

# **B**ases para el diseño de un plan estratégico de la Unidad del Sistema de Parques Nacionales y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Francisco Alberto Galán



NACIONES UNIDAS



Bogotá, enero de 2006

Este documento fue preparado por Francisco Alberto Galán. El autor agradece a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL el apoyo que hizo posible efectuar los análisis presentados en este informe, los cuales son responsabilidad exclusiva del consultor. Igualmente, agradece la colaboración brindada por diferentes profesionales de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), sin la cual no habría sido posible el acceso a la información utilizada en el informe; sus comentarios permitieron dar mayor fundamento al documento. En particular, agradezco al director de la CEPAL en Colombia, Juan Carlos Ramírez, a la directora del proyecto de Fortalecimiento Institucional de la UAESPNN, Diana Gaviria, por sus observaciones y sugerencias, y a Marcela Galvis, quien en forma generosa dedicó tiempo al suministro de la información documental.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1684-9496

ISSN electrónico 1684-9477

ISBN: 92-1-322875-9

LC/L.2492-P

LC/BOG/L.10

N° de venta: S.06.II.G.23

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>1. Plan estratégico para la UAESPNN ante el SPNN y el SINAP, y propósitos colectivos de sociedad</b> .....	7
<b>2. Los diversos objetivos de las áreas protegidas y sus retos: más allá de la conservación de la biodiversidad</b> ....	9
<b>3. Avances en el SPNN</b> .....	13
3.1 El crecimiento del sistema .....	14
3.2 El gobierno de las áreas del SPNN y los retos .....	16
3.3 El estado y la perspectiva de la investigación y sus retos.....	21
3.4 El estado de la educación y sus retos.....	22
3.5 El estado de la capacitación y sus retos .....	25
3.6 Valoración de los servicios ambientales y sus retos .....	26
3.7 Los sistemas productivos y los Sistemas Sostenibles de conservación (SSC) y sus retos .....	29
<b>4. La institucionalidad con efectos en áreas protegidas</b> .....	33
4.1 Enfoque de Sistema Nacional Ambiental (SINA) .....	33
4.2 Las entidades especializadas y sus retos.....	34
4.3 Otras instituciones y sus retos .....	38
4.4 Retos generales de la institucionalidad.....	39
<b>5. Auto-sostenibilidad financiera o un compromiso de todos</b> .....	41
5.1 Elementos conceptuales de la estrategia de financiación en curso (SPNN).....	42
5.2 Componentes de la estrategia financiera .....	43
5.3 Retos financieros .....	47
<b>5. Conclusiones y recomendaciones</b> .....	51
<b>Glosario</b> .....	55

<b>Bibliografía</b> .....	56
<b>Serie estudios y perspectivas: números publicados</b> .....	59

## **Índice de cuadros**

Cuadro 1	Áreas protegidas, territorios étnicos y cobertura vegetal .....	14
Cuadro 2	Clase de propiedad de los bosques .....	15
Cuadro 3	Sistema de parques naturales nacionales: porcentajes de áreas según período de creación de los parques, 1948-2002 .....	16
Cuadro 4	Número de áreas protegidas a nivel nacional .....	16
Cuadro 5	Asignación presupuestal histórica del SPNN .....	43
Cuadro 6	Recursos financieros del sistema de parques nacionales naturales (1998-2002).....	43
Cuadro 7	Relación proyectada de ingresos y gastos del SPNN .....	44
Cuadro 8	Balance de ingresos-egresos (2002-2006).....	44

---

## Resumen

---

Colombia cuenta con el Sistema de Parques Nacionales Naturales –SPNN- y está en el proceso de constituir un Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP- que articule la variedad de áreas protegidas de iniciativa municipal, departamental, regional, colectiva y privada. La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales –UAESPNN- es la entidad responsable de administrar el primero de estos sistemas y de liderar la constitución del segundo.

La complejidad de los retos organizativos asociados con estas responsabilidades de la UAESPNN exigen la constitución de una capacidad institucional que necesariamente debe partir de sólidos procesos de planificación, con una perspectiva de largo plazo y con una adecuada articulación de los esfuerzos oficiales y las iniciativas ciudadanas.

En los últimos cinco años, la Unidad ha ejecutado un proyecto de fortalecimiento institucional, con recursos de la cooperación de los Países Bajos, en el que se han elaborado una serie de estudios y se han llevado a cabo experiencias piloto en diversos aspectos propios del quehacer de la Unidad. Estos esfuerzos complementan avances previos en materias como la integración de una estrategia financiera, el desarrollo de líneas de investigación, la oferta de educación ambiental, el diseño de cambios en la organización interna de la Unidad, el análisis y la revisión del cuerpo normativo que sustenta su gestión, la validación de opciones productivas para las poblaciones vecinas a las áreas protegidas y la consolidación de una capacidad de planeación en los diversos ámbitos de trabajo, entre otras actividades necesarias para la conservación de los parques nacionales.

Este documento presenta una revisión analítica de diferentes trabajos en los que se recopilan y se discuten las propuestas y las experiencias acumuladas, así como de documentos de referencia existentes en la Unidad. Esta revisión analítica está dirigida a señalar y a destacar antecedentes y retos que se considera recomendable tener en cuenta al elaborar un plan estratégico para la Unidad.

Este documento se divide en seis secciones. En la primera se exponen argumentos con los cuales se explica la necesidad de disponer de un plan estratégico para la Unidad, teniendo como referente de gestión el afianzamiento del sistema de parques nacionales y el establecimiento de un sistema nacional de áreas protegidas, que sean concebidos y asumidos como propósitos colectivos de la sociedad colombiana.

En la segunda sección se llama la atención sobre los objetivos y los retos de las áreas protegidas. Los objetivos tiene relación con la preservación de la diversidad biológica, la oferta de bienes y servicios ambientales y la permanencia del medio natural para la integridad y pervivencia de las culturas tradicionales. Los retos generales se refieren a la valoración de las áreas protegidas, el trabajo conjunto del Estado con los particulares, la disponibilidad de opciones tecnológicas y productivas, la armonización de lo cultural y lo comercial, y la relación entre la conservación y el desarrollo.

La sección tercera procura reunir diversos avances y retos del SPNN en términos de su crecimiento y representatividad, gobernabilidad, investigación, educación, capacitación, valoración de servicios ambientales y validación de opciones productivas sostenibles.

En la cuarta sección se discuten diferentes aspectos referidos a la institucionalidad que se relaciona con las áreas protegidas, partiendo del enfoque de Sistema Nacional Ambiental –SINA- y considerando las entidades especializadas y no especializadas en estos temas.

En la quinta sección se destacan diferentes elementos de la estrategia de financiación del SPNN y una eventual estrategia financiera para el SINAP; se presentan y se discuten elementos conceptuales, componentes y retos de la estrategia.

En la última parte se plantean conclusiones y recomendaciones en función de lo que constituiría una línea de acción institucional para la formulación de un plan estratégico para la Unidad de Parques.

# 1. Plan estratégico para la UAESPNN ante el SPNN y el SINAP, y propósitos colectivos de sociedad

---

La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), en adelante la Unidad, en los últimos años ha procurado afianzar la estructuración de una capacidad de planificación en sus diversos niveles de gestión. En términos generales, al interior de la Unidad se plantea que los tres tipos de planes constitutivos de la base de la planeación estratégica de la Unidad son el Plan Estratégico Institucional, los Planes Estratégicos Territoriales y los Planes de Manejo de los Parques y demás Áreas Protegidas (Carrillo, 2004a). A estos, se suman una serie de planes operativos y específicos, según los ámbitos de gestión de la Unidad,<sup>1</sup> integrando lo que se espera sea su sistema de planeación. Dicho sistema, requiere estar articulado a sistemas nacionales de seguimiento, para asegurar la debida consistencia en la planificación de los procesos de conservación en la gestión pública general.<sup>2</sup>

En la actualidad, este sistema tiene un vacío mayor al no contarse con el Plan Estratégico Institucional<sup>3</sup>, como tampoco con el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

---

<sup>1</sup> Planes Operativos Anuales (POA) y los planes específicos asociados a las diferentes temáticas o estrategias de gestión: educación y capacitación, investigación, eco-turismo y concesiones, y sistemas productivos sostenibles, entre otros.

<sup>2</sup> SINERGIA, coordinado por el DNP; SIGOB; SINAPSIS, que se relaciona con el plan indicativo del sector ambiental.

<sup>3</sup> El único antecedente es el “Plan Director”, que dio pautas para el funcionamiento de la Unidad durante los primeros años de existencia del Sistema Nacional Ambiental (SINA). Los cambios de enfoque en la Unidad hacia visiones englobadas en el concepto

(SINAP), con el cual necesariamente tiene que estar articulado. Este vacío llevó a la elaboración de un “Plan para la Formulación de un Plan Estratégico Institucional” (Carrillo, 2004).

Una de las razones por las cuales la Unidad decidió explorar la formulación de un Plan Estratégico Institucional, fue la comprensión de la creciente complejidad existente en la relación de la viabilidad del Sistema de Parques Nacionales Naturales -SPNN y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP en general, con las economías regionales y, en general, con circunstancias políticas, sociales e institucionales del país. Los Parques Nacionales tienen una extensión sobre aproximadamente el 10% del territorio nacional. Temas como el ordenamiento territorial del país, la política agropecuaria, la situación presupuestal de los municipios, los procesos de negociación con los grupos armados ilegales y los acuerdos comerciales internacionales, tienen cada vez más consecuencias para estos dos sistemas e implican riesgos para su viabilidad. Igualmente, el tratamiento de tales temas presenta oportunidades que deben ser aprovechadas, en la medida de lo posible, ya que es claro que el manejo de estas áreas protegidas supera el alcance institucional de la Unidad.

El reto de constituir un SPNN y un SINAP operantes, en que se combinen acciones de ordenamiento territorial, de conservación, de valoración y fortalecimiento cultural, de gestión empresarial y de sensibilización social, definitivamente supera los límites o los alcances de lo que se pueda consolidar como capacidad institucional de la Unidad. El desarrollo de mercados, las posibilidades de contar con líneas de crédito y la asistencia técnica, son temas cruciales para el SPNN y el SINAP, en la expectativa de superar una aproximación conservacionista en el manejo de las áreas protegidas, e ir consolidando un enfoque en que este manejo esté estrechamente vinculado a la calidad de vida de las poblaciones relacionadas con tales áreas. Diversos sectores públicos y privados están llamados a asumir sus responsabilidades en estos asuntos, en complemento a lo que las entidades especializadas en áreas protegidas llegan a hacer.

Se tendrán que afrontar retos de gran magnitud con el concurso de diferentes estamentos sociales que vean en éste un propósito de la sociedad colombiana, para poder contar con una audiencia de respaldo a las políticas de conservación y uso de las áreas protegidas, conseguir los desarrollos empresariales deseables en estos temas y, finalmente, colocar el tema en el centro de la consolidación de regiones y del desarrollo sostenible de Colombia, en el contexto de un país en transición del conflicto a una paz perdurable. La Unidad ha avanzado en esta perspectiva, pero requiere directrices de largo plazo y acuerdos interinstitucionales consecuentes con la magnitud de estas exigencias.

Este documento se divide en cinco secciones, además de esta introducción: En primer término se presenta una síntesis de los objetivos de las áreas protegidas y de los retos que éstas presentan; en la siguiente sección se resumen avances y retos de la Unidad en investigación, educación, capacitación, sistemas sostenibles de conservación y valoración de los servicios ambientales de las áreas protegidas; luego se presenta una sección en la cual se hace énfasis en algunos aspectos institucionales con efectos sobre las áreas protegidas, en especial los referidos a las instituciones especializadas; la sección siguiente se detiene en los avances y retos de la estrategia de financiación del SPNN; y, por último, se plantean conclusiones y recomendaciones en función de la formulación de un plan estratégico institucional.

---

“Parques con la Gente” y avances en diversos campos de formulación de directrices para áreas específicas de la gestión de la Unidad, a partir del trabajo del Proyecto de Fortalecimiento Institucional financiado por la cooperación de los Países Bajos, justifican la actualización del tipo de pautas generales dadas por el “Plan Director”.

## **2. Los diversos objetivos de las áreas protegidas y sus retos: más allá de la conservación de la biodiversidad**

---

El ordenamiento jurídico de Colombia contempla diferentes funciones para las áreas protegidas, en la expectativa de garantizar principios, derechos y deberes consagrados en la normatividad. De acuerdo con esta visión, las áreas protegidas sirven de instrumentos para fines como los siguientes (Guerrero, G., 2004): la conservación *in situ*; el cumplimiento de la responsabilidad compartida entre el Estado y los particulares frente a la protección de los recursos naturales del país; el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad; el ordenamiento ambiental del territorio; la conservación de las áreas de especial importancia ecológica; y la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.

En el proceso de estructuración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), se vienen discutiendo los objetivos de conservación que tendría este Sistema. En reunión sostenida en Calima, Valle del Cauca, como parte del proceso de consulta a las comunidades y entidades regionales, se señalaron tentativamente los siguientes objetivos (Andrade, 2005): Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y el flujo genético necesario para preservar la diversidad biológica; garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el desarrollo humano; y garantizar la permanencia del medio natural como fundamento de la integridad y pervivencia de las culturas tradicionales.

Estas dos visiones, así como otras que se podrían plantear en términos de objetivos más específicos o en complemento a estos enunciados, permiten apreciar la amplitud de los alcances previstos para las áreas protegidas, a través de las normas, y por los responsables de la gestión directa de estas áreas, mediante análisis técnicos y de procesos de concertación que se consigue consolidar.

Tales objetivos implican retos que es necesario especificar lo mejor posible, a fin de poder avanzar de manera sistemática en logros que, con seguridad, se irán afianzando solo en horizontes de mediano y largo plazo.

**Los retos generales para los sistemas de áreas protegidas que se pueden destacar son los siguientes:**

**Aumentar la valoración de las áreas protegidas.** Siguiendo a Harmond, citado por Andrade, las áreas protegidas tienen valores intrínsecos, instrumentales y sistémicos. Los primeros son descubiertos. Los segundos reflejan el nivel de apreciación por la sociedad de los valores intrínsecos. La transformación, transferencia y proyección de esas dos formas de valor desde los individuos hacia las colectividades, constituyen el valor sistémico. De acuerdo con este autor, el reconocimiento y la promoción de este último debería ser el objetivo central del manejo (Andrade, 2005).

El aumento de la valoración de las áreas protegidas es un reto vertebral que la Unidad y el SINAP en su conjunto están llamados a precisar como su finalidad y a procurar alcanzar en forma sistemática, es decir, con coherencia, rigor y continuidad. Para ello, el mayor conocimiento de las áreas y de sus zonas de influencia, y la sensibilización y formación de los diversos sectores de la sociedad frente a tales áreas, son dos líneas de gestión de primer orden, que deben contar con planteamientos estratégicos y con acciones consistentes.

En la medida en que la valoración es una conjugación de elementos objetivos y subjetivos, y en que la riqueza natural del país es uno de sus atributos más distintivos, es posible enunciar como objetivo social en Colombia propender por que los objetivos de la conservación de las áreas protegidas sean, cada vez más, parte de la identidad nacional. Reto en apariencia difuso o lejano, pero inherente al de incrementar la valoración de las áreas protegidas en un país como Colombia.

**Establecer y consolidar esfuerzos conjuntos del Estado con particulares.** El modelo del SINA, con su manifestación específica en el tema de las áreas protegidas a través del SINAP, supone el esfuerzo conjunto de las entidades estatales y de iniciativas ciudadanas vinculadas a los temas asociados. Esto demanda, de una parte, articulación entre las entidades oficiales, para estar en condiciones de proyectarse como una unidad coherente de políticas y de gestión, desde el gobierno nacional hasta el local, con particular importancia del nivel regional; y de otra, una capacidad a nivel de las iniciativas ciudadanas, que les permita hacer una interlocución sólida y tener un protagonismo efectivo, a partir de planteamientos sustentados y concretos en relación con los objetivos acordados para las áreas protegidas, e igualmente con experiencias de gestión viables y de alcances significativos. Los esfuerzos conjuntos perdurarán en la medida que en ambas primen sus fortalezas y su voluntad de sumar a la consecución de tales objetivos.

**Ampliar y consolidar las opciones tecnológicas y productivas.** El futuro de las áreas protegidas, en el SPNN y en el SINAP en general, está íntimamente ligado a las particularidades sociales y políticas de la economía predominante en el país, que en diversas maneras determina el estado de tales áreas y el bienestar de las poblaciones relacionadas con éstas, en forma directa e indirecta. La producción agropecuaria, con sus implicaciones para la expansión de la frontera agrícola y por las prácticas productivas en estas regiones, que incluyen las áreas de amortiguamiento de los parques, la gobernabilidad de las zonas aledañas a los parques, el uso del agua en el país en general y la creciente concentración demográfica en las zonas urbanas, son algunos de esos determinantes sociales y políticos de las áreas protegidas de estos sistemas.

Los tipos de valoración señalados –intrínsecos, instrumentales y sistémicos- se ampliarán o se constreñirán en forma definitiva por factores asociados a la economía, como son las variables tecnológicas, los comportamientos de diversos mercados y las políticas sectoriales con las que se busque afectar tendencias o perspectivas en los campos productivos; esto en las zonas próximas a las áreas protegidas, pero también en dinámicas económicas más distantes. El reconocimiento y la ponderación de estas influencias justifica aún más la búsqueda metódica y significativa de las debidas articulaciones y colaboraciones entre las agencias oficiales.

En estos sentidos, es indispensable hacer claridad sobre las limitaciones de una entidad como la Unidad para conocer y responder a las realidades económicas y tecnológicas que afectan el cumplimiento de los objetivos del SPNN y del SINAP. Cuando se entienden las exigencias de una política de Estado en estas materias, se termina por reconocer que es indispensable precisar y asegurar en las políticas los niveles de responsabilidad y compromiso requeridos de entidades como el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Defensa e incluso el poder judicial, en forma que a nivel operativo sea posible especificar lineamientos de intervención que hagan cada vez más viable aspectos básicos para lograr los objetivos de política señalados para este campo.

Este tipo de reflexiones se pueden derivar de experiencias como el proyecto Ecoandino, que ha dejado invaluable aprendizajes a nivel de metodologías y opciones tecnológicas, pero también ilustra los límites del papel que puede llegar a cumplir la Unidad en términos de la transformación de las economías campesinas y los sistemas productivos relacionados con las áreas protegidas (Rojas, 2005).

**Lograr armonizar los objetivos de pluralidad cultural y de derechos comerciales.** Cada vez más se presentarán tensiones y contradicciones entre los derechos ciudadanos y los derechos comerciales de los sectores empresariales. A nivel internacional la suscripción de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales está ganando mayor protagonismo como el camino definido para la resolución de dilemas o de polémicas en torno a los derechos asociados con un mejor ambiente. En contraste, algunas de las convenciones internacionales con énfasis en los objetivos ambientales han ido perdiendo importancia como referentes para dar orientaciones o ser la base para dirimir las tensiones y diferencias entre derechos de diverso tipo. La visión de Río de Janeiro en torno al desarrollo sostenible rápidamente perdió terreno frente a los intereses de las grandes compañías internacionales, a tal punto que en Johannesburgo se pudo apreciar el giro hacia el énfasis en los derechos comerciales por sobre los propósitos de sostenibilidad.

En Colombia, en materia de conservación de áreas protegidas, esa tensión entre los diferentes tipos de derechos tiene particular relevancia, entre otras razones, porque amplias extensiones del territorio nacional son propiedad de colectividades (indígenas, afrodescendientes), las cuales cuentan con un porcentaje significativo del área total en bosques. El país tiene el gran reto de conciliar unos derechos con otros, en un contexto en el que la esperada articulación a los mercados internacionales tiene el riesgo de que predominen los derechos comerciales sobre los otros derechos, en este caso los de las diferentes etnias.

**Lograr armonizar objetivos de conservación con objetivos de desarrollo locales, regionales y nacionales.** La armonización de los objetivos de conservación con otros objetivos de desarrollo es quizás uno de los principales puntos álgidos para el cumplimiento de los objetivos de conservación de áreas protegidas. Las categorías de manejo de las áreas protegidas, en particular las del nivel nacional, tienden a ser restrictivas en materia de uso, y excluyen una variedad de posibles aprovechamientos de los ecosistemas existentes en dichas áreas. Los intereses departamentales y municipales, tanto oficiales como privados, por su parte, tienen otras expectativas de uso, que con frecuencia entran en conflicto con las restricciones impuestas desde las políticas de conservación de áreas protegidas. La solución de las diferencias de interpretación y de las tensiones que de hecho existen, como se ha hecho evidente en los casos de los parques Tayrona y Los Nevados, se puede

dar, al menos, por cuatro vías, que requieren debate y cambios de reglamentación: a. Autorización de usos más intensivos de las áreas protegidas, con el reconocimiento de criterios de sostenibilidad; b. Compensación económica del nivel nacional a los departamentos y municipios; c. Reformas a la estructura de tenencia de la tierra en el resto del territorio nacional, en forma que se reduzcan o se eliminen las presiones sociales y económicas sobre las áreas en conservación o que se establezcan mecanismos de compensación de los costos de oportunidad originados en un manejo restrictivo de las áreas protegidas; y d. Acuerdos con los indígenas y las negritudes, cuyos territorios se traslapan con el SPNN, para permitir mayores usos.<sup>4</sup> La solución a los dilemas, que se derivan de la conciliación de la variedad de intereses, dependerá en gran medida de los cambios en la valoración de estas áreas, los cuales se pueden ir transformando a tanto a nivel local, regional y nacional.

---

<sup>4</sup> Algunos comentarios al presente documento, al llamar la atención sobre la necesidad de conciliar los intereses locales y departamentales con los de la conservación, subrayan interrogantes como las siguientes: ¿Cómo se podría lograr que las comunidades y pobladores locales “usen” los recursos dentro de los parques de manera sostenible, sin que esto constituya una violación a la normatividad?; ¿Se debe compensar a las comunidades locales que no pueden desarrollar actividad alguna en los Parques, así como se compensan a las personas en centros urbanos que destinan sus inmuebles para la conservación (vía impuesto predial)?; ¿Es posible contar con asentamientos humanos, diferentes a los de indígenas y negros, dentro de los Parques, y en qué condiciones? La declaratoria de nuevas áreas debe ser potestad de la Unidad, o debe realizarse en el marco de un debate regional más amplio?; ¿Cómo se pueden armonizar estos objetivos aparentemente contradictorios?

### **3. Avances en el SPNN**

---

Es de esperar que la consolidación del SPNN se dé a partir de los avances alcanzados hasta el momento por la Unidad en el manejo del Sistema y en la influencia ejercida sobre las áreas de amortiguamiento. La factibilidad de esa consolidación y la pertinencia de su crecimiento, en términos de número de áreas protegidas y de extensión, están estrechamente relacionadas con la claridad que se haga sobre la capacidad existente de manejo de cada área en particular y del conjunto del Sistema, las cuales se reflejan en tales avances que, además, evidencian vacíos.

Son diversos los aspectos que se pueden discutir para tratar de hacer tales precisiones, pero dentro de estos se destacan: a. La perspectiva que se puede adquirir al analizar la secuencia histórica del crecimiento de las áreas, en número y extensión; b. La capacidad institucional que tiene la Unidad para ejercer gobierno sobre las áreas protegidas, incluida la consideración de las restricciones impuestas por el conflicto armado; c. La solidez en los desarrollos investigativos que, mediante el conocimiento y la valoración económica de los bienes y servicios ambientales, fundamenten los planes de manejo y la gestión de la Unidad en general; d. El cumplimiento de la función educativa esperada con las áreas protegidas, como medios de sensibilización social; e. La estrategia de capacitación permanente de los diversos actores sociales relacionados con el manejo de las áreas, pero en particular de los funcionarios de la Unidad para asegurar el necesario trabajo en equipo, la actualización en diversos temas y la debida interdisciplinariedad que la gestión demanda; y f. La validación y el desarrollo de sistemas sostenibles de conservación como elemento central de una interpretación amplia de la conservación de las áreas y de sus zonas de amortiguamiento.

Por lo anterior, a continuación se resume la dinámica de crecimiento del Sistema en términos de área. Luego se exponen las referencias sobre logros y limitaciones en las siguientes dimensiones de la gestión: investigación, educación, capacitación, valoración de los bienes y servicios, y sistemas sostenibles de conservación. Cada sección culmina con planteamientos sobre los retos que la Unidad y el Sistema afrontan en el tema correspondiente.

Además, la consolidación del SPNN y su eventual crecimiento, determinados por las capacidades de manejo de las áreas y del Sistema en conjunto, también tienen relación con los puntos tratados en las siguientes secciones de este informe, sobre la institucionalidad con efectos en áreas protegidas, las restricciones dadas por el conflicto armado, y la auto-sostenibilidad financiera y del compromiso de todos con la financiación. En particular, es oportuno destacar a esta altura que la estrategia financiera, en lo relativo a la estimación de necesidades de financiación, está íntimamente ligada a las precisiones sobre las capacidades de manejo de las áreas y del Sistema en conjunto permitidas con los recursos disponibles y acerca de los posibles escenarios de manejo con sus correspondientes requerimientos de recursos humanos, económicos e institucionales en general.

### 3.1 El crecimiento del sistema

El Cuadro 1 da una idea de la importancia relativa de las áreas protegidas del SPNN, en contraste con las áreas totales con cobertura de bosques en el país y con territorios como los étnicos, con un porcentaje mayoritario de estas áreas. Se estima que el área total en bosques del país puede estar entre 56.5 millones de hectáreas (Cuadro 1), y 64 millones de hectáreas (Saile y Torres, 2004), de las cuales entre 29 y 35 millones son del SPNN (10.1 millones) o de territorios étnicos.<sup>5</sup>

Desde el punto de vista de regiones biogeográficas (Cuadro 1), es evidente que en la Amazonia y la Orinoquia está ubicada la mayor proporción del Sistema, con más de 70% del área total del SPNN. Sin, embargo, teniendo en cuenta el nivel de intervención humana en las zonas andinas, es bastante significativa la proporción que representan las áreas de esta región. El Pacífico, en cambio, se destaca por la baja proporción del total de áreas nacionales en conservación y por el reducido porcentaje que estas áreas representan del total con cobertura vegetal (Cuadros 1 y 2).

**Cuadro 1**  
**ÁREAS PROTEGIDAS, TERRITORIOS ÉTNICOS Y COBERTURA VEGETAL**  
(miles de hectáreas)

Regiones biogeográficas	Área continental	Áreas protegidas del nivel nacional a/	Área en territorios étnicos b/	Cobertura vegetal
<b>Colombia</b>	<b>113,910,5</b>	<b>10,038,1</b>	<b>28,836,9</b>	<b>56,555,4</b>
Caribe	14,445,6	541,7	978,3	2,041,7
Andes	29,976,6	2,310,4	2,214,6	9,445,4
Pacífico	6,984,6	213,2	3,080,4	4,333,4
Amazonas	45,363,96	3,600,4	21,586,1	37,497,0
Orinoco	17,139,9	3,372,4	977,5	3,237,8

a/ El total de áreas protegidas presentan una diferencia respecto a las cifras provistas por la UAESPNN y que se resumen en el Cuadro No 2 (10.023.233 has de las 48 áreas protegidas nacionales). Además, la cifra para el Caribe presentada es inferior en cerca de 300.000 has. a la suministrada por la UAESPNN. La información de este cuadro se estimó con base en información de la UAESPNN, ya que la presentada por WWF difería en gran medida de la provista por la Unidad.

b/: Incluye territorios colectivos de negritudes, que tienen un área del orden de tres millones de hectáreas.

**Fuente:** Vacíos en Conservación dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, WWF – IAvH, 2003, en impresión. INCORA, Análisis Ecoregional del Chocó (Tomado de Galán, 2004).

**Cuadro 2**  
**CLASE DE PROPIEDAD DE LOS BOSQUES**

<sup>5</sup> Entre los territorios étnicos y los del SPNN hay alrededor de 2.5 millones de hectáreas en traslape.

*(porcentaje)*

<b>Estatus de propiedad</b>	<b>Porcentaje (%)</b>
Resguardos indígenas	38
Propiedad del Estado en Reservas Forestales	28
Parques Nacionales Naturales	12
Titulación colectiva de comunidades negras	10
Propiedad privada	6
Otros propiedades del Estado	6
<b>Total</b>	<b>100</b>
<b>Área total (millones de hectáreas)</b>	<b>64</b>

Fuente: Tomado de Saile y Torres, 2004.

El SPNN cuenta con 51 áreas protegidas declaradas, de las casi 200 planteadas en 1978. La extensión de 10.115.939 has. del total de áreas protegidas nacionales abarca territorios de algo más de 190 municipios<sup>6</sup>. De esta manera, el Sistema consigue una representatividad de la mitad de los biomas, con representaciones del 100% en biomas pequeños y de entre 10% y 13% del Bioma de Selva Tropical, el más abundante en el país<sup>7</sup> (Corzo, 2004).

La secuencia de crecimiento del área en conservación como parte del SPNN, a través de algo más de cinco décadas, permite concluir que las mayores extensiones se incorporaron en el último cuarto de siglo (Cuadro 3), lo que evidencia que el establecimiento del Sistema es relativamente reciente.

El SINAP está integrado por las áreas del SPNN y por áreas de diversos propietarios que abarcan una extensión estimada de 4.6 millones de hectáreas adicionales. Existen por lo menos 201 áreas naturales protegidas de carácter municipal, departamental y regional; y 89 áreas inscritas ante la Red de Reservas de la Sociedad Civil<sup>8</sup> (Cuadro 4). Esta variedad de unidades de conservación y la extensión que tienen, así como las coberturas de bosques existentes en los territorios de propiedad de los indígenas y los negros del país, indican las exigencias de un Sistema cada vez más complejo y diverso en sus retos de conservación.

<sup>6</sup> Los listados suministrados por la UAESPNN presentan cifras diversas. En unos se listan 191, en otros 193, e incluso en uno se relacionan más de 200.

<sup>7</sup> Cabe destacar que en el informe de Corzo sobre el sistema de información se presentan resultados de cálculos más precisos de la extensión real de las áreas protegidas. A la fecha de los cálculos, en que se contaba con 48 áreas, se encontró que en balance había una diferencia de más de 400.000 hectáreas adicionales a las inicialmente declaradas en las respectivas resoluciones.

<sup>8</sup> Tomado de UAESPNN (2003a), documento elaborado por el Área de Análisis Económico y Financiero de la UAESPNN, Componente de Autosostenibilidad Financiera del Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la UAESPNN, y con la colaboración de The Nature Conservancy y World Wildlife Fund, donde se cita: UAESPNN, "Política de participación social en la conservación", pág. 20-22, Bogotá, 2001.

Cuadro 3

**SISTEMA DE PARQUES NATURALES NACIONALES:  
PORCENTAJES DE ÁREAS SEGÚN PERÍODO DE CREACIÓN DE LOS PARQUES, 1948-2002**

Número de parques	Período	Área designada en el período	% del total
1	1948	679.489 [1]	6.71
1	1950-1959	67.230	0.66
6	1960-1969	684.605	6.76
<b>Sub-total (8)</b>	<b>1948-1969</b>	<b>1.431.324</b>	<b>14.13</b>
21	1970-1979	2.227.984	22.02
13	1980-1989	5.269.547	52.09
<b>Sub-total (34)</b>	<b>1970-1989</b>	<b>7.497.531</b>	<b>74.11</b>
3	1990-2000	22.648	0.22
3	2002	1.071.730	10.60
3	2003-2005	92.706	0.92
<b>Sub-total (9)</b>	<b>1990-2005</b>	<b>1.187.084</b>	<b>11.75</b>
<b>51</b>		<b>10.115.939</b>	<b>100.0</b>

[1] Macarena: Creado en 1948 con 1.131.350 has. y realinderado en 1989 con 679.489 has.

Fuente: Autor, con base en información de la UAESPNN.

Cuadro 4

**NÚMERO DE ÁREAS PROTEGIDAS A NIVEL NACIONAL**

Categoría de Conservación	Cantidad
1. Sistema de Parques Nacionales – SPNN	<b>51</b>
- Parque Nacional Natural	37
- Santuario de Fauna y Flora	10
- Reserva Nacional Natural	2
- Área Natural Única	1
- Vía Parque	1
2. Otras áreas naturales protegidas	<b>201</b>
- Regionales	108
- Departamentales	14
- Municipales	79
3. Reservas de la Sociedad Civil 1]	<b>89</b>
<b>Total</b>	<b>341</b>

1] Son las reservas registradas ante parques a la fecha (2003). Existen estimaciones de más de 400 reservas de la sociedad civil.

Fuente: UAESPNN (2003a)

### 3.2 El gobierno de las áreas del SPNN y los retos

Desde los orígenes de las áreas del SPNN, pero aún más en la medida en que se ha venido ampliando la extensión física del Sistema, se han planteado fuertes interrogantes sobre la capacidad de la Unidad para ejercer gobierno y control sobre los territorios bajo su jurisdicción. Diversos factores dificultan e incluso llegan a impedir el ejercicio de las funciones de la Unidad en relación con las áreas y sus zonas de influencia. Las restricciones existentes con frecuencia llevan a cuestionar la pertinencia de haber declarado áreas en conservación y de seguir haciéndolo, cuando no se tiene la capacidad para ejercer el debido control y vigilancia. Todo plan estratégico de la Unidad tiene que abordar estas inquietudes y discutir las, teniendo en cuenta el criterio de asegurar un manejo con responsabilidades compartidas entre la Unidad, las restantes entidades oficiales con competencias en los temas asociados al manejo de las áreas, y las comunidades locales y la ciudadanía en general.

De la variedad de temas que afectan la capacidad de gobierno de la Unidad sobre las áreas protegidas, se destacan a continuación los de capacidad de manejo, el reconocimiento institucional y las restricciones por el conflicto armado.

**Reconocimiento institucional.** La Unidad ha ganado cada vez más reconocimiento en las diferentes regiones del país, sin que esta percepción sea homogénea en todo el territorio. Alcanzar el nivel de aceptación y valoración que el cumplimiento de sus responsabilidades requiere, es todavía uno de los principales retos de la Unidad y, sin duda, uno de los aspectos institucionales fundamentales a considerar en un plan estratégico de la entidad.

Los niveles de reconocimiento de la Unidad por parte de terceros varían según diversos factores, entre los cuales se pueden destacar los siguientes, en la perspectiva de un eventual plan estratégico institucional:

- a) La capacidad de gestión de la Unidad en su conjunto y la de cada uno de sus niveles de administración. La capacidad de manejo con que cuenta la Unidad determina en importante medida la percepción que de ésta tienen las otras entidades. Al mismo tiempo en algunos aspectos dicha capacidad está condicionada por la forma en que los otros asumen sus responsabilidades en estas materias y por la voluntad de éstos para encontrar campos de trabajo conjunto con la Unidad. En la siguiente sección se presentan consideraciones específicas sobre esta capacidad de gestión.
- b) La percepción de las comunidades locales frente al Gobierno Nacional puede influir e incluso sesgar la percepción frente a una entidad específica como la Unidad. En los diferentes documentos contratados por la Unidad, con análisis del tema del conflicto armado, este punto se señala y se subraya, al considerar que con frecuencia esta entidad del Gobierno Nacional es la principal, sino la única, con presencia en determinadas áreas del territorio nacional.
- c) El manejo de la información sobre las áreas protegidas, a través de los medios masivos de comunicación, se da en una forma en que excepcionalmente se hace una mirada analítica y detenida a la gestión de la Unidad en conjunto. Las noticias tienden a ser fragmentadas y a detenerse ante todo en situaciones conflictivas, como las fumigaciones y otras presiones sobre los parques. Cuando se presenta información que puede ser favorable a la gestión de la Unidad, como contar con una estrategia de financiación que busca ser diversificada y reconocer los servicios ambientales de las áreas en conservación, el tratamiento de la información con frecuencia es insuficiente y se sesga hacia los aspectos que generan polémica, como las concesiones con implicaciones en apariencia negativas para el presupuesto de la Unidad.
- d) El carácter de entidad adscrita al MAVDT, sin contar con la autonomía administrativa deseable desde diversos puntos de vista, dificulta o restringe el reconocimiento institucional de la Unidad por parte de otras entidades oficiales.

