



**Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en
Parques Nacionales, Otras Áreas Protegidas,
Flora y Fauna Silvestres**

**Programa FAO/OAPN
Fortalecimiento del manejo sostenible de los
recursos naturales en las áreas protegidas de
América Latina**

ESTUDIO DE CASO

**Gestión Descentralizada de
Áreas Protegidas en Colombia**



Organización de las
Nacionales Unidas para la
Agricultura y la Alimentación



Organismo Autónomo
Parques Nacionales
Ministerio de Medio Ambiente
de España

Diciembre de 2005

Documento preparado por Alejandro Gil Sanchez - Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia, en el marco del Programa FAO/OAPN (Organismo Autónomo Parques Nacionales de España) sobre "Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina".

Para mayor información dirigirse a:

Mario Mengarelli
Secretaria Técnica
Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe
Av. Dag Hammarskjold 3241, Vitacura
Santiago, CHILE
Tel.: (56-2) 3372213
Fax: (56-2) 3372101
E.mail: Mario.Mengarelli@fao.org
<http://www.rlc.fao.org/redes/parques/>

Las denominaciones en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no aplican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

INDICE

	Pág
1. Introducción	7
2. Situación de las Áreas Protegidas en Colombia	9
2.1 El sistema de Áreas Protegidas en Colombia	10
2.2 El sistema de clasificación de las Áreas Protegidas utilizado en Colombia	26
2.3 Análisis Situacional de las Áreas Protegidas en Colombia	29
3. La situación actual de la descentralización de las Áreas Protegidas	36
3.1 Análisis de la descentralización y la gobernanza en general	36
3.2 Descripción general de la evolución histórica de la descentralización de A.P.	39
3.3 Análisis de las Políticas, Legislación y Reglamentos	42
4. Aspectos Institucionales de la Descentralización	48
4.1. Recursos Financieros	48
4.2. 4.2 Protección de las Áreas Protegidas	52
4.3. Planes de Manejo de los Parques Nacionales Naturales y normalización de técnicas de manejo del Sistema	56
4.4. La Planificación del Sistema de Áreas Protegidas	59
5. Conclusiones y Respuesta a Preguntas Claves	61

i. LISTA DE TABLAS.

		pág
Tabla 01	Objetivos Nacionales de Conservación.	10
Tabla 02	Políticas relacionadas con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.	11
Tabla 03	Desarrollo regionalizado de líneas de política por actores en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.	13
Tabla 04	La Conservación en la Constitución Política.	19
Tabla 05	Categorías de manejo de áreas protegidas vigentes en Colombia.	27
Tabla 06	Marco Operativo para la planificación, manejo y utilización de las áreas protegidas.	33
Tabla 07	Evolución de la descentralización, relacionada con políticas y gestión en áreas protegidas	40
Tabla 08	Descentralización, responsabilidad y ámbito de manejo.	42
Tabla 09	Propuesta de normalización de técnicas de manejo en las A.P del SINAP.	58

ii. LISTA DE FIGURAS.

		pág
Figura 01	Guía Gráfica del Documento.	8
Figura 02	Guía Gráfica del Capítulo.	9
Figura 03	Propuesta de Regionalización Sistema Nacional de Áreas Protegidas.	18
Figura 04	Estructura Institucional del Sistema Nacional de Áreas Protegidas	26
Figura 05	Marco Operativo para la planificación, manejo y utilización de las Áreas Protegidas.	34
Figura 06	Guía Gráfica del Capítulo.	35

ii. SIGLAS

AM	Área Metropolitana.
AME	Área de Manejo Especial.
AP:	Area(s) Protegida(s).
CAR:	Corporación Autónoma Regional.
CDS	Corporación de Desarrollo Sostenible.
DNP	Departamento Nacional de Planeación.
FONAM	Fondo Nacional Ambiental.
IAvH:	Instituto Alexander von Humboldt.
INVEMAR:	Instituto de Investigaciones Marinas.
MAVDT:	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
OT:	Ordenamiento Territorial
PNN:	Parque Nacional Natural.
POT:	Plan de Ordenamiento Territorial.
RN:	Recurso Natural.
RNR:	Recurso Natural Renovable
SIAP:	Sistema de Áreas Protegidas
SIDAP:	Sistema Departamental de Áreas Protegidas.
SILAP:	Sistema Local de Áreas Protegidas.
SIMAP	Sistema Metropolitano de Áreas Protegidas.
SINA:	Sistema Nacional Ambiental.
SINAP:	Sistema Nacional de Áreas de Protegidas.
SP:	Especie.
SPNN:	Sistema de Parques Nacionales Naturales.
SIRAP:	Sistema Regional de Áreas Protegidas.
UPNN:	Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.



1. Introducción

Bajo la supervisión general de la Oficina Regional de la FAO-Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación para América Latina y el Caribe (RLCO), la División de Recursos Forestales (FOR) de la FAO, la supervisión técnica del Consultor Técnico Principal del Programa y el acompañamiento directo de la Subdirección Técnica de Parques Nacionales Naturales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia, se elabora este documento que analiza la experiencia del país en el proceso de descentralización en la gestión del sistema de áreas protegidas.

El documento incluye análisis y descripciones breves sobre aspectos de legislación, políticas, institucionalidad, metodología, funciones compartidas o delegadas, responsabilidades de la autoridad nacional, beneficios, dificultades y limitaciones encontradas para abordar el tema; lo que da cuenta así mismo de la construcción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

El documento no agota los tópicos asociados al tema por su complejidad, pero aporta al entendimiento del sistema colombiano, a la vez que ayuda a las instituciones nacionales a direccionar en el contexto de la experiencia latinoamericana, alternativas que puedan facilitar más efectivamente los niveles de descentralización en el desarrollo de la conservación de áreas protegidas.

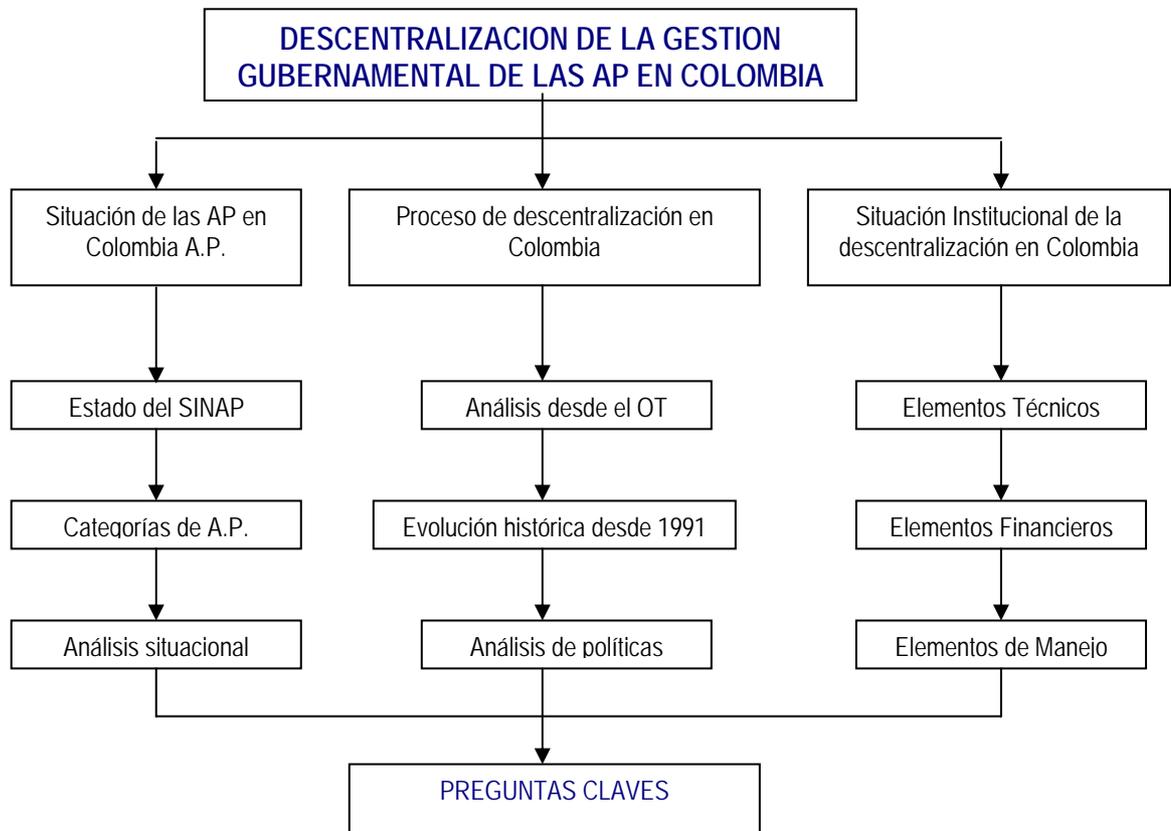
Para entregar conclusiones preliminares, se construye el documento desde una descripción del Sistema de Áreas Protegidas, incluyendo políticas generales, legislación e institucionalidad, clasificación, situación actual de las áreas protegidas, planificación, manejo, utilización, y amenazas globales.

Una segunda parte, presenta un análisis de las políticas y legislación de la descentralización en el marco del ordenamiento y desarrollo territorial, describiendo la evolución histórica de la descentralización y un análisis de las políticas, legislación, y reglamentos relacionados.

Se concluye con un análisis de la descentralización como estrategia de cambio de la institucionalidad gubernamental responsable por la administración de las áreas protegidas, tomando en cuenta diferentes factores, para concluir dando respuesta a una serie de preguntas que recogen la síntesis del proceso colombiano.

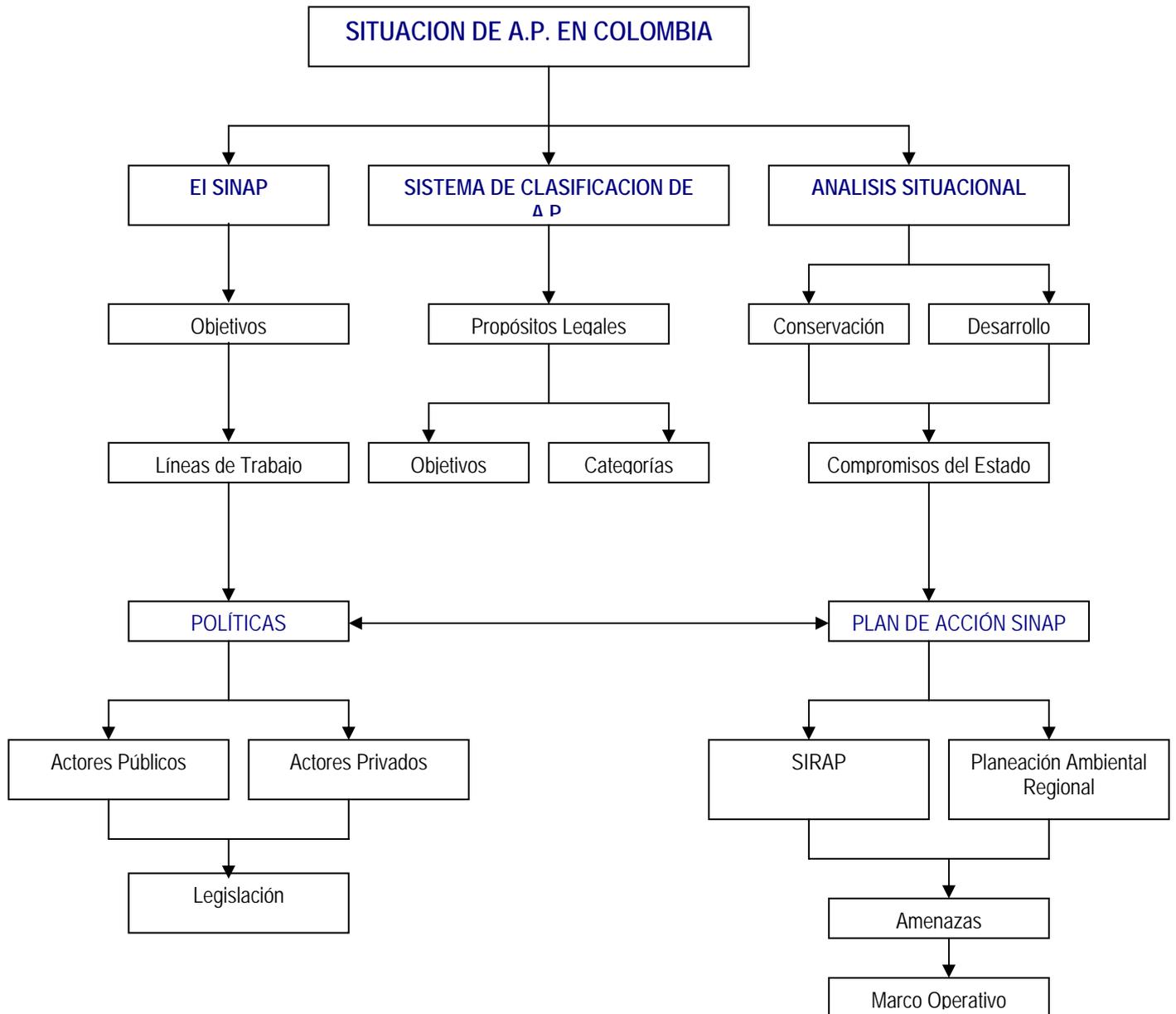
El cuerpo metodológico de este documento consta por tanto de cuatro (4) capítulos, denominados: i) Situación de las Áreas Protegidas, ii) Situación actual de la Descentralización de las Áreas Protegidas, iii) Aspectos Institucionales de la Descentralización; iv) Respuestas a preguntas Claves. Cada capítulo está conformado por un desarrollo descriptivo y un gráfico de síntesis. (Ver Figura 01 – Guía Gráfica del Documento).

Figura 01. **Guía Gráfica del Documento**



2. Situación de las áreas protegidas en Colombia

Figura 02. Guía Gráfica del Capítulo



2.1. El sistema de áreas protegidas en Colombia

Descripción síntesis del Sistema de Áreas Protegidas en Colombia, que incluye políticas generales, legislación e institucionalidad

2.1.1. Políticas Generales.

Según el artículo 2 de la Ley 165 de 1994- Convenio de Diversidad Biológica, las áreas protegidas son “áreas definidas geográficamente que hayan sido designadas o reguladas y administradas a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”. Desde este concepto y tendido claro que no solo con la declaratoria de áreas protegidas se asegura los objetivos de conservación, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP, se está construyendo como una estrategia de ordenamiento ambiental, que busca el cumplimiento de unos objetivos que permitan integrar a la conservación de la biodiversidad, el análisis de las diferentes dimensiones del territorio (social, económica, espacial, cultural y biofísica).

Estos objetivo para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia, están expresados en dos dimensiones: i) Los Objetivos de Conservación, como relación sociedad-entorno, y; ii) Los Objetivos de Gestión, como relación entre Áreas Protegidas, iniciativas de conservación, estrategias complementarias; y actores. Los objetivos de conservación para Colombia se relacionan en la tabla 01, y se desagregan en objetivos específicos que les permiten ser operativos en el territorio.

Tabla 01: Objetivos Nacionales de Conservación

Objetivos.	Objetivos Específicos de Conservación.
Objetivo 1. Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica	<ul style="list-style-type: none"> - Mantener en su estado natural espacios que representen los ecosistemas del país o combinaciones características de ellos - Mantener el hábitat necesario para especies o conjuntos de ellas silvestres con condiciones particulares de distribución y las adaptadas a ecosistemas transformados
Objetivo 2. Garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano	<ul style="list-style-type: none"> - Conservar la capacidad productiva de ecosistemas naturales, semi-naturales y la viabilidad de las poblaciones de especies silvestres terrestres y acuáticas (marinas o continentales), de manera que se garantice una oferta durable de estos recursos - Mantener las coberturas vegetales naturales y semi-naturales y condiciones ambientales necesarias, para regular la oferta hídrica, prevenir y controlar erosión y sedimentación, así como para garantizar la calidad del aire
Objetivo 3. Garantizar la permanencia del medio natural, o de algunos de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza	<ul style="list-style-type: none"> - Conservar áreas que contengan elementos o manifestaciones naturales de fauna, flora, agua, gea, que se constituyen en espacios únicos, raros o de atractivo escénico especial, por su significación científica, cultural o emblemática o que conlleven significados tradicionales especiales para las culturas del país - Proveer espacios naturales o semi-naturales aptos para el deleite, la recreación, la educación y el mejoramiento de la calidad ambiental - Conservar espacios naturales que contengan elementos de cultura material de grupos étnicos, vestigios arqueológicos y sitios de valor histórico

Fuente: El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas de Colombia–SINAP. Propuesta Técnica. Versión noviembre de 2005

En cuanto al objetivo de gestión, éste soporta la misión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que se enfoca a “...generar un proceso de interacciones efectivas entre actores, tendiente a armonizar la relación ser humano –naturaleza, consolidando ordenamientos ambientales del territorio”. Esto implica que el Sistema se compone de los siguientes elementos: i) Áreas Protegidas, diversas categorías de manejo y de gestión; ii) los actores, tipos de gobierno e instancias de coordinación y articulación; iii) interacciones, entre los elementos biofísicos, entre actores y entre los elementos biofísicos y actores; iv) instrumentos normativos, de planeación, económicos, financieros, organizativos, de información, capacitación, educación, divulgación e investigación; y, v) objetivos de conservación.

La formulación de los Objetivos de Conservación y los de Gestión, recogen a su vez las aproximaciones concretas que sobre el tema plantean las políticas relacionadas con la planificación y manejo de las Áreas Protegidas. En la tabla 02, se presenta dicha relación.

Tabla 02: Políticas relacionadas con el SINAP

PROYECTO COLECTIVO AMBIENTAL: “SOMOS AGUA”	
Objetivo: Restaurar y conservar ecorregiones estratégicas, promoviendo el desarrollo regional y sectorial sostenible, en el contexto de la construcción de la paz.	Estrategia: Apropiación social de la información para la participación, fortaleciendo la capacidad de la sociedad para solucionar problemas ambientales, tomando como eje el agua. Los programas son: agua, biodiversidad, bosques, sostenibilidad de la diversidad biológica y cultural, calidad de vida urbana, producción limpia y mercados verdes.
POLÍTICA NACIONAL DE BIODIVERSIDAD	
Objetivo: Promover la conservación, el conocimiento, el uso sostenible de la biodiversidad, y la distribución justa y equitativa de sus beneficios por parte de la comunidad científica nacional, la industria y las comunidades locales.	Estrategia: -Consolidar un SIAP reduciendo procesos que deterioren la biodiversidad; restaurar ecosistemas y especies amenazadas. Caracterizar la biodiversidad; recuperar y divulgar conocimiento y prácticas tradicionales. Utilizar sistemas de manejo sostenible de RNR; establecer bancos genéticos y programas de biotecnología; valorar la biodiversidad y la distribución equitativa de sus beneficios; desarrollar sosteniblemente el potencial económico de la biodiversidad.
LINEAMIENTOS PARA LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	
Objetivo: Orientar y regular los procesos de ocupación, apropiación y uso del territorio y los RN, con el propósito de garantizar su adecuado aprovechamiento y desarrollo sostenible.	Estrategia: Disminuir migración y ocupación insostenible en áreas de valor ecosistémico y cultural. Identificar y establecer usos sostenibles del territorio y los RN, en áreas rurales transformadas. Promover procesos de desarrollo sostenible de asentamientos humanos, para mejorar calidad de vida, disminuyendo impactos a todas las escalas. Promover la recuperación, y uso sostenible del agua, para la orientación del proceso de ocupación y uso del territorio.
POLÍTICA DE BOSQUES	
Objetivo: Uso sostenible de los bosques, para conservarlos e incorporar el sector en la economía y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población.	Estrategia: Modernizar el sistema de administración de bosques, conservar recuperar y usar los bosques naturales, fortalecer los instrumentos de apoyo y consolidar la posición internacional.
POLÍTICA DE CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES, CON BASE EN LA PARTICIPACIÓN SOCIAL	
Objetivo: Consolidar la conservación de los ecosistemas y los RN de Colombia, y a partir de ellos contribuir a forjar, de manera participativa, nuevas alternativas de desarrollo local y regional.	Estrategia: Fortalecer la capacidad para desarrollar procesos de participación. Consolidar un sistema de información para la planificación y gestión ambiental participativa. Contribuir a la solución de conflictos por uso y ocupación, incidiendo en los factores de insostenibilidad ambiental. Organizar la investigación e incrementar el conocimiento de la realidad ambiental y cultural de las áreas y su entorno. Generar programas de comunicación, divulgación y educación. Fortalecer el uso público y la internalización de beneficios. Intensificar acciones de conservación de las A.P. Fortalecer el sistema de adm.



(Cont.) POLÍTICA DE GESTIÓN AMBIENTAL PARA LA FAUNA SILVESTRE EN COLOMBIA	
Objetivo: Generar condiciones para el uso y aprovechamiento sostenible de la fauna silvestre como estrategia de conservación de la biodiversidad y alternativa socioeconómica para el desarrollo del país, garantizando la permanencia y funcionalidad de las poblaciones y de los ecosistemas.	Estrategia: Fomentar el uso sostenible de la fauna como alternativa socioeconómica y estrategia de conservación. Revertir procesos conducentes al desequilibrio de las poblaciones y a la extinción de especies e implementar mecanismos para su mantenimiento. Consolidar una base de información sobre fauna silvestre. Fortalecer la estructura administrativa y social para la gestión ambiental en materia de fauna silvestre

Fuente: EL SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS. Conceptos y Estrategias. Propuesta para discusión con los actores sociales. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – Parques Nacionales Naturales. Bogotá, enero de 2002, pág. 76.

A partir de las políticas, la construcción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas se sustenta en escenarios, donde actores específicos aplican desde sus competencias cada una de éstas, de acuerdo con su carácter: i) público, ii) privado, iii) público-comunitario, y: iv) privado-comunitario. Los actores específicos son:

- En lo Público: i) a nivel nacional, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y La Unidad de Parques Nacionales Naturales; ii) a nivel regional, las Corporaciones Autónomas Regionales y Desarrollo Sostenible, y las Autoridades Ambientales de grandes centros urbanos, como las áreas metropolitanas; y iii) a nivel Local, los Distritos y Municipios, como entes territoriales base de la organización del territorio nacional.
- En lo Privado: las Reservas de la Sociedad Civil.
- En lo Público-Comunitario: Los Resguardos Indígenas.
- En lo Privado-Comunitario: Los Territorios Colectivos de Comunidades Negras.

Cada escenario y sus actores, trabajan sobre instrumentos de planificación y gestión, que son insumo directo para guiar la construcción socio-regional del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. En la tabla 03, se presenta una síntesis de estos desarrollos por actor, sectorizada en cinco (5) grandes regiones de planificación, que recogen la diversidad sociocultural y ambiental del país, y que se denominan: i) Caribe e Insular; ii) Amazonia–Orinoquia; iii) Andino Oriental– Magdalena medio; iv) Andino Occidental ,y; v) Pacífico. (Ver Figura 03).



Tabla 03: Desarrollo regionalizado de líneas de Política por Actores en el marco del SINAP

	PÚBLICOS			PÚBLICO-COMUNITARIO	PRIVADO COMUNITARIO	PRIVADO
REGIONES DE PLANIFICACIÓN SINAP	MAVDT - UPNN ¹ .	Autoridades Ambientales Regionales ²	Municipios ³	Resguardos Indígenas. ⁴	Territorios Colectivos de Comunidades Negras ⁵ .	Reservas Privadas de la Sociedad Civil ⁶ .
1. Caribe e Insular	<ul style="list-style-type: none"> -Recuperar biodiversidad, para generar bienes y servicios regionales. -Conservar y restaurar coberturas. -Armonizar competencias, jurisdicciones e intereses de actores. -Educar y capacitar para controlar y proteger naturaleza. -Conocer el estado de los ecosistemas. -Incrementar gobernabilidad en A.P. - Disminuir presión sobre los ecosistemas con alternativas de uso, manejo, control y 	<ul style="list-style-type: none"> -Planear y administrar el medio ambiente, protegiendo el patrimonio natural, los ecosistemas estratégicos, los bosques y manglares, y los usos sostenibles de la biodiversidad, asegurando siempre un manejo integral del agua. - Administrar y manejar los ecosistemas estratégicos y recursos naturales, como soporte para un manejo integral del agua. 	<p>El ordenamiento de los suelos de protección está orientado a identificar y resaltar oportunidades de reforestación y sostenibilidad de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, ajustado al ordenamiento del territorio municipal, y la recuperación de las áreas de interés ambiental.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Proteger y manejar tradicionalmente, sitios de importancia ecológica y cultural. -Desarrollar actividades productivas sostenibles para la conservación. -Apoyar el mantenimiento y fortalecimiento de prácticas culturales tradicionales para el manejo y uso sostenible del territorio y sus RN. -Fortalecer las formas de organización y manejo de territorios propios, para incrementar capacidad de gestión 	Sin referencia.	<p>Desarrollo de políticas de conservación–producción, como corredores biológicos entre los PNN, con acciones de amortiguamiento regional.</p>

¹ Fuente: Planes de Manejo de las áreas adscritas al sistema de Parques Nacionales Naturales, 2005.

² Fuente: Planes de Acción Trienal de las Autoridades Ambientales Regionales. 2004 – 2006.

³ Fuente: Articulación de los Planes de Acción Trienal de las CAR, con los Panes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Municipios

⁴ Fuente: Criterios para focalizar el apoyo a áreas protegidas de categorías de manejo diferentes a las del SPNN, iniciativas de conservación y estrategia de ordenamiento, uso y manejo sostenible del medio natural. Fondo de Apoyo a la Biodiversidad y las Áreas Protegidas.

⁵ Idem.

⁶ Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil. Informe de Gestión 2004.



	protección de los RN. - Proteger los valores naturales y culturales de las ap ordenando las actividades productivas.			ambiental de los RN. -Investigar para orientar el manejo del territorio -Resolver conflictos por uso y aprovechamiento de los recursos.		
2. Amazonía – Orinoquia	-Coordinar la función pública de la conservación, a través de una estrategia de educación, información, divulgación y comunicación. -Construir desde la diversidad, el ordenamiento regional, para disminuir la fragmentación social y territorial. -Disminuir la presión sobre los RN en las ap desarrollando sistemas productivos sostenibles para la conservación.	-Controlar y monitorear los RN, ordenar el territorio; conocer, usar y conservar la biodiversidad; y manejar integralmente los ecosistemas estratégicos, como sustento de la gestión ambiental sectorial con miras a un desarrollo territorial sostenible	El ordenamiento de los suelos de protección está orientado a identificar y resaltar aquellas potencialidades de la oferta natural, cultural y paisajística, que permita, a partir de la articulación con el sistema de información ambiental regional, convertir las ventajas comparativas en ventajas competitivas para beneficio de las comunidades locales depositarias del inmenso legado ecológico y cultural existente, sin desmedro de la base natural y del conocimiento ancestral, forjado a través de cientos de años de interacción con el entorno.	-Proteger y manejar tradicionalmente, sitios de importancia ecológica y cultural. -Desarrollar actividades productivas sostenibles para la conservación. -Apoyar el mantenimiento y fortalecimiento de prácticas culturales tradicionales para el manejo y uso sostenible del territorio y sus RN. -Fortalecer las formas de organización y manejo de territorios propios, para incrementar capacidad de gestión ambiental de los RN. -Investigar para orientar el manejo del territorio -Resolver conflictos por uso y aprovechamiento de los recursos.	Sin referencia	Desarrollo de políticas de conservación– producción asociadas a la ciencia de las plantas, con acciones como bancos genéticos de especies de plantas cultivadas, frutales, medicinales, ornamentales y artesanales, asociadas al desarrollo del ecoturismo.



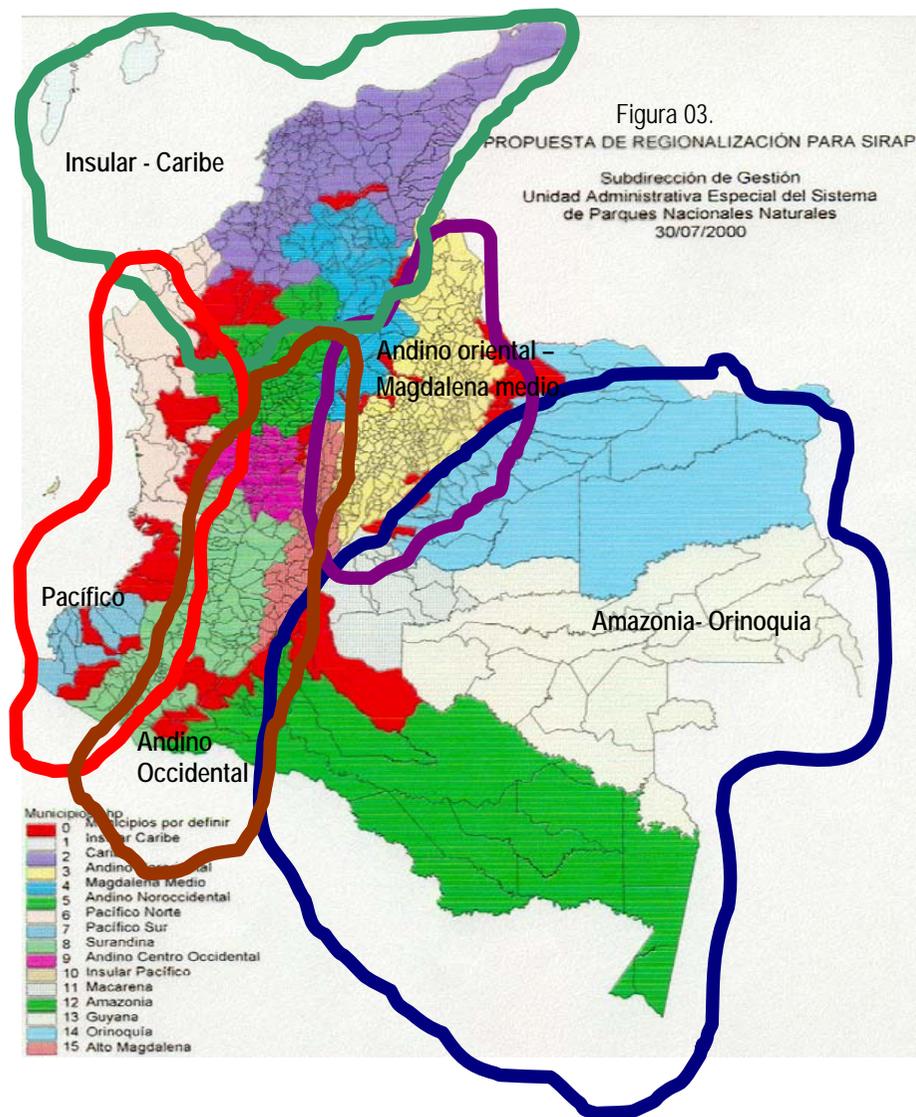
<p>3. Andino Oriental – Magdalena medio</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Aumentar los niveles de conocimiento de las ap desde acuerdos con los actores locales. -Articular las ap con entes territoriales, comunidades locales y organizaciones no gubernamentales. -Construir Regímenes especiales de manejo en las zonas traslapas con indígenas. -Fortalecer la capacidad administrativa y operativa del áp. 	<ul style="list-style-type: none"> -Planificar el medio ambiente basado en el manejo del ciclo del agua, como punto de referencia para la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, asegurando un uso sostenible de los bienes y servicios ambientales. -Ordenar las cuencas como estrategia para la recuperación de los ecosistemas. 	<p>El ordenamiento de los suelos de protección está orientado al mejoramiento de la oferta de agua en cantidad y calidad con ordenamiento y manejo integral de microcuencas y manejo de aguas residuales; buscando la conservación, manejo y restauración de bosques y ecosistemas estratégicos, para consolidar el sistema nacional de áreas protegidas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Proteger y manejar tradicionalmente, sitios de importancia ecológica y cultural. -Desarrollar actividades productivas sostenibles para la conservación. -Apoyar el mantenimiento y fortalecimiento de prácticas culturales tradicionales para el manejo y uso sostenible del territorio y sus RN. -Fortalecer las formas de organización y manejo de territorios propios, para incrementar capacidad de gestión ambiental de los RN. -Investigar para orientar el manejo del territorio -Resolver conflictos por uso y aprovechamiento de los recursos. 	<p>Sin referencia</p>	<p>Desarrollo de políticas de conservación– producción direccionadas a contener el crecimiento de los bordes urbanos contra las áreas reproducción hídrica.</p>
--	--	---	---	---	-----------------------	---



<p>4. Andino Occidental</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Proteger objetivos de conservación, ordenando y administrando los RN. -Consolidar el conocimiento de los objetos de conservación, las presiones y su protección. -Favorecer la participación fortaleciendo identidad política, social, cultural, educación y ecoturismo. -Fortalecer la capacidad institucional. -Minimizar conflictos por uso en traslapes. -Inventariar oferta y demanda del agua en las ap para contribuir a su conocimiento, como uso, bien y servicio ambiental. -Evaluar la vulnerabilidad y riesgo de la biodiversidad y los RN por amenazas naturales. 	<p>-Manejar integralmente el agua, a partir de lo cual hacer una administración de los ecosistemas estratégicos y del patrimonio natural, buscando la conservación y uso sostenible de los bienes y servicios ambientales, como línea de trabajo para la planificación ambiental del territorio.</p>	<p>El ordenamiento de los suelos de protección está orientado al manejo de las áreas en bosque natural y plantado para aumentar la oferta hídrica en términos de cantidad, consolidando el sistema de áreas de reserva tanto de carácter regional como local, así como los ecosistemas estratégicos, identificando, caracterizando y administrando sus recursos.</p> <p>Lo anterior se complementa, con el mejoramiento ambiental del sistema de especialidades naturales públicas, para incentivar su uso sostenible.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Proteger y manejar tradicionalmente, sitios de importancia ecológica y cultural. -Desarrollar actividades productivas sostenibles para la conservación. -Apoyar el mantenimiento y fortalecimiento de prácticas culturales tradicionales para el manejo y uso sostenible del territorio y sus RN. -Fortalecer las formas de organización y manejo de territorios propios, para incrementar capacidad de gestión ambiental de los RN. -Investigar para orientar el manejo del territorio -Resolver conflictos por uso y aprovechamiento de los recursos. 	<p>Sin referencia.</p>	<p>Desarrollo de políticas de conservación – producción direccionadas hacia la amortiguación de los PNN contra la expansión de los grandes centros urbanos y sus infraestructuras, con acciones de protección específica de hábitat de especies de fauna y flora gravemente amenazadas, en el marco del desarrollo de servidumbres ecológicas.</p>
------------------------------------	---	--	--	---	------------------------	--



<p>5. Pacífico</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Recuperar recurso íctico. -Mejor manejo de biodiversidad. -Mantener y/o recuperar la conectividad ecosistémica. -Recuperar sp. -Fortalecer manejo de PNN. -Fortalecer capacidad social para la planificación. -Articular ordenamiento ambiental y desarrollo regional, desde ordenamiento pesquero, ecoturístico, y forestal. -Conservar sp y consolidar unidades de manejo ambiental marino - costeras. -Formular regímenes interculturales de manejo con resguardos indígenas. - Desarrollar principios de relacionamiento con comunidades negras. 	<p>Manejo y uso eficiente del agua, como referente para la conservación del patrimonio natural y de la planificación y gestión ambiental del territorio.</p>	<p>El ordenamiento de los suelos de protección está orientado. al desarrollo sostenible, donde los recursos naturales son administrados y utilizados en función de garantizar la existencia de los ecosistemas y oferta ambiental, para beneficio y desarrollo de procesos de producción y manejo eficiente del recurso agua.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Proteger y manejar tradicionalmente, sitios de importancia ecológica y cultural. -Desarrollar actividades productivas sostenibles para la conservación. -Apoyar el mantenimiento y fortalecimiento de prácticas culturales tradicionales para el manejo y uso sostenible del territorio y sus RN. -Fortalecer las formas de organización y manejo de territorios propios, para incrementar capacidad de gestión ambiental de los RN. -Investigar para orientar el manejo del territorio -Resolver conflictos por uso y aprovechamiento de los recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Fortalecer la funcionalidad ecológica para conectar ecosistemas estratégicos. -Generar bienes y servicios ambientales estratégicos para la población local, regional y nacional. -Posibilitar la continuidad de valores y prácticas culturales que garantizan la permanencia de las coberturas vegetales y ecosistemas del Pacífico. -Desarrollar estrategias y acciones de conservación, protección, recuperación, manejo y uso sostenible de los RN, articulados al Plan de Bienestar de las comunidades negras, y los planes de gestión de las CAR. 	<p>Desarrollo de políticas de conservación – producción como parte del sistema de amortiguamiento de los PNN, con acciones dirigidas a integrar islas biológicas con muestras representativas de ecosistemas fragmentados con diversidad de especies, en el marco de procesos de planeación y ordenación de áreas mayores de manejo especial.</p>
---------------------------	--	--	---	---	--	---



2.1.2. Legislación

Breve referencia a las normas estructurales referidas al tema

Entendido el ejercicio de la conservación de la biodiversidad como un deber del estado, es decir del sector público en todos sus niveles de gestión y de la sociedad en general, la Constitución Política de Colombia, recoge de manera estructural, esta finalidad, tal cual se presenta en la tabla 04.

Tabla 04: La Conservación en la Constitución Política

Art.	CONTENIDO
2	Es un fin esencial del Estado “facilitar la participación de todos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación”
7	El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana
8	Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación
58	Se garantiza la propiedad privada...”cuando por motivo de utilidad pública o interés social resultan en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ello reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal le es inherente una función ecológica. Por motivos de utilidad pública ... podrá haber expropiación”
63	Los bienes de uso público, los Parques Naturales, las tierras comunales son inalienables, imprescriptibles e inembargables
70	La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad
72	El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles
79	Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de tales fines
80	El Estado planifica el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración, sustitución
82	El Estado debe velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular
95	Son deberes de la persona y del ciudadano: Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano
330 p.f	“La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la identidad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de (ellas) en las decisiones que se adopten...”
334	La dirección general de la economía está a cargo del Estado ...”intervendrá en la explotación de los recursos naturales, el uso del suelo ... para mejorar la calidad de vida de los habitantes ... y la preservación de un ambiente sano”
366	El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado...”será objetivo fundamental la solución de las necesidades insatisfechas.... saneamiento ambiental y agua potable”

Fuente: EL SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS. Conceptos y Estrategias. Propuesta para discusión con los actores sociales. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – Parques Nacionales Naturales. Bogotá, enero de 2002, pág. 76.



Otras normas ajustadas a la anterior o que se derivan de ella son:

- **El Convenio de Biodiversidad - Ley 165 de 1994:** La conformación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en el marco del Convenio- Ley de Diversidad Biológica, establece como objetivo: *“la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos...”*. Este objetivo demanda de unos compromisos y obligaciones para las partes, que a su vez determinan el diseño mismo de la ruta de trabajo para la construcción del Sistema; a saber:
 - Establecer un Sistema de Áreas Protegidas para conservar la diversidad biológica.
 - Elaborar directrices de selección, establecimiento y ordenación de áreas protegidas.
 - Proteger ecosistemas, hábitats naturales y poblaciones viables de especies.
 - Promover un desarrollo ambiental adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar su protección.
 - Rehabilitar y restaurar ecosistemas degradados y promover la recuperación de especies amenazadas, mediante la elaboración y aplicación de planes y estrategias de ordenación;
 - Procurar armonizar la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes;
 - Cooperar en el suministro de apoyo financiero y de otra naturaleza para la conservación in situ a que se refieren los apartados anteriores.

- **Código de los Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente -Decreto 2811 / 1974:** Establece la figura de áreas de manejo especial, y las define como aquellas delimitadas para la administración, manejo y protección del ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, dejando que sus objetivos sean determinados cuando se establezca un área de esta naturaleza, fundamentada en estudios previos. Define en su artículo 42 que *“Pertencen a la nación los Recursos Naturales Renovables y demás elementos ambientales regulados por este Código, que se encuentren dentro del territorio nacional, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por particulares y de las normas especiales sobre baldíos”*. Adicionalmente en su artículo 47, expresa que *“podrá declararse reservada una porción determinada o la totalidad de Recursos Naturales Renovables de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de estos recursos y del ambiente...”*. Finalmente en su artículo 48, literal e, establece la necesidad *“de zonificar el país y delimitar Areas de Manejo Especial que aseguren el desarrollo de la política ambiental y de recursos naturales”*. Es preciso anotar que las Áreas de Manejo Especial, no son una categoría de área protegida, sino una figura de ordenamiento del territorio, al interior de la cual se pueden declarar diferentes categorías de manejo de áreas de protección y otros tipo de directriz sobre la utilización ambiental y sostenible del suelo.



- **La Ley 99 de 1993:** La Ley 99 de 1993 establece que: i) Artículo 1 numeral 2: *“la biodiversidad del país por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible”*; ii) Artículo 1 numeral 6: *“las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución”*; iii) Artículo 1 numeral 10: *“La acción para la protección y recuperación ambiental del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad y las organizaciones no gubernamentales y el sector privado”*.; y, iv) Artículo 63: *“A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo”*.

Adicionalmente crea el Sistema Nacional Ambiental y establece funciones para el Ministerio de Ambiente, Institutos de investigación, Corporaciones Autónomas Regionales y entidades territoriales, dentro de las cuales se incluye el tema de la conservación. El Decreto 1124 de 1994⁷ que reglamenta esta Ley, entre otros, asigna a Parques Nacionales Naturales, funciones directamente relacionadas con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

- **Ley 128 de 1994:** Expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas, precisando dentro de su Artículo 4º que serán entre otras sus funciones, la de *“programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su jurisdicción”*, haciendo una clara alusión al tema ambiental. Lo anterior se desarrolla en el artículo 14 sobre atribuciones de la Junta Metropolitana, donde define que ésta deberá dictar normas sobre uso del suelo urbano y rural en los municipios y definir los mecanismos necesarios que aseguren su cabal cumplimiento. De manera específica el mismo artículo en su literal-c, sobre Recursos Naturales, y manejo y conservación del ambiente, determina que La Junta, *“deberá adoptar, si no existen Corporaciones Autónomas Regionales en la totalidad de su jurisdicción, un plan metropolitano para la protección de los recursos naturales y defensa del ambiente, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia”*.
- **Ley de Desarrollo Territorial – Ley 388/97:** Su énfasis se reconoce desde la búsqueda por *“...perfeccionar y armonizar la reforma urbana original a partir de los postulados de la Constitución de 1991.”*⁸ Se concluye de ello que el desarrollo territorial en Colombia debe tener un interés por equilibrar las relaciones urbano-rurales, desde la intención de incluir nuevos elementos, que la ley reconoce como la *“... necesidad de una planeación integral donde la variable ambiental será la base del ordenamiento y desarrollo del territorio colombiano.”*⁹ De manera específica en su artículo 1, define dentro de sus objetivos: *“El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio en ejercicio de su autonomía promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo,...”* y,

⁷ Modificado por el decreto 216 de 2003, del MAVDT.

⁸ LEY DE DESARROLLO TERRITORIAL - Ley 388 de 1997. La Política Urbana del Salto Social. Ministerio de Desarrollo Económico. Editorial Fotolito Parra & Cía. Ltda. Bogotá DC, 1997, pág. 142.

⁹ Ibid.



“promover la armoniosa concurrencia de la nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”.

- **Decreto 48 de 2001.** Este decreto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, señala que la planificación ambiental regional es una tarea conjunta, participativa y coordinada entre los diferentes componentes del Estado; siendo estos el sector público en sus distintos niveles territoriales; la comunidad, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, la academia e institutos de investigación. Establece por tanto que el proceso de planificación ambiental regional procurará garantizar un manejo articulado y coherente entre las diferentes Autoridades Ambientales Regionales con los Parques Nacionales Naturales, armonizando criterios para la administración y aprovechamiento racional de los Recursos Naturales Renovables que hacen parte del patrimonio natural de la Nación. Para el efecto se deberán por tanto considerar las interrelaciones e interacciones urbano- regionales, así como la existencia de los Parques Nacionales Naturales, reservas forestales, demás Áreas de Manejo Especial, las zonas de páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos y de territorios colectivos de comunidades negras y resguardos indígenas.

Finalmente el citado Decreto, establece que el proceso de planificación ambiental trasciende los límites de la jurisdicción de las Autoridades Ambientales Regionales. Con ello se busca garantizar la coherencia y articulación entre los procesos de ordenamiento, de planificación y gestión ambiental, además de armonizar criterios para el manejo y administración de sus recursos naturales, identificando y priorizando áreas de carácter sub-regional y local que se denominarán ecorregiones.

2.1.3 La Institucionalidad

Presentación síntesis de las funciones y roles de la institucionalidad pública delegada por Ley para el tema

De la normatividad revisada, se concluye gran parte del universo de funciones, roles y competencias legales asignadas a los actores públicos responsables ante el Estado, por la conservación de la biodiversidad en Colombia. De los niveles nacional, regional y local, se describe a continuación sus competencias al respecto.¹⁰, y se visualiza en la figura 04, su rol dentro de la estructura institucional del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

2.1.3.1. Del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

De acuerdo con la Ley 99 de 1993 le corresponde al Ministerio en materia de áreas protegidas, realizar las siguientes actividades:

¹⁰ Ponce de León Chaux, Eugenia. ESTUDIO JURIDICO SOBRE CATEGORIAS REGIONALES DE AREAS PROTEGIDAS. Presentado a Instituto Alexander Von Humboldt. Bogota, Octubre de 2003, 181 pp.



- Reservar, alinear y administrar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. No puede sustraer, porque la sentencia C-649 de 1997 de la Corte Constitucional, declaró inconstitucional la sustracción de estas áreas. Art. 5 # 18 y 19.
- Reservar, alinear y sustraer las Reservas Forestales Nacionales (art. 5 # 18).
- Reglamentar el uso y funcionamiento del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de las Reservas Forestales Nacionales (Art. 5 # 18).
- Fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás Áreas de Manejo Especial (art. 5 # 12).
- Definir conjuntamente con las autoridades de turismo, las regulaciones y programas turísticos que pueden desarrollarse en áreas de reserva o de manejo especial; determinar las áreas o bienes naturales protegidos que puedan tener uso turístico, las reglas de los convenios y concesiones del caso y los usos compatibles con esos bienes (art. 5 # 34).

De conformidad con el Decreto 216 de 2003, le corresponde de manera específica el desarrollo de las siguientes funciones:

- Al Ministerio en general, velar porque en los procesos de ordenamiento territorial se apliquen criterios de sostenibilidad y se incorporen las Áreas de Manejo Especial, Reservas Forestales Naturales y demás Áreas Protegidas (art. 2 # 3).
- Al despacho del Ministro: i) declarar, delimitar, alinear y sustraer áreas de manejo especial, Reservas Forestales Nacionales y demás áreas protegidas (art. 6 # 10), y; ii) declarar, delimitar y alinear los Parques Nacionales Naturales y demás Áreas Protegidas (art. 6 # 11).
- A la Dirección de Ecosistemas del Ministerio: i) proponer con Parques Nacionales Naturales y las autoridades ambientales regionales, las políticas y estrategias para la creación, administración y manejo de las Áreas de Manejo Especial, Reservas Forestales Naturales y demás Áreas Protegidas, y la delimitación de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales (art. 12 # 3), y; ii) proponer los criterios técnicos para el ordenamiento, manejo y restauración de cuencas hidrográficas (art. 12 # 7).
- A la dirección de Ordenamiento Territorial del Ministerio: establecer los criterios y directrices para articular las Áreas Protegidas y de manejo especial de carácter nacional a procesos de planificación y ordenamiento territorial municipal, regional y nacional (art. 16 # 6).
- A Parques Nacionales Naturales en relación con los Sistemas de Áreas Protegidas:
 - Proponer e implementar las políticas, planes, programas, proyectos, normas y procedimientos relacionados con los Parques Nacionales Naturales y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (art. 19 # 1).
 - Contribuir a la conformación y consolidación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (art. 19 # 2).
 - Coordinar con las demás autoridades ambientales, las entidades territoriales, autoridades y representantes de grupos étnicos, las organizaciones comunitarias y demás organizaciones, las estrategias para la conformación y consolidación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (art. 19 # 14).
 - Diseñar y apoyar, a través de su Subdirección Técnica, la implementación de herramientas pedagógicas para la sensibilización social en torno a la conservación de las Áreas Protegidas (art. 21 # 3).



- Proponer estrategias y desarrollar metodologías para la valoración ecológica de la oferta de bienes y servicios ambientales en los territorios y con los actores sociales e institucionales que conforman regional y localmente el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, a través de su Subdirección Técnica (art. 21 # 9).
- Coordinar y asesorar, a través de sus Direcciones Territoriales, la gestión e implementación de los planes de manejo y de sistemas regionales de áreas protegidas (art. 23 # 4).

2.1.3.2. De las Corporaciones Autónomas Regionales

Es función de las Corporaciones Autónomas Regionales, en relación con las Áreas Protegidas, conforme a la Ley 99:

- Reservar, alinderar, administrar o sustraer distritos de manejo integrado (art. 31 # 16 y art. 27 literal g).
- Reservar, alinderar, administrar o sustraer distritos de conservación de suelos (art.31 # 16 y art. 27 literal g).
- Reservar, alinderar, administrar o sustraer las reservas forestales regionales (art. 31 # 16 y art. 27 literal g).
- Reservar, alinderar, administrar o sustraer parques naturales regionales (art.31 # 16 y art. 27 literal g).
- Reglamentar el uso y funcionamiento de los distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelos, las reservas forestales regionales y parques naturales regionales (art. 31 # 16).
- Administrar las Reservas Forestales Nacionales de su jurisdicción (art.31 #16)
- Administrar las áreas de Parques Nacionales Naturales que le delegue el Ministerio (art. 31 # 15).
- Ordenar y establecer normas y directrices para el manejo de cuencas hidrográficas en su jurisdicción (art. 31 # 18).
- Realizar la reserva de recursos naturales de que trata el artículo 47 del Código de Recursos Naturales Renovables.
- Reservar y declarar los paisajes que merecen protección y las demás áreas protegidas que no tienen asignada competencia expresa en la Ley, con base en el art. 31 # 30, que se atribuyen a las Corporaciones Autónomas Regionales, y a otras autoridades, funciones en materia de medio ambiente.

2.1.3.3. De los Municipios

La Constitución Nacional y la Ley 99 de 1.993 facultan a los municipios para dictar las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio (art. 313 # 9 C.P. y artículo 65 # 2 de la Ley 99), y reglamentar los usos del suelo (art. 313 # 7 C.P.).

La ley 388 de 1997 establece como competencias de los distritos y municipios, en áreas de protección, las siguientes:

- Localizar las áreas críticas para la prevención de desastres y las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística (art. 8).
- Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo (art. 8).



- Señalar en el componente general del Plan de Ordenamiento Territorial¹¹, las áreas de reserva y medidas para la protección del ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales (art. 12).
- Incluir en el componente urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, la delimitación de las áreas de protección de los Recursos Naturales y paisajísticos (art. 13).
- Señalar en el componente rural del Plan de Ordenamiento Territorial, las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria y forestal y la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales (art. 14).

2.1.3.4. Del Instituto Alexander Von Humboldt

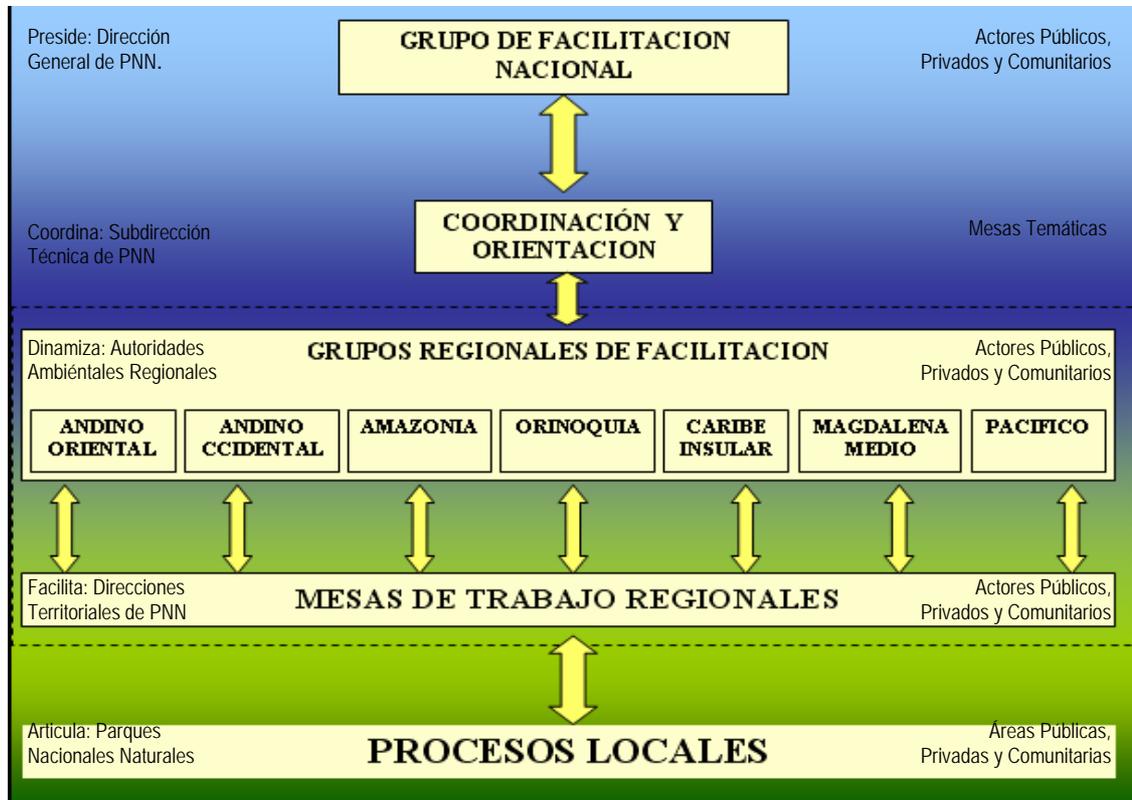
Dentro de los objetivos específicos previstos en el Decreto 1603 de 1994 está el de apoyar con asesoría técnica y transferencia de tecnología a las Corporaciones Autónomas Regionales, los Departamentos, los Distritos, los Municipios y demás entidades encargadas de la gestión del medio ambiente y los Recursos Naturales Renovables (art. 19 num. 4).

Según el Decreto 1603 de 1994, son funciones del Instituto Alexander von Humboldt en relación con Áreas Protegidas:

- Proponer al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial la incorporación o ampliación de áreas a los Parques Nacionales Naturales (art. 20 num. 15).
- Asumir las investigación de recursos bióticos (art. 20 num. 19).
- Obtener, almacenar, analizar, estudiar, procesar, suministrar y divulgar la información básica sobre la biodiversidad, los ecosistemas, sus recursos y sus procesos para el manejo y aprovechamiento de los Recursos Naturales Renovables de la nación (art. 20 num. 1).

¹¹ Instrumento incorporado por la ley de Desarrollo Territorial, para que los municipios hagan una intervención y planificación ordenada de corto, mediano y largo plazo de su territorio, de acuerdo con directrices de diferentes ordenes definidas por los niveles nacional y regional.

Figura 04. Estructura Institucional del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.



Fuente: Fondo de Apoyo a la Biodiversidad y las Áreas Protegidas para Colombia. Fecha: Noviembre de 2005.

2.2. El sistema de clasificación de las Áreas Protegidas utilizado en Colombia

Recorrido general por el sistema de categorías en Colombia

Las funciones asignadas por las leyes, se expresan en una amplia gama de propósitos que se representan en categorías de manejo de las áreas protegidas, muchas de las cuales no logran cumplir con sus propósitos, dando cuenta de la necesidad de un instrumento de gestión y ordenamiento que contribuya a estructurar de manera integral el tema, precisando los niveles de competencia de las instancias nacionales, regionales y locales, y el rol de los diferentes actores, a fin de lograr los objetivos de conservación.

Pero igualmente y mas allá de las opciones de descentralización y/o desconcentración de funciones y competencias, el actual sistema de categorías tampoco da posibilidades a los actores de diferente orden, de formalizar sus iniciativas propias frente a la conservación de la biodiversidad.

Como entrada al sistema de clasificación de las áreas protegidas, los propósitos legales asociados a categorías de manejo, se relacionan en la Tabla 05.



- Proteger los ecosistemas de importancia estratégica que garanticen la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el desarrollo humano sostenible.
- Mantener en estado natural muestras representativas de los ecosistemas del país para asegurar la continuidad de los procesos ecológicos.
- Proteger prioritariamente la biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés para la comunidad.
- Proteger y conservar la capacidad productiva de los suelos.
- Conservar in situ los recursos genéticos y evitar la desaparición de especies de la flora y fauna silvestres.
- Proteger las zonas de producción de agua.
- Mantener la productividad y calidad de los ecosistemas hídricos.
- Manejar los recursos del bosque para lograr una producción estable.
- Proteger y recuperar los ecosistemas vitales para la producción pesquera: manglares, arrecifes coralinos y praderas submarinas.
- Proteger recuperar y mejorar ambientalmente las zonas costeras.
- Proteger y conservar los recursos hidrobiológicos y la fauna terrestre como fundamento indispensable para su utilización continuada.
- Asegurar mediante un adecuado manejo la producción racional de recursos hidrobiológicos.
- Proteger y conservar sitios de alto valor cultural, histórico y arqueológico asociados a ambientes naturales.
- Proteger y conservar sitios de alto valor paisajístico y escénico, por constituir un patrimonio común.
- Proveer áreas naturales a los habitantes para la recreación y el esparcimiento.
- Proveer espacios para la investigación científica.

Tabla 05: Categorías de manejo de áreas protegidas vigentes en Colombia

CATEGORIA	ATRIBUTOS DEL ÁREA	OB. CONSERVACION	OB. MANEJO
NACIONAL			
Reserva Natural	Ecosistemas y especies bióticas singulares o de especial valor científico y ecológico no alterada por actividad humana	Preservar su biodiversidad	Investigación científica
Parque Nacional	Área relativamente extensa que permita su autorregulación ecológica, especies vegetales, animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas y culturales con valor científico, educativo, estético y recreativo	Asegurar la conservación de los ecosistemas	Fines de recreación y esparcimiento. investigación
Área Natural Única	Características geológicas, geomorfológicas	Perpetuación de sus características naturales	Investigación, recreación y educación
Santuario Natural de Vida Silvestre	Posee determinadas comunidades o especies de fauna o flora residentes o migratorias de importancia significativa	Proteger las especies o comunidades (conservación de recursos genéticos)	Recreación pasiva controlada, investigación y educación
Vía Parque	Valor escénico cultural o recreativo	Proteger áreas que se encuentren bordeando una carretera, camino o sendero, línea ferroviaria, canal o río.	Educación y esparcimiento
Área Nacional de Conservación y Uso Sostenible	Área cubierta de bosques en gran parte de su superficie, ocupada por grupos humanos	Compatibilizar la conservación de los recursos naturales en ella existentes con la satisfacción de las necesidades de los pobladores que allí habitan.	Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
REGIONAL			
Distrito de Manejo Integrado de Recursos Naturales Renovables	Factores ambientales o socioeconómicos	Conservar los Recursos naturales	Aprovechamiento racional de recursos naturales
Distrito de Conservación de Suelos	Áreas especialmente vulnerables por sus condiciones físicas y climáticas	Recuperación de suelos o prevención de su degradación	Recuperación de suelos y áreas alteradas o degradadas
Área Natural Regional	Ecosistemas inalterados o poco alterados con manifestaciones histórico-culturales, valores naturales, características paisajísticas, geológicas o geomorfológicas	Mantener a perpetuidad sus condiciones naturales	Investigación, educación y recreación.
Territorio Faunístico	Fauna silvestre	Conservación de la fauna silvestre	Investigación y manejo de la fauna silvestre para exhibición.
Reserva de Caza	Especies cinegéticas	Conservación de especies	Investigación y manejo
Coto de caza	Fauna silvestre	Conservación de fauna	Mantenimiento, fomento y aprovechamiento de especies de caza deportiva



Área de Reserva	Determinadas especies	Conservación de determinadas especies.	Prohibición o explotación de determinadas especies
Reserva de Pesca Artesanal	Área marina o acuática continental con recursos hidrobiológicos	Conservar recursos hidrobiológicos	Garantizar productividad, aprovechamiento artesanal sostenido de pesca
Área de Reserva Forestal Productora	Bosques naturales o artificiales	Conservación de bosques naturales o artificiales	Obtener productos forestales para comercialización y consumo
Área de Reserva Forestal Protectora	Bosques naturales o artificiales	Conservación de bosques naturales o artificiales	Proteger los recursos forestales, obtención de frutos secundarios del bosque
Área de Reserva Forestal Protectora – Productora	Bosques naturales o artificiales	Conservación de bosques naturales o artificiales	Proteger los recursos y obtener productos forestales para comercialización y consumo
LOCAL			
Bosque Municipal	Área con cobertura vegetal natural y/o bosques cultivados	Garantizar la protección de sectores de captación de fuentes de agua, protección del suelo y biodiversidad	Protección, permitiendo la obtención de productos no maderables y eventualmente la pesca y caza de subsistencia
Área Natural histórico- cultural	Área natural o seminatural, con escenarios de eventos históricos significativos, construcciones históricas, vestigios arqueológicos importantes o sectores sobresalientes	Sitios históricos	Preservar modelos tradicionales de producción agrícola y ganadera como una forma corriente de vida
Refugio de Vida Silvestre	Natural o seminatural con relictos o fragmentos de ecosistemas o comunidades bióticas, esenciales para la supervivencia de especies nativas de flora y fauna o hábitats para el abrigo o reproducción de sp migratorias	Conservación de especies	
Reservas de la Sociedad Civil	Muestra de ecosistemas naturales	Conservación de la naturaleza	

Fuente: Adela Vélez y César Rey. 2000. Ajustada para la discusión del grupo de facilitación, como ejercicio preparatorio para el Seminario Taller Nacional de Áreas Protegidas, Octubre 20 de 2003.

2.3. Análisis Situacional de las Áreas Protegidas en Colombia

Breve análisis de la situación actual de las áreas protegidas en el país con relación a la planificación, manejo, utilización, y asentamientos humanos, amenazas, etc.

La ocupación social del país desde actividades productivas y extractivas, ha generado manejos del territorio con altas tasas de deforestación y extinción de la biodiversidad. El empobrecimiento, la violencia y la concentración de la tierra han arrojado grupos de campesinos, afro-colombianos e indígenas, hacia las Áreas Protegidas y/o sus zonas de amortiguamiento, en la búsqueda de un espacio para resolver su subsistencia. Esto refleja la contradicción entre desarrollo y conservación en Colombia, que además se lee desde la oferta hídrica anual que en gran parte del territorio equivale a 3.000 milímetros, siendo tres (3) veces mayor que la de Suramérica y seis (6) veces mayor que la mundial. Esto significa, que el territorio colombiano sería capaz de sustentar si



se asegura su equilibrio, un desarrollo económico de largo plazo para una población cinco veces mayor a la actual.¹² El 24,8% (274.000 km²) del área total del territorio nacional que corresponde a la Cuenca de los ríos Magdalena– Cauca, soporta el 10,6% de la oferta hídrica del país, concentra el 70% de la población y genera el 85% del PIB, con altas presiones para la desregulación del régimen hídrico y el deterioro del conjunto natural, amenazando la protección de áreas de significativo valor ecológico, ambiental o cultural.¹³

Por lo anterior, los procesos socio-culturales y económicos regionales, se perfilan como la base para construir miradas nacionales. A partir de aquí Parques Nacionales Naturales, está coordinando y animando el desarrollo de Sistemas Regionales de Áreas Protegidas, que desde una concepción nacional permitan asumir metas conjuntas de conservación, para garantizar la viabilidad de la vida en las regiones; bajo los siguientes principios:

- Actuaciones institucionales integrales frente a la conservación.
- Conservación como ejercicio social que priorice la estabilidad ecológica en las relaciones entre sociedad y naturaleza.
- Carácter público de la conservación como compromiso de todos.
- Interinstitucionalidad como mecanismo para arreglar los conflictos por la presencia humana dentro y en las zonas de influencia de las áreas protegidas.
- Formación y cualificación de actores para hacer efectiva la participación social en la conservación, desde negociaciones con pleno conocimiento.

Estos sistemas, como soporte espacial del Nacional, se construyen regionalmente en torno a los Parques Nacionales Naturales, los resguardos indígenas, los territorios colectivos de comunidades negras, las iniciativas regionales y/o locales de conservación de los entes territoriales, autoridades ambientales regionales y la sociedad civil, o en torno a nuevas unidades de ordenamiento político-administrativo (Ecorregiones estratégicas, corredores, unidades de planificación ambiental, unidades funcionales ambientales, entre otras). Estos sistemas que se justifican como estrategia de negociación para frenar la extinción, tomando forma como instrumento de coordinación para planificar, organizar, ejecutar y hacer seguimiento al cumplimiento de los objetivos de Conservación, implican:

- Consolidar instancias regionales para el manejo de Áreas Protegidas.
- Crear un marco regulatorio que responda a las necesidades de conservación y desde éste, proyectar el ordenamiento territorial de las regiones.
- Aumentar las opciones de conservación dentro de las relaciones entre ecosistemas y cultura.
- Fortalecer la capacidad institucional y comunitaria para el manejo de las áreas protegidas, comprometiendo a los actores beneficiados con la conservación.
- Contribuir a la generación de cambios actitudinales en la población a través de la consolidación de un tejido socio-institucional que se nutra de experiencias locales concretas de conservación.

¹² Población aproximada de 44'000.000 de habitantes a 2005, fecha en que se avanza en la realización del censo nacional.

¹³ MEMORIA TÉCNICA DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE AGUA. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Bogotá DC, 1996, p. 150.



- Consolidar esfuerzos de ordenamiento territorial que garanticen la funcionalidad de las áreas protegidas y la adecuada representatividad de la diversidad biológica.

Para ello, Parques Nacionales Naturales en cumplimiento de la ley, coordina el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y establece con las Autoridades Ambientales Regionales, una relación estratégica, en razón al número elevado de áreas que administran, a las funciones que les han sido asignadas en la normatividad, y a la relación directa con las áreas protegidas del nivel Nacional, Regional y Local. Un papel fundamental juegan los territorios ancestrales de comunidades indígenas y afrocolombianas, los campesinos, colonos o propietarios privados que manejan con diferentes criterios, otros espacios objeto de conservación. La Gestión Ambiental Regional liderada por dichas autoridades, está basada en tres líneas estratégicas que entre sí no guardan mayor grado de diferencia en cuanto a su desarrollo operativo, a saber:

- Conservación y Uso Sostenible de los Bienes y Servicios Ambientales, a través de:
 - i) el manejo de la biodiversidad y el monitoreo de los recursos naturales; ii) la ordenación de corredores biológicos y territoriales soportados en la estrategia de Sistemas Regionales de Áreas Protegidas; iii) la protección a ecosistemas; iv) formulación de planes de manejo de bosques; v) el desarrollo de sistemas productivos sostenibles; vi) el control al uso de los Recursos Naturales; vii) el apoyo a planes de vida indígena y de desarrollo de negritudes; viii) el ajuste a los Planes de Ordenamiento Territorial; ix) el conocimiento de la biodiversidad; x) el manejo y conservación del recurso hídrico, la flora y la fauna; y, xi) el manejo integral de Cuencas.
- Manejo del Agua, a través de: i) la conservación del bosque; ii) la planeación y ordenación de cuencas; iii) la reforestación y el manejo y conservación de coberturas; iv) el ajuste a los Planes de Ordenamiento Territorial; y, v) la planeación ambiental del territorio.
- Conservación de Ecosistemas y del Patrimonio Natural, a través de: i) el inventario, protección y monitoreo de los Recursos Naturales; ii) el desarrollo de la estrategia de Sistema Regional de Áreas Protegidas; iii) el ordenamiento de ecosistemas; iv) el ordenamiento, manejo y zonificación de los bosques; v) el manejo de la fauna; vi) el uso sostenible de especies promisorias; vii) la declaración de nuevas áreas protegidas; viii) el ordenamiento ambiental del territorio con la participación de las comunidades; y, ix) el manejo integral del suelo y la fauna.

Mas allá de estos esfuerzos nacionales, regionales y locales, las áreas protegidas y sus estrategias de manejo asociadas, enfrentan amenazas concretas, que señaladas a continuación, quedan para la reflexión de líderes políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales:

- Transformación del paisaje y la topografía por macroproyectos, desarrollo urbano extensivo y disposición no planificada de residuos.
- Alteración de caudales, de cursos de aguas, aguas subterráneas y del mar, por materia orgánica, agroquímicos y sólidos suspendidos de la agricultura intensiva.
- Deterioro del suelo, la flora, la fauna y el agua por la incorporación de tierras boscosas a la frontera agroganadera y aumento de la demanda del recurso forestal para actividades industriales, asentamiento de comunidades, establecimiento de potreros para ganadería y minería.



- Apertura de vías de comunicación, cacería comercial y para autoconsumo, tala y quema indiscriminada del bosque.
- Degradación de los suelos por minería, con erosión en todos los grados, sedimentación de cauces, modificaciones en la dinámica fluvial, pérdida de fertilidad, anegación de grandes extensiones y desplazamientos de la biodiversidad.
- Disminución de la biodiversidad por el tráfico de fauna, el taponamiento y secamiento de humedales, el arrendamiento del bosque y la falta de poder adquisitivo de tecnologías para la transformación y aprovechamiento de éste.
- La colonización, la extracción de leña, la potrerización, el auge de los cultivos ilícitos y el tráfico ilegal de especies de flora y fauna; reducen el hábitat para la fauna silvestre, reducen las coberturas hidrorreguladoras en zonas de protección, deterioran genéticamente las especies y alteran la cadena trófica.
- Disposición inadecuada de desechos, que contaminan el agua para el consumo humano y deterioran el suelo, ya que solo el 50% de los municipios tratan sus aguas para consumo y muy pocos sus desechos líquidos; a lo que se asocia una baja cobertura en el manejo integrado de los residuos.
- Extinción de especies por su alto valor económico o por el establecimiento de pasturas y cultivos de pan coger asociados a la degradación de los suelos.
- Presión social por la ocupación de zonas frágiles, incrementando la vulnerabilidad, amenaza y riesgo para personas, infraestructuras y recursos naturales sometidos a inundaciones, deslizamientos, incendios forestales y avenidas torrenciales.
- Desconocimiento de los ecosistemas boscosos de páramo, niebla y seco; y el conocimiento parcial del bosque húmedo y húmedo tropical, que no permite establecer unas bases ciertas para su ordenación y monitoreo.

En términos de superar estas amenazas, la planeación de las áreas protegidas en Colombia, son otro argumento de base para la promoción y desarrollo de un sistema, que deberá avanzar sobre las siguientes referencias de trabajo:

- Evaluar las áreas protegidas actuales, desde factores de paisaje que permitan modelar los tipos de ecosistema existentes antes de la intervención humana.
- Expresar las interdependencias entre Sistemas Regionales de Áreas Protegidas.
- Priorizar la restauración de complementariedades, que permita evidenciar las principales amenazas de las áreas protegidas.
- Caracterizar los principales procesos ecológicos (flujos, especies migratorias y especies endémicas); con el fin de determinar afectaciones o perturbaciones naturales que los fracturen.
- Identificar las dinámicas de poblamiento por grupo humano, desde el análisis de la relación de flujos migratorios con recursos naturales.
- Reconocer las visiones de desarrollo departamental y regional.
- Evaluar los principales proyectos de desarrollo regional y su influencia en las condiciones de manejo de las áreas protegidas.
- Caracterizar los principales sistemas productivos y su interdependencia con los sistemas naturales.
- Identificar la dinámica económica incluyendo casos de generación de valor agregado, relaciones de intercambio, posesión de la tierra.
- Identificar las expresiones de cohesión social y sus aspectos organizativos, en términos de la estrategia de intervención.

- Dimensionar el patrimonio histórico, arqueológico, arquitectónico y el potencial turístico; que posibilite rescatar identidades culturales y evaluar condiciones de restauración.
- Analizar las misiones de las instituciones presentes, definiendo las amenazas, las oportunidades y la capacidad de accionar conjunto, que permita articular las agendas comunes entre población e instituciones administradoras del escenario regional.

Este marco de requisitos que se irá construyendo en el largo plazo, tiene como criterio la definición de elementos teórico– metodológicos, que permitan establecer consensos frente a las reglas de juego para la negociación, el intercambio de saberes y experiencias, la articulación y coordinación, y el manejo de la información en un sistema dinámico para apoyar la toma de decisiones, el monitoreo y la retroalimentación del Sistema.

Esto ha puesto sobre la mesa de negociación nacional-regional, un marco operativo para la planificación, manejo y utilización de las áreas protegidas, que se sintetiza en la Tabla 06 y en la Figura 05.

Tabla 06: Marco Operativo para planificación, manejo y utilización de las áreas protegidas

ETAPAS	METAS	DESCRIPCIÓN	CONCEPTOS BÁSICOS
E1: DESARROLLAR EL SOPORTE TECNICO.	M1: Aproximar la identificación de las áps en el marco del Perfil Regional.	Dinámica territorial asociada a lo natural, lo histórico-espacial y lo socio-económico, se construye un perfil territorial que aporte a la caracterización regional y a la identificación de los elementos y atributos que permitan contextualizar el sistema.	Como espacio de contexto, se reconoce: -Dinámica Territorial. -Sistema Territorial. -Elementos y Atributos.
	M2: Identificar un escenario de conexión integral.	Identificación regional asociada a la relación ap-entorno, como referente de intervención física, generando unidades funcionales para desarrollar mecanismos de concertación con los actores que interactúan a dicha escala.	Como espacio de articulación, se reconoce: -Ejes de Manejo -Unidades de Actuación. -Intervención del Medio Físico
E2: CONCERTAR UNA COORDINACION OPERATIVA.	M3: Priorizar la Gestión desde objetivos básicos de conservación.	Desde el nivel regional de actuación interinstitucional, se construyen unas herramientas prioritarias y estratégicas, para el fortalecimiento y articulación de la gestión en torno a las A.P.	Como espacio para concertar, se reconoce: -Información, -Investigación -Capacitación -Sostenibilidad Financiera
	M4: Introducir acuerdos estratégicos de relacionamiento.	Desde las prioridades de acción se propone una estrategia de relacionamiento que vincule actores en metas conjuntas de conservación de corto, mediano y largo plazo.	Como espacio para educar, se reconoce: - Objetos. - Metas. - Representatividad

Fuente: Planes de Trabajo SIRAP. Fecha: Noviembre de 2005

Figura 05. Marco Operativo para planificación, manejo, utilización y financiamiento de las A.P.

Fuente: Planes de Trabajo SIRAP. Fecha: Noviembre de 2005

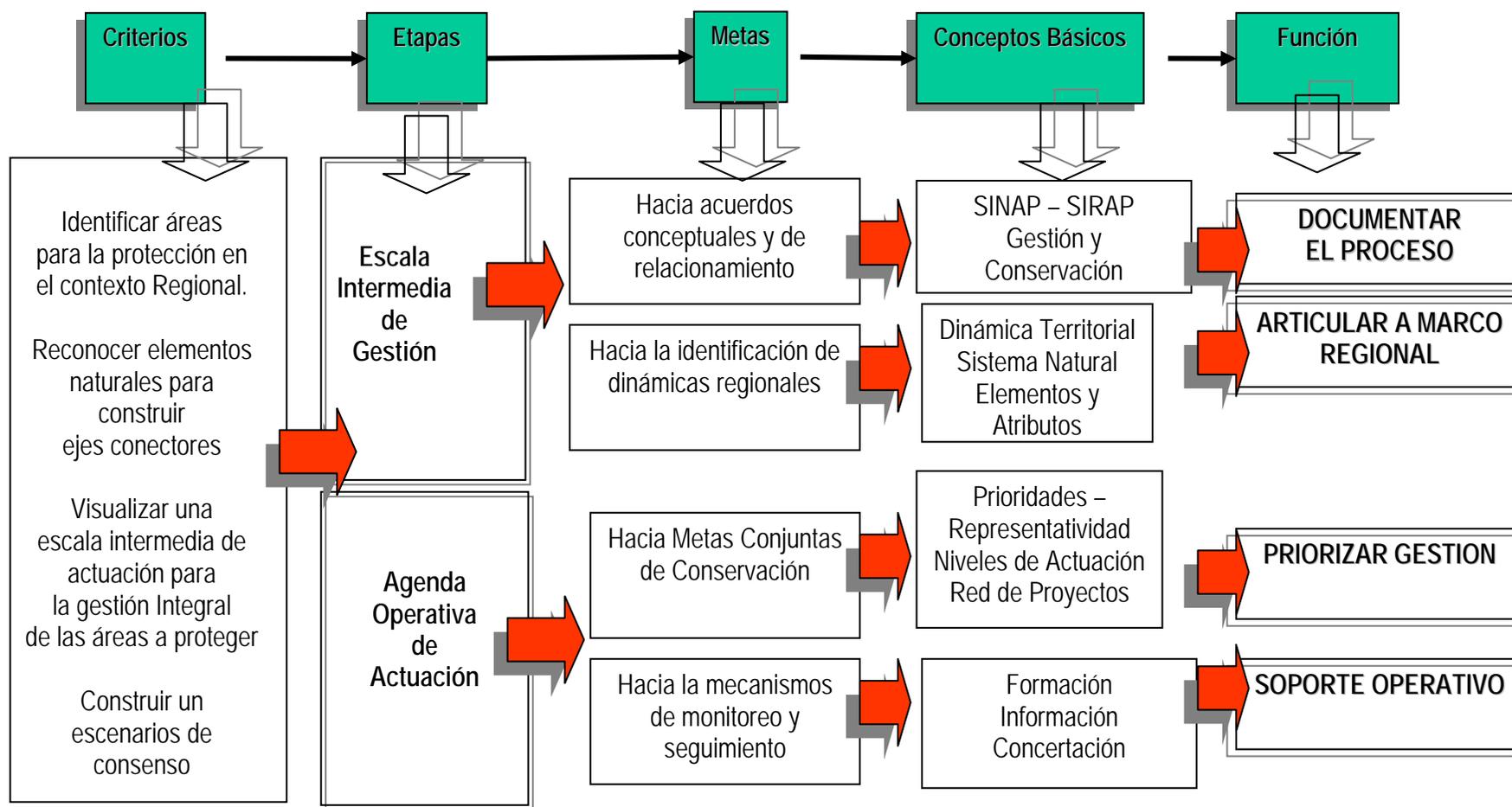
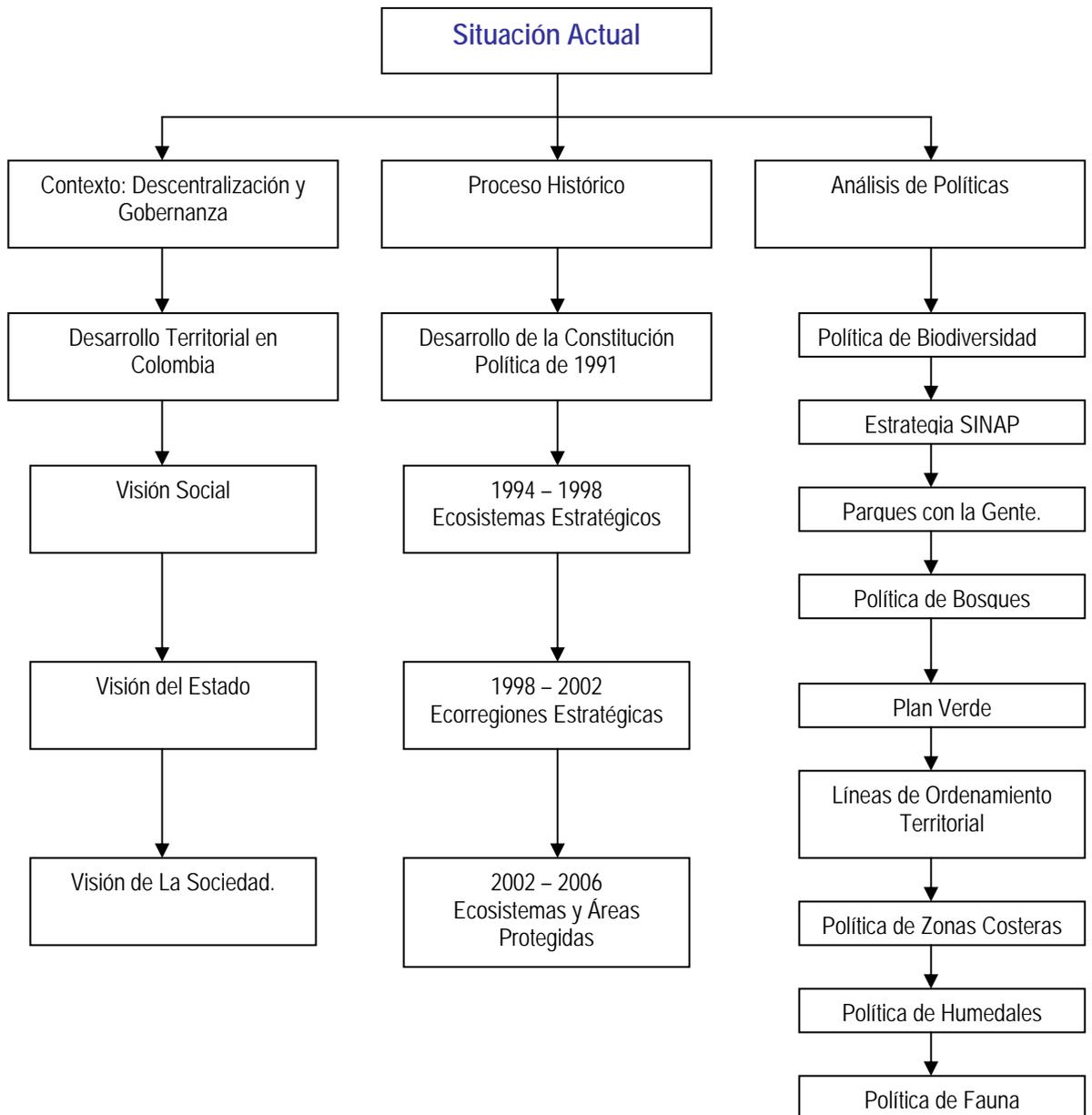


Figura 06. Guía Gráfica del Capítulo





3. La situación actual de la descentralización de las Áreas Protegidas

3.1. Análisis de la descentralización y la gobernanza en general

Análisis del proceso de descentralización en el manejo de las áreas protegidas, en el marco del ordenamiento y planificación ambiental del territorio

La gobernanza en general en Colombia, ha pasado por procesos de concentración central y de participación política activa de grupos ancestrales, campesinos y regionales. Ello ha permitido que el ordenamiento territorial como marco para el manejo de las Áreas Protegidas, se entienda como una estrategia múltiple, no exclusiva del sector público, que por diversas limitaciones se desarrolla tanto de manera formal, desde políticas y normas diferentes, como desde intereses económicos, de desplazamientos sociales y desde fluctuaciones del orden público. Estas, entre otras, determinan cómo desde el poder central se estimula la segregación del territorio, al clasificar de manera excluyente lo nacional como aquellos espacios articulados solo desde la institucionalidad. Así, los escenarios regionales integrados a la dinámica productiva, alcanzan unos altos niveles de interés por parte de la burocracia central y son objeto de grandes infraestructuras urbanas, que hacen de la periferia, escenarios dependientes de las demandas propias de la conurbación, generando altas presiones para la conservación de la biodiversidad, asociada a áreas protegidas localizadas en entornos rurales y marginales.

La gobernanza en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, se alimenta por procesos legales de descentralización, y por dinámicas propias de las comunidades regionales, de las organizaciones sociales y de los grupos económicos, con intereses específicos frente al aprovechamiento de los Recursos Naturales, conllevado a que en Colombia se constituyan sub-territorios, que como unidades de geopolítica empiezan a determinar relaciones endógenas propias, de acuerdo al que hacer histórico de los actores asentados en ellas de manera temporal o casual.

La legislación colombiana frente al tema es amplia y compleja, y ha preferenciado históricamente la planeación sectorial frente a la planeación integral del territorio y por tanto la descentralización en este sentido es fragmentada, por lo cual el proceso de representación y concertación entre los diferentes niveles del Estado (lo público, lo comunitario y lo privado), se hace complejo por conflictos de intereses cotidianos, que buscan reivindicaciones frente a los alcances de cada uno.

En este orden de ideas, se toma la Ley 388 de 1997 o de Desarrollo Territorial, como referente para visualizar en lo municipal como espacio de materialización de las relaciones nación-región, el proceso de descentralización asociado al ordenamiento y planificación ambiental del territorio, y al manejo de las áreas protegidas, entendiendo que ésta ley recoge gran parte de los antecedentes normativos y de política, que sobre el tema se han desarrollado en el país.

El desarrollo territorial en Colombia, ha permitido valorar integralmente los insumos normativos existentes sobre descentralización, procesos socio-culturales y organización político-administrativa, para proyectar el ejercicio de ordenación territorial desde lo nacional hasta lo regional, concretándose en el manejo de los usos del suelo a nivel municipal. Sin embargo, el proceso se sesga hacia una propuesta de gobernanza y descentralización, diseñada para un país que se visualiza urbano dentro de un escenario rural bastante amplio, diverso y críticamente intervenido.



Lo anterior se deduce por ser la Ley de Desarrollo Territorial, parte de una política urbana de lo que se denominó el “Salto Social”, que buscaba perfeccionar y armonizar la inicial reforma urbana (Ley 9ª de 1989 – Desarrollo Urbano), a partir de los postulados de la Constitución de 1991¹⁴. Así el desarrollo territorial y la descentralización asociada, tienen en Colombia un énfasis urbano y por tanto las relaciones urbano-rurales se supeditan a la proyección de este escenario sobre el rural y no a un equilibrio de intereses y dinámicas entre ambos, que responda a una planeación integral, donde la variable ambiental sea la base del ordenamiento y desarrollo del territorio colombiano.¹⁵

Se concluye que el desarrollo territorial colombiano y su institucionalidad, están estrechamente ligadas por ley al desarrollo preferencial de lo urbano. Es evidente la marginalidad del escenario rural, que en su contexto incluye los centros de municipios colombianos de incipiente desarrollo urbano y el sistema mismo de áreas protegidas, dentro de la configuración territorial de la nación. Ello ha llevado a que los espacios de relación y conversación de la sociedad regional con la institucionalidad nacional, estén llenos de planes que como productos normativos, no alcanzan niveles de operatividad por no concretar sus realidades socio-ambientales.

Esta ley como resumen del marco normativo y de política sobre la planificación y el ordenamiento del territorio, buscó aportar “...herramientas de planificación como los planes de ordenamiento territorial, los planes parciales y las unidades de actuación integral, acompañados de instrumentos ágiles de gestión urbana como la participación en la plusvalía, la distribución de cargas y beneficios generados por los procesos de planificación y fundamentalmente la posibilidad de utilizar la expropiación por vía administrativa, agilizando los procedimientos y convirtiéndolos en un verdadero mecanismo para que los municipios y los entes territoriales en general, puedan cumplir con los objetivos trazados por el Plan”.¹⁶

Sin embargo, esas herramientas aplicadas dentro de un país configurado por escenarios regionales heterogéneos y desiguales en sus niveles de desarrollo, son respuestas cortas a una búsqueda de mecanismos posibles para solucionar problemas eminentemente urbanos, invisibilizando desde el nivel central, la necesidad de crear espacios para el desenvolvimiento y construcción de nuevos procesos urbano-rurales, mediante mecanismos que permitan la discusión política, económica, ambiental, territorial y social, fuera de los limitados espacios establecidos institucional y normativamente para la descentralización.

La descentralización y el desarrollo territorial se basan en unos principios de ley, de difícil conciliación, pues dentro del contexto geopolítico colombiano, es complejo concretar la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y beneficios. Lo primero, porque el estado de la propiedad es fluctuante, por la incertidumbre generada por el reacomodamiento geo-económico permanente de las dinámicas socio-políticas sobre el territorio regional y particularmente el rural. Lo segundo, porque el interés general no es una imagen colectiva de la comunidad, debido a su fraccionamiento y a

¹⁴ LEY DE DESARROLLO TERRITORIAL-Ley 388 de 1997. La Política Urbana del Salto Social. Ministerio de Desarrollo Económico. Editorial Fotolito Parra & Cía. Ltda. Bogotá, 1997, 142 pp.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.



lo estrecho y poco plural que es todo aquello que representa lo institucional. Y lo tercero, porque para distribuir equitativamente las cargas y beneficios, es necesario que exista una sociedad compleja y plural que asuma lo diverso como el compromiso de todos por construir y aportar desde el respeto por la variedad de posibilidades sociales, a la convivencia en un mismo territorio.

Esto significa que la descentralización y la gobernanza asociada, se producen desde diferentes observadores del desarrollo territorial, generando diversos escenarios parciales, descritos así:

- Una visión desde el sector público que expresa intereses múltiples para asegurar proyectos estratégicos sin medir su impacto en lo regional.
- Una visión desde la Sociedad institucionalizada que expresa intereses sectoriales frente a la explotación de los RN, como presencia activa en el territorio cada que están en juego los recursos suelo, bosque, agua y subsuelo, y la frágil estabilidad de la biodiversidad.
- Una visión desde lo Social, que expresa mensajes esporádicos y escépticos del común de la población, para acercarse a elementos globales del territorio y sus problemáticas.
- Una visión desde la relación entre Estado y Sociedad, que expresa recriminaciones permanentes por las responsabilidades frente al territorio y por el efecto de sus acciones; o por la suma de intereses coyunturales frente a proyectos específicos.
- Una visión desde la relación entre la Sociedad y Lo Social, que expresa poca legitimidad de las organizaciones que aparentemente le representan y la resistencia de estas a dar validez a lo primero, argumentado la apatía de Lo Social frente al actuar en colectivo.
- Una visión desde la relación entre Estado y Lo Social que expresa la ausencia de interlocutores y de capacidad de convocatoria, reconociéndose solo para reivindicar derechos esenciales.

Bajo estas consideraciones, la descentralización, la gobernanza y la participación democrática frente al desarrollo del territorio colombiano, se enmarca en la comunicación entre el Estado y los fragmentos de la Sociedad que son afines a sus intereses, bien sea porque éste con su gestión beneficia de una u otra forma las acciones sectoriales de los segundos; o porque les afecta y ellos cuentan con medios para generar contrapeso y buscar el reconocimiento de sus intereses.

Todo ello hace complejo el entendiendo de lo local como el escenario donde se concretan las acciones propias de la descentralización y manejo de las áreas protegidas, además porque el ordenamiento municipal está considerado como un hecho que normaliza las acciones político-administrativas y de planificación física. Estas acciones direccionan desde principios y objetivos de ley y de políticas, actividades urbanas que comprometen estructuralmente la estabilidad de grandes extensiones rurales, donde además se juega la sostenibilidad del medio ambiente y la permanencia de las especies de fauna y flora hacia futuro.

Para direccionar el ordenamiento municipal, de manera que incorporará la conservación de la biodiversidad dentro de la planeación y la ordenación del territorio,



se definió como directriz, ¹⁷ dar prioridad como criterio ambiental a las acciones: “...relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales”.

Esta, dan como producto, una lista de intereses de conservación, bastante significativa, específicamente por la valoración que la sociedad hace de ella. Sin embargo, el gran vacío aquí, no es solamente de instrumentos para avanzar en su manejo, sino de claridades sobre como financiar y sostener una declaratoria de esta índole, cuando las limitaciones económicas y carencias administrativas de los municipios, difícilmente permiten cubrir las prioridades sociales y físicas de la comunidad, y donde los actores privados y económicos han expresado poco interés por apadrinar el rescate de dichos valores.

En este aspecto, el gobierno central, las autoridades ambientales regionales y los departamentos no han logrado dar respuestas técnicas y político-administrativas que estructuralmente sustenten la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, y por ello también, la promoción y desarrollo de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas con proyecciones regionales claras, se visualiza como la estrategia que permita ordenar el actuar de la conservación sobre el territorio.

3.2 Descripción general de la evolución histórica de la descentralización relacionada con las áreas protegidas

Recorrido histórico sobre los principales referentes vigentes relacionados con el tema

En el marco del desarrollo territorial en Colombia y a partir de la Constitución Política de 1991, se reconoce como un fin esencial del estado “*facilitar la participación de todos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación*”. En este contexto el principal instrumento de análisis para valorar la descentralización en el manejo integral de las áreas protegidas en Colombia en términos de política y gestión, son los Planes Nacionales de Desarrollo. Para el caso de los dos gobiernos anteriores y del actual, los aspectos ambientales se asumen desde su valor directo para la búsqueda de un crecimiento económico sostenible y de generación de empleo, con referencias diferenciales de uno a otro sobre el valor intrínseco de los ecosistemas estratégicos, o de los Parques Nacionales Naturales o de las áreas protegidas en general.

En síntesis estos planes son bastante breves, a la hora de señalar acciones en forma concreta, por lo que no se adoptan elementos que permitan hacer un seguimiento detallado acerca de los instrumentos y estrategias que permitan la concreción de las metas de gobierno en el tema de conservación. Un caso específico de lo anterior, es el proceso de construcción, promoción y desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que no ha contado con la asignación de insumos técnicos, financieros y políticos a partir de estos Planes, para poner en marcha su plan de acción.

Para dar una mirada síntesis al tema se construye la Tabla 07, con dicha evolución.

¹⁷ Artículo 10. Ley 388 de 1987



Tabla 07: Evolución de la descentralización relacionada con políticas y gestión en áreas protegidas

Periodo	Énfasis de Política	Alcance	Acciones Concretas	Relación Descentralizada de Actores							
				1	2	3	4	5	6	7	
1994-1998	Protección de Ecosistemas Estratégicos	Identificar y establecer programas de manejo, dando especial atención a los abastecedores de agua y energía, adelantando las investigaciones necesarias para identificar y caracterizar estos ecosistemas y avanzar en su manejo.	<ul style="list-style-type: none"> - Nueva categorización de las AP del SPNN. - Saneamiento de las áreas del SPNN. - Formulación de planes de manejo para el SPNN. - Reglamentación de zonas de amortiguación de las áreas del SPNN, vinculando a la sociedad en las labores de conservación y desarrollo sostenible de estas zonas, y estableciendo reservas campesinas en las mismas o reservas a favor de ong's. - Vinculación directa de comunidades indígenas, negras y ong's, en el manejo y la conservación del SPNN. - Concertar acciones en AME y reservas forestales, para su adecuada conservación y manejo, garantizando el mantenimiento de su riqueza biológica y cultural. - Adelantar acciones de saneamiento en resguardos indígenas superpuestos con áreas del SPNN. - Incentivar la conformación de redes de reservas privadas y públicas que apoyen la conservación de ecosistemas estratégicos - Adecuar las categorías de protección de ecosistemas a las realidades regionales, haciéndolas más flexibles. 	N N N N	R	R-L				L	L
				N	R		R	R			
				N	R		R			L	
				N	R	R-L					
				N	R						
1998-2002	Áreas prioritarias en ecorregiones estratégicas	Convocar actores en torno a la conservación de áreas prioritarias, como alternativa para generar opciones de desarrollo, fortalecer la cohesión social, mejorar la calidad de vida y contribuir	<ul style="list-style-type: none"> - Avanzar en el ordenamiento, manejo y recuperación de ecosistemas; haciendo énfasis en la protección y conservación de ecosistemas prioritarios en ecorregiones nacionales, regionales y locales, para la regulación y abastecimiento de agua, y en el ordenamiento y manejo integral de cuencas prioritarias. - Proteger y restaurar áreas prioritarias en ecorregiones estratégicas y especies amenazadas y de distribución limitada. 	N N	R	R-L					



		a la paz.	- Fortalecer la capacidad de conservación de las Á.P., la promoción de las reservas privadas de la sociedad civil, y la consolidación de los resguardos indígenas, los territorios colectivos de comunidades negras y las reservas campesinas como áreas de conservación <i>in situ</i> de beneficio social.	N	R		R	R	L	L
2002-2006	Protección y Conservación de ecosistemas y de las áreas protegidas	Sostenibilidad ambiental que consagra el programa de Conservación y Uso Sostenible de Bienes y Servicios Ambientales.	<ul style="list-style-type: none"> - La consolidación del SINAP. - El manejo de poblaciones de especies silvestres amenazadas y de uso potencial. - La conservación, manejo, uso y restauración de ecosistemas. - La redelimitación y ordenación de las reservas forestales. - Declaración de nuevas áreas protegidas - Desarrollo sostenible sobre ecosistemas estratégicos y conservación de cuencas. - Desarrollo sectorial del turismo en el Sistema de Parques Nacionales. - Saneamiento de Resguardo Indígenas será utilizado como estrategia de conservación y recuperación ambiental en zonas de superposición de parques nacionales naturales. - Conservación de AP marino-costeras e interoceánicas. - Comercialización de productos originados en zonas amortiguadoras de PNN. - Desarrollo de captura de gases de efecto de invernadero. - Proyectos de ecoturismo en áreas protegidas, con participación privada y comunitaria, y comercialización de servicios asociados a los PNN, regionales y distritales. 	N N N N N N N N N N	R R R R R R R R R R	R-L R-L R-L R-L R-L	R R R R R R R R R R	R R R R R R R R R R	L L L L L L L L L L	L L L L L L L L L L

Símbolos: 1-Público: MAVDT-UPNN, 2- Público: CAR, 3-Público: Entes Territoriales (Departamentos y Municipios), 4-Público Comunitario: Resguardos Indígenas, 5-Privado Comunitario: Territorios Colectivos de Comunidades Negras, 6- Privados: Reservas de la Sociedad Civil, 7- Privadas: Organizaciones Campesinas y no gubernamentales. N: Nacional, R. Regional y L: Local.

Elaboró: Alejandro Gil. Fecha: Noviembre de 2.005.

Fuente: Ponce de León Chaux, Eugenia. ESTUDIO JURIDICO SOBRE CATEGORIAS REGIONALES DE AREAS PROTEGIDAS. Presentado a Instituto Alexander Von Humboldt. Bogota, Octubre de 2.003. 181 pp. Fecha. Noviembre de 2005.

3.3 Análisis de las Políticas, Legislación y Reglamentos relacionados con el Proceso de Descentralización

Análisis sobre funciones, responsabilidades, manejo o una combinación de ambos a nivel de gobierno central, regional, distritos, municipios, o incluso actores privados y comunitarios

Complementario con lo anterior, las Políticas Ambientales han definido las funciones, responsabilidades, manejos y combinaciones de diferentes niveles de gobiernos, marcando los antecedentes y referentes históricos que hoy son el soporte para la descentralización del manejo de las áreas protegidas, como muestra la tabla 08.

Tabla 08: Descentralización, responsabilidades y ámbitos de manejo

La Política	El Fundamento	Asignación de funciones y manejos combinados.	Actores
1. Política de Biodiversidad	Conservación, conocimiento y Utilización	<ul style="list-style-type: none"> - Formular el plan de acción para AP con responsables de las diferentes líneas, los recursos y los instrumentos para su puesta en marcha. - Ampliación del SPNN por corredores biológicos entre las AP que lo conforman, considerando a las poblaciones locales 	MAVDT UPNN
	Sostenible de la biodiversidad	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo del SINAP, constituido por el SPNN y las AP regionales y locales, de propiedad pública, privada o colectiva que se enmarquen dentro de los objetivos señalados por el Ministerio. - AP y zonas de amortiguadoras administradas como una unidad de conservación. - Delegación del MAVDT de la administración de las algunas AP del SPNN en las CAR, ONG o en los municipios para contribuir a la descentralización de su gestión 	Públicos – Privados – Comunitar.
		<ul style="list-style-type: none"> - Revisión de categorías de AP, integración con el SPNN, vinculación del sector privado y de las regiones al SINAP, y favorecimiento para establecer AP por las CAR y las entidades territoriales. 	PUBLICOS
		<ul style="list-style-type: none"> - Formular Planes de Manejo en cada una de las AP del SPNN y compra de predios críticos. - Evaluación del estado actual de las reservas forestales del país, para integrarlas al SINAP 	MAVDT UPNN- CAR.
2. Estrategia para un SINAP.	Contexto nacional caracterizado o por la existencia de categorías de manejo diferentes a las del SPNN, no debidamente reglamentadas, poco utilizadas.	<ul style="list-style-type: none"> - Disposición de las CAR, departamentos y municipios a establecer AP, con nuevas categorías con apropiada correspondencia legal, y articuladas con los objetivos nacionales de conservación y a los esquemas de caracterización internacionales. - Tipificar y homologar categorías nuevas y existentes a nivel nacional, y la ampliación de los objetivos que puedan cumplir las AP en el esquema político, económico y social, actual del país. - Nuevas categorías de manejo, ofrezcan mayor flexibilidad para incorporar a la protección del patrimonio natural, superficies adicionales de terreno, las cuales por su tamaño, condiciones de intervención antrópica, o necesidades de utilización económica directa, no se pueden recoger en ninguna de las categorías existentes. - Incentivo a la declaración de nuevas áreas, ampliando la representatividad ecológica, la identificación y cuidado de servicios ambientales y la preservación de patrimonio histórico cultural. - La ampliación y reglamentación de la tipología de categorías de manejo de las áreas protegidas en el ámbito nacional, regional y local. - La redelimitación para revisar y aclarar los límites de las áreas naturales protegidas y redefinir algunas áreas de ser necesario. - La definición de las zonas de amortiguación para las Áreas del Sistema de Parques y su reglamentación, y la posibilidad de modalidades semejantes en las zonas periféricas de las demás áreas protegidas del SINAP. - Que a nivel regional las CAR serán las encargadas de la declaración y administración de las áreas regionales para lo cual cada 	MAVDT UPNN- CAR



		Corporación debe realizar un diagnóstico en su jurisdicción y establecer el SIRAP bajo las directrices del Ministerio.	
2. Estrategia para un SINAP		- La revisión de la zonificación de las áreas del Sistema de Parques previstas en la legislación, y ampliando los conceptos de zonificación a otras áreas naturales protegidas. - La construcción del SINAP desde diferentes categorías (evitando que su número sea excesivo), que ofrezcan una gama de posibilidades de manejo para aplicar de acuerdo con las características del área que se pretende proteger, que pueden ir desde algunas muy estrictas, hasta otras que armonicen la conservación con el uso sostenible de sus recursos. - Que el Ministerio buscará los mecanismos para la creación de nuevas categorías que sean adecuadas para las necesidades de conservación del nivel local, para que sean declaradas y administradas por los municipios	MAVDT UPNN
		- Papel de las ONG en la declaración de áreas de reserva en predios de propiedad privada y conformación de la Red de Reservas Naturales de la Sociedad Civil.	PRIVADOS
		- Responsabilidad conjunta del gobierno nacional, CAR, departamentos, municipios, y la sociedad civil, en la conservación y manejo de las AP. - Conformación y gestión del SINAP integrado al ordenamiento territorial ambiental, que complemente los logros del SPNN, mediante otras categorías.	Públicos – Privados – Comunitar
		- Regiones ejercerán funciones de manejo y conservación de las AP, con el apoyo del nivel nacional y conforme a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario.	PÚBLICOS REGION.
		- Que la Constitución y la ley autorizan a los municipios para declarar, delimitar y administrar áreas protegidas, aunque no se han definido las categorías de manejo municipal, y que los municipios no pueden reservar áreas utilizando las categorías nacionales o regionales.	PUBLICOS LOCALES
		- Que en las áreas declaradas regional y localmente, las comunidades y ONG tendrán un papel decisivo en el cuidado, mantenimiento y conservación de dichas áreas.	PRIVADOS LOCALES
		- Que el establecimiento de áreas protegidas por el Ministerio, CAR o los municipios, en los territorios indígenas, será concertada y coordinada con las autoridades indígenas respectivas	PUBLICOS COMUNITA R
		- Que de acuerdo con las disposiciones especiales previstas por la Ley 70 para las comunidades negras, las autoridades deben concertar con éstas, la delimitación y declaratoria de áreas protegidas en sus territorios, e involucrarlas en las acciones de conservación y manejo.	COMUNITA R PRIVADAS
3. Política de Participación Social en la Conservación	Reconoce vacíos conceptuales Técnicos y jurídicos para la consolidación del SINAP	- La UPNN sincronizará todos los niveles, asignando responsabilidades. - El nivel nacional proyectará la consolidación del SINAP desde el plan indicativo de la UPNN.	MAVDT UPNN
		- Las CAR y otras entidades del Estado se articularán en torno a la construcción de los SIRAP, cooperando en la planeación y ejecución de proyectos, y en la articulación de competencias, en especial en las zonas amortiguadoras de los PNN. - Planeación estratégica para ordenar la acción sobre las áreas naturales. - Distintas escalas de planificación que se diferenciarán por su ámbito, actores involucrados y nivel de intervención. - La planificación depende de las prioridades nacionales y su cruce con las prioridades regionales y locales. - El esquema de gestión del SINAP y de los SIRAP, se basará en: i) identificar necesidades de conservación conjuntas; ii) crear un sistema de planificación y gestión; iii) fortalecer la capacidad social para el Manejo de las AP; iv) unificar el sistema de categorías, integrar las necesidades de conservación y las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales; y, v) incorporar distintos sistemas regulatorios (pueblos indígenas, negros, raizales y campesinos), como propuestas de manejo.	Públicos – Privados – Comunitarios



		<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer procesos de ordenamiento ambiental del territorio que incluyan: i) estrategias de conservación; ii) procesos de investigación; iii) instrumentos económicos, legales e institucionales; y iv) estrategias de compensación, corresponsabilidad, y alianzas con el sector privado, entre otras. - Se orientará la gestión entre la consolidación de los PNN y la promoción de los SIRAP, articulando categorías y figuras de ordenamiento territorial en función de la conservación de la biodiversidad y el desarrollo social. 	
3. Política de Participación Social en la		<ul style="list-style-type: none"> - Los SIRAP se delimitarán según las necesidades de conservación y los procesos y actores interesados. - El regional consolidará los SIRAP, desde planes indicativos regionales. 	PUBLICOS REGION
Conservación		<ul style="list-style-type: none"> - El nivel local proyectará la consolidación de los parques nacionales, por medio de los planes de manejo. 	PUBLICOS LOCALES
4. Política de Bosques	Buscando un uso sostenible de los bosques con el fin de conservarlos, consolidar la incorporación del sector forestal en la economía nacional y mejorar la calidad de vida de la población	<ul style="list-style-type: none"> - El Ministerio establece criterios y metodologías para que las CAR elaboren una zonificación participativa en sus jurisdicciones, compatibles con la nacional. - El Ministerio expide el Estatuto Unico de Bosques y Flora Silvestre Nacional, unificando criterios, requisitos y procedimientos para el aprovechamiento sostenible de los bosques, su conservación y adecuada administración. - El Ministerio y demás entidades del SINA, definen y conservan áreas estratégicas de bosques públicos, que reduzca la pérdida de ecosistemas valiosos y mantenga la cobertura actual en predios de propiedad pública. 	MAVDT UPNN
		<ul style="list-style-type: none"> - Las CAR determinan áreas productoras, protectoras-productoras, protectoras, los corredores biológicos y otras áreas de manejo especial. - Las CAR participarán en el Comité Consultivo para la definición de las zonas de amortiguación del SPNN. - Las CAR orientarán y apoyarán a las entidades territoriales, para que éstas efectúen zonificaciones subregionales y locales de sus bosques. 	PUBLICOS REGION
		<ul style="list-style-type: none"> - El Ministerio a través de las CAR lidera una estrategia para la conservación de las reservas forestales protectoras, realizando un ordenamiento que articule esas reservas con otras áreas protegidas, corredores biológicos, reservas privadas de la sociedad civil y, en general, con las Areas de Manejo Especial. - El Ministerio, los Institutos de Investigación y las CAR identificarán las zonas estratégicas para la conservación, y recuperación de los bosques y la conformación de corredores biológicos. 	MAVDT UPNN- CAR
		<ul style="list-style-type: none"> - Las CAR y los municipios priorizarán la recuperación de ecosistemas boscosos estratégicos para la conservación de las zonas de páramo y subpáramo, cuencas hidrográficas que abastecen acueductos municipales y áreas altamente biodiversas. 	PUBLICOS REGION LOCAL
5. Plan Estratégico para la Restauración y Establecimiento de Bosques en Colombia.	Involucrar la restauración ecológica, la reforestación y la agroforestería en el ordenamiento o ambiental territorial.	<ul style="list-style-type: none"> - El MAVDT y el de Agricultura determinarán nuevos criterios para la definición de áreas de aptitud forestal, y las CAR y las entidades territoriales deben incluir en sus zonificaciones información específica sobre vegetación actual y dinámica de los ecosistemas, incluyendo el grado y la clase de degradación existente. - El MAVDT, el IAvH y el IDEAM, desarrollan investigaciones para incluir categorías de conservación de la biodiversidad en los POT. - El MAVDT, los Institutos de Investigación, las CAR, las entidades territoriales y la comunidad establecerán planes de manejo para la protección y desarrollo sostenible de las estrellas fluviales del país. - El MAVDT apoya procesos de ordenamiento y manejo de cuencas y desarrolla criterios metodológicos para recuperar y conservar áreas de aptitud forestal en cuencas en proceso de rehabilitación. - El MAVDT y las CAR, exigen como medida de compensación en 	PUBLICOS

		<p>proyectos de infraestructura, la restauración de las áreas y bosques.</p> <p>_ Las autoridades nacionales, regionales y locales exigirán la restauración del paisaje por toda obra de infraestructura que lo afecte.</p>	
		- Las CAR y las entidades territoriales, restauran ecosistemas estratégicos.	PUBLICOS
		- Las CAR deben zonificar las áreas de manglar en su jurisdicción y dar criterios para su manejo, y realizar acciones de planificación y manejo de cuencas hidrográficas en especial de las abastecedoras de agua	CAR
		- El MAVDT incluirá en el Estatuto de Uso Apropiado del Territorio, categorías que releven los usos arbustivos y arbóreos y promoverá ante las demás instancias responsables del ordenamiento territorial, la inclusión de la agroforestería, restauración y sucesión vegetal, entre otras, en las categorías de uso de la tierra.	MAVDT
		- Los municipios y acueductos deben restaurar y reforestar las cuencas degradadas que abastecen de agua a la población.	PUBLICOS LOCALES
6. Lineamientos para la Política de Ordenamiento Ambiental del Territorio	Presenta en lo conceptual el ordenamiento ambiental y su relación con el desarrollo territorial.	<p>- El MAVDT gestionará ante el DNP y el Ministerio de Hacienda, el diseño y aplicación de un sistema de estímulos para la conservación y recuperación de ecosistemas de alta fragilidad y valor endémico.</p> <p>- El MAVDT en coordinación con el DNP- y el Ministerio de Hacienda, promoverá el establecimiento de incentivos tributarios municipales, para la conservación de las RSC; y gestionará la incorporación de criterios ambientales en la distribución de los ingresos corrientes de la nación, para la consolidación del SINAP.</p> <p>- El MAVDT promueve la ejecución de proyectos pilotos de captación de CO2, en determinadas áreas del SPNN o en sus zonas de amortiguación.</p> <p>- El MAVDT promoverá con la DIMAR, la descentralización en el manejo, conservación y desarrollo de las áreas de bajamar.</p> <p>- El MAVDT y el de Agricultura, orientan las investigaciones al desarrollo de nuevas categorías de uso para humedales, que desestimen procesos de desecamiento de los mismos.</p> <p>- El MAVDT con el DNP, promoverán reformas en el sistema tributario de las entidades territoriales que propicien el uso de instrumentos para la conservación de ecosistemas en predios privados.</p> <p>- El Ministerio de Agricultura, gestionará la adopción de incentivos que estimulen usos agropecuarios sostenibles en las áreas rurales.</p> <p>- El Ministerio de Minas y Energía procederá en el mismo sentido, en relación con las actividades mineras y de construcción de infraestructura respectivamente.</p>	PUBLICO NACIONAL
		<p>- El MAVDT y las CAR, apoyarán a las entidades territoriales en la identificación de las áreas para zonas de reserva campesina.</p> <p>- El MAVDT y las CAR consolidarán los mecanismos de control y seguimiento en la aplicación de los requerimientos ambientales para la planeación y desarrollo de proyectos de infraestructura en áreas de alto valor ecosistémico y cultural.</p> <p>- El MAVDT, las CAR y las entidades territoriales, promoverán el fortalecimiento y consolidación de los espacios y mecanismos de participación social en la planeación y ejecución de obras de infraestructura en territorios de comunidades étnicas, de acuerdo con sus POT y de vida.</p> <p>- El MAVDT en concertación con las CAR y las entidades territoriales, reglamentará la constitución y manejo de las zonas amortiguadoras del sistema de áreas naturales protegidas del nivel nacional, regional y local, fortaleciendo procesos de descentralización.</p> <p>_ El MAVDT con los Institutos de Investigación, las CAR, y otras entidades competentes apoyarán los procesos de formulación de los planes de vida y de ordenamiento de los territorios de comunidades indígenas y negras.</p> <p>- El MAVDT con las CAR avanzará en los procesos de ordenamiento ambiental de ecorregiones estratégicas priorizadas.</p> <p>- La UPNN, ampliará y consolidará el SINAP en concertación con</p>	PUBLICOS

		<p>las CAR y las entidades territoriales, definiendo categorías de manejo del nivel local, incluyendo las que se encuentren en áreas urbanas y suburbanas.</p> <p>- La UPNN apoya la formulación de los POT, para incorporar el saneamiento de las áreas, reubicación de ocupantes, incentivos para la conservación, e integración de la comunidad en asuntos relacionados con el manejo del área.</p>	
		<p>- Las CAR y los actores sociales e institucionales de las regiones, adelantarán la zonificación ambiental del territorio.</p> <p>- Las CAR y los municipios priorizan en sus planes y programas la protección y recuperación de las zonas de nacimiento de agua, los páramos, subpáramos, zonas de recarga de acuíferos, cuencas y microcuencas que abastecen acueductos municipales y veredales.</p>	PUBLICOS REGION LOCALES
		<p>- Las CAR delimitan y establecen las áreas forestales protectoras en los nacimientos de fuentes de agua, rondas de los ríos, quebradas, arroyos, lagos o depósitos de agua.</p>	PUBLICOS REGION
		<p>Los municipios en sus planes de ordenamiento incluirán acciones de recuperación, restauración y reforestación, según el estado de afectación de las cuencas hidrográficas.</p>	PUBLICOS LOCALES
7. Política de Ordenamiento Integrado y Desarrollo Sostenible de las Zonas Costeras	Desde un enfoque ecosistémico promueve la conservación y uso sostenible de los recursos de modo equitativo	<p>El MAVDT, La UPNN, el Instituto de Investigaciones de Pacífico y el INVEMAR, definirán conjuntamente los criterios ecológicos, económicos, jurídicos, socioculturales y político-administrativas que deben guiar el establecimiento de las Areas Marinas Protegidas del Caribe y Pacífico colombianos.</p> <p>- El MAVDT fortalecerá la administración, investigación, control y vigilancia de las áreas marino - costeras pertenecientes al SPNN. Así mismo, aprovechará las reservas naturales de la sociedad civil, promoviendo su utilización en áreas identificadas como de interés especial y sujetas al régimen de la propiedad privada.</p>	PUBLICO NACIONAL
		<p>- El MAVDT, el INVEMAR, el Instituto del Pacífico, la UPNN y las CAR's costeras elaborarán una propuesta de zonificación de áreas marinas protegidas para el Caribe y Pacífico colombiano, señalando un orden de prioridad que permita proteger en primera instancia los procesos ecológicos y socioeconómicos esenciales marinos y costeros, más amenazados.</p> <p>- El MAVDT, la UPNN y las CAR costeras impulsarán la utilización del instrumento de protección y manejo múltiple de Reservas de la Biosfera.</p>	PUBLICOS NACIONAL REGIONAL
8. Política de Humedales	Integración naturaleza, cultura y seres humanos como integrantes de los ecosistemas, buscando la conservación y uso racional de humedales interiores, para obtener beneficios ecológicos, económicos y socioculturales, como parte integral	<p>Los municipios, departamentos y las CAR, incluyen criterios ambientales sobre los humedales en procesos de planificación de uso de la tierra, de los recursos naturales y de ordenamiento del territorio, integrando la conservación y uso de los humedales en los planes de desarrollo municipal y departamental, en los planes de gestión ambiental regional.</p>	PUBLICOS REGIONALES LOCALES.



	del desarrollo del País.		
9. Gestión Ambiental para la Fauna Silvestre en Colombia	Lineas de acción estratégicas para reorientar la gestión ambiental de la conservación investigación , valoración, uso, y manejo de la fauna silvestre acuática y terrestre, hacia la realidad social y económica del país.	<ul style="list-style-type: none">- El MAVDT con apoyo de los Institutos de Investigación, las CAR y las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos, definirán los criterios generales para el establecimiento y manejo de áreas destinadas a la extracción, repoblación, protección y manejo de fauna silvestre, tanto bajo administración gubernamental, como de la sociedad civil.- Las CAR y las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos asumirán la responsabilidad en el establecimiento y manejo de dichas áreas.- Las CAR, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y las entidades territoriales, incorporarán estos criterios a los planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel departamental y municipal, así como a la zonificación, ordenamiento y regulación de resguardos indígenas y de territorios colectivos negros.- El MAVDT, a través de la UPNN y en coordinación con las CAR, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y los Institutos de Investigación, adelantarán acciones que garanticen el equilibrio de las comunidades biológicas e involucren la participación activa de la población local y/o de los sectores comprometidos, mediante la identificación de áreas de conservación estratégica y corredores biológicos, y la implementación de planes de manejo en dichas áreas.	PUBLICOS NACIONAL REGIONAL

Fuente: Ponce de León Chaux, Eugenia. ESTUDIO JURIDICO SOBRE CATEGORIAS REGIONALES DE AREAS PROTEGIDAS. Presentado a Instituto Alexander von Humboldt. Bogota, Octubre de 2003, 181 pp.



4. Aspectos Institucionales de la Descentralización

Análisis del cambio y estado de la institucionalidad gubernamental responsable por la administración de las áreas protegidas, tomando en cuenta el contexto del SINAP

4.1. Recursos Financieros¹⁸

La conformación del Sistema de Áreas Protegidas, como compromiso internacional ratificado por el Congreso a través de la Ley 165 de noviembre 9 de 1994, implica pensar en el desarrollo de un marco legal y una estrategia para la protección y manejo sostenible de la biodiversidad del país, que gire alrededor de la conservación, el conocimiento, y el uso sostenible de la biodiversidad. En 1997, el Gobierno Colombiano adoptó la política para la creación y consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y con el decreto 216 del 2003, se reestructura el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, definiendo como funciones principales de Parques Nacionales Naturales: i) proponer e implementar políticas, planes, programas, proyectos y normas que contribuyan a la estructuración y consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y; ii) coordinar con otras autoridades ambientales, étnicas, territoriales y organizaciones comunitarias, las estrategias para la creación y consolidación del Sistema.

De otra parte, Colombia tras su participación en la séptima conferencia de las partes (CDB-COP 7) llevada a cabo en Kuala Lumpur en febrero de 2004, adoptó, mediante la Decisión 28 (COP-7/28) un Plan de Trabajo para áreas protegidas, cuya finalidad es apoyar el establecimiento y mantenimiento al 2010 para las zonas terrestres y al 2012 para las zonas marinas, de sistemas nacionales y regionales completos, eficazmente gestionados y ecológicamente representativos. A raíz del compromiso asumido por el país para elaborar el Programa de Trabajo sobre áreas protegidas, se firmó un Memorando de Entendimiento entre Parques Nacionales Naturales, Conservación Internacional, The Nature Conservancy, el Fondo Mundial para la Naturaleza, la Asociación Red Nacional de Reservas de la Sociedad Civil, el Instituto Alexander von Humboldt y el Instituto de Investigaciones Marinas, para colaborar en el diseño, concertación y ejecución de dicho programa, el cual se denominará: Plan de Acción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia.

Este plan de acción que incluye estrategias para áreas públicas, privadas y comunitarias, y basa su viabilidad técnica y financiera en la sostenibilidad de Parques Nacionales Naturales, está dirigido al manejo integral de 51 Parques, que corresponden a cerca de 10 millones de hectáreas, equivalentes al 10% del territorio nacional, con el 70% de la superficie de las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; y a 4,6 millones de hectáreas en áreas protegidas de categorías diferentes a los Parques Nacionales Naturales, que hacen parte del Sistema. Estas últimas surgen del proceso de descentralización y fortalecimiento local impulsado por el Gobierno con el fin de ampliar las categorías de manejo y las estrategias de conservación; discriminadas así: i) más de 200 A.P. de carácter municipal, departamental y regional; ii) 89 áreas inscritas ante la Red de Reservas de la Sociedad Civil, y ; iii) cerca del 35% del territorio nacional con territorios colectivos de resguardos

¹⁸ PROJECT APPRAISAL DOCUMENT. Anexos. Proyecto Fondo de Apoyo a la Biodiversidad y las Áreas Protegidas para Colombia. Marzo de 2005.



indígenas y de comunidades negras, muchos de los cuales se encuentran traslapados con áreas protegidas públicas, particularmente con Parques Nacionales Naturales.

En este orden de ideas, los recursos que Parques Nacionales Naturales ha destinado a la conservación de sus áreas y desde ellas, a la promoción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en los últimos seis (6) años, ascienden a USD\$ 61 mil millones, y han tenido como fin los siguientes:

- El fortalecimiento de Parques Nacionales Naturales en su capacidad para promover y consolidar procesos de participación social y concertación interinstitucional para la conservación.
- La consolidación de un sistema de información para la planificación y gestión ambiental participativa, concebido en Red.
- La contribución a la solución de la conflictividad por uso y ocupación de las áreas y sus zonas de influencia, incidiendo en los factores de insostenibilidad ambiental.
- La organización de los procesos de investigación e incremento del conocimiento de la realidad ambiental y cultural de las áreas y su entorno.
- La generación de programas de comunicación, divulgación y educación, orientados a la puesta en marcha de procesos participativos de conservación a nivel local, regional, nacional e internacional.
- La intensificación de acciones de conservación y manejo de las áreas protegidas.
- El fortalecimiento del sistema de administración de los Parques, a través de la consolidación de una estructura humana y física, capaz de brindar soporte funcional al cumplimiento de la misión.

La gestión de Parques Nacionales Naturales se soporta en tres (3) fuentes principales de recursos¹⁹: el Presupuesto General de la Nación, los Recursos Propios y los programas de Cooperación.

La principal fuente de recursos durante estos seis (6) años, ha sido el Presupuesto General de la Nación, que asciende a USD \$ 38 mil millones, y se discrimina así:

- Funcionamiento: cubre costos administrativos y de operación de los 51 Parques Nacionales Naturales, las seis (6) sedes de las Direcciones Territoriales y la Dirección General. Esto se subdivide en: servicios personales, gastos generales y transferencias. Históricamente este componente, marca una tendencia decreciente desde el año 1.996²⁰, la cual se ha tratado de estabilizar en los últimos cinco (5) años (2000–2004) con un monto aproximado de 4.2 millones de dólares al año.
- Inversión: Son recursos destinados a aspectos puntuales, específicos y contrapartidas del gobierno para Parques Nacionales Naturales. Este componente de inversión presenta una trayectoria mas marcada hacia una reducción de recursos que el anterior, con un incremento coyuntural en el año 2001, cuando se generó una adición presupuestal importante. La fluctuación de recursos en inversión, está marcada por un porcentaje de diferencia superior al 100%, entre el mayor y el menor valor registrado en el periodo: USD\$ 6 mil millones en el año 1996 y el menor valor registrado de USD\$ 1.3 mil millones en el año 2004. Desde

¹⁹ Tasa de cambio utilizada COP \$2,350 por dólar.

²⁰ Para el análisis se utilizaron precios del 2005, la fluctuación en el periodo esta marcada por un porcentaje de diferencia del 24.28%, diferencia entre el mayor valor registrado – USD\$ 4.9 Millardos en el año 1996 y el menor valor registrado – USD\$ 4 millardos en el año 2003.



el año 2002 (después del año atípico) el valor de la inversión tiende a estabilizarse en un monto aproximado de USD\$ 1.4 mil millones.

Respecto a la fuente de Recursos Propios, ésta asciende a USD\$ 7.2 mil millones, con el siguiente análisis:

- Los recursos se manejan a través del Fondo Nacional Ambientan, cuenta de Parques Nacionales Naturales, donde conforman una bolsa común que ayuda a cubrir los costos administrativos y de operación, en la búsqueda de sus objetivos de política.
- Esta fuente ha tenido un comportamiento positivo dentro del periodo de análisis, siendo el año de menor recaudo, dentro del rango analizado, 1996 con USD\$ 560 mil dólares y el de mejor comportamiento el año 2004 con USD\$ 1.5 mil millones.
- Con los programas que se están implementando, se espera una generación de recursos nuevos a partir del año 2005. Estos programas consisten en el recaudo por sobretasa a peajes, pago de antenas, tasas por uso de agua y programas de concesión ecoturística.

Finalmente los Recursos de Cooperación, asciende a USD\$ 16 mil millones, con el siguiente análisis:

- Las fluctuaciones de estos recursos dentro del periodo 2000–2004, oscila entre el mayor valor registrado (USD\$ 5 mil millones en el año 2003) y el menor (USD\$ 1 mil millones en el año 2000) de 408%.
- Los principales objetivos cubiertos por estos recursos han sido: i) fortalecimiento de Parques Nacionales Naturales en aspectos administrativos y operativos; ii) contribución al desarrollo humano sostenible de las familias ubicadas en las zonas de amortiguación; iii) proyectos de mejoramiento de la conservación; iv) apoyo a la elaboración de Planes de Manejo, y; v) consolidación de áreas específicas como puntos estratégicos de conservación.
- Los programas de cooperación corresponden a: FAP Institucional, Ecoandino, GEF Andes, Biomacizo, Holanda Pacifico, UNESCO, y Fondo para la Acción Ambiental, ventana de Parques Nacionales Naturales.

Paralelo con lo anterior las Autoridades Ambientales Regionales, que cuentan por ley con autonomía administrativa y financiera, direccionan la gestión y planificación ambiental regional, soporte estratégico para la proyección del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, con una inversión proyectada para el trienio 2004-2006, de aproximadamente USD\$ 15 millones, con lo cuál esperan declarar 5'447.744 hectáreas en nuevas áreas protegidas.

Finalmente y como complemento a los recursos existentes en el país en distintas instancias, se gestiona la creación de un Fondo para el apoyo a la Biodiversidad y a las Áreas Protegidas, como parte de la estrategia de sostenibilidad financiera de Parques Nacionales Naturales, para la promoción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Después de la revisión y análisis de experiencias internacionales en el establecimiento y manejo de fondos ambientales de áreas protegidas y de una evaluación de las condiciones nacionales, se decidió crear esta fundación nueva, de carácter privado, que se concibe como un organismo independiente, sin ánimo de lucro, que responde a las políticas públicas de conservación y a los compromisos



internacionales del país, siendo su objetivo principal, gestionar, administrar y destinar bienes y recursos financieros para la conservación de áreas protegidas y la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

El proceso de creación del Fondo se está adelantando actualmente y se espera inicie operaciones en el primer semestre del 2006. Sus principales instancias son el Consejo Directivo y la Dirección Ejecutiva. El primero es responsable de las políticas generales de la organización y la autoridad máxima en la estructura organizacional, y el segundo es responsable de la administración, con apoyo en un equipo técnico para las operaciones del mismo. Los recursos se administrarán bajo un esquema mixto que permite la constitución de cuentas patrimoniales y extinguidas, de acuerdo al interés de los donantes, las necesidades de las áreas protegidas y la sostenibilidad financiera del Fondo, así:

- La cuenta patrimonial se constituye como principal mecanismo de capitalización del Fondo tanto para su administración como para inversiones futuras en las áreas protegidas, en particular los costos básicos de operación. El objetivo de largo plazo de la cuenta patrimonial es tener el capital suficiente para que los rendimientos generados de las inversiones del mismo garanticen la conservación de las áreas en Colombia, así como la administración del Fondo. Para ello se constituye una cuenta patrimonial inicial cuyo monto ascenderá a los USD\$ 5 millones. Esta cuenta incrementará su capital en USD \$7,5 millones con los recursos de un proyecto GEF, durante el desarrollo del cual deberá contar con USD\$ 2,5 millones adicionales en contrapartidas locales. Bajo este panorama la cuenta patrimonial del Fondo, contará con un monto de USD \$15 millones. Con sus rendimientos se espera financiar la operación del fondo y los costos recurrentes básicos de las áreas protegidas seleccionadas.

La cuenta patrimonial deberá incrementarse en USD\$ 6,4 millones al finalizar los cinco (5) primeros años del proyecto GEF, como meta de capitalización, sin contar con los USD\$ 2,5 millones de contrapartidas nacionales

El objetivo de capitalización de USD\$ 6,4 millones incluye operaciones bilaterales de canjes de deuda, donaciones de fundaciones y empresas del sector privado. El principal componente del objetivo de capitalización son negociaciones bilaterales de canjes de deuda por un valor estimado de USD\$ 5,01 millones; esto representa la cuarta parte del valor total de posibles canjes en el periodo contemplado, por lo que se considera una meta factible.

- La cuenta extinguida del Fondo permite la ejecución de recursos en el corto plazo para la inversión en conservación de las áreas protegidas. El objetivo de esta cuenta es ofrecer una opción a los donantes para ejecutar recursos en el corto plazo ante limitaciones o poco interés en la constitución de cuentas patrimoniales. Así mismo, la cuenta extinguida garantiza que el Fondo asigne recursos para inversión desde su inicio sin necesidad de esperar los rendimientos de la cuenta patrimonial. A través de un proyecto GEF se destinarán USD \$7,5 millones a esta cuenta cuyas contrapartidas están distribuidas en USD \$ 5 millones de una cuenta extinguida del Fondo para la Acción Ambiental por canje de deuda con Estados Unidos de Norteamérica y la gestión de contrapartidas adicionales durante el desarrollo del proyecto.



Es importante resaltar que como en el caso de las cuentas patrimoniales, el Fondo puede ser flexible en la constitución de cuentas extinguidas frente a los donantes garantizando los procedimientos adecuados para la administración costo-efectiva de las cuentas y maximizando la totalidad de sus recursos disponibles.

4.2 Protección de las Áreas Protegidas

El cambio y estado de la institucionalidad gubernamental responsable por la administración de las áreas protegidas, en el contexto del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, se inicia en la conservación natural con exclusión social, como principal y en muchas ocasiones, único mecanismo de protección. Sin embargo, con los avances en la construcción del Sistema a través de los procesos regionales, la conservación se entiende como un espacio de interacción entre áreas protegidas y actores de diferente nivel, en el marco de procesos de ordenación y desarrollo territorial, haciendo insuficiente e ineficaz esta posición, si se tienen en cuenta las limitaciones cada vez mayores de las entidades públicas para asumir por sí solas su misión frente a la conservación.

Un segundo momento busca por tanto más que perpetuar un modelo de crecimiento, generar un cambio de actitud cultural dentro del cual la protección de las áreas protegidas como determinante para la ordenación territorial, confronte el modelo de desarrollo e incida en su transformación hacia sistemas más amigables con la naturaleza, que generen desarrollo social y cultural, promoviendo el diálogo intercultural y cualificando los niveles de convivencia. Desde este momento, se busca insistir que dentro de la dinámica asociada a la protección de las áreas protegidas, se incluyan los procesos socio-culturales y económicos regionales, que son la base para construir miradas nacionales, que aporten desde el tema ambiental participativo, a un cambio cultural y político de los sistemas inadecuados de convivencia social y natural.

Esta propuesta de Parques Nacionales Naturales, ofrece pautas para concertar un sistema de ordenación y manejo de diversas y muy complejas iniciativas de conservación in situ de ecosistemas, que pueden concurrir desde múltiples enfoques, sistemas de conocimiento, categorías de valoración bien sean públicas, comunitarias o privadas, individuales o colectivas, pero que apunten a objetivos comunes de perpetuación de la naturaleza y de satisfacción de las necesidades de vida de la población.

Por tanto el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, se presenta más que como un fin o producto, como una estrategia, que sobre una gama de categorías permita asumir metas de conservación, reconociendo la diversidad de modelos con los que se asume el territorio, contribuyendo a la solución de las problemáticas de diferente escala y garantizando la viabilidad de la vida en las regiones; bajo los siguientes principios.²¹

²¹ PARQUES CON LA GENTE – POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA CONSERVACIÓN. Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Avances 1998 – 2000. Bogotá, 2001, pág. 148.



- **Integralidad:** cualquier actuación involucrará una visión integral, que supere el fraccionamiento de ver la realidad y permita madurar una visión multicausal de las dinámicas que afronta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- **Interdependencia:** la conservación es un ejercicio de interacción enmarcado en un proceso de concertación de intereses y percepciones, orientado por el análisis y comprensión de las relaciones entre la sociedad y la naturaleza en sus diversas expresiones, en cada área protegida.
- **Función Social:** el carácter público de la conservación y la múltiple dimensión de la participación en ella (pública, comunitaria y privada, sectorial y territorial, institucional y social), compromete el carácter integrador de la coordinación y priorización de las políticas de conservación.
- **Diversidad Regulatoria Ambiental:** se avanzará hacia el entendimiento de la diversidad de los sistemas de control social sobre el manejo de las áreas protegidas, ejercidos por múltiples culturas en condiciones geográficas, ecosistémicas, económicas, sociales y organizativas de diversa índole.
- **Diversidad de Actores:** se asignará valor a las características distintivas y propias de la población y de la potestad ejercida por las instituciones de todos los niveles en cada área protegida, para examinar las condiciones sociales y proceder con el arreglo de las conflictividades que envuelven la presencia humana dentro y en las áreas de influencia, las cuales deberán integrarse en estrategias de solución participativa y concertada.
- **Transición:** se proyectan mecanismos para ordenar áreas protegidas con presencia humana, empezando por la formación y cualificación de actores, como paso para engendrar procesos participativos basados en la circulación de información y la negociación con pleno conocimiento de las causas y consecuencias, tanto técnicas como sociales y jurídicas de las decisiones que se tomen sobre el futuro ordenamiento de los sectores comprometidos.

En concreto esto ha permitido que se incorpore en los Planes de Manejo de los Parques Nacionales Naturales, proyectos direccionados a trabajos conjuntos con diferentes actores, como los siguientes:

- Disminuir la presión sobre los ecosistemas asociados a recursos específicos como la pesca, o especies de caza, mediante la implementación de acuerdos de uso, manejo y administración conjunta con las autoridades indígenas. Para ello se busca avanzar de acuerdo con el Plan de Manejo, en: i) cualificar la participación de funcionarios, autoridades públicas y líderes comunitarios para la coordinación de la función pública de la conservación a través de una estrategia de educación, información, divulgación y comunicación; ii) lograr un mayor impacto en la gestión de los Parques Nacionales Naturales, a través de la coordinación y cooperación con autoridades públicas indígenas; y iii) disminuir la presión sobre los Recursos Naturales del territorio y contribuir a su ordenamiento, a través del apoyo a sistemas sostenibles para la conservación.
- Restauración ecológica de ecosistemas marino-costeros y sus especies asociadas existentes al interior de los Parques Nacionales Naturales y su zona de influencia, desarrollada con las comunidades locales y turistas, mediante ordenamiento pesquero y turístico. Para ello se busca avanzar de acuerdo con el Plan de Manejo, en: i) caracterizar participativamente la actividad pesquera como aporte al desarrollo de una actividad responsable; ii) acompañar la definición del

ordenamiento pesquero y apoyar las acciones surgidas, a partir de la iniciativa de los pobladores locales con la participación de las autoridades competentes; y iii) desarrollar una estrategia de alternativas productivas sostenibles a partir de la investigación aplicada, que permita la conservación, manejo y uso sostenible de los recursos pesqueros del área protegida; iv) concertar con los actores institucionales, gremiales y sociales las directrices, mecanismos y compromisos para el desarrollo de una actividad turística y ecoturística ordenada en el área protegida; y v) fortalecer y posicionar a las comunidades nativas en la prestación de servicios ecoturísticos desde una visión integral.

- Ordenamiento ambiental de cuencas hidrográficas para la conservación de ecosistemas, mediante el fortalecimiento de la gestión coordinada con actores sociales e institucionales. Para ello se busca avanzar de acuerdo con el Plan de Manejo, en: i) fortalecer la administración del área protegida y potencializar acciones de ordenamiento ambiental proyectadas hacia la región; ii) articular propuestas sociales colectivas a procesos de ordenamiento enmarcado en la normatividad vigente, orientado a garantizar el cumplimiento de los objetivos de conservación y a establecer conectividades con su zona de influencia; iii) construir un Sistema Regional de Áreas Protegidas, promocionado y desarrollado con los actores sociales e institucionales que comparten intereses de conservación con el área protegida.
- Restauración ecológica de ecosistemas al interior del Parque, desarrollada con las comunidades campesinas; y complementada con el ordenamiento ambiental de su zona amortiguadora. Para ello se busca avanzar de acuerdo con el Plan de Manejo, en: i) desarrollar una propuesta participativa con las comunidades, para el ordenamiento ambiental de la zona amortiguadora, a partir de una estrategia predial integral que articule lo económico, lo ambiental y lo social; ii) avanzar en la restauración de los ecosistemas, donde mayor presión antrópica se ejerce a los valores objeto de conservación del área protegida; y iii) promover y fortalecer instancias de organización comunitaria, en el área protegida, articuladas a la recuperación del tejido social en un mosaico estratégico²² de conservación con núcleo en el Parque Nacional Natural, que incluya otras figuras y estrategias de conservación.
- Avanzar en el ordenamiento ambiental de las áreas protegidas y de su zona amortiguadora, con autoridades indígenas, desarrollando una estrategia de seguridad alimentaria y uso sostenible de la biodiversidad que aporte a la construcción de un Régimen Especial de Manejo. Para ello se busca avanzar de acuerdo con el Plan de Manejo, en: i) diseñar e implementar conjuntamente, a través de metodologías participativas, un esquema de monitoreo que permita obtener información cuantitativa sobre los recursos de cacería y pesca que están siendo extraídos anualmente por parte de algunas comunidades que se

²² Es una red de conservación delimitada para desarrollar experiencias pilotos de ordenamiento ambiental en una escala intermedia entre el Parque Nacional Natural y diferentes escalas de conservación, que se enfoca a: i) conservar la biodiversidad; ii) restablecer la conectividad entre fragmentos de hábitat; iii) disminuir los efectos nocivos sobre las áreas de conservación; iv) restaurar ecosistemas degradados; v) complementar los usos del territorio y los objetivos de conservación; y, vi) lograr procesos para la planificación participativa del territorio. Fuente: MOSAICOS DE CONSERVACION. Fondo de Apoyo a la Biodiversidad y las áreas protegidas para Colombia.



encuentran en el área protegida y su zona de influencia; ii) obtener información cuantitativa y cualitativa que permita la caracterización de los sistemas agroforestales indígenas de comunidades que se encuentran en el área protegida y su zona de influencia, y a partir de ella, evaluar conjuntamente la problemática que actualmente amenaza dichos sistemas y por ende la seguridad alimentaria de estas comunidades; y iii) generar las condiciones necesarias de información, capacitación y apoyos institucionales para la formulación e implementación conjunta de una experiencia de uso sostenible de la biodiversidad asociada a la seguridad alimentaria indígena, que permita la permanencia y funcionalidad de los RN que se aprovechan en la zona de influencia del área protegida.

- Conservación de la biodiversidad y de los recursos existentes en el área protegida, desarrollada con las comunidades afrocolombianas a través del ordenamiento y manejo integral de los Recursos Naturales. Para ello se busca avanzar de acuerdo con el Plan de Manejo, en: i) desarrollar una estrategia integral para recuperar el conocimiento, las prácticas y los valores asociados al aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales; ii) ordenar el uso de los espacios del área protegida y su zona de influencia; y iii) controlar y monitorear los impactos negativos generados sobre los Recursos Naturales por su explotación insostenible, la contaminación y la presión antrópica.
- Ordenamiento Ambiental de la Zona Amortiguadora y monitoreo de los efectos de las amenazas naturales en la biodiversidad, para contribuir a la conservación de ecosistemas estratégicos mediante el fortalecimiento de la Red de Reservas de la Sociedad Civil. Para ello se busca avanzar de acuerdo con el Plan de Manejo, en: i) acciones de educación ambiental que promuevan el ordenamiento del territorio; ii) estrategias que estimulen en las comunidades la protección de la biodiversidad; iii) acciones para la mitigación de impactos ambientales por amenazas naturales; y, iv) incrementar las acciones de control y vigilancia sobre el área del proyecto, mediante el desarrollo de un sistema de monitoreo y de acciones de educación ambiental, lideradas por guardaparques comunitarios, que permitan mejorar las condiciones de los valores objeto de conservación del área protegida, de acuerdo con la línea establecida por su Plan de Manejo y los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de la jurisdicción.
- Aportar desde la ejecución de planes de ordenamiento de Recursos Naturales, a la conservación de los ecosistemas estratégicos y de su biodiversidad asociada, presionada por actividades productivas desarrolladas por comunidades locales; para asegurar la integridad del área protegida como núcleo para la construcción de un Sistema Regional de Áreas Protegidas. Para ello se busca avanzar de acuerdo con el Plan de Manejo, en: i) desarrollar una guía metodológica para el ajuste y formalización del planes de ordenamiento de Recursos Naturales, a partir de una estrategia integral que articule la investigación científica y el fortalecimiento organizacional de las comunidades locales; ii) avanzar en la ejecución de dichos planes, como estrategia para la participación de las comunidades locales en la conservación de los ecosistemas estratégicos; y iii) aportar desde el desarrollo de los mismos planes al ordenamiento ambiental de la región asociada al área protegida, generando insumos para la construcción de un Sistema Regional de Áreas Protegidas.



4.3 Planes de Manejo de los Parques Nacionales Naturales y Normalización de Técnicas de las Áreas del Sistema

Parques Nacionales Naturales de Colombia como la principal estrategia de conservación *in situ* de la biodiversidad, acaba de formular a noviembre del 2005, los planes de manejo de sus áreas, bajo los siguientes ítem:

- Diagnóstico del área, que incorpora los siguientes análisis: i) Contexto Regional: caracterización de las regiones relacionadas con el área protegida, importancia del área protegida en el contexto regional global y análisis de eventos pasados y futuros; ii) Caracterización del área protegida: análisis de generalidades, organización social, zonificación ecológica por unidades de paisaje, integridad ecológica, análisis de actores y actores imprescindibles e importantes para la gestión del área protegida; y, iii) Síntesis del Diagnóstico: análisis situacional del área protegida, análisis estructural y selección de problemas prioritarios.
- Ordenamiento del área protegida, que incorpora los siguientes análisis: i) Análisis prospectivo: construcción del escenario actual de manejo, del escenario deseado de manejo, del escenario tendencial de manejo, del escenario objetivo de manejo y conclusiones de análisis de dichos escenarios; ii) Zonificación de Manejo: Definición, delimitación y criterios de manejo para la zonificación y propuesta de zona amortiguadora; iii) Reglamentación de Manejo: Usos y actividades por zona de manejo; iv) Análisis de límites definidos en la resolución de creación de las área protegida; y v) Síntesis del ordenamiento del área protegida.
- Plan Estratégico de Acción, que incorpora los siguientes análisis: i) Estrategias de trabajo del área protegida; ii) Marco lógico; iii) Matriz financiera; y, iv) Fuentes Financieras.

El desarrollo de estos instrumentos de planificación y manejo, se complementa con una propuesta de categorías de manejo para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que permita consolidar las opciones necesarias, con diversos propósitos de conservación *in situ* de la biodiversidad, de sus valores culturales y servicios ambientales asociados, desde diferentes formas de gobierno y con variadas opciones de manejo.

Los ámbitos de gestión para el desarrollo de las propuestas de categorías para las áreas protegidas, son:

- Nacional: ámbito en el que el Ministerio y Parques Nacionales Naturales, declaran y administran las áreas protegidas de interés nacional.
- Regional: ámbito en el que se declaran y administran áreas protegidas por parte de las Autoridades Ambientales Regionales.
- Local: ámbito en el que se declaran y administran áreas protegidas por parte de los Municipios y Distritos.



Para el efecto, se proyectan correspondiendo con los actores, similares sistemas de gobierno:

- **Público:** En este ámbito el gobierno, como garante del interés público de conservación es el ente que declara, administra y ejerce el control en el área protegida, para que cumpla con sus objetivos de conservación, dependiendo del ámbito de gestión.
- **Privado:** En este ámbito la sociedad civil en general, a voluntad propia decide dedicar la totalidad de un predio o parte de él a la conservación a partir de un manejo sostenible de los RN. El proceso de registro de los predios que se deciden dedicar a lo anterior como áreas para la conservación, lo realiza el propietario directamente ante la autoridad ambiental competente y el propietario es el responsable de la planificación, administración, manejo y control, en el marco de la legislación vigente.
- **Público Comunitario:** Este ámbito se refiere a la gestión autónoma que desarrollan las comunidades indígenas dentro de sus territorios, donde podrán declarar y administrar áreas protegidas de carácter comunitario de diferentes tipos de acuerdo a los objetivos de conservación que se propongan. Estas áreas deberán ser registradas, por la organización indígena ante la autoridad ambiental competente, como áreas protegidas de carácter comunitario y esta organización será la responsable de la planificación, administración, manejo y control, en el marco de la legislación vigente y de sus sistemas regulatorios propios.
- **Privado Comunitario:** Este ámbito se refiere a la gestión concertada que desarrollan las comunidades negras dentro de los territorios colectivos asignados a su favor, donde podrán liderar la declaración y administración de áreas protegidas de carácter comunitario de diferentes tipos, de acuerdo a los objetivos de conservación que se propongan. Estas áreas deberán ser registradas ante la autoridad ambiental competente, por el órgano de representación del título colectivo, como área protegida de carácter comunitario y esta organización planificará, administrará, manejará y controlará el área, en el marco de la legislación vigente.

En el caso de los Parques Nacionales Naturales que ya estén declaradas y donde se evidencie traslape con territorios indígenas (resguardo), el área traslapada deberá estar sometida a un Régimen Especial de Manejo, que se establecerá *“en beneficio de la población indígena, de acuerdo con el cual se respetará la permanencia de la comunidad y su derecho al aprovechamiento económico de los recursos naturales renovables, observando las tecnologías compatibles con los objetos específicos de conservación del sistema señalado en el área respectiva”*²³

²³ Artículo 7 del Decreto 622/77

En la tabla 09, se muestra la propuesta de normalización de técnicas de manejo de las áreas del SINAP.

Tabla 09: Propuesta de normalización de técnicas de manejo en las áreas del SINAP

Objetivos específicos de conservación	Público			Privado	Público Comunitario	Privado Comunitario
	A. Nacional <Ministerio >	B. Regional < CAR's >	C. Local <Municipio>	Local <pers nat/jur>	Local/Reg <C. Indíg>	Local / Reg <C. Negras>
1) Mantener en su estado natural espacios que representen los ecosistemas del país o combinaciones características de ellos	Parque Nacional Natural	Parque Natural Regional		Reserva Ecológica Privada	Reserva Ecológica Comunitaria	Reserva Ecológica Comunitaria
2) Mantener el hábitat necesario para especies o conjuntos de especies silvestres con condiciones particulares de distribución y las adaptadas a ecosistemas transformados	Santuario Nacional de Vida Silvestre	Santuario Regional de Vida Silvestre				
		Refugio de Vida Silvestre	Refugio de Vida Silvestre			
3) Conservar la capacidad productiva de ecosistemas naturales, seminaturales y la viabilidad de las poblaciones de especies silvestres terrestres y acuáticas (marinas o continentales), de manera que se garantice una oferta durable de estos recursos	Reserva de Recursos Naturales Manejados*	Reserva de Recursos Naturales Manejados		Reserva Natural de la Sociedad Civil	Reserva Comunitaria de Recursos Naturales Manejados	Reserva Comunitaria de Recursos Naturales Manejados
4) Mantener las coberturas vegetales naturales y seminaturales y condiciones ambientales necesarias, para regular la oferta hídrica, prevenir y controlar erosión y sedimentación, así como para garantizar calidad del aire		Reserva de protección de aguas y suelos	Reserva de protección de aguas y suelos			
5) Conservar áreas que contengan elementos o manifestaciones naturales de fauna, flora, agua, gea, que se constituyen en espacios únicos, raros o de atractivo escénico especial, debido a su significación científica, cultural o emblemática o que conlleven significados tradicionales especiales para las culturas del país	Área Natural Única	Área Natural Única	Área Natural Única			
6) Proveer espacios naturales o seminaturales aptos para el deleite, la recreación, la educación y el mejoramiento de la calidad ambiental			Parque Ecológico Recreativo			
7) Conservar espacios naturales que contengan elementos de cultura material de grupos étnicos, vestigios arqueológicos y sitios de valor histórico						

*Esta categoría en lo Nacional solo aplica para áreas marinas e insulares.

Fuente: El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas de Colombia. SINAP. Propuesta Técnica. Versión Noviembre de 2005. MAVDT – UPNN.



4.4. La Planificación del Sistema de Áreas Protegidas

Los principios sobre los cuales se fundamenta la planificación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, son los siguientes:

- La conservación de la biodiversidad.
- La concurrencia armónica de los niveles nacional, regional y local.
- Flexibilidad y adaptación al cambio, sin detrimento de los objetivos de conservación.
- Ante un mismo objetivo específico de conservación puede haber distintas categorías de manejo, que facilitan la gobernabilidad.
- Los objetivos nacionales de conservación se pueden lograr con diferentes estrategias, por tanto un área protegida que se declare con un objetivo específico de conservación, puede de manera complementaria contribuir al logro de diversos objetivos nacionales.
- Criterios tales como integridad, representatividad y persistencia de la biodiversidad deben tener un peso relativo importante en la construcción del Sistema. Las estrategias para el desarrollo de este principio dependen de la categoría de manejo de área protegida a la cual se haga referencia.
- El Sistema se establecerá y funcionará con diferentes categorías de manejo de áreas protegidas, que involucren las de conservación estricta, junto con las que soportan uso sostenible. El uso de las mismas se efectuará en forma adecuada respondiendo a las necesidades nacionales, regionales y locales.
- Es responsabilidad conjunta del Gobierno Nacional, las Autoridades Ambientales Regionales, entes Territoriales y demás actores sociales, la conservación y el manejo de Áreas Protegidas en forma coherente y articulada, bajo un esquema descentralizado, democrático y participativo.

Los siguientes son los objetivos de gestión para la planificación de las áreas protegidas del Sistema y que en algunos casos complementan o son adicionales a las actuales competencias institucionales, de las autoridades ambientales responsables del tema:

- Generar, unificar, establecer y divulgar los lineamientos técnicos, científicos y jurídicos para la selección, priorización, declaración, planificación, administración, manejo y monitoreo de efectividad de las diferentes categorías del Sistema y para el diseño y gestión de los subsistemas de áreas protegidas.
- Proporcionar orientaciones y pautas para articular las gestiones nacionales con los compromisos internacionales del país en materia de áreas protegidas, producto de convenios o tratados y de programas, proyectos y planes de trabajo internacionales no vinculantes y relacionados con las mismas.
- Armonizar la gestión relacionada con promoción, declaración y manejo de las áreas protegidas del país, en los diferentes niveles, en procura de la complementariedad, integralidad y sostenibilidad. En el marco de este objetivo se definirán las prioridades de conservación del país, garantizando la representatividad biogeográfica y ecosistémica y la generación de los bienes y servicios ambientales.



- Realizar la articulación y/o establecimiento de políticas, planes y directrices que garanticen una adecuada gestión del Sistema, así como la creación o fortalecimiento de espacios de articulación de los diferentes actores.
- Posicionar la importancia de las áreas protegidas a nivel político y de la ciudadanía, así como en las estructuras de planificación del desarrollo económico nacional, departamental y municipal y dentro del marco del ordenamiento ambiental territorial del país.
- Diseñar y proponer incentivos e instrumentos económicos y financieros para la gestión del SINAP e inversión directa en las áreas protegidas.
- Fortalecer la capacidad institucional, la organización social y las alianzas estratégicas, para atender adecuadamente las necesidades de declaración, administración, manejo y evaluación de efectividad las áreas protegidas del Sistema y para promover la vinculación de la ciudadanía y entidades públicas y privadas en los procesos de conservación de la biodiversidad.
- Desarrollar mecanismos e instrumentos y promover acciones para la adopción de prácticas y comportamientos acordes con los objetivos de conservación de las áreas protegidas.
- Fomentar procesos de investigación y monitoreo que incrementen el conocimiento sobre las áreas protegidas para poder soportar mejor las medidas de manejo, articuladas al Sistema Nacional de Investigación.
- Promover pautas para el diseño e implementación de un sistema de información básica descriptiva y operativa de las áreas protegidas, articulado al Sistema Nacional de Información Ambiental.



5. Conclusiones y Respuesta a Preguntas Claves

Como conclusión de este informe sobre la situación de las áreas protegidas en Colombia, se da respuesta a una serie de preguntas claves, de manera que puedan ser compartidas con los Coordinadores Nacionales de los demás países de Latinoamérica. Siguiendo las recomendaciones de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, se indican como respuesta de manera muy breve, algunos de los argumentos incluidos en la preparación del informe de Colombia.

5.1. ¿Existe un Sistema Nacional de Áreas Protegidas que incorpore varios tipos de administración y manejo realizado por diferentes autoridades en los niveles nacional, regional y local? En caso de ser positivo, explique brevemente el Sistema. ¿Por ejemplo, existen categorías de manejo de áreas protegidas para los niveles municipal y/o regional o para la sociedad civil?

Si. En Colombia se avanza en la construcción, promoción y desarrollo de un Sistema, como conjunto de áreas protegidas, actores públicos, privados y comunitarios, y estrategias e instrumentos de gestión que les congrega, direccionado como un todo al cumplimiento de tres objetivos nacionales: i) contribuir a la preservación y conservación de la biodiversidad; ii) contribuir al mantenimiento de la oferta ambiental en general, y; iii) contribuir a la pervivencia cultural asociada a la conservación de áreas protegidas.

A la fecha se cuenta con siete (7) categorías de áreas protegidas nacionales, once (11) categorías regionales y cuatro (4) categorías de locales; que no por ello son un instrumento integral y efectivo que permita una coherente y suficiente administración y manejo de las áreas protegidas.

Por lo anterior, se avanza en la consolidación de una propuesta integral de categorías de manejo que de respuesta a los siguientes objetivos específicos: i) mantener en su estado natural espacios que representen los ecosistemas del país o combinaciones características de ellos, ii) mantener el hábitat necesario para especies o conjuntos de especies silvestres con condiciones particulares de distribución y las adaptadas a ecosistemas transformados, iii) conservar la capacidad productiva de ecosistemas naturales, semi-naturales y la viabilidad de las poblaciones de especies silvestres terrestres y acuáticas (marinas o continentales), de manera que se garantice una oferta durable de estos recursos, iv) mantener las coberturas vegetales naturales y semi-naturales y condiciones ambientales necesarias, para regular la oferta hídrica, prevenir y controlar erosión y sedimentación, así como para garantizar calidad del aire, v) conservar áreas que contengan elementos o manifestaciones naturales de fauna, flora, agua, gea, que se constituyen en espacios únicos, raros o de atractivo escénico especial, debido a su significación científica, cultural o emblemática o que conlleven significados tradicionales especiales para las culturas del país, vi) proveer espacios naturales o semi-naturales aptos para el deleite, la recreación, la educación y el mejoramiento de la calidad ambiental, y vii) conservar espacios naturales que contengan elementos de cultura material de grupos étnicos, vestigios arqueológicos y sitios de valor histórico.



Esta propuesta incorpora cuatro (4) categorías de áreas protegidas nacionales públicas, seis (6) regionales públicas, cuatro (4) locales públicas, dos (2) privadas locales, dos (2) públicas comunitarias locales/regionales, y dos (2) privadas comunitarias locales/regionales.

Ellos se articula a partir de una estructura política institucional conformada por un Consejo Nacional de Facilitación del Sistema con representación de los actores del mismo y presidido por la Dirección General de Parques Nacionales Naturales, encargada de fijar políticas y estrategias nacionales de acción y gestión; una Coordinación Operativa direccionada por la Subdirección Técnica de Parques Nacionales Naturales, encargada de articular las políticas nacionales a los procesos regionales; un Comité Regional de Facilitación por cada región, coordinado por las Autoridades Ambientales Regionales, encargado de direccionar los apoyos nacionales y facilitar el avance de los procesos regionales.

5.2. ¿Hay un marco de política definido para el establecimiento de un proceso de descentralización para la administración y/o manejo de las áreas protegidas? ¿Cuál es su alcance desde la perspectiva de la institución encargada de las áreas protegidas a nivel nacional?

Existe un marco segregado desde diferentes políticas, que de manera parcial da cuenta de diferentes aspectos relacionados con el tema, y establece diferentes niveles de relacionamiento entre los actores del Sistema; así:

- La política de biodiversidad, por ejemplo que busca la conservación, conocimiento y utilización sostenible de la biodiversidad, da un rol prioritario al Ministerio y a Parques Nacionales Naturales y a su relación directa con las Autoridades Ambientales Regionales.
- La Estrategia para un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que define el contexto nacional desde la existencia de categorías de manejo diferentes a las de Parques Nacionales Naturales, no debidamente reglamentadas y poco utilizadas, visibiliza de manera proporcional los roles del Ministerio y Parques Nacionales Naturales, las Autoridades Ambientales Regionales, y los actores privados, públicos y comunitarios.
- La política de Participación Social en la Conservación, reconoce vacíos conceptuales, técnicos y jurídicos para la consolidación del Sistema, y aunque sostiene el reconocimiento a los diversos actores en general, precisa las competencias y obligaciones de las Autoridades Ambientales Regionales, como gestores del ordenamiento ambiental regional, en su doble función de articuladoras de la dinámica nacional y local.
- La política de Bosques, en su búsqueda por un uso sostenible del recurso, con el fin de conservarlo, consolida la incorporación del sector forestal en la economía nacional y mejorar la calidad de vida de la población; preferencia la relación Ministerio - Autoridades Ambientales Regionales.
- El Plan Estratégico para la Restauración y Establecimiento de Bosques, involucra la restauración ecológica, la reforestación y la agroforestería en el ordenamiento ambiental territorial, direcciona todo el ejercicio de gobierno, planificación y manejo a la relación exclusiva entre el sector público nacional, regional y local.
- Los lineamientos para la Política de Ordenamiento Ambiental del Territorio, presenta en lo conceptual el ordenamiento ambiental y su relación con el desarrollo territorial,



limita igualmente el diálogo a la relación entre las autoridades públicas nacionales, regionales y locales.

- La política de Ordenamiento Integrado y Desarrollo Sostenible de las Zonas Costeras, desde un enfoque ecosistémico, promueve la conservación y uso sostenible de los recursos de modo equitativo, asignando competencias a los actores públicos nacional y regional.

- La política de Humedales, reconoce la integración entre naturaleza y cultura, y los seres humanos como parte integrante de los ecosistemas, para buscar la conservación y el uso racional de los humedales interiores de Colombia, como estrategia para obtener beneficios ecológicos, económicos y socioculturales, en el marco del desarrollo integral del país; limitada al ámbito solo de lo público.

- La gestión Ambiental para la Fauna Silvestre en Colombia, marca líneas de acción estratégica de corto, mediano y largo plazo para reorientar la gestión ambiental de la conservación, investigación, valoración, uso, y manejo de la fauna silvestre acuática y terrestre, hacia la realidad social y económica del país, pero en una gestión compartida solo entre los actores públicos nacional y regional.

5.3. ¿Se ha definido un marco legal y normativo para el proceso de descentralización de la gestión de las áreas protegidas nacionales?

Existen efectivamente unas normas que en lo global, definen funciones, roles y competencias legales, asignadas con mayor precisión a los actores públicos responsables ante el Estado, por la gestión de las áreas protegidas.

Así al Ministerio, se le asignan funciones de: i) reserva, alinderación, manejo y administración de los Parques Nacionales Naturales y las Reservas Forestales Nacionales; ii) dar pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial; iii) definir regulaciones y programas turísticos en áreas de reserva o áreas de manejo especial; iv) velar por un ordenamiento territorial sostenible y que incorpore las áreas de manejo especial, reservas forestales y demás áreas protegidas.

A Parques Nacionales Naturales de: i) proponer e implementar las políticas de manejo de los Parques Nacionales Naturales y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; ii) coordinar con todos los actores las estrategias para la conformación y consolidación del Sistema; iii) implementar herramientas pedagógicas para la sensibilización social en torno a la conservación de las áreas protegidas; iv) valorar ecológicamente la oferta de bienes y servicios ambientales, y, v) gestionar los planes de manejo y de sistemas regionales de áreas protegidas.

A las Autoridades Ambientales Regionales, de: i) reservar, alinderar, administrar, sustraer y reglamentar el uso de los distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelos; reservas forestales regionales y parques naturales regionales; ii) Administrar las Reservas Forestales Nacionales de su jurisdicción y los Parques Nacionales Naturales que le delegue el Ministerio; iii) manejar cuencas hidrográficas en su jurisdicción; iv) reservar los recursos naturales renovables; y, v) reservar y declarar los paisajes que merecen protección y las demás áreas protegidas que no tienen asignada competencia expresa en la Ley.



A los municipios, i) localizar las áreas críticas para la prevención de desastres y las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística; ii) identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio; iii) señalar en el componente general del Plan de Ordenamiento Territorial, las áreas de reserva y medidas para la protección del ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje; iv) incluir en el componente urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, la delimitación de las áreas de protección de los Recursos Naturales y paisajísticos; v) señalar en el componente rural del Plan de Ordenamiento Territorial, las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria y forestal y la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales (art. 14).

Esta estructura normativa espera igualmente ser ajustada, precisada y articulada en función de la construcción de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, mediante un proyecto de ley que se construye a instancias de Parques Nacionales Naturales y otros actores de diferentes orígenes institucionales y regionales.

5.4. ¿Existe una determinación de criterios técnicos y de procedimientos legales que deben ser utilizados para la selección, alinderación y declaración de áreas naturales protegidas en los niveles mencionados? Explique brevemente.

El tema de criterios y procesos es básicamente claro para los Parques Nacionales Naturales. Pero la gran debilidad del sistema de categorías de manejo en Colombia, es básicamente este: no es consecuente con unos criterios y objetivos tanto de conservación como de manejo, no da respuesta a las demandas de conservación de los diferentes actores identificados en el marco del Sistema y no define los mecanismos para el manejo y sostenibilidad financiera y jurídica de las áreas.

5.5. ¿Qué control y seguimiento se procura en el nivel central para garantizar que los temas de las áreas protegidas se desarrollen articuladamente con la gestión en el marco de la administración, jurisdicción y competencias?

El control central no existe en Colombia para tal seguimiento. Existen normas que establecen la obligatoriedad de respetar por parte de los diferentes actores, las determinantes ambientales de carácter nacional y regional, que para el caso, es la identificación del sistema de áreas protegidas. Ahora, en términos de la gestión y planificación ambiental regional, el Ministerio ha establecido uno mecanismo de seguimiento y monitoreo a la gestión de las Autoridades Ambientales Regionales, donde se fijan unos indicadores mínimos de cumplimiento global en diferentes áreas de la acción ambiental, entre los que se resalta la declaratoria de nuevas áreas protegidas, en términos de hectáreas.

5.6. ¿Cómo se establece las coordinaciones, cuando hay una subdivisión geográfica a nivel nacional o cuando se trata de ecosistemas compartidos con otros países?



La figura por excelencia para este tipo de situaciones, son los acuerdos formales de voluntades, que a través de convenios interinstitucionales y/o internacionales, definen planes de trabajo y de operación para abordar de manera conjunta procesos de conservación y manejo sobre áreas protegidas conjuntas. Para ello el Ministerio, consciente del rol de las Autoridades Ambientales Regionales como articuladoras de la planificación ambiental desde lo regional, establece mediante decreto 48 del 2.001, que la planificación ambiental de las regiones supera la jurisdicción de las autoridades ambientales regionales y deberá por tanto articularse a los Parques Nacionales Naturales. Otro escenario importante son los planes de trabajo de los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas, donde se definen alcances y objetivos conjuntos de trabajo y espacios de coordinación interinstitucional y social.

Finalmente es importante resaltar, que cuando está situación se presenta entre un Parque Nacional Natural y un resguardo indígena, figura que en Colombia esta asociada a la de autoridad pública comunitaria, se ha definido la figura del Régimen Especial de Manejo, que, como lo menciona el artículo 7 del Decreto 622 de 1.977, se establecerá *“en beneficio de la población indígena, de acuerdo con el cual se respetará la permanencia de la comunidad y su derecho al aprovechamiento económico de los recursos naturales renovables, observando las tecnologías compatibles con los objetos específicos de conservación del sistema señalado en el área respectiva”*

5.7. ¿Qué actividades de cooperación técnica horizontal se están dando entre los diferentes segmentos de la administración y el manejo? ¿Existen las capacidades técnicas en los diferentes niveles descentralizados? ¿Qué actividades de capacitación se requieren para que los nuevos actores estén preparados para asumir la conservación de áreas protegidas? ¿Existen guías o manuales para la definición de procedimientos y la capacitación en la escala nacional, regional o local?

La cooperación técnica horizontal esta dada como un valor agregado de los convenios interinstitucionales y/o acuerdos-agendas de trabajo entre Parques Nacionales Naturales y los demás actores, en el marco de proyectos o procesos específicos. Efectivamente la Parques Nacionales Naturales ha incorporado en sus procesos de gestión desde lo nacional y lo regional a través de sus Direcciones Territoriales y desde lo local a través de los Parques, una importante transferencia de información y conocimiento a su interior y hacia los demás actores del Sistema. Sin embargo es necesario reconocer que la capacidad instalada en los demás actores públicos como responsables directos de la conservación de la biodiversidad, es bastante limitada. Tanto las Autoridades Ambientales Regionales como los entes territoriales carecen en su gran mayoría de una estructura administrativa y técnica con dedicación exclusiva al tema; por lo que el mismo es anexo a otros procesos ambientales y territoriales.

De acuerdo con la información valorada en los diferentes procesos y como proyección de la investigación en el contexto de los Parques Nacionales Naturales, se han definido guías básicas de investigación-capacitación, para enriquecer el conocimiento necesario para los procesos de conservación regional con proyección hacia el Sistema Nacional. Los aspectos básicos se han identificado como:



- **Metas Conjuntas de Conservación:** i). reconocer frente al contexto territorial la contextualización y alcances de los objetivos nacionales de conservación ii) valorar el conjunto de áreas protegidas, en función de su representatividad ecosistémica para el escenario nacional; iii) reconocer la proyección sobre el escenario regional de las áreas protegidas identificadas por los municipios en sus Planes de Ordenamiento Territorial; iv) identificar las relaciones ecorregionales y biológicas entre las áreas protegidas; v) delimitar la función nacional, regional y local de las áreas protegidas; vi) definir el papel de las áreas protegidas en el ordenamiento territorial; y vii) analizar los procesos de fragmentación de ecosistemas y manejo de especies.
- **Organización y Planificación de los Recursos:** i) identificar actores y definir redes sociales de interacción con áreas protegidas; ii) reconocer modelos de manejo científico, técnico, normativo y administrativo de áreas protegidas dentro de la dinámica del sistema; iii) profundizar sobre el manejo de figuras jurídicas; y, iv) valorar mecanismos operativos para flujos de información e investigación.
- **Manejo, Procesos e Instrumentos:** i) identificar desde la conservación, los valores culturales asociados a áreas protegidas; ii) reconocer mecanismos para la resolución de conflictos; iii) analizar regímenes y acuerdos de manejo; iv) reconocer e incorporar a la dinámica institucional los sistemas regulatorios de comunidades ancestrales; v) definir mecanismos para seguridad alimentaria en comunidades asociadas a áreas protegidas; vi) valorar procesos de reconversión de sistemas productivos; vii) identificar mecanismos para integrar saberes diferenciales al manejo de áreas protegidas; viii) reconocer instrumentos legales, económicos, institucionales para concretar metas de conservación; ix) reconocer procesos de corresponsabilidad y negociación de responsabilidades y beneficios; x) identificar procesos para establecer alianzas con el sector privado; xi) diseñar encadenamientos productivos; y, .xii) valorar alternativas productivas.
- **Monitoreo e Investigación del SIDAP:** i) establecer en forma conjunta, las prioridades de investigación en monitoreo; ii) formular y aplicar programas de monitoreo; iii) definir indicadores y mecanismos de monitoreo; iv) concretar mecanismos y protocolos para avanzar en ejercicios de investigación conjunta.

A lo anterior se suman una serie de temas gruesos, para desarrollar en los acuerdos de relacionamiento institucional, a saber:

- Capacitar sobre el manejo de cultivos ilícitos en áp y/o zonas de amortiguamiento y sobre el desarrollo de sistemas productivos sostenibles como alternativa para la sustitución de los primeros.
- Capacitar sobre figuras y/o mecanismos de aproximación al manejo de espejos de agua, como áreas protegidas.
- Capacitar sobre definición de líneas de relación Inter-institucional local y regional.
- Capacitar sobre la articulación del desarrollo y manejo de áreas protegidas con políticas sectoriales mineras, hidroeléctricas, turísticas, forestales y ganaderas.
- Capacitar sobre ajustes a los Planes de Ordenamiento Territorial desde la proyección del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

5.8. ¿Cómo se están instrumentalizando los diferentes esquemas de planificación entre el sistema o los subsistemas a nivel regional, estatal o local de áreas protegidas?

El trasfondo al esquema de instrumentalización para la planificación de las áreas protegidas en Colombia, es la construcción participativa y plural del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Para ello se están desarrollando desde procesos regionales diferenciales en sus estados y condiciones, cuatro (4) momentos básicos:

- Momento 1: Se aproxima la identificación de las áreas protegidas en el marco del perfil regional, de la dinámica territorial asociada a lo natural, lo histórico-espacial y lo socio-económico, para aportar a la caracterización territorial y a la identificación de los elementos y atributos que permitan contextualizar el sistema.
- Momento 2: Se identifica un escenario de conexión integral, asociado a la relación áreas protegidas -entorno, como referente de intervención física, generando unidades funcionales para desarrollar mecanismos de concertación con los actores que interactúan a dicha escala.
- Momento 3: Priorizar la Gestión desde objetivos básicos de conservación, desde el nivel regional de actuación interinstitucional, construyendo unas herramientas prioritarias y estratégicas, para el fortalecimiento y articulación de la gestión en torno a las áreas protegidas.
- Momento 4: Introducir acuerdos estratégicos de relacionamiento, desde las prioridades de acción que permiten vincular actores con metas conjuntas de conservación de corto, mediano y largo plazo

5.9. ¿Cómo se coordina, entre los diferentes niveles de la administración, la representatividad del recurso biológico de las áreas protegidas? ¿Hay un esquema de orientación para coordinar y priorizar las actividades de investigación en las diferentes áreas del sistema descentralizado?

Efectivamente Colombia ha tenido la posibilidad de nutrir la discusión sobre prioridades de conservación biológica y asociado a ello de definición de categorías de manejo para un Sistema Nacional de Áreas Protegidas diverso e incluyente. (BioColombia - 1997 y 2000; Martha Fandiño- Grupo Arco, 2000 y 2005; Andrade, 2004 y resultados del Taller Nacional SINAP en Calima, 2003)

Sin embargo, aunque el último estudio del grupo Arco sobre prioridades biológicas de conservación para Colombia, pone sobre la mesa de discusión nacional y regional un instrumento concluyente, ampliamente valorado por Parques Nacionales Naturales y en proceso de discusión desde los procesos regionales, la discusión aún no ha sido agotada y se espera organizar la conversación nacional desde grupos de facilitación regional, para continuar avanzando en la concreción de un esquema de orientación y focalización.

Los análisis pasan por interpretar los enfoques conceptuales que fundamentan la definición de las categorías definidas en cada una de las propuestas, con puntos de encuentro que identificados son insumo directo para ir abordando acuerdos sobre qué, cómo y dónde conservar. Una conclusión general es que hay una debilidad en todas las propuestas con respecto a la definición de categorías para áreas marinas



protegidas, aspecto que se identifica como un vacío presente que deberá ser superado, en términos de contar con una propuesta de categorías integral para el Sistema.

Otros temas de discusión nacional son

- Definición del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y de Área Protegida.
- El concepto de conservación que se adoptaría, considerando los diferentes grupos sociales que hacen parte del Sistema y con concepciones y cosmovisiones diferentes.
- La conservación desde el punto de vista occidental vs. el conocimiento tradicional ancestral.
- El concepto de cultura en relación con la conservación de la biodiversidad.
- El umbral de Área Protegida, frente a otras estrategias de conservación de biodiversidad.
- Lineamientos para la conservación privada: individual y/o comunitaria.
- Lineamientos de categorías para diferentes actores y recategorización de los Parques Nacionales Naturales.
- Temas que debe incluir una propuesta de categorías. (Administradores y delegación; actividades; zonificación; prohibiciones; definición de territorio; gobernanza, gobernabilidad, autonomía, autoridad, cogestión, cogobierno, comanejo y cultura).
- Los criterios que hacen que un área sea nacional, regional, local y las competencias de los distintos ámbitos en la conservación de las áreas protegidas.
- El trabajo de lo binacional.
- Limitaciones de Parques Nacionales Naturales para orientar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- Ordenamiento de Parques Nacionales Naturales para poder orientar el SINAP.
- Posibilidad efectiva de conservación de lo regional en lo nacional; la conservación de biodiversidad como responsabilidad de lo nacional únicamente; la corresponsabilidad de los diferentes ámbitos, considerando los instrumentos efectivos para conservar vigentes en lo regional, local, por ejemplo.

5.10. ¿Qué esquema de financiamiento está previsto o se está aplicando para el funcionamiento de los diferentes segmentos de la gestión de las áreas protegidas? ¿Existe algún tipo de fondo financiero? ¿Cuál es su propósito y cómo funciona?

La gestión desarrollada por los actores públicos es diferente en términos del flujo de recursos. Parques Nacionales Naturales, como columna del sistema, cuenta tres (3) fuentes principales que son el Presupuesto General de la Nación, los Recursos Propios y los programas de Cooperación. Lo asignado por el Presupuesto General de la Nación en los últimos seis (6) años, asciende a USD\$ 38 mil millones, para el mismo periodo respecto de los Recursos Propios, USD\$ 7.2 mil millones, y finalmente los Recursos de Cooperación, a USD\$ 16 mil millones. Paralelo con lo anterior las Autoridades Ambientales Regionales desde el direccionamiento de la gestión y planificación ambiental regional, como soporte estratégico para la proyección del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, tienen proyectada una inversión para el trienio 2004-2006, de aproximadamente de USD\$ 15 millones, con lo cual se declaran 5'447.744 hectáreas como nuevas áreas protegidas.



Finalmente y como complemento a los recursos existentes en el país en distintas instancias, se gestiona la creación del Fondo para el apoyo a la Biodiversidad y las Áreas Protegidas, como parte de la estrategia de sostenibilidad financiera de Parques Nacionales Naturales, para el Sistema. Este se crea como una fundación nueva, de carácter privado, para su establecimiento, que como organismo independiente, sin ánimo de lucro, responde a las políticas públicas de conservación y a los compromisos internacionales del país, siendo su objetivo principal, gestionar, administrar y destinar bienes y recursos financieros para la conservación de áreas protegidas y la consolidación del Sistema Nacional. Sus principales instancias son el Consejo Directivo y la Dirección Ejecutiva. El primero es responsable de las políticas generales de la organización y la autoridad máxima en la estructura organizacional, y el segundo es responsable de la administración, con apoyo en un equipo técnico para las operaciones del mismo. Los recursos se administrarán bajo un esquema mixto que permite la constitución de cuentas patrimoniales y extinguidas, de acuerdo al interés de los donantes, las necesidades de las Áreas Protegidas y la sostenibilidad financiera del Fondo.

5.11. En caso de existir esquemas de descentralización formales en la administración y el manejo de áreas protegidas en su país, indique las tres ventajas más visibles para: a) la conservación de la biodiversidad; b) la cooperación interinstitucional; c) la gobernabilidad de la gestión.

En medio de las carencias parciales del esquema de descentralización para el manejo de Áreas Protegidas en Colombia, referidas a la inconsistencia en las figuras, categorías, competencias, instrumentos y flujo de recursos, las ventajas también son evidentes, a saber:

- Para la conservación de la biodiversidad: ii) una complementariedad de la conservación de Áreas Protegidas con procesos regionales de ordenamiento territorial; ii) disponibilidad de las autoridades ambientales regionales de incorporar nuevas Áreas Protegidas, para cumplir con metas nacionales de conservación; y, iii) incorporación de áreas regionales y locales públicas, privadas y comunitarias, como corredores para la conservación y articulación de los Parques Nacionales Naturales.
- Para la cooperación interinstitucional: i) reconocimiento básico de las responsabilidades de los diferentes actores frente al tema; ii) búsqueda desde lo local y lo regional por establecer procesos integrales y articulados con las prioridades nacionales de conservación; y iii) formalización de espacios regionales, interinstitucionales, sociales y sectoriales para la construcción de instrumentos aplicables al manejo de las Áreas Protegidas.
- Para la gobernabilidad de la gestión: i) inversiones de diferentes fuentes y actores hacia metas y procesos comunes de conservación; ii) intercambio de información esencial entre actores públicos para el fortalecimiento de la autoridad ambiental en lo regional; y, iii) acuerdos de manejo y relacionamiento entre autoridades públicas y comunitarias para la gobernabilidad sobre Áreas Protegidas compartidas o trasladadas.



5.12. Enumere tres aspectos que se deba mejorar o resolver para asegurar un mejor cumplimiento de los propósitos de conservación y gestión de las áreas protegidas, desde la perspectiva de la descentralización.

Los aspectos están básicamente definidos por los requerimientos hechos desde los procesos regionales al proceso nacional, a saber:

- La definición biológica y su acepción formal por los actores del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, de las prioridades nacionales y regionales de conservación para el país.
- La definición de un sistema de mecanismos técnicos, jurídicos y financieros, claros y coherentes para el manejo de las Áreas Protegidas y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- La articulación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y las Sistema Nacional de Áreas Protegidas, a las dinámicas sectoriales como determinante legal de primer orden para el desarrollo territorial.



6. Bibliografía

Vélez, Adela y Rey, César. **2000**. Ajustada para la discusión del grupo de facilitación, como ejercicio preparatorio para el Seminario Taller Nacional de Áreas Protegidas, Octubre 20 de 2003

Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil. **2004**. Informe de Gestión.

Fondo de Apoyo a la Biodiversidad y las Areas Protegidas. **2005**. Criterios para focalizar el apoyo a áreas protegidas de categorías de manejo diferentes a las del SPNN, iniciativas de conservación y estrategia de ordenamiento, uso y manejo sostenible del medio natural. Mayo de 2005.

Comité Nacional de Facilitación – MAVDT/UPNN. **2005**. El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas de Colombia–SINAP. Propuesta Técnica. Versión noviembre de 2005.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial/Parques Nacionales Naturales. **2002**. EL SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS. Conceptos y Estrategias. Propuesta para discusión con los actores sociales. Bogota, enero de 2002, pág.76.

Ministerio de Desarrollo Económico. **1997**. LEY DE DESARROLLO TERRITORIAL - Ley 388 de 1997. La Política Urbana del Salto Social.. Editorial Fotolito Parra & Cía. Ltda. Bogotá DC, 142 pp.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. **1996**. MEMORIA TÉCNICA DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE AGUA. Bogotá DC, 1996, 150 pp.

Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. **2001**. PARQUES CON LA GENTE – POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA CONSERVACIÓN. Avances 1998 – 2000. Bogotá, 2001, 148 pp.

Planes de Manejo de las áreas adscritas al Sistema de Parques Nacionales Naturales, **2005**.

Planes de Acción Triannual de las Autoridades Ambientales Regionales. 2004 – 2006.

Ponce de León Chaux, Eugenia. **2003**. ESTUDIO JURIDICO SOBRE CATEGORIAS REGIONALES DE AREAS PROTEGIDAS. Presentado a Instituto Alexander von Humboldt. Bogota, Octubre de 2003, 181 pp.

¹ PROJECT APPRAISAL DOCUMENT. Anexos. Proyecto Fondo de Apoyo a la Biodiversidad y las Áreas Protegidas para Colombia. Marzo de 2005.