.), *The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- CORPOAMAZONIA. 2018. Plan de Acción para reducir la deforestación. STC4360 de 2018.
- Corte Suprema de Justicia. 2018. Sentencia STC4360-2018. Radicación N° 11001-22-03-000-2018-00319-01.
- Galera, R. Susana., Gómez S. Mar. (Editores). 2018. Políticas locales del clima y energía: teoría y práctica. Colección Administración local y autonómica. 802 p.
- Diesing, Paul. 1972. *Patterns of Discovery in the social sciences*. Londres. Routledge & Kegan Paul.
- IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA. 2016. Inventario nacional y departamental de Gases Efecto Invernadero – Colombia. Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA, FMAM. Bogotá D.C., Colombia.
- IDEAM. 2018. Boletín de detección temprana de deforestación. N° 17 (Octubre-diciembre 2018). Consultado el 13 de abril de 2020. Disponible en: <http://smbyc.ideam.gov.co/AdmIF/KML/img/boletines/Boletin17.pdf>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales –IDEAM. 2018. Décimo cuarto boletín de alertas de deforestación (AT-D). Primer trimestre 2018. Sistema de

- monitoreo de bosques y carbono – SMBYC. Consultado el 05 de febrero de 2020.  
Disponible en: <http://smbyc.ideam.gov.co/AdmIF/KML/img/boletines/Boletin14.pdf>
- Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible – MADS. 2016. Decreto 298 de 2016. Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible – MADS. 2017. El rol de las mujeres es vital en la gestión del cambio climático. Consultado el 05 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias-minambiente/2839-el-rol-de-las-mujeres-es-vital-en-la-gestion-del-cambio-climatico>
- Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible – MADS. 2017. Política Nacional de cambio climático. Documento para tomadores de decisiones. Bogotá, Colombia. 74 p.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- MADS. (2018). Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB). Bogotá. 193 p.
- OLACEFS. 2015. Fundamentos conceptuales sobre la gobernanza. 45 p.
- OPIAC – Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana. (2013). Hacia un mandato de las mujeres indígenas de la Amazonia colombiana. Consultado el 05 de abril de 2020. Disponible en: <https://opiac.org.co/hacia-un-mandato-de-las-mujeres-indigenas-de-la-amazonia-colombiana/2/>
- Plazas Michelsen Cristina. 2012. Lineamientos de la política pública nacional de equidad de género para las mujeres. Presidencia de la república de Colombia. Alta Consejería presindeical para la equidad de la mujer. Bogotá, Colombia.
- Prats i Catalá, J. 2005. A los Príncipes Republicanos: Gobernanza y Desarrollo desde el Republicanismo Cívico. La Paz: Plural.
- Presidencia de la República, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS y Ministerio de Agricultura y desarrollo rural – MADR. (2018). Plan de Acción para reducir la deforestación y hacer frente a los efectos del cambio climático en la Amazonia Colombiana. STC 4360 de 2018. Bogotá. 40 p.
- Riaño E., Salazar C. 2009. Sistema urbano en la región amazónica colombiana: análisis de la organización e integración funcional. Bogotá, Colombia: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas- SINCHI, 2009.
- Romo Saira P. 2019. Construcción de herramientas de gestión para apoyar el proceso de activación del subnodo de cambio climático del departamento de Putumayo. Proyecto de vinculación con la sociedad. Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ecuador.

Valverde G. Álvaro. (S.f.). La gobernanza ambiental como enfoque para la cogestión adaptativa. *Integra educativa*. Vol IX, N° 1. 159 – 168 p.

Vásquez C. Ana V. 2013. Las políticas públicas urbanas como un proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. *Estudios políticos*, 42, ISSN 0121-5167. 218-241.

Zambonino P. María. 2018. La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación. *Revista Aragonesa de Administración Pública*. ISSN 2341-2135, núm. 52, Zaragoza. 230-263.