**Capacidad de manejo.** El reconocimiento institucional reside en gran medida en la capacidad de manejo que la Unidad tiene sobre las áreas protegidas. Esta capacidad está determinada por factores internos y externos a la Unidad. En los internos tiene mayor gobierno el cuerpo directivo de la Unidad, pero los externos igualmente deben ser tenidos en cuenta en un plan estratégico, para procurar la debida colaboración o participación de los agentes llamados a complementar la gestión de la Unidad.

Los principales factores internos que determinan la capacidad de manejo de la Unidad sobre las áreas protegidas tienen relación con diversos aspectos, entre los que se destacan los siguientes: los recursos disponibles –humanos, financieros, logísticos–, que de manera estable dispone el país a través de la Unidad; los niveles de consolidación de las capacidades de planificación, administrativas y técnicas de los equipos de profesionales con que cuenta la Unidad; la coherencia e

integralidad conceptual y operativa de los programas y proyectos emprendidos por la Unidad en sus diferentes áreas protegidas y en el conjunto del Sistema de áreas; y la coherencia y claridad con que se trate la relación con las comunidades aledañas a las áreas protegidas y la sociedad colombiana en general. En las secciones siguientes se tratan diferentes aspectos relacionados con estos puntos, que merecen particular atención en función del propósito de contar con un plan estratégico.<sup>9</sup>

Entre los externos, el de mayores repercusiones es del conflicto armado, y por ese motivo se aborda en la sección siguiente, de manera separada. Otros factores externos que se destacan son: las apropiaciones presupuestales del gobierno nacional; el rigor y consistencia con que los organismos internacionales y los otros gobiernos aborden el tema de la biodiversidad en ámbitos de negociación como los de los acuerdos comerciales, tanto bilaterales como multilaterales; la coherencia y coordinación de los esfuerzos de la cooperación internacional frente a la Unidad y al SINAP en general; y el tipo de apropiación que las comunidades tengan frente al SPNN y la Unidad en particular. En diversas secciones del presente documento se alude a estos puntos.

**Restricciones por el conflicto armado.** A continuación se destacan avances y dificultades que presenta la gestión de la Unidad frente al manejo de las situaciones derivadas del conflicto armado existente en el país, sin pretender agotar un tema particularmente complejo para dicha entidad y para el tema general de la conservación de áreas protegidas en Colombia.

La intensificación del conflicto armado en el país y la necesidad de contar al interior de la Unidad con unos procedimientos homogéneos y claros de manejo de las situaciones derivadas de esa situación, llevaron a esta entidad a realizar diagnóstico y a definir estrategias institucionales al respecto. Los planteamientos de la Unidad y las asesorías contratadas con estos fines, se presentan en los documentos de Tobón (2002), UAESPNN (2003b) y UAESPNN (sin fecha). A continuación se resaltan las conclusiones y recomendaciones de dichos documentos, consideradas relevantes en el proceso de formulación de un plan estratégico.

El documento de diagnóstico (Tobón, 2002), basado en una encuesta a 115 funcionarios, concluye lo siguiente sobre la experiencia de la Unidad en relación con el manejo de conflictos:

- Funcionarios de la UAESPNN cuentan con experiencia empírica a nivel individual para manejar distinto tipo de situaciones de riesgo público, con desarrollos desiguales por territorial, por parque y a nivel individual.
- Con algunas excepciones, los funcionarios carecen de los elementos centrales de información y formación para el análisis de la historia, evolución, características y lógicas del conflicto armado interno y los impactos de políticas internacionales sobre éste.
- En los últimos años la entidad ha realizado esfuerzos más consistentes en el tema de riesgo público<sup>10</sup>, procurando mostrar en sus estructuras administrativas y equipos de trabajo en campo la necesidad de construir colectivamente una política, unas pautas o protocolos para disminuir riesgos producto de las nuevas dinámicas del conflicto armado.

Con base en estas apreciaciones y en la encuesta realizada, Tobón (2002) plantea las siguientes recomendaciones:

---

<sup>9</sup> Los diversos procesos de fortalecimiento de la Unidad, apoyados con los recursos de la cooperación de los Países Bajos, han logrado planteamientos y desarrollos importantes en relación con estos factores internos.

<sup>10</sup> Taller en 1999, con documento de relatoría, sobre la gestión ambiental en medio del conflicto ("El Manejo de las áreas protegidas en el proceso de la búsqueda de la Paz Nacional", de enero de 2001; publicación del boletín interno "Manobi" de julio de 2001). Este boletín fue elaborado con base en los dos documentos antes reseñados, recogiendo de ellos los aspectos centrales tratados en cada uno de ellos; integración desde el año 2000 de la Comisión o Comité Nacional de Riesgo Público, conformada por funcionarios con amplia trayectoria y experiencia en el desarrollo de la gestión ambiental en las áreas de conflicto; y diversas iniciativas de las territoriales dirigidas a dar pautas a sus funcionarios.

- Conseguir reconocimiento de la misión institucional de la Unidad y de su carácter estratégico para el desarrollo sostenible del país, ante las restantes entidades oficiales relevantes en estos temas.
- Diseñar un proceso continuo de formación, capacitación y construcción colectiva de estrategias sobre la dinámica, el contexto y la evolución del conflicto armado interno, con el conjunto de funcionarios y contratistas de los PNN. Esto exige obtener los recursos financieros necesarios para cada territorial.
- Suscribir convenios inter-administrativos y de cooperación con otras entidades, para atender planes de contingencia en los PNN.
- Sostener encuentros de socialización de experiencias en el tratamiento, manejo y solución de situaciones de riesgo público con los funcionarios de los niveles locales y equipos de trabajo de los PNN.
- Mejorar las condiciones de trabajo, bienestar y seguridad de los funcionarios de PNN; específicamente, establecer un seguro colectivo de vida.

En la estrategia para el manejo de conflictos se recogen estas recomendaciones en los objetivos específicos (formación y capacitación, desarrollo de conocimientos y habilidades con los funcionarios, y visibilidad de la Unidad) (UAESPNN, 2003b) Estos objetivos se presentan como desarrollo del objetivo general de la estrategia, el cual se plantea en los siguientes términos: “Disminuir los riesgos contra la vida, libertad, integridad física, moral y estabilidad laboral de los funcionarios de la UAESPNN por las actividades y acciones que en su contra realizan directa o indirectamente los actores del conflicto armado interno en las áreas protegidas de los PNN”. Los componentes específicos, por su parte, son seis: Capacitación a funcionarios, Prevención e intervención-Comunicaciones, Adecuación institucional, Relaciones interinstitucionales, Gestión financiera y presupuestal, y Organización interna.

Llama la atención la percepción del documento frente a las relaciones interinstitucionales, ya que se las considera un campo de acción difícil, complejo y conflictivo las más de las veces, generado por las desarticulaciones al interior y entre las entidades del Estado en los distintos niveles territoriales y sesgos hacia los intereses de cada una de ellas. Esto dificulta o impide una oferta institucional de conjunto que haga óptimo el uso de los recursos y posible la debida coordinación y coherencia. A pesar de esa percepción, el documento subraya que las relaciones y la coordinación interinstitucional son, cada vez más, una imperiosa necesidad en temas como el riesgo público.

El problema de los cultivos ilícitos recibe particular atención dentro del conjunto de problemas generados para la Unidad como consecuencia del conflicto armado. El documento de la UAESPNN (sin fecha), resume la visión y las respuestas de la Unidad frente a ese problema y sus problemas asociados, como son la presencia de asentamientos ilegales dentro de las Áreas de Parques y problemas en la estructura del ordenamiento territorial<sup>11</sup>.

Esta estrategia plantea como objetivo general “orientar y coordinar el accionar institucional otorgando lineamientos de acción con miras a prevenir, mitigar y disminuir los impactos generados por la ocupación y los cultivos ilícitos sobre las áreas protegidas y sus áreas de amortiguación”. Su objetivos específicos apuntan a: prevenir la ocupación ilegal en áreas protegidas y sus zonas de influencia; demarcar líneas estratégicas de acción, incluidos instrumentos económicos, legales y administrativos, y mecanismos de articulación de las autoridades ambientales e instituciones de los

---

<sup>11</sup> De acuerdo a análisis del CIDER-Universidad de los Andes, citado por el mencionado documento, entre las causas que originan los cultivos ilícitos, se destacan: problemática de tierras; ausencia de presencia estatal; dificultades estructurales para consolidar modelos de desarrollo regional; altos índices de miseria; crisis agrícola; bajo capital social; crecientes niveles de violencia, conflicto e inseguridad; y uso de los rendimientos financieros del narcotráfico para la formación y fortalecimiento de ejércitos irregulares con estrategia de dominio territorial y político (UAESPNN, sin fecha).

niveles nacional, regional y local; y consolidar los espacios e instrumentos de participación y coordinación, para la resolución de conflictos de uso y ocupación del territorio.

Las líneas estratégicas de intervención contempladas para hacer efectiva la gestión en relación con los cultivos ilícitos son: a. La formulación participativa de programas de ordenamiento ambiental y territorial; b. El saneamiento legal territorial de las áreas del Sistema de Parques; c. La potencialización de pactos socio-ambientales y procesos de erradicación manual de los cultivos ilícitos y sustitución voluntaria; d. La implementación de acuerdos o pactos socio-ambientales; e. El establecimiento de regímenes de transición; f. La generación de sentido de ciudadanía y de fortalecimiento de las instituciones locales y regionales encargadas de ejercer una apropiada gestión y el control ambiental; y g. El fortalecimiento de la participación social en la conservación y de las organizaciones comunitarias que tienen potencial para colaborar con este objetivo.

Los retos frente al gobierno de las áreas del SPNN se centran en el esfuerzo conjunto de las diversas entidades públicas, en generar credibilidad y confianza con las comunidades, y en abordar los diversos planos de la gestión.

**Esfuerzo conjunto de las diversas entidades oficiales.** Los análisis de la Unidad permiten apreciar la necesidad de una cohesión a su interior, con pautas y procedimientos claros sobre cómo afrontar las situaciones asociadas con el conflicto armado, pero también, y en medida fundamental, la imperiosa necesidad de contar con un esfuerzo conjunto de las diversas entidades oficiales relacionadas con estos temas y con los temas de seguridad y de asistencia tecnológica. El conflicto armado y sus secuelas representan una fuerte restricción para el manejo y la proyección social de la Unidad y del SPNN en el país. A los esfuerzos de los profesionales de la Unidad para afrontar tales restricciones, se tienen que sumar, en forma coordinada y reconociendo la importancia institucional y social del SPNN, los esfuerzos de diversas entidades especializadas en el manejo del conflicto. En esta perspectiva, se necesita reconocer los intereses y necesidades de las diferentes instituciones que concurren, reconociendo los objetivos de corto y de largo plazo

**Ganar credibilidad y confianza con las comunidades.** La relación con las comunidades es un elemento clave para afrontar diversas líneas de acción requeridas para el manejo de los problemas efecto del conflicto armado. Diversos programas y proyectos de la Unidad pueden contribuir a forjar esa credibilidad y a abrir opciones productivas a las comunidades involucradas en acciones como los cultivos ilícitos.

**Abordar los diversos planos de gestión necesarios.** La Unidad tiene claro que es necesario considerar una variedad de aspectos relacionados con el problema de los cultivos ilícitos. Esta visión se tendrá que mantener cuando se continúen las ejecutorias con la coherencia esperada en los frentes de acción propuestos en este campo. En primera instancia, deberá afrontar la presión del conflicto armado sobre las áreas y su administración, de manera conjunta con los diversos organismos de seguridad. Pero no menos importante, la Unidad tendrá que contar con el apoyo oportuno y calificado de otras entidades, en forma que el Gobierno Nacional esté en condiciones de ofrecer opciones productivas a las comunidades dedicadas a esta clase de cultivos. Las acciones de control y vigilancia se tendrán que combinar con actividades educativas, de extensión y negociación, entre otras.

### 3.3 El estado y la perspectiva de la investigación y sus retos

La investigación en función de los objetivos del SPNN y del SINAP es uno de los campos en los cuales existen más retos para la Unidad, y en general para las diversas instituciones y

organizaciones comprometidas o con responsabilidades en materia de conservación de áreas protegidas. El proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Unidad, financiado por los Países Bajos, ha realizado diferentes consultorías que apuntan a la estructuración de una estrategia para orientar sus directrices en investigación, como recurso de manejo de las áreas y de mayor bienestar para las comunidades locales. En general, se estima que existen notables deficiencias en este campo, por lo que se justifica un énfasis especial en su fortalecimiento como factor fundamental de la gestión en el Sistema de Parques y de áreas protegidas.

El trabajo de Franco (2003) y otros sintetiza en los siguientes puntos los principales obstáculos a los procesos de la investigación vinculados con las áreas protegidas:

- Sobre el conocimiento: a. Falta precisar la diferencia entre datos, información, conocimiento, comprensión y entendimiento; b. La mayor parte es investigación por disciplinas; c. En biología predomina la investigación descriptiva y no dinámica; d. Gran parte del conocimiento no es aplicable a la conservación; y e. La relación entre conocimiento y manejo se da a través de la ruta del Plan de Manejo, pero es insuficiente.
- Sobre los procesos sociales de la investigación: a. Las tensiones entre las poblaciones locales y el Estado se expresan en desconfianza de los locales hacia investigadores e instituciones de investigación; b. La investigación es vista como un proceso extractivo, que no aporta al bienestar local; y c. El conflicto social y armado agudiza lo anterior.
- Sobre el flujo y manejo interno de la investigación: a. Pocos productos de la investigación están disponibles en las áreas de conservación; b. Los bancos de información existentes en relación con estas investigaciones son frágiles; y c. La información técnicamente organizada responde poco a las necesidades de los usuarios.
- Sobre los procesos institucionales de la investigación: a. Las Organizaciones no Gubernamentales han adelantado procesos más relevantes para el manejo; b. Los acuerdos con organizaciones sociales son mínimos; c. La comunidad académica ha tenido relaciones esporádicas con las áreas protegidas, vía investigadores particulares, con visión de corto plazo; y d. Hay pocas alianzas de largo plazo para estos fines.
- Sobre la administración de la investigación en las áreas protegidas: a. La gestión de la UAESPNN se centra en los permisos, con un frágil seguimiento centrado en el manejo del material biológico recolectado; b. Los convenios responden más a la demanda y no a prioridades, sin existir claridad sobre los convenios estratégicos requeridos por la Unidad; y c. La financiación de la infraestructura existente es incierta.

En términos generales, se estima que la Unidad afronta dos **retos** en relación con las investigaciones: Hacer que la investigación sea más eficiente respecto a los procesos de la conservación, y aumentar la legitimidad social de la investigación a nivel local y nacional.

**Mayor eficiencia respecto a conservación.** Conseguir eficiencia en función de los objetivos de conservación y manejo, requiere considerar criterios como los siguientes: a. El conocimiento debe ser pertinente, ya que debe mejorar la comprensión sobre éste, incluyendo las consecuencias de las acciones humanas; y b. Las ciencias biológicas permiten conocer y describir mejor los objetos de la conservación, mientras la ecología integradora posibilita la construcción de los objetivos sociales de la conservación, para lo cual es necesario combinar los aportes de la ecología analítica con los de la ecología sistémica.

En la propuesta de Franco y otros (2003), se propone una agenda de once líneas temáticas, que ilustran la variedad de campos para los cuales se requiere una estrategia que les dé fundamento y continuidad.<sup>12</sup>

**Mayor legitimidad ante comunidades.** Los problemas de legitimidad no solo condicionan la posibilidad de la práctica científica, sino que están en la raíz de los obstáculos a la conservación. Esto implica reconocer la condición pluriétnica del país, que exige, a su turno, la valoración de una construcción colectiva de conocimiento, a partir de un diálogo intercultural. En términos más generales, se afirma que las ciencias de la conservación necesitan ser complementadas con construcciones sociales de sistemas de conocimiento e interacción que le den sustento (Franco y otros, 2003).

**Vínculo estrecho de la Unidad con los institutos de investigación.** Los objetivos nacionales de conservación plasmados en el SPNN y en el SINAP distan de estar en el centro de la gestión de los institutos de investigación especializados del SINA. Si bien existen acuerdos entre la Unidad y dichos institutos (Humboldt, Pacífico, Invemar y Sinchi) todos los frentes de trabajo de la primera pueden y deben ser reforzados con aportes sistemáticos de los segundos, que es deseable que partan de una definición conjunta de prioridades y se mantengan en forma estable y sistemática en el tiempo, con provisiones presupuestales adecuadas.

### 3.4 El estado de la educación y sus retos

La Unidad cuenta con diferentes documentos que deben servir de base para su estrategia de educación. Pachón, Montero y Molano (2003) presentan el planteamiento conceptual más elaborado sobre el tema, cuyo desarrollo se preveía iniciar en estos últimos años. En el documento de Fiori (2005) se resumen los avances en la ejecución de las acciones educativas, realizadas a través del proyecto de Fortalecimiento Institucional. La apreciaciones de esta sección se basan en estos dos documentos.

La Unidad diferencia cuatro audiencias para su oferta educativa: Educación para los visitantes; educación para los pobladores de las áreas de influencia; educación formal en los centros educativos ubicados en la zona de influencia de los parques nacionales; y educación y capacitación para la opinión pública.

El diagnóstico general de la situación de la educación en las áreas protegidas indica notables fragilidades y vacíos en los alcances del trabajo en este campo, los cuales se pueden resumir en las siguientes apreciaciones generales (Pachón, Montero y Molano, 2003):

- El programa de educación se ha desarrollado mediante acciones de capacitación particulares para cada área protegida y su zona de influencia,<sup>13</sup> las cuales han aportado elementos y herramientas metodológicas y estratégicas en el campo educativo y ambiental válidas para el contexto social y biofísico, pero han sido puntuales y de corto plazo, sin un proceso articulado a los marcos de la política institucional.

---

<sup>12</sup> 1. Representación de ecosistemas en los Sistemas y en las Áreas Protegidas, 2. Dinámica de los ecosistemas, 3. Conectividad biológica en el paisaje, 4. Restauración Ecológica, 5. Caracterización del contenido de biodiversidad (en el nivel de especies) en las Áreas Protegidas, 6. Uso de la biodiversidad y efecto del uso sobre poblaciones y/o conjunto de especies, 7. Historia ambiental, 8. Percepción y valoración cultural del territorio, 9. Institucionalidad, políticas y control social del territorio de las áreas protegidas, 10. Valoración de biodiversidad y servicios ambientales, y 11. Impacto de políticas y obras de desarrollo.

<sup>13</sup> Se ha trabajado en Educación formal (Proyectos Ambientales Escolares PRAE y Proyectos Educativos Institucionales PEI); Apoyo a la conformación de grupos de base; Talleres técnicos de manejo ambiental (ciencias naturales y ecología, formulación de proyectos, lombricultura y manejo de residuos sólidos, entre otros); Elementos de gestión (Planes de Ordenamiento Ambiental, Comités técnicos interinstitucionales y Convenios); Actividades en jornadas ambientales (Fechas ecológicas, Visitas con grupos ecológicos y video foros), con Comunidades de base (campesinas, étnicas, colonos, pequeños productores y pescadores, entre otros), Comunidades educativas (directivos, docentes, padres de familia y estudiantes), Instituciones (ONG, Corporaciones Autónomas Regionales CAR, Unidades Municipales de Asistencia Técnica UMATA, Alcaldías Municipales, Gobernaciones e Institutos descentralizados), Funcionarios, Contratistas y Visitantes de las áreas y sus zonas de influencia.

- Existe al interior de la Unidad un desconocimiento y confusión de tipo conceptual y metodológico sobre lo educativo, desde el punto de vista de las concepciones, apreciaciones y desarrollos sobre pedagogía, didáctica, ambiente, visión sistémica y participación. No se están construyendo procesos educativos trascendentes, que dimensionen los modelos pedagógicos – didácticos a ejecutar con los grupos humanos de las áreas y de sus zonas de influencia.

Con los procesos educativos se espera hacer aportes a la construcción de una ética ambiental desde la transformación personal, con sentido de pertenencia e identidad territorial y cultural. En forma específica, la Política de Participación Social en la Conservación “Parques con la Gente” establece que la educación ambiental debe garantizar una participación amplia, deliberada, consciente y responsable de la ciudadanía en la preservación de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes ambientales y en general en la gestión ambiental. Además, se espera que juegue un papel protagónico en la construcción de alternativas de desarrollo sostenible y contribuya a generar las condiciones para que la sociedad civil adquiera cada vez más capacidad de incidencia en el acto de gobernar (Fiori, 2005).

El documento conceptual señalado, argumenta que el reto educativo derivado de la Participación Social en la Conservación a nivel institucional es “incidir en la formación de un ser humano participativo, respetuoso por el otro y su entorno, con visión integral y con capacidad de interacción con otros seres humanos en contextos y estructuras organizativas locales, regionales, nacionales e internacionales”. En concepto de Pachón, Montero y Molano (2003), “se trata de formar personas para la solución de conflictos por uso inadecuado y ocupación de las áreas protegidas y sus zonas de influencia”. Esta formación exige comprender el impacto causado por las formas de uso convencional sobre las dinámicas eco-sistémicas y lograr una valoración de dichas prácticas, considerando a la vez modelos de usos alternativos, con criterios de sostenibilidad.

La atención a este reto educativo se sustenta en consideraciones conceptuales como las siguientes (Pachón, Montero y Molano, 2003):

- Es necesario partir del reconocimiento de los proyectos culturales de cada región y del país en general, para construir y aportar políticas y planes educativos.
- La educación en las áreas protegidas debe tener como fuente los conocimientos y las acciones que se generan en las comunidades y que están por lo general fuera del currículo escolar de la mayoría de las instituciones educativas formales.
- Antes que generar un programa educativo, todas las acciones de gestión que se vayan construyendo y consolidando en las áreas y sus zonas de influencia deben ser concebidas considerando una función educativa.
- El pedagogo en las áreas protegidas no es un agente dador de conocimiento, sino un agente más en el descubrimiento de concepciones, que propicia espacios.
- En consecuencia, la pedagogía es un elemento para la ruptura de paradigmas de enseñanza – aprendizaje, en donde el espacio entre la escuela y el entorno socio – cultural se da un ambiente de diálogo y comprensión de los diferentes saberes interactuantes.
- La base de la pedagogía es el individuo, su grupo social, y su razón de ser es la comprensión de algunas inquietudes inherentes al mismo. El desarrollo de “valores” permitirá incidir en la formación de un ser humano con fundamentos participativos, críticos y propositivos. Así, se puede construir conjuntamente unos modelos pedagógicos acordes a las realidades, necesidades y expectativas de las localidades y regiones.

- La pedagogía y la didáctica aplicadas en la Unidad, deben ser vistas de manera integral o sistémica, por ser el ambiente un sistema en interacción permanente de factores naturales, sociales y culturales, que le confieren dinamismo, fluidez e interacción al mismo sistema ambiental. A su vez, deben provenir del conocimiento de los grupos sociales, sus dinámicas socio-culturales y su relación con el entorno natural. La aplicación pedagógico-didáctica en la gestión de las áreas protegidas se debe orientar a la búsqueda de elementos psicoafectivos, educativos, étnicos y socio-culturales, que permitan abordar las estrategias educativas en forma acorde con estas realidades.

Con esta labor se buscaría mejorar la gestión ambiental de la Unidad en torno a su misión y a la creación de una “masa crítica” social que logre objetivos a corto, mediano y largo plazo.

El Proyecto de Fortalecimiento Institucional orientó su componente educativo con los siguientes objetivos específicos derivados de las directrices de la política de “Parques con la Gente” (Fiori, 2005):

- Cualificar a los actores sociales en los procesos de participación social en la conservación: en los espacios de intercambio de saberes, en el fortalecimiento organizativo y en la formación de líderes ambientales presentes en los parques nacionales y en sus zonas de amortiguación.
- Divulgar y sensibilizar a los actores sociales sobre los objetivos de conservación de las áreas protegidas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales, los programas y las políticas ambientales.
- Sensibilizar y movilizar a los ciudadanos como aliados de la conservación en torno a la conservación, valoración y uso sostenible de la biodiversidad presente en los parques nacionales.

Los retos en educación se relacionan con la necesidad de una estrategia transversal, la acción en zonas urbanas, con la reducción de la brecha entre lo conceptual y las prácticas efectivas, y en la estabilidad de la financiación.

**Una estrategia transversal.** Los documentos elaborados para sustentar la estrategia de educación de la Unidad, dan argumentos conceptuales que justifican su concepción como una estrategia transversal. Algunas de las acciones adelantadas en los últimos años representan avances para la estructuración de las acciones educativas con esta perspectiva. Resta, sin embargo, un amplio camino para que la Unidad, el SPNN y las áreas protegidas en general funcionen efectivamente con el fundamento que daría contar con lo educativo como una dimensión integrada a toda la gestión y, en general, a las políticas de la conservación de áreas protegidas en el país. Sólo en la medida en que se reconozca la función central de las acciones educativas se lograrán los cambios de actitud en los funcionarios, en los visitantes y en el público general, los que, por su parte, permitirán el arraigo creciente de conductas propicias a la conservación, como resultado de la responsabilidad compartida del Estado y los particulares.

**La cobertura en zonas urbanas.** En los documentos de la Unidad relacionados con sus directrices y sus prácticas educativas, limitadas en la acción pero cada vez más elaboradas en la conceptualización, es evidente el énfasis en las zonas protegidas y en las zonas de amortiguamiento como el ámbito de las acciones educativas. Esto es comprensible, pero insuficiente, ya que se deja de lado, o se le da mucho menos atención, a las zonas urbanas, lo cual resulta contraproducente para el cumplimiento de diversos objetivos y retos institucionales. Es recomendable revisar los elementos contemplados para la elaboración de una estrategia educativa, en forma que se dé la necesaria atención a la cobertura de zonas urbanas, con esta clase de contenidos y metodologías educativas que hacen énfasis en la conservación de áreas protegidas.

**Reducir brecha entre lo conceptual y las prácticas efectivas.** Es necesario reducir la distancia existente entre los planteamientos conceptuales y las prácticas que en efecto se tienen, en forma que se cuente con una estrategia conceptual sólida, pero lo suficientemente concreta y específica para evitar caer en aproximaciones teóricas que no redundan en cambios de actitud, de conducta y en las relaciones interpersonales e interinstitucionales. La flexibilidad en las aproximaciones del trabajo educativo, la adecuación a las particularidades regionales y de cada área en conservación, con sus respectivas comunidades, y la creación de instancias efectivas de coordinación al interior de la Unidad, son algunos de las medidas o líneas de acción que permitirían consolidar procesos educativos pertinentes, oportunos y en la escala requerida. Seguramente se podrá construir a partir de los avances logrados en estos sentidos.

**Estabilidad en la financiación.** Los retos existentes a nivel de la educación para la conservación de las áreas, en particular la incorporación de estos temas en forma sólida en los planes estratégicos y de manejo de cada área protegida, ponen en evidencia la necesidad de profundizar en la estimación de requerimientos de financiación en la Unidad.

### 3.5 El estado de la capacitación y sus retos

Diagnósticos realizados en 2001 indicaban que con frecuencia los funcionarios de la UAESPNN se sienten sin las destrezas, el entrenamiento ni la capacitación suficientes para el ejercicio de sus cargos (UAESPNN, 2004). Algunos de los factores que lo explican son: la variedad de temas que le competen a la Unidad<sup>14</sup>, el nuevo enfoque centrado en una estrategia de “construcción del ordenamiento territorial” (co-gestión concertada del territorio) con la posibilidad de esquemas de co-manejo con las comunidades, y la falta de una amplia estrategia de capacitación. Esto hizo que la Unidad fuera cada vez más consciente sobre la imperiosa necesidad de contar con una estrategia de capacitación institucional, la cual fue formulada en los últimos dos años.

En la formulación de la estrategia de capacitación, la Unidad tuvo en cuenta demandas originadas en sus definiciones de política y en su misión, así como demandas estructuradas a partir de los procesos estratégicos que realiza la UAESPNN y demandas no estructuradas originadas en diferentes niveles de la gestión de la Unidad.

El plan de capacitación se propone conseguir que los funcionarios de la entidad alcancen una mayor capacidad de aprendizaje y de acción, en función de lograr la eficiencia en el cumplimiento de la misión institucional. Para esto, en el plan se estima necesario desarrollar una concepción holística de la gestión y dotar a los funcionarios con las herramientas necesarias para la planeación y para la gestión.

El proceso de capacitación/formación propuesto tiene un enfoque de diálogo, de escuela abierta, con uso intensivo de los medios de comunicación disponibles. Se plantea como semi-presencial y tutorial, y se espera que sea integrador y pertinente. Además debe facilitar la socialización, a partir de la reflexión de la condición humana. Por lo anterior, tiene que contar con un énfasis ético y rescatar el saber institucional, fundamentando una actitud crítica e investigativa, y formando estrategias.

La propuesta de capacitación resalta criterios como: Coherencia, en el sentido que el discurso obedece a la práctica; integralidad, para procurar una formación holística; participación democrática, con el objeto de procurar equidad, reconocimiento y vinculación de todos los sujetos sociales (etnias, géneros y generaciones); y pertinencia, con contenidos de conocimiento significativo y pertinencia institucional y social.

<sup>14</sup> Entre los temas se incluyen: fundamentos epistemológicos, ética de la conservación, política y legislación, sistemas bio-geofísicos, sistemas socio-culturales, sistemas económico-productivos, gerencia en áreas protegidas y técnicas de apoyo.

El plan diferencia entre capacitación, formación y educación en los siguientes términos: capacitación, cuando el proceso genera cambios a nivel de las prácticas; y formación si se orienta a cambios en actitudes -principios y valores-. Al buscar un cambio cultural se está en un proceso educativo.

Se propone a la Subdirección Administrativa y Financiera como la instancia que garantice la articulación entre los esfuerzos de capacitación emprendidos por la Unidad, en la medida en que recibe apoyo de diversos proyectos o programas de cooperación nacional e internacional, y cada uno dispone de recursos destinados a la capacitación de los funcionarios o de los contratistas. Además, el plan estima necesario la sistematización del proceso de formación / capacitación a través de memorias de cada evento que se haga.

Los retos de capacitación se centran en la pedagogía para integrar la Unidad, en la actualización permanente y en las relaciones interinstitucionales.

**Pedagogía para integrar la Unidad.** Diversos factores le dan una especial complejidad a la gestión de la Unidad: La variedad de temas que están incluidos en sus funciones (conservación, educación, eco-turismo, sistemas productivos, entre otros); los niveles de trabajo que debe abordar (internacional, nacional, territorial y local); la diversidad de relaciones interinstitucionales (oficiales, privadas, multinacionales, bilaterales); y la necesidad de mantener en el tiempo la ejecución de políticas en forma consistente. Esa complejidad hace particularmente importante conseguir la debida coherencia y articulación en la gestión de las diversas instancias de la Unidad, en forma que su proyección social tenga el mayor impacto y efectividad. Un elemento indispensable para ello reside en la solidez de sus líneas de acción a nivel de capacitación de funcionarios y de otros agentes sociales partícipes en la ejecución de las políticas del SPNN y del SINAP en general. La solvencia pedagógica de la oferta de capacitación es crítica para asegurar que ésta sea pertinente y oportuna, y que sus efectos esperados se mantengan en el tiempo.

**Actualización permanente.** Esa misma complejidad, unida tanto a la rotación del personal como a la continuidad de algunos funcionarios, exige que las acciones de capacitación se diseñen con un componente de actualización que se garantice en la mayor medida posible. Esto depende a su vez de la voluntad política en el nivel directivo y del compromiso de quienes requieran beneficiarse con la oferta.

**Relaciones interinstitucionales.** Dados los niveles de especialización de otras entidades oficiales y privadas en temas ajenos a la conservación y a otros aspectos que se necesitan tratar para que esta sea viable, es básico prever y darle relevancia a un componente de capacitación dirigido a esos otros agentes externos a la Unidad. La co-responsabilidad y eventualmente la co-gestión lo exigirán aún más.

### 3.6 Valoración de los servicios ambientales y sus retos

La Unidad le ha dado cada vez más atención al análisis de los servicios ambientales provistos por el SPNN y las áreas protegidas en general. En gran medida lo ha hecho como parte de su estrategia de financiación. La expectativa general es lograr un reconocimiento mayor de los aportes de estas áreas al bienestar de la sociedad colombiana e internacional.

Uno de los ejercicios más destacados en esta perspectiva es el trabajo de Carriazo, Ibáñez y García (2003), que centra la atención en tres servicios ambientales, considerados los más significativos en términos económicos: conservación para la oferta de agua, oferta de paisaje y espacios para recibir ecoturismo, y captura de dióxido de carbono como factor de regulación del clima. A continuación se destacan las principales conclusiones del estudio.

- El presupuesto de la Unidad no guarda correspondencia con los servicios ambientales brindados por el sistema de parques nacionales al país, ya que no llega a representar 15% del valor estimado de los servicios.
- Un porcentaje significativo de los recursos hídricos del país es protegido por el SPNN. El agua para el consumo de más de 18 millones de habitantes del país depende directamente de estas fuentes, de dieciséis de los cincuenta y un parques.
- Los beneficios mensuales por consumo de agua potable ascienden a \$32 mil millones. La regulación hídrica y el aumento de caudales significan disponibilidades a pagar equivalentes a \$708 mil millones y \$91 mil millones, respectivamente (las cifras corresponden a precios de 2002).
- En los últimos años, anualmente un promedio entre 400.000 y 500.000 personas visitaron los parques. La disponibilidad a pagar anual para el total de visitantes al SPNN varía entre \$2.3 y \$6.9 mil millones.<sup>15</sup>
- La conservación de sumideros de carbono significaría beneficios por hectárea protegida entre US\$297 y US\$891. La posibilidad de acceder a dichos beneficios depende de la inclusión de los sumideros de carbono en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL).
- Los autores hacen las siguientes recomendaciones para aumentar los ingresos financieros de los parques:
  - Ajustar el sistema de transferencias del sector eléctrico a las entidades ambientales,<sup>16</sup> reconociendo los aportes del SPNN mediante un porcentaje a la UAESPNN.<sup>17</sup>
  - Incluir en la reglamentación de la tasa por uso de agua la estimación del aporte del recurso hídrico de las áreas protegidas del SPNN, asignando a la UAESPNN los recursos que por este concepto se recauden.<sup>18</sup>
  - Aumentar el cobro por la tarifa de acceso a los parques naturales y mejorar el cobro por otras actividades recreativas para aumentar los ingresos por ecoturismo.<sup>19</sup>
  - En la medida en que la estimación de los beneficios contemplados por el estudio son una primera aproximación, los autores estiman necesario adelantar estudios de valoración directa, para estar en condiciones de definir valores más exactos que, a su turno, permitan definir los cobros por servicios. Una opción sugerida es seleccionar parques representativos de cada región y llevar a cabo una valoración completa.

En relación con los servicios ambientales prestados por las áreas del SPNN, el costo de oportunidad que tales territorios representan para las finanzas de los gobiernos municipales, es un aspecto que merece atención y que ha sido poco estudiado. Galán y Tabares (2004) presentan algunas reflexiones sobre las compensaciones económicas que sería deseable considerar otorgar a los municipios por el servicios ambiental que prestan a la nación con las áreas protegidas nacionales que están ubicadas en sus territorios. Se destacan las siguientes conclusiones, como elementos a considerar por la Unidad en su plan estratégico, en la medida en que una relación de cooperación de

<sup>15</sup> Comprende sólo los beneficios por recreación general, de 25 opciones de actividades recreativas y, por ello, son un límite inferior de la estimación de los beneficios totales anuales.

<sup>16</sup> Se estima que el 30% del sistema de generación eléctrica del país depende de aguas del SPNN.

<sup>17</sup> La Unidad ha hecho propuestas dirigidas a incluir este tipo de ajustes a través de normas como la ley de agua, pero ha tenido una fuerte resistencia de las corporaciones y de los generadores.

<sup>18</sup> La normatividad ha avanzado en este sentido, como resultado de la gestión de la Unidad y el MAVDT, hasta el punto que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá está en proceso de transferir a la UAESPNN recursos por este concepto. Sin embargo, persiste la polémica con las corporaciones sobre quién debe recibir estos recaudos.

<sup>19</sup> Resoluciones recientes representan avances de la Unidad en este sentido (Carriazo y otros, 2003).

ésta con los municipios donde están ubicados las áreas protegidas nacionales es básica para su sostenibilidad:

- Los más de 190 municipios del país con áreas protegidas nacionales tienen un costo de oportunidad, por los ingresos de impuesto predial que dejan de percibir por estos territorios.
- Es razonable plantear la compensación de parte del Gobierno Nacional a los municipios por una suma equivalente al impuesto predial que devengarían si existiera el cobro por tales áreas en parques nacionales.
- Una estimación preliminar de ese costo de oportunidad arroja una cifra entre \$2.900 a \$7.900 millones, según los supuestos que se adopten en los cálculos.
- Los traslapes existentes entre parques nacionales y resguardos indígenas implican que los montos con los que potencialmente se debería compensar a los municipios serían menores a estas estimaciones, en la medida en que no podría haber doble tributación.
- En principios se pueden contemplar cuatro opciones para efectuar una posible compensación: a. Creación de sub-cuenta en el Fondo Nacional Ambiental -FONAM; b. Participación en el Fondo Nacional de Regalías -FNA; c. Porcentaje en el Sistema General de Participaciones; d. Participación de la Unidad en la sobretasa ambiental o en el porcentaje del predial que se transfiere a municipios y corporaciones.

Los retos frente a servicios ambientales se centran en mayor conocimiento, la integración creciente a los mercados, la equidad en la distribución de los beneficios y en el fortalecimiento de los instrumentos y medios.

**Mayor conocimiento.** El estudio de Carriazo, Ibáñez y García (2003), y los estudios y análisis realizados para el otorgamiento de concesiones de parques para su aprovechamiento ecoturístico (Lizarazo, 2004 y sin fecha), evidencian la necesidad de ahondar en la comprensión, en particular a nivel cuantitativo y económico, de los servicios ambientales brindados por el SPNN y de las capacidades de carga de los parques específicos. La profundización en los estudios permitiría sustentar en mayor medida las negociaciones que la Unidad está llamada a seguir haciendo, para que a través de su presupuesto la Nación –de manera directa o indirecta- reconozca los servicios ambientales brindados por las áreas del Sistema de Parques, al igual que la sociedad en general vía el pago de bienes como el agua o servicios como el turismo. Es prudente seguir la recomendación de Lizarazo, en el sentido de ser selectivos en las áreas al profundizar en los estudios.

**Integración creciente a los mercados.** La integración a los mercados se puede presumir que se irá dando de manera creciente, más aún a medida que se vaya viendo la magnitud de los recursos económicos que se pueden asociar a la oferta de servicios ambientales por las áreas en conservación existentes y que se vayan integrando al Sistema. El mayor vínculo con los mercados abre posibilidades y riesgos. La forma de aprovechar las primeras y prevenir los segundos es generar información que sustente en forma más sólida las decisiones, y crear o hacer operativas las instancias de consulta y de concertación con los diversos intereses que concurren en torno a estas áreas.

**Equidad en la distribución de los beneficios.** Los beneficios económicos y no económicos derivados de los servicios ambientales, conforme a acuerdos internacionales suscritos por Colombia, deben ser distribuidos de manera justa y equitativa. Las comunidades locales, los municipios, los departamentos, los empresarios con los cuales establezca acuerdos la UAESPNN, las Corporaciones Autónomas y la Unidad misma, son los principales protagonistas a tener en cuenta en el cumplimiento de estos compromisos. Otros actores son los centros de investigación y la comunidad del país en general, en ocasiones de manera menos directa, pero no por eso no menos importante.

**Fortalecimiento de los instrumentos o medios necesarios.** Se necesitan reformas legales y avances operativos que permitan la aplicación de instrumentos existentes y el diseño de nuevos esquemas valoración económica para la gestión, en función del reconocimiento de los servicios ambientales brindados por las áreas y de la generación de una sostenibilidad financiera para el SPNN. Ante todo, es indispensable conciliar los intereses de la Unidad con los de instituciones como las Corporaciones Autónomas, relacionados con estos temas, ya que existen marcadas diferencias de interpretación sobre el destino de los recursos captados por concepto de servicios ambientales.

### **3.7. Los sistemas productivos y los Sistemas Sostenibles de Conservación (SSC) y sus retos<sup>20</sup>**

La validación y extensión de SSC que permitan la ejecución de prácticas productivas en territorios donde sea central el cumplimiento de objetivos de conservación de áreas protegidas, es una de las funciones que la Unidad deberá asumir cada vez más, en forma directa o, en especial, a través de acuerdos con otras entidades. Entre las razones fundamentales para que esto sea así se destacan las siguientes:

- Así lo requieren el enfoque de “Parques con la Gente” bajo el cual funciona la Unidad en la actualidad y, en general, visiones que superen la noción de manejo de las áreas protegidas desde la perspectiva del control y vigilancia.
- Entre 20 y 30% de los territorios de las áreas protegidas nacionales se traslapan con territorios de comunidades indígenas y de negritudes. Estas comunidades, por lo general, tienen prácticas productivas ambientalmente sostenibles, pero sus dinámicas demográficas y su creciente relación con la cultura dominante seguramente significarán cambios de visión y de expectativas, que eventualmente pueden exigir apoyos técnicos y económicos para mantener manejos sostenibles. Se requiere entonces un aprendizaje y una cooperación entre tales comunidades y el resto de la sociedad.
- Los planes de manejo de las áreas protegidas nacionales tienen que prever acciones para sus respectivas áreas de amortiguamiento. Uno de los ámbitos de gestión básicos de estos planes es el trabajo con las comunidades que presionan y ponen en riesgo la sostenibilidad de las áreas, en función de mejorar sus condiciones de vida.
- La variedad de categorías contempladas para integrar el SINAP, diferentes a las nacionales, incluyen diversas áreas o territorios en los cuales la combinación de objetivos de conservación y de producción son un propósito aún más crítico que en el caso de las áreas del SPNN.

En consecuencia, como parte de su estrategia institucional, la Unidad se plantea “el ordenamiento de formas de producción o extracción bajo criterios de sostenibilidad, orientando sus acciones a apoyar mecanismos de conservación de biodiversidad, el suelo y las fuentes hídricas; minimizar procesos de fragmentación y/o potenciar usos y adaptaciones del hombre con su entorno que complementan los ecosistemas en algunas zonas, buscando consolidar propuestas de desarrollo social en armonía con el medio natural” (Rojas, 2005).

El proyecto Ecoandino, que viene ejecutando la Unidad en el último lustro, es la experiencia más sistemática y de mayor proyección, contemplada para responder a esta clase de necesidades

---

<sup>20</sup> Esta sección se basa en planteamiento expuestos en el informe de Rojas (2005), que presenta los avances del proyecto Ecoandino.

generales del Sistema de Parques y del SINAP en general. La ejecución del proyecto<sup>21</sup> sirve de instrumento para el cumplimiento de la política de la Unidad, como parte del componente de la ruta de los Planes de Manejo de las áreas protegidas, y de instrumento operativo del SINAP y de los sistemas regionales que lo conforman (SIRAP). La estrategia de SSC se establece como complemento del manejo que debe hacerse del territorio, con miras a conservar los valores ambientales existentes.

El desarrollo del Proyecto Ecoandino y otros esquemas de SSC están inmersos en el modelo de planificación del SPNN. La ruta de plan de manejo tiene como referente de trabajo el área protegida y su zona de influencia, y la estrategia de los SSC tiene por objeto de trabajo, principalmente, la zona de influencia del área protegida.

La Unidad ha orientado este tipo de proyectos al ordenamiento ambiental del territorio a partir de la planificación de fincas y cuencas, abriendo oportunidades al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las zonas de influencia de los PNN. La planificación predial y de cuencas para el ordenamiento ambiental del territorio, es considerada por el proyecto Ecoandino como “un proceso dinámico que implica el análisis, discusión y concertación con las comunidades sobre las ventajas y desventajas del uso y manejo actual del territorio o de los modelos productivos que se van a implementar”. Así mismo, esta visión de planificación es enfocada desde la teoría de sistemas que, se considera, ayuda a entender las interacciones entre los recursos de la familia, el predio, la vereda y la región, y la intervención sobre estos.

El proyecto centra su atención en los grupos de familias campesinas e indígenas, que constituyen grupos de trabajo, bajo cuya responsabilidad está la formulación y ejecución de proyectos temáticos integrales. A cada grupo de trabajo lo apoya un equipo facilitador, con experiencia en procesos de participación social, orientados a la conservación, la producción sostenible y el ordenamiento territorial. Los facilitadores hacen parte de un grupo multidisciplinario en cada área protegida del SPNN, integrados también por los funcionarios de la Unidad y de las instituciones cooperantes.

La metodología permite a las comunidades reconocerse bajo situaciones, necesidades y expectativas comunes, e integrar estructuras de liderazgo comunitario que involucran y asignan responsabilidades a varias personas. Los elementos conceptuales comprenden visión macro y micro, visión sistémica e integral, participación y concertación, y consenso; aspectos cualitativos y cuantitativos, flexibilidad, interinstitucionalidad y monitoreo para la autorreflexión; autogestión de las comunidades para el proceso de planificación y ordenamiento de fincas y cuencas, fortalecimiento organizacional y seguridad alimentaria; y ordenamiento ambiental del territorio y uso racional de los recursos naturales. La metodología contempla, además, un protocolo de evaluación de la estrategia de SSC basado en criterios e indicadores.

De otra parte, los Pactos Socio-ambientales adoptados como parte de este proyecto, reconsideran un punto de llegada del proceso de capacitación, porque reflejan la conciencia ambiental que manifiesta cambios de actitud en los miembros de la comunidad. Los pactos se conciben como herramienta de conservación de mediano y largo plazo, al ser compromisos acordados con el concurso de las familias de los grupos de trabajo.

El cumplimiento de los objetivos del proyecto Ecoandino requiere reforzar y ampliar la participación de instituciones de orden local y regional<sup>22</sup>, buscando darle la mayor operatividad y sustento posible. Consolidar pactos socio-ambientales para la reconversión de sistemas con enfoques sostenibles, exige el compromiso de las instituciones para garantizar recursos que hagan

---

<sup>21</sup> El proyecto Ecoandino tiene seis etapas generales: Socialización del proyecto y sus acciones, Caracterización del entorno natural y social, Análisis de la situación de ordenamiento territorial, Formulación y ejecución de proyectos temáticos integrales, Definición de compromisos y Seguimiento.

<sup>22</sup> Alcaldías, gobernaciones, organizaciones no gubernamentales, autoridades ambientales regionales, resguardos, juntas de acción comunal y estrategias nacionales como Biocomercio y Mercados Verdes.

viabiles dichos procesos y generar articulaciones interinstitucionales para dar vía a propuestas integrales de desarrollo que incluyan, entre otros aspectos, temas de salud y hábitat.

La sostenibilidad de la estrategia implica complementar las acciones relacionadas con la seguridad alimentaria y la generación de ingresos, para satisfacer las necesidades que causan el conflicto ambiental por presiones a los ecosistemas. Ninguna por sí sola es suficiente para satisfacer las necesidades humanas. La experiencia de trabajo con comunidades en el Proyecto Ecoandino confirmó la necesidad de manejar incentivos (subsidios) como apoyo a las comunidades relacionadas con procesos de desarrollo y conservación, y dejó en evidencia que éstos son elementos que pueden potenciar procesos sociales, siempre y cuando no generen dependencia o se conviertan en el centro de las dinámicas sociales emprendidas.

Las líneas de trabajo dirigidas a generar alternativas productivas que mejoren la calidad de vida de los pobladores próximas a las áreas protegidas, en forma que se contribuya a su conservación, afrontan en estos momentos dos retos generales: consolidar lo existente y generar una capacidad de respuesta que atienda la demanda potencial por esta clase de apoyos de parte de las entidades oficiales.

**Afianzar lo existente.** Es bien sabido que la consolidación de proyectos relacionados con la conservación toma tiempo, en particular las iniciativas que requieren la activa participación de las comunidades beneficiarias. Se puede afirmar que proyectos como el Ecoandino se encuentran en sus primeras fases de afianzamiento, en especial las organizaciones vinculadas a estos esfuerzos. El fortalecimiento y la continuidad de tales iniciativas demanda de la Unidad la mayor articulación posible de las diversas acciones que emprende en este campo y en campos afines, en condiciones de contribuir a estos fines, como el programa de planes de negocios, las líneas de investigación e instrumentos como el Fondo para la Áreas Protegidas.

**Responder a la magnitud de la demanda de apoyo.** Las coberturas logradas hasta el momento con intervenciones como el Ecoandino son todavía bastante limitadas, en comparación con el número de familias que están en las áreas protegidas o en sus zonas de amortiguamiento, que adelantan prácticas productivas contraproducentes para los objetivos de conservación. Además, situaciones como las generadas por la existencia de cultivos ilícitos en las áreas protegidas y por las presiones que afrontan las comunidades de indígenas y de negros como efecto del conflicto en las regiones, hacen que resulte aún más apremiante la necesidad de disponer de planteamientos mediante los cuales se esté en condiciones de atender la demanda en la escala de cobertura y con la continuidad en el tiempo que se requiere. La estructuración de un SINAP operante y más sólido aumentará las demandas por esta clase de apoyos institucionales.

El avance hacia niveles de cobertura poblacional y en el tiempo en las escalas necesarias, dependerá en medida definitiva de la responsabilidad y el compromiso que asuman otras instituciones, públicas y privadas y desde el nivel internacional hasta el local. Las labores de asistencia técnica, acompañamiento en general, establecimiento de líneas de crédito e investigación, y comercialización, entre otras necesarias para tener SSC en la mayoría o en la totalidad de las unidades productivas y cuencas relacionadas con las áreas protegidas, definitivamente exigen un aporte sustantivo de esas otras agencias. La Unidad tiene esto claro y por eso el éxito de aspectos críticos de los planes de manejo en estas materias se evaluará por la medida en que logre vincular a tales agentes. Para ello, debe empezar por tener un planteamiento elaborado para el conjunto de las poblaciones que ejercen o pueden llegar a ejercer presión en las áreas protegidas o en sus zonas aledañas, con estrategias e instrumentos de gestión claros. Con este tipo de análisis de conjunto será posible tener precisiones a nivel de necesidades de financiación y de recursos en general, es decir, ahondar en la estimación de costos de la estrategia de financiación, así como claridad sobre los desarrollos necesarios en investigación y tecnológicos.



## **4. La institucionalidad con efectos en áreas protegidas**

---

En esta sección se presentan algunas consideraciones sobre la institucionalidad que hace posible la existencia de las áreas protegidas. En primer término se introduce el concepto del SINA, y luego se centra la atención en las entidades especializadas en estas materias, en particular la Unidad. Se finaliza aludiendo a los retos que afronta la institucionalidad.

### **4.1 Enfoque de Sistema Nacional Ambiental (SINA)**

La innovación principal de la reforma a la institucionalidad ambiental contenida en la ley 99 de 1993 fue concepción como SINA, que se planteó como la integración de la normatividad, las entidades del Estado, las organizaciones comunitarias y no gubernamentales, las fuentes y recursos económicos, y las entidades encargadas de la investigación y el desarrollo tecnológico, en relación con los propósitos asociados con el desarrollo sostenible del país. El sistema se articula en un esquema que se fundamenta en las autoridades ambientales (Ministerio, Corporaciones, Parques Nacionales) y territoriales (departamentos, municipios, Entidades Territoriales Indígenas), pero debe garantizar la participación efectiva de las restantes entidades oficiales asumiendo sus responsabilidades ambientales y la ciudadanía, incluidos sectores empresariales y organizaciones sociales.

El cumplimiento de los objetivos del SPNN se beneficiaría de la existencia de un SINA operante en su conjunto, con una presencia territorial coordinada. De igual forma, el SINA, en el caso particular de la conservación, se consolidaría a través de un SPNN asumido como una responsabilidad compartida de particulares y el Estado. Esto exige que la Unidad logre crear espacios y establecer relaciones interinstitucionales que propicien la concurrencia de la variedad de actores llamados a hacer viable la existencia en el tiempo y el espacio del SPNN y del SINAP en general.

## 4.2 Las entidades especializadas y sus retos

La institucionalidad oficial especializada en la conservación de áreas protegidas está integrada por el MAVDT, la Unidad, las Corporaciones Autónomas, en especial las de desarrollo sostenible, y los institutos de investigación vinculados al Ministerio. A esa institucionalidad oficial se suma la privada, en la que se destacan las organizaciones indígenas y de negritudes, y las ONG nacionales e internacionales especializadas en el tema. Esta sección centra la atención en la situación organizativa de la Unidad, pero se hacen algunas referencias al papel que las restantes entidades especializadas están cumpliendo y pueden llegar a cumplir desde la perspectiva de un plan estratégico institucional.

El Proyecto de Fortalecimiento Institucional contrató una asesoría para lo que denomina la reingeniería de la Unidad. En el diagnóstico efectuado como parte de esa asesoría, que presenta Remolina Estrada (2003), se resumen las conclusiones en relación con veintinueve macroprocesos diferenciados por los consultores en la gestión de la Unidad.<sup>23</sup> De las conclusiones se destacan las siguientes, por su importancia para lo que sería un plan estratégico de la Unidad, que seguramente tendrán que ser revisadas a la luz de los informes finales del proyecto de Fortalecimiento Institucional:

- Existe una carga de trabajo que en algunas dependencias se observa como excesiva, en parte debido a deficiencias en la organización como la baja sistematización, estandarización y optimización de los procesos actuales, así como por falta de criterio para establecer prioridades en las actividades. También se explica por insuficiente personal, en particular en algunas áreas importantes por ser de tipo misional.
- Aunque se cuenta con avances importantes en los procesos de planeación, se carece de un ejercicio comprensivo de planeación estratégica que integre y oriente las demás herramientas disponibles en la Unidad en este campo. Estos vacíos tienen consecuencias en la carga de trabajo del personal, impiden el debido consenso sobre los valores como organización y los alcances de la gestión, reduce o dificulta la integración entre los temas misionales, y agudiza los efectos de una falta de procesos sistemáticos para la identificación de proyectos para el fortalecimiento operativo. Esto representa un obstáculo al arraigo de una cultura de planeación, a pesar de existir evidencia de los impactos positivos de los esfuerzos de planeación consolidados hasta el momento.
- La comunicación entre los tres niveles (nacional, territorial y local) no fluye adecuadamente. Esto tiene consecuencias serias para el cumplimiento de la variedad de funciones de la Unidad; en particular, afecta el manejo de la información, el trabajo con

---

<sup>23</sup> Se analizan los siguientes macroprocesos: Definición y difusión del propósito y la política de la Unidad, planeación del manejo de las áreas protegidas, conformación de nuevas áreas naturales protegidas, sostenibilidad financiera, ruta de planificación operativa, investigación y monitoreo, control y vigilancia, educación ambiental, ecoturismo, conformación y coordinación de SIRAP, ruta de seguimiento, administración de guarda parques voluntarios, emisión de conceptos, permisos, concesiones y autorizaciones, administración del centro documental, prevención y atención de emergencias, soporte, ejecución presupuestal, contratación, convenios, tesorería y pagaduría, contabilidad, infraestructura física, control de inventarios y activos fijos, administración de personal, apoyo a sistemas, comunicaciones, apoyo jurídico, atención al usuario y control interno.

propósitos compartidos, la articulación de los procesos de planeación, las relaciones interinstitucionales y la proyección de la Unidad hacia la sociedad en general. Al interior de la Unidad se necesitan espacios de participación y reflexión que generen un proceso dinámico de comunicación.

- Existe una ruta de seguimiento que refleja la importancia reconocida a esta función de la gestión y que da base a la planeación. Sin embargo, la efectividad de la ruta se ve afectada, entre otros factores, por la percepción de los funcionarios frente al seguimiento como una tarea que no agrega valor a la gestión por la falta de retroalimentación, la ausencia de una administración por resultados que requeriría un mayor control sobre los compromisos adquiridos y porque el sistema de seguimiento no permite integrar toda la gestión de la Unidad. El sistema de indicadores refleja una imagen parcial de ésta, en la medida que, según los analistas, 80% de la gestión de la Unidad no está incluida en los planes indicativos.
- Existe una brecha importante entre los avances conceptuales de diferentes procesos misionales y su ejecución en terreno. Las estrategias y metodologías definidas todavía requieren complementos con apoyos pedagógicos desde los niveles nacionales y territoriales, en forma que se interioricen planteamientos y directrices que se perciben aún como muy conceptuales.
- Los procesos de planeación y el seguimiento están diseñados para la administración de los recursos de financiación del presupuesto nacional y de fuentes propias, sin incluir recursos de otras fuentes. Esto dificulta la armonización del conjunto de tales procesos, teniendo en cuenta que la Unidad ejecuta un número significativo de proyectos de cooperación internacional.<sup>24</sup>
- La delimitación de nuevas áreas naturales protegidas se hace a partir de criterios técnicos, ecosistémicos, socio-económicos, jurídicos y políticos, y se ha avanzado en la definición de criterios y responsables para su identificación. El interrogante principal frente a la conformación de nuevas áreas tiene relación con la capacidad institucional de la Unidad para administrarlas. Esta inquietud está fuertemente asociada a la capacidad para el control y vigilancia, en virtud de la gran extensión de los territorios de las áreas protegidas en contraste con el limitado número de funcionarios con que cuenta cada una de éstas. En este punto, se señala la frecuente tensión entre el ejercicio de autoridad en procedimientos como decomisos y sanciones, y la expectativa de mantener relaciones de cooperación y trabajo con las comunidades.
- En la conformación y coordinación de SIRAP, como elemento operativo del SINAP, a la Unidad le falta avanzar bastante, en aspectos como las pautas generales para la conformación de los sistemas, las categorías de áreas, la reglamentación en general, el apoyo requerido a nivel local y el acercamiento a los esfuerzos en curso en las regiones. Se percibe en los directivos de algunos parques una cierta dificultad para proyectarse más allá de las áreas bajo su responsabilidad, en forma que contribuyan a la constitución y articulación de los SIRAP.
- La estandarización de procesos presenta avances significativos en algunos campos –rutas de planeación y seguimiento, contratación y ejecución presupuestal, entre otros- pero resta generalizar y consolidar los esfuerzos de estandarización para el conjunto de los macroprocesos de la institución. Esto permitiría superar problemas a nivel de la consolidación y confiabilidad de la información y del cumplimiento de responsabilidades adquiridas. También facilitaría la consolidación de los centros documentales, atendiendo

<sup>24</sup> Remolina Estrada (2003) menciona 28 proyectos de cooperación.

la necesidad de contar con un inventario de la información existente en el nivel central y en las territoriales. En apoyo jurídico, la disponibilidad de lineamientos estandarizados que guíen los procesos jurídicos en las territoriales, permitiría superar una autonomía excesiva que resulta contraproducente para la imagen y la credibilidad de la institución.

- La contratación es un frente de gestión que requiere revisión y rediseño, para optimizar su eficiencia. Es posible mejorar sustancialmente los procesos de selección y negociación con proveedores, las validaciones y tiempos en la elaboración de términos de referencia y en contratación, así como las herramientas y guías para los procedimientos de interventoría y seguimiento. Esta es una de las fuentes de tensión y de dificultades entre los niveles central, territorial y local.
- El control interno se vería beneficiado de las mejoras en varios de los puntos anteriores, o en todos, ya que en este campo se ve la necesidad de mejorar la documentación y la consistencia de la información de los procesos de la Unidad, y emprender acciones sistemáticas y continuas de mejoramiento que permitan establecer una cultura de auto-control y auto-evaluación y, a la vez, reforzar el soporte a nivel territorial.

Carrillo (2003 y 2005) presenta análisis y reflexiones sobre el quehacer de la Unidad y la función de planeación, entre los que se subrayan las siguientes, cuya pertinencia y cuyos alcances también tendrán que ser revisados teniendo en cuenta los documentos finales que el proyecto de Fortalecimiento Institucional genere en relación con el sistema gerencial de la Unidad:

- El concepto de seguimiento en la Unidad está poco desarrollado. Múltiples recursos se manejan de forma reactiva y, a pesar de existir diversos escenarios para la rendición de cuentas, a ésta se le da bajo valor agregado para el fortalecimiento institucional, las decisiones y la retroalimentación del ciclo de gestión. Los funcionarios no valoran los beneficios del seguimiento y es bajo el nivel de auto-evaluación y mejoramiento. En general, se carece de un proceso de seguimiento y retroalimentación de la gestión, en importante medida por vacíos que se derivan de la falta de planes estratégicos y a causa de la reciente adopción de indicadores de gestión.<sup>25</sup>
- La existencia de cierta inercia de la cultura asociada al esquema de intervención institucional de la Unidad es uno de los mayores obstáculos a la incorporación de la planeación dentro del modelo de gestión. En particular, el aislamiento de los jefes de parques y de sus funcionarios en las áreas tiende a generar resistencia a la autoridad institucional, ya que cada jefe interpreta su gestión con excesiva autonomía dentro de las restricciones que le permiten los recursos disponibles, impidiendo la debida cohesión institucional para planificar y funcionar como un Sistema (Carrillo, 2003).
- En teoría, el Plan Estratégico Institucional (nacional, sin elaborar), los planes estratégicos territoriales (regionales, algunos elaborados) y los planes de manejo de los parques (locales, elaborados algunos), componen la base de lo que sería la planeación estratégica de la Unidad. Un eslabón fundamental son los planes territoriales, para afianzar la necesaria articulación de los niveles nacional y local, y asegurar la diferenciación necesaria de las pautas nacionales en las seis direcciones territoriales. Los planes de manejo son percibidos por los técnicos y planificadores de la Unidad como su unidad de planificación.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Según Carrillo (2005), solo desde 2003 se empezó a usar indicadores de seguimiento, en forma coyuntural y remitidos a los planes del gobierno nacional, a los Planes Operativos Anuales (POA), a proyectos y a comités de coordinación. Esta clase de vacíos fueron señalados en el diagnóstico que dio base a la propuesta de reingeniería.

<sup>26</sup> En la actualidad se cuenta con 46 planes de manejo de los 51 que debería haber para cada una de las unidades del sistema.

- Los planes operativos anuales (POA) tienen un papel preponderante, siendo el instrumento organizador y planificador fundamental, pero sin ser un instrumento de cumplimiento de un plan estratégico, y existen deficiencias en la capacidad y en el compromiso para su formulación y su aplicación (Carrillo, 2003).
- Existen los siguientes problemas por resolver en relación con la información, en función de la planeación:
  - Manejo de información relevante y de calidad;
  - Conciliación de los tiempos del medio natural y los ritmos de las decisiones, reduciendo el desconocimiento social de los temas;
  - Definición de prioridades, dados los altos costos del levantamiento y modelamiento de la información necesaria y la escasa disponibilidad de recursos para generarla;
  - Problemas de legitimidad de la Unidad en sus zonas de influencia, por errores legales y normativos que generan conflictos interinstitucionales y de intereses, como traslapes con los resguardos indígenas o con territorios de las comunidades negras (Carrillo, 2003).

Los retos de las entidades especializadas se centran en reformas normativas, en una guía estratégica y en articular los diversos esfuerzos de planificación, en generar una visión compartida de la Unidad, en afianzar el seguimiento y en contar con mayor consistencia entre capacidades, objetivos de desarrollo y oportunidades-amenazas.

**Reformas normativas generales.** Como se puede inferir de la sección anterior y de otras secciones de este documento, diferentes cambios deseables al interior de la Unidad y en aspectos externos a ésta, requieren de una revisión y ajuste detenidos de las normas que rigen el quehacer de la conservación de las áreas protegidas en el país. La Unidad, en particular el proyecto de fortalecimiento institucional, presentan avances significativos en este sentido, que necesitan ser afianzados y redondeados mediante un cuerpo normativo con perspectivas de largo plazo.

**Guía estratégica.** Es indispensable complementar las directrices derivadas de la Política de Parques, con la ejecución de un ejercicio sistemático de planeación estratégica.

**Articular los diversos esfuerzos de planificación.** La articulación de los procesos de planeación adelantados por la Unidad supone contar con el plan estratégico institucional<sup>27</sup>. Una vez se disponga de éste, la Unidad tendría que proceder a complementar los planes territoriales y los planes de manejo de cada unidad de conservación del SPNN, así como definir las directrices de planificación que se contemplen para el SINAP en su conjunto. Los planes operativos y los planes específicos de cada estrategia de gestión que emprenda la Unidad seguirían dentro del esfuerzo por articular la planificación. En paralelo, se tendrá que afianzar los esfuerzos emprendidos para disponer de un sistema de información y de indicadores que sustenten las decisiones y el seguimiento, y la evaluación dentro del sistema.

**Visión compartida de Unidad.** Contar con una visión compartida que parta de una clara definición de valores organizacionales y con unos compromisos que permitan el trabajo conjunto de todos sus funcionarios, es tal vez el mayor reto que enfrenta la Unidad para afianzar sus diversos ámbitos de desarrollo institucional y de cumplimiento de sus objetivos misionales.

**Afianzar el seguimiento.** El sistema de seguimiento requiere ser consolidado, procurando integrar toda la gestión de la Unidad y aumentando los niveles de control sobre los compromisos adquiridos a partir de una “administración por consecuencias” (Remolina Estrada, 2003). En esta

<sup>27</sup> En concepto de Carrillo, disponer de un plan estratégico facilitaría la captación de recursos de cooperación internacional, en la medida que permitiría a estas fuentes y al gobierno nacional definir los nichos de interés de cada fuente, de los aportes nacionales y de las rentas generadas por el sistema.

perspectiva, la Unidad, a través de propuestas como la de Carrillo (2005), cuenta con planteamientos sobre lo que podría constituir un sistema de seguimiento más estructurado para el cumplimiento de las funciones asociadas con los dos ámbitos considerados en su misión: administrar y dar manejo al SPNN y dirigir y coordinar la gestión del SINAP. Carrillo (2005) diferencia tres niveles para la estructuración del seguimiento a la gestión institucional: seguimiento y auto-evaluación, rendición de cuentas y seguimiento a lo más coyuntural de la gestión.<sup>28</sup>

**Mayor consistencia entre capacidades, objetivos de desarrollo y oportunidades-amenazas.** El área de trabajo de definición y difusión del propósito y la política de la Unidad requiere un análisis más sistemático del contraste entre las capacidades institucionales de ésta y de otras entidades, y las oportunidades y amenazas frente a los objetivos de desarrollo de las áreas protegidas del SPNN, en el contexto del SINAP. Con base en este tipo de análisis, la Unidad estaría en mayores condiciones de establecer prioridades en sus diferentes planes (Remolina, 2003).

### 4.3 Otras instituciones y sus retos

La responsabilidad compartida de entidades oficiales y de particulares para el cumplimiento de objetivos de conservación de áreas protegidas en el país, así como el enfoque necesario de política de Estado, exigen una participación mucho más activa en estos temas de parte de las entidades no especializadas y de grupos sociales como los indígenas y las comunidades negras. En los últimos años se han dado avances que pueden propiciar este tipo de vinculación. De una parte el reconocimiento de derechos sobre grandes extensiones de territorio nacional a indígenas y negros, que se ha dado o se ha intensificado en las últimas décadas, crea condiciones favorables al manejo del territorio con base en visiones más armónicas con objetivos de sostenibilidad ambiental. Acuerdos del Ministerio del Ambiente con el Ministerio de Agricultura sientan precedentes importantes, que requieren ahondarse para redundar en beneficio de los objetivos de conservación de las áreas del SPNN y del SINAP en general. Igual sucede, en menor medida, con otras entidades no especializadas.

Los retos de otras instituciones no especializadas comprenden la generación de compromisos con propietarios colectivos y el creciente compromiso institucional.

**Compromisos expresos de propietarios colectivos.** Las amplias extensiones del territorio bajo el estatus de resguardos o de territorios colectivos de comunidades negras, se han mantenido con niveles de intervención que permiten en gran medida su viabilidad ecosistémica. Los planes de vida y otros planes de estas comunidades contienen alusiones a su identificación con el respeto a la tierra y a la naturaleza que se sustenta en ella. Ante las múltiples presiones que otros sectores sociales ejercen y seguramente ejercerán en mayor medida sobre estos territorios, y por las mismas interacciones que las nuevas generaciones de estas comunidades van ampliando con la sociedad dominante, es previsible que las visiones de sostenibilidad y de manejo adecuado de los ecosistemas se tendrán que formalizar cada vez más dentro del contexto de sistemas como el SINAP y los SIRAP. De esta forma se llamaría la atención sobre las responsabilidades y compromisos del resto de la sociedad, en particular de las entidades oficiales, con estas comunidades y territorios, y se precisarían las responsabilidades de tales comunidades con la función ecológica de la propiedad, según lo contemplan las disposiciones constitucionales.

---

<sup>28</sup> El seguimiento y la auto-evaluación buscaría agregar valor a la información generada, en función del componente estratégico del modelo de planeación de la Unidad, teniendo como sujetos de seguimiento los grupos responsables de la ejecución de los planes estratégicos, del orden nacional y territorial, y los planes de manejo. Con la rendición de cuentas se buscaría afianzar una instancia de consolidación de información institucional. En esta se reúne el proceso de acopio, análisis, ensamble y presentación de informes documentados mediante indicadores, que indican compromisos y tiempos de gestión; incluye informes de gobierno e informes ante agencias de control e informes internos.

**Creciente compromiso institucional.** La consolidación y la mayor proyección de valiosas experiencias validadas por la Unidad en su historia institucional, en materias como el ecoturismo, los sistemas sostenibles de conservación y el manejo de las aguas, dependen en medida definitiva de la incorporación sistemática y significativa de esta clase de objetivos en las políticas de sectores como el agropecuario y el de infraestructura de transporte; más específicamente, están relacionadas con el ajuste o el desarrollo de instrumentos normativos y económicos en tales sectores, en forma consecuente con las directrices generales del SPNN y del SINAP.

#### 4.4 Retos generales de la institucionalidad

**Ajustes a la normatividad.** Como se señaló en la sección anterior, se requiere un ajuste y consolidación de la normatividad que rige el SPNN, la Unidad y el SINAP en general. En particular, se tendrá que culminar el proceso de revisión y actualización del Decreto 622 de 1977 que reglamenta el SPNN.

**Consolidar institución que ejerza liderazgo.** La variedad de ámbitos de gestión en los cuales tiene funciones la Unidad, y la complejidad y la magnitud de las acciones requeridas para cumplir los objetivos propios de cada ámbito, van más allá de las capacidades y de las funciones mismas de dicha institución. Son frentes de trabajo en los cuales necesariamente deben concurrir los esfuerzos y aportes de otras entidades oficiales e incluso de las comunidades y de otras iniciativas privadas. En esta medida, un papel central de la Unidad es ejercer un liderazgo que asegure la debida coordinación de las acciones de los diferentes agentes sociales interesados o con responsabilidad respecto a las áreas protegidas. Para ello, la Unidad requiere la mayor cohesión interna posible, que partiendo de una unidad conceptual en medio de una necesaria diversidad regional, articule procesos de planeación y cuente con una comunicación fluida y de múltiples vías. La Unidad tiene que proyectarse de manera efectiva y ser cada vez más receptiva al establecimiento de diversos tipos de relaciones de cooperación interinstitucional y a empeños conjuntos con las comunidades, incluida la co-gestión.

**Responsabilidades de otros sectores.** La contraparte de ese liderazgo son los niveles de responsabilidad que le conciernen a las otras entidades que deben concurrir para conseguir los objetivos de conservación que el país se propone alcanzar a través del SPNN. Seguramente el papel de liderazgo de la Unidad será definitivo para inducir o jalonar la responsabilidad creciente de parte de las otras entidades. Sin embargo, esa responsabilidad, en casos como las zonas de amortiguamiento, no debe estar condicionada al papel de la Unidad, sino que es deseable que las normas, las políticas y las labores de seguimiento contribuyan a inducir ese tipo de comportamientos de esos otros agentes sociales.



## **5. Auto-sostenibilidad financiera o un compromiso de todos**

---

En esta sección se presentan algunas consideraciones generales sobre la estrategia de financiación del SPNN, se introducen los elementos conceptuales planteados por la Unidad para la estrategia, se discuten sus componentes y se destacan retos en este campo.

El paso de un enfoque en el que se alude preponderantemente a un Sistema de Parques Nacionales Naturales –SPNN- a uno en el que se adopta la visión amplia de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP-, que abarca un área y unos actores sociales mucho más amplios, es un cambio de grandes implicaciones para aspectos críticos del manejo de las áreas protegidas, como es la estrategia financiera. La Unidad ha planteado una “Estrategia de Sostenibilidad Financiera del SPNN”, que hace énfasis en la financiación de las áreas de este sistema y plantea, para la financiación de las otras áreas y necesidades del SINAP, la destinación de parte de los recursos del Fondo para Areas Protegidas, el cual se encuentra en proceso de diseño y montaje. El proceso de conformación del SINAP dista de estar consolidado y definitivamente no cuenta con una estrategia financiera para el conjunto de dicho sistema, con la debida articulación con el SPNN.

Al referirse a una estrategia de auto-sostenibilidad financiera de la Unidad, focalizada en el SPNN, sin plantear elaboraciones generales básicas sobre la relación de este sistema con el SINAP y con su eventual estrategia financiera, se pierde un nivel de comprensión y de alcances en los planteamientos, que dificulta o definitivamente impide precisar las responsabilidades del Gobierno Nacional (incluidos

MAVDT y UAESPNN), de los departamentales, de los municipales y del resto de la sociedad, respecto a la conservación de los diversos tipos de áreas protegidas. Es claro que la primera prioridad son las áreas del SPNN, pero es también importante asegurar la viabilidad de la conservación en territorios indígenas y de negritudes (diferentes a los de traslapes con los parques nacionales) y en amplias extensiones de otras propiedades privadas.

La existencia de un planteamiento y de avances en lo que se propone como estrategia financiera del SPNN es un aporte invaluable y, por lo mismo, requiere el complemento y el contexto que solo puede dar la disponibilidad de una estrategia de financiación para el SINAP en general. El Fondo para Areas Protegidas, en proceso de diseño, es el punto de enlace entre estas dos estrategias, ya que si bien hace énfasis en las áreas del SPNN, inicialmente está contemplado para ser una herramienta del SINAP.

## **5.1 Elementos conceptuales de la estrategia de financiación en curso (SPNN)**

Los especialistas contratados por la Unidad para analizar los avances en la ejecución de su estrategia financiera planteada en 2001, parten de las tres consideraciones básicas siguientes (Guerrero, 2004a):

- La Constitución Política de 1.991 incorporó, dentro de su concepción participativa, un novedoso concepto de la conservación de los recursos naturales y de un ambiente sano, como responsabilidad compartida entre los ciudadanos y el mismo Estado, en todos sus niveles. Esta obligación compartida es el sustento jurídico, acompañado del deber de los particulares de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.
- El objetivo de la “auto-sostenibilidad financiera” en una entidad pública, implica procurar la reducción de la dependencia financiera frente al estado central, para procurar en mejor medida el desarrollo de las actividades que la ley asigna a la institución.
- La estrategia de sostenibilidad financiera implica propiciar acuerdos entre las diferentes instituciones o agentes involucrados -oferentes, usuarios, instituciones y organizaciones sociales- en relación con los bienes y servicios ambientales, sobre su uso, manejo y financiación.

Estos puntos indican tres elementos conceptuales fundamentales para la estructuración de la estrategia financiera de la Unidad. Primero, la financiación de las áreas protegidas como una responsabilidad compartida de la sociedad; segundo, una expectativa de procurar su creciente auto-sostenibilidad financiera; y tercero, la visión de una estrategia amplia que contempla los posibles usos de los bienes y servicios ambientales, las opciones para su manejo y las alternativas de financiación asociadas.

El primer punto abre un horizonte amplio de opciones de financiación para buscar la concreción de esa responsabilidad compartida, y da una base argumental que debería facilitar ir más allá de la opción del presupuesto nacional como fuente nacional para atender los retos de la conservación de áreas protegidas.

El segundo punto es comprensible, dada la irregularidad y tendencia a la reducción del presupuesto nacional para la Unidad, que tiene como consecuencia una financiación insuficiente de las acciones adelantadas por ésta (Cuadros 5 y 6). Tiene el riesgo, sin embargo, de descargar al Gobierno Nacional de una responsabilidad expresamente prevista en la ley: la provisión de los recursos de financiación necesarios para asegurar la conservación de las áreas protegidas nacionales. Igualmente impone a la Unidad unas exigencias de auto-financiación que no tienen las Corporaciones Autónomas.

**Cuadro 5**  
**ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL HISTÓRICA DEL SPNN**  
(miles de pesos de 2001)

Rubro	1996	1997	1998	1999	2000
Inversión	10,996,1	7,675,7	5,980,9	5,142,4	4,897,1
Personal	4,894,9	6,727,9	6,877,3	7,492,8	7,245,3
Gastos generales	1,984,7	1,440,6	1,208,7	1,326,9	738,1
<b>Total</b>	<b>17,877,9</b>	<b>15,844,2</b>	<b>14,066,8</b>	<b>13,962,0</b>	<b>12,880,5</b>

Fuente: Guerrero, A. (2004b)

**Cuadro 6**  
**RECURSOS FINANCIEROS DEL SISTEMA DE**  
**PARQUES NACIONALES NATURALES (1998-2002)**  
(Miles de dólares constantes del 2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Nación	7.000	6.500	5.200	7.200	4.200
Otros recursos (50% ecoturismo)	800	850	900	1.000	900
<b>Total</b>	<b>7.800</b>	<b>7.350</b>	<b>6.100</b>	<b>8.200</b>	<b>5.100</b>

**Nota:** Las cifras fueron inferidas de un gráfico elaborado por la UAESPNN. Por ese motivo son cifras aproximadas. Se presentan para ilustración de órdenes de magnitud y tendencias.

**Fuente:** UAESPNN (2003a).

El tercer punto es consistente con el enfoque de la ley 99/1993, que considera la conservación como una responsabilidad compartida de las entidades oficiales y de la sociedad en general. Esta visión, sin embargo, coloca un fuerte énfasis en los posibles mercados de los “bienes y servicios ambientales” relacionados con las áreas protegidas. Esto restringe el alcance de los acuerdos esperados en el enfoque de responsabilidad compartida. En la práctica, se remiten los logros a las dinámicas de los mercados asociados con estas áreas, así como al cambio en la percepción de la sociedad en general respecto a la importancia de las áreas protegidas para la disponibilidad de los servicios ambientales ofrecidos por el Sistema. Independiente de las percepciones que se generen en el contexto de los mercados, es necesario lograr cambios de percepción y de política en instituciones, como el Congreso de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DNP, el MAVDT y, en especial, las Corporaciones Autónomas, sobre la justificación de reglamentar adecuadas compensaciones económicas para el SPNN por los bienes y servicios que el país deriva de éstos.

## 5.2 Componentes de la estrategia financiera

La estrategia parte de una estimación de costos en los que se debería incurrir para lograr un nivel de manejo adecuado mínimo de las áreas del SPNN. Luego entra a precisar las bases normativas de las posibles fuentes de financiación. Por último, entra en la descripción detallada de algunas de las opciones inmediatas y de reformas necesarias para hacer realidad otras opciones de financiación.

La estimación de las necesidades de financiación del SPNN se resumen en los documentos elaborados por la Unidad para el seguimiento de la ejecución de la estrategia financiera del SPNN y para el diseño y puesta en marcha del Fondo para Áreas Protegidas. De estos documentos se destaca

la información presentada en los Cuadros 7 y 8, en los que se ilustran las necesidades de financiación y los déficits estimados inferidos de las proyecciones de éstas y de los ingresos factibles. Como se puede apreciar, existen grandes diferencias en las estimaciones de los déficits proyectados para el período 2002-2006. En la estimación de la estrategia, el déficit se proyectaba cercano a los US\$45.5 millones para el período, fluctuando entre los US\$6 y los US\$13 millones al año. Los cálculos para el diseño del Fondo ubican el déficit en US\$33 millones, variando el déficit anual entre cerca de US\$4 millones y los US\$10.7 millones. Tanto las proyecciones de ingresos como las de gastos son diferentes. La diferencia más sustantiva se explica por la reducción drástica de los cálculos de aportes de la cooperación internacional (cerca de US\$7 millones)<sup>29</sup>. La Unidad estima que el déficit se mantendría alrededor de los US\$8 millones al año, como mínimo.

**Cuadro 7**  
**RELACIÓN PROYECTADA DE INGRESOS Y GASTOS DEL SPNN**  
(miles de dólares)

Rubro	2002	2003	2004	2005	2006
<b>I. Necesidades financieras</b>					
Planes de manejo	15.826	17.250	18.803	20.495	22.340
<b>II. Fuentes financieras</b>					
Aportes de la nación	5.776	5.949	6.128	6.312	6.501
ONG	786	857	934	1.018	1.110
Inversión sectorial	723	638	-	-	-
Instrumentos autogeneradores (Fonam)	770	832	898	970	1.048
Cooperación internacional	1.836	2.734	1.984	507	507
<b>Total financiación</b>	<b>9.891</b>	<b>11.010</b>	<b>9.944</b>	<b>8.807</b>	<b>9.166</b>
<b>III. Balance</b>					
Déficit	-5.935	-6.241	-8.859	-11.688	-13.174

Fuente: Guerrero (2004b)

**Cuadro 8**  
**BALANCE DE INGRESOS-EGRESOS (2002-2006)**  
(miles de dólares)

Rubro	2002	2003	2004	2005	2006
<b>1. Necesidades financieras (Planes de manejo)</b>	<b>15.180</b>	<b>16.394</b>	<b>17.706</b>	<b>19.122</b>	<b>20.652</b>
Inversión UAESPNN	7.618	8.227	8.886	9.596	10.364
Funcionamiento UAESPNN	7.562	8.167	8.820	9.526	10.288
<b>2. Ingresos esperados</b>	<b>11.212</b>	<b>11.686</b>	<b>11.652</b>	<b>11.738</b>	<b>9.943</b>
Aporte de la nación	4.990	5.389	5.820	6.286	6.789
ONG	786	849	917	991	1.070
Inversión sectorial estatal	723	638	-	-	-
Instrumentos autogeneradores	1.219	1.317	1.422	1.536	1.659
Organismos multilaterales y cooperación internacional	3.493	3.493	3.493	2.926	426
<b>3. Balance deficitario</b>	<b>-3.968</b>	<b>-4.708</b>	<b>-6.053</b>	<b>-7.385</b>	<b>-10.709</b>

Fuente: UAESPNN (2001 y 2003a)

Los documentos recientes elaborados en ejecución del Programa de Fortalecimiento Institucional se centran en el análisis y discusión de las opciones de financiación aplicadas y de las que se podrían aplicar. En desarrollo de la estrategia, el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Unidad adelanta actividades en los siguientes frentes (Guerrero, 2004b):

<sup>29</sup> Las nuevas proyecciones de déficit para el período podrían ser inferiores, dado el incremento en los ingresos, como efecto de la aplicación de la Estrategia.

**Reformas al marco regulatorio para la financiación del SPNN** (reglamentación de instrumentos económicos y financieros). Se destaca que la Ley 99 de 1993 no previó rentas específicas para el Sistema. En consecuencia, se estima recomendable contemplar reformas o desarrollos a los siguientes instrumentos económicos y de financiación: Las transferencias del sector eléctrico, las tasas por uso del agua<sup>30</sup> y el cobro por antenas, que se fundamentan en la oferta de bienes y servicios, y la sobretasa ambiental a los peajes, que parte del principio de compensación por daños ambientales; Los incentivos al ecoturismo (exención de impuesto de renta); la sub-cuenta del FONAM; y Convenios del agua para coordinación y cooperación entre autoridades y comunidades de las cuencas (Guerrero, G., 2004).<sup>31</sup>

Las transferencias de los generadores de energía se realizan directamente a las corporaciones y a los municipios. La Unidad, a pesar de proveer un servicio ambiental al conservar el agua que abastece algunas de las hidroeléctricas, en el momento sólo puede tener acceso a tales recursos mediante acuerdos de buena voluntad con esas instancias. Las corporaciones y municipios, al no tener jurisdicción sobre las áreas, solo pueden captar estos recursos y transferirlos a la Unidad para poder invertir en ellas. Existen tres experiencias en este sentido (Guerrero, G., 2004). La Unidad es la autoridad competente para recaudar las tasas por uso de agua dentro de las áreas del Sistema, por lo cual se requieren convenios inter-administrativos para el manejo de estos recursos. (Guerrero, G., 2004)

**Modelo de convenios de agua.** El agua se plantea como un referente para la planificación del territorio y para la financiación del Sistema. Con este fin se busca diseñar y establecer esquemas y herramientas de manejo del agua que reconozcan las funciones de conservación de las Áreas Protegidas, que contribuyan a la inversión en conservación y que fomenten la participación y articulación de actores alrededor del manejo del agua, bajo un esquema de inversión y gestión que articule su oferta y su demanda, en propuestas conjuntas de ordenamiento y manejo del territorio. Se proponen unos puntos comunes para las negociaciones alrededor del agua<sup>32</sup>, que responden a las características y particularidades de cada caso.

**Reestructuración del esquema de tarifas de servicios eco-turísticos en el SPPN.** Los ingresos por tarifas representan el 85% de las rentas propias de la Unidad (Lizarazo, 2005). Por tal motivo, la Unidad le ha otorgado particular importancia a fundamentar las bases de estimación de esta fuente de financiación. La Unidad cuenta con análisis detallados que sustentan la fijación de tarifas<sup>33</sup> (García, 2003).

Si bien la Unidad ha hecho notables esfuerzos para mejorar las metodologías y procedimientos para la fijación de tarifas, es importante llamar la atención sobre las restricciones existentes para la aplicación de un esquema ideal, entre las que se destacan las siguientes: a. Las tarifas se fijan mediante resolución, lo que introduce rigidez e impide su cambio oportuno para dar y responder a las señales del mercado; b. El perfil de los visitantes condiciona el número y la frecuencia deseables de visitas; c. La capacidad de carga es dinámica y por eso responder a ésta exigiría mayor flexibilidad, imposible bajo las normas actuales; d. El conocimiento de la demanda y de su elasticidad en términos económicos, resulta muy exigente en información y en la aplicación de encuestas (García, 2003). Estas apreciaciones destacan la necesidad de continuar depurando los

<sup>30</sup> García (2004) presenta antecedentes que sustentan el cobro de las tasas de uso de agua (TUA) por parte de la UAESPNN (servicios ambientales brindados y fundamentos jurídico), resume la reglamentación establecida en el Decreto 155 de 2004 y propone un proceso de implementación de las TUA en el SPNN.

<sup>31</sup> Guerrero, G. (2004) presenta en detalle los antecedentes jurídicos para el cobro de diferentes servicios ambientales provistos por el SPNN.

<sup>32</sup> Los puntos comunes propuestos para las negociaciones alrededor del agua son: documentación sobre el proceso o iniciativa; identificación de los puntos clave en la negociación; diseño de una estrategia para abordar el tema y la gestión; y plan de acción

<sup>33</sup> Tarifas vigentes en Parques; consideraciones teóricas sobre el sistema de tarifas; tipos de tarifas; esquema tarifario; diferenciación de precios según grupo de visitantes; diferenciación de precios por áreas; y bases específicas para su estimación, junto con el esquema propuesto.

procesos de fijación de tarifas e incluso considerar cambios a la normatividad que las rige, a partir de mayores esfuerzos por contar con información sólida que las sustente.

**Programa de concesiones de servicios ecoturísticos en el SPNN.** Con este programa se busca mejorar el servicio recreativo de las Áreas, facilitar que los funcionarios se concentren en la planificación y gestión de las áreas en conservación y generar esquemas de sostenibilidad financiera para la Unidad. (Barona, 2003a y García, 2003). Con este esquema también se espera impulsar la competitividad en las actividades eco-turísticas, fortalecer la presencia estatal y promover el desarrollo sostenible en las regiones (Lizarazo, 2004). El sustento jurídico está fundamentado en diferentes normas<sup>34</sup> (Guerrero, G., 2004 y Lizarazo, 2004)

La Estrategia Financiera destaca al eco-turismo como la principal fuente posible de financiación del SPNN, por la “vocación eco-turística” del sistema, con 31 de los 50 parques con potencial para ello. Las decisiones recientes sobre el otorgamiento de parques en concesión<sup>35</sup>, tienen fundamento en los análisis efectuados por la Unidad mediante diferentes consultorías, los cuales están resumidos en el documento donde se analiza la implementación de la Estrategia Financiera. (Guerrero, 2004a; Guerrero, G., 2004 y Lizarazo, 2004a, 2004b y 2005) Como consecuencia de la urgencia con que se han otorgado las concesiones, es incierto que se llegue a cumplir el propósito estratégico de articular este programa al desarrollo de los planes de negocios, cuyos principales beneficiarios son las comunidades locales próximas a las áreas protegidas.

**Desarrollo de Planes de Negocios con comunidades.** Los planes de negocios se han trabajado como una herramienta para apoyar a las comunidades próximas a las áreas protegidas en las actividades productivas que eventualmente contribuyan a reducir la presión sobre dichas áreas, garantizando una calidad de vida que así lo permita. Los documentos consultados permiten ver que son iniciativas productivas en las que participan grupos reducidos, en comparación con la población total de la zona de influencia inmediata de las áreas del SPNN, y cuyos esfuerzos productivos son de menor escala ya que las inversiones previstas en los planes no superan los cien millones de pesos (Vanegas, 2005a, 2005b y 2005c).

En general, la mayoría de las actividades productivas de los grupos comunitarios a los que se les han apoyado los procesos de organización y fortalecimiento mediante planes de negocios, están relacionados con la prestación de servicios eco-turísticos (Barona, 2003a y 2004; Guerrero, 2004a).

Por eso, los asesores de la Unidad estiman importante garantizar la articulación de estos esfuerzos con los acuerdos a que se llegue en el programa de concesiones. En esta perspectiva, resalta la necesidad de responder a las siguientes conclusiones en relación con los planes de negocios: a. Los niveles de organización de las asociaciones y grupos comunitarios apoyados es muy débil; b. Los grupos comunitarios perciben las actividades que se les apoya como de subsistencia más que como negocios, y no parece interesarles asumir la segunda percepción porque les implica esfuerzo y costos; c. La articulación del programa de planes de negocios con el de concesiones tiene dificultades por las diferencias entre los tiempos y ritmos en que se están consolidando cada uno, siendo más lento el de los planes (Barona, 2003a).

Los analistas ven la necesidad de revisar las actividades de prestación de servicios adelantadas por los grupos comunitarios, ya que no en todos los casos están ayudando al manejo y uso adecuado de las Áreas, y procurar fortalecer la capacidad de prestación de servicios ecoturísticos de tales comunidades. Consideran, en esta medida, que los planes de negocios pueden

---

<sup>34</sup> Las principales: Decreto 622 de 1997; ley 489 de 1999; decreto ley 2811 de 1974; ley 80 de 1993.

<sup>35</sup> A la fecha se han dado en concesión a operadores privados, los parques de Amacayacú y Tayrona. Están próximos a ser otorgados los de Gorgona, SFF Iguaque y Nevados. Lizarazo (sin fecha), estima que las concesiones le representarán a la UAESPNN un beneficio neto equivalente a \$9.200 millones, sin incluir tarifas de entrada a los parques; de un negocio que, según estimaciones conservadoras, en conjunto podrá estar en el orden de los \$72.000 millones, con beneficios para los operadores del orden de \$10.000 millones durante ese tiempo.

servir para formalizar acuerdos con las comunidades sobre el uso y manejo de las Áreas. (Barona, 2003a)

**Fondo de Conservación para las Areas Protegidas en Colombia.** La Unidad está diseñando y constituyendo un fondo especializado en la financiación de proyectos para la conservación de áreas protegidas, tanto públicas como privadas. En principio, el fondo cuenta con recursos de una cesión de deuda de los Estados Unidos y con aportes del Global Environmental Facility GEF, para su diseño, su capitalización y la financiación de proyectos. En su primera fase, se espera que el Fondo centre su financiación en unas pocas áreas del SPNN y en algunos proyectos presentados por iniciativas locales y comunitarias.

La financiación del Fondo se buscará a través de recursos nacionales e internacionales, de donaciones y de venta de bienes y servicios ambientales provenientes de las áreas protegidas (Guerrero, 2004b).

### 5.3. Retos financieros

**Compromiso nacional.** La Estrategia y los esfuerzos adelantados por la Unidad en los últimos cuatro años para su ejecución, abarcan una variedad de fuentes que, de hacerse efectivas, en la magnitud deseable para cada una, integrarían un esquema de financiación bastante sólido y consecuente con la visión de un esfuerzo conjunto del Estado y de las sociedad colombiana en general, lo que sería reforzado con los aportes y compromisos de la comunidad internacional. La factibilidad de los diferentes mecanismos de financiación contemplados es diversa, siendo bastante variable el grado de injerencia que la Unidad tiene para hacerlos realidad.

Se trata de combinar los compromisos presupuestales (nacional y regionales), la economía de la conservación reflejada en los mercados y el cumplimiento de compromisos de otros países con los objetivos de conservación a nivel mundial. En primer lugar cuentan la voluntad y el compromiso de la nación en su conjunto con los objetivos de conservación de las áreas protegidas, expresados a través del presupuesto nacional, no sólo de la Unidad, sino de las diversas entidades oficiales que de una u otra manera están llamadas a contribuir a la viabilidad del SPNN y del SINAP, en particular las del sector agropecuario. En segundo, la voluntad de la regiones plasmada en los presupuestos de las corporaciones autónomas y de desarrollo sostenible. Estos dos tipos de fuentes tienen la responsabilidad de cumplir los preceptos constitucionales en relación con la conservación de las áreas. En tercer término, los instrumentos diseñados para estimular y captar el aporte potencial de los mercados, que seguramente puede ser superior al que se ha tenido hasta el momento, pero que puede ser sobreestimado como fuente de financiación de la conservación, en la medida que en este ámbito prima la lógica de rentabilidad esperada por los inversionistas. El aporte de la cooperación internacional, si bien es deseable que no sea la fuente determinante de la estabilidad financiera del manejo de las áreas, sí es de esperar que tenga niveles significativos, suficientes como para reflejar en el país los compromisos adquiridos por estas fuentes con la conservación a nivel mundial.

**Niveles de auto-suficiencia con compromiso de Nación.** El Gobierno Nacional y los gobiernos regionales están llamados a cumplir con sus obligaciones constitucionales respecto al sistema de áreas protegidas, en especial el primero. Las fuertes restricciones presupuestales que en general afrontan las finanzas nacionales y también las regionales, justifican el empeño de la Unidad por lograr grados crecientes de auto-suficiencia financiera a partir de los bienes y servicios provistos por los parques nacionales y por otras unidades de conservación. Conjugar estas dos situaciones – compromiso nacional y auto-suficiencia- lleva a subrayar la necesidad de introducir reformas a los instrumentos jurídicos con que cuenta el SINA, o la creación de nuevos instrumentos, de forma que se cuente con instrumentos económicos y financieros que evidencien con contundencia la responsabilidad compartida de la sociedad con la viabilidad de tales áreas. Esto coloca en primer

plano la necesidad de introducir reformas a instrumentos como las tasas de uso del agua, las transferencias del sector eléctrico en las áreas abastecidas por el agua de los parques, e incluso la distribución del impuesto predial, considerando la compensación económica de la nación a los municipios con áreas del SPNN (Galán y Tabares, 2004).

Al hablar de auto-suficiencia o auto-sostenibilidad financiera del SPNN, y más del SINAP, es importante que se hagan precisiones sobre los niveles de responsabilidad y capacidad de las diversas fuentes. Un énfasis excesivo en la auto-sostenibilidad puede descargar de responsabilidad a las autoridades nacionales, regionales y municipales, y eventualmente generar una excesiva dependencia de las denominadas “fuerzas de los mercados”, que para unas zonas pueden ser una opción, siempre y cuando se la sepa orientar, pero en otros casos definitivamente no lo serán por muchos años.

**El Fondo de Áreas Protegidas.** El Fondo de Áreas Protegidas se perfila como un medio de captación y manejo de recursos que irá adquiriendo una importancia cada vez más capital para la financiación adecuada del SPNN y del SINAP en general. En la medida en que el Fondo sea concebido como una entidad mixta de derecho privado, estará en condiciones de administrar parte —pero de ninguna manera la totalidad— de los recursos que concurrirán, para contar con una estrategia financiera sólidamente estructurada. Por eso es importante profundizar en la comprensión del alcance de los aportes esperados con las diferentes fuentes de financiación contempladas como parte de la Estrategia, y de otras fuentes que se puedan llegar a contemplar. En particular, el diseño del Fondo y su establecimiento en el corto plazo, tiene el reto de precisar sus campos de especialización —tanto en captación como en colocación de recursos— y las relaciones de cooperación o de articulación que será necesario definir con las otras fuentes de financiación, en función de los objetivos que se establezcan para el SPNN y el SINAP.

**Alcances de los planes de negocios y SSC.** Las poblaciones atendidas con las líneas de trabajo relacionadas con los planes de negocios y con los Sistemas Sostenibles de Conservación representan un número reducido de los habitantes de los territorios más próximos a las áreas protegidas. Como estos dos campos de apoyo a las comunidades llevan poco tiempo en ejecución, es posible que el potencial de cobertura llegue a ser más significativo en términos de las coberturas logradas con estas iniciativas. Seguramente será necesario alcanzar coberturas de una escala muy superior, para estar en condiciones de asegurar que las presiones sobre las áreas se reduzcan a límites que las hagan sostenibles, y que la existencia misma de las áreas protegidas represente un beneficio directo y significativo a la mayor calidad de vida de estas poblaciones. Alcanzar esos niveles de cobertura requerirá recursos económicos, de asistencia técnica, de crédito y de apoyo al mercadeo, en medidas que posiblemente superan las estimaciones existentes sobre las necesidades de financiación del SPNN y del SINAP. Estos recursos deberán ser provistos cada vez más por otras agencias del Estado diferentes a la Unidad, y mediante mecanismos que hagan a los mercados cada vez más consecuentes con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y de bienestar de estas poblaciones.

**Reconocimiento social de los servicios ambientales.** Como se señaló (sección 3.6), esta es una fuente con bastante potencial, y por eso la Unidad le ha dado particular atención, en consonancia con tendencias internacionales que destacan la función económica y financiera del concepto de servicios ambientales. Los ejercicios de valoración de los servicios ambientales realizados hasta ahora, requieren ser complementados.

**Papel de la cooperación internacional.** La cooperación internacional, tanto oficial como no gubernamental, ha hecho importantes contribuciones a la constitución del SPNN y al desarrollo de algunos de los componentes restantes del SINAP. Una parte importante de los avances logrados por la Unidad a nivel conceptual y de planificación, se han dado como efecto de las donaciones de los Países Bajos a la Unidad, a través del proyecto de Fortalecimiento Institucional. Entidades como el WWF, TNC y CI han hecho posible la validación de experiencias locales de conservación, el

fortalecimiento de organizaciones como la Red de Reservas de la Sociedad Civil -RRSC y la fundamentación conceptual de algunos aspectos del SINAP, entre otros aportes realizados.

Hacia el futuro, estas experiencias y aportes se consolidarán y tendrán continuidad en la medida que sean analizadas de manera sistemática, con una mirada de conjunto y cada vez más estratégica, buscando la convergencia de esfuerzos, con la comprensible especialización según los compromisos de cada organización con sus respectivas audiencias y las particularidades del Sistema de conservación en el país. Cada vez más se hará evidente la necesidad de contar con una política para la orientación general de las contribuciones de la cooperación internacional al SINAP y al SPNN, elaborada de manera concertada entre los cooperantes, la Unidad y los restantes actores sociales, en particular las organizaciones ciudadanas. En esta perspectiva, los alcances de la cooperación internacional en general se tendrán que evaluar y remitir a sistemas de seguimiento bien estructurados al interior de las entidades oficiales y de las propias organizaciones ciudadanas.



## 6. Conclusiones y recomendaciones generales

---

A continuación se resumen las conclusiones generales y los retos derivados de la lectura de los documentos consultados. El establecimiento de prioridades dentro de esta amplia variedad de aspectos a considerar en lo que sería el plan estratégico de la Unidad, así como una eventual secuencia de ejecución de tales prioridades, se estima que debe ser la resultante de una discusión amplia y suficiente al interior de la Unidad con los equipos de asesores que se lleguen a integrar para la formulación del plan.

**a) Conclusiones generales.** La revisión realizada permite plantear las siguientes conclusiones generales en la perspectiva de la formulación de un plan estratégico institucional de la Unidad de Parques.

**Necesidad de un plan para Unidad de Parques en función del SPNN y del SINAP.** En principio, el plan estratégico institucional de la Unidad se debe centrar en orientar su gestión en relación con el Sistema de Parques Nacionales Naturales -SPNN. Sin embargo, al ser este sistema el núcleo central del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP, el plan debería incluir pautas que clarifiquen y articulen las múltiples relaciones requeridas entre los objetivos y alcances de los dos sistemas.

**Amplia distancia entre formulaciones y realizaciones.** Los documentos analizados permiten apreciar avances valiosos en la gestión en general de la Unidad, pero también dejan apreciar una evidente distancia entre las formulaciones teóricas expuestas en los documentos y las realizaciones alcanzadas. Además de aportar a la cohesión entre los diversos niveles de gestión de la Unidad de Parques, la formulación de un plan estratégico tendrá que contribuir a cerrar esa brecha, ya que es indispensable lograr que diferentes planteamientos sean incorporados de manera sistemática y sistémica en la cotidianidad de esta entidad. Con seguridad se han dado avances con posterioridad a la elaboración de los documentos revisados, pero es de esperar que el arraigo a nivel de una cultura institucional, de los cambios o las innovaciones propuestas en tales documentos, tomará tiempo y requerirá continuidad y voluntad a nivel directivo y de todos los funcionarios.

**Un plan más allá de la Unidad.** En forma reiterada, los documentos aluden al papel de otros entidades oficiales y al de la ciudadanía en general, como factores determinantes de la viabilidad del SPNN y del SINAP. El plan estratégico tendrá que precisar derroteros para la Unidad, para esos otros agentes sociales y para la relación entre unos y otros.

**La economía en el centro de la gestión.** La integración de los temas económicos a la formulación de políticas para las áreas protegidas y en particular para el SPNN, resulta cada vez más estratégico para este sistema, para la solidez institucional de la Unidad y para el SINAP en general. Además de tener implicaciones definitivas para la sostenibilidad financiera de la Unidad, la interpretación y los desarrollos que se de a los temas económicos relacionados con las áreas protegidas, serán definitivos para consolidar temas como los sistemas sostenibles de conservación, el eco-turismo como industria significativa para el país, la investigación y los desarrollos tecnológicos, la provisión de agua y la captura de dióxido de carbono. De igual forma, las categorías de conservación e instrumentos como los planes de manejo de las áreas, tendrán que ser revisados, dándoles la necesaria valoración a las implicaciones que tiene el SPNN sobre las economías regionales y locales, en virtud de las restricciones al uso existentes en la actualidad.

**La planeación territorial y la viabilidad de los parques.** En la medida en que el SPNN abarca áreas de más de 190 municipios, y que el SINAP tiene el potencial de proyectarse a la totalidad de los municipios del país a través de los SIRAP, la relación de la Unidad y de estos dos sistemas con los procesos de planeación del territorio tendrá que ser mayor a la conseguida hasta el momento. El bienestar de las regiones y la viabilidad de las áreas protegidas dependerá en medida definitiva de que esto sea así. Este es un ámbito al que el plan estratégico le tendría que dar particular énfasis.

**El conflicto, una restricción pero no un impedimento definitivo.** La gestión del SPNN se ha visto afectada de diversas formas y en distintas magnitudes como consecuencia del conflicto armado existente en el país en las últimas décadas. Los funcionarios vinculados a la Unidad, en especial quienes laboran en las áreas protegidas, han tenido que adaptar su trabajo a las restricciones impuestas por los grupos armados ilegales, sin contar con el apoyo de otras dependencias oficiales. A la vez, en algunas oportunidades la presencia de grupos armados ilegales ha tenido consecuencias indirectas que han favorecido algunos procesos de conservación de las áreas del sistema, en la medida que han impedido intervenciones destructivas en algunas de estas áreas.

En general, en medio de las restricciones establecidas por el conflicto armado, es posible considerar que los avances conceptuales logrados por la Unidad a lo largo de su existencia y el hecho de que la mayoría de la población del país está en las zonas urbanas, permiten contemplar la posibilidad de intensificar ciertos procesos de fortalecimiento institucional de la Unidad y de otras entidades, así como los procesos de proyección social de los objetivos de conservación.

**b) Retos.** Al final de las secciones de este documento se presentan en algún detalle la amplia variedad de retos que afronta la Unidad y, en general, la sociedad colombiana para el manejo del

SPNN y del SINAP en su conjunto. Es deseable que en un plan estratégico institucional de la Unidad se aborden tales retos, definiendo criterios para establecer prioridades y para definir una secuencia de ejecución lo más articulada posible. A continuación se relacionan tales retos y se plantean unas apreciaciones finales que se recomienda considerar.

**Los retos generales para el Sistema** se plantean como los puntos hacia los cuales se estima recomendable orientar la gestión general del SPNN y del SINAP:

- a. Aumentar la valoración de las áreas protegidas por parte de la sociedad colombiana;
- b. Ganar niveles de gobernabilidad que permitan hacer viable el manejo de las áreas protegidas, para lo que se requiere establecer y consolidar esfuerzos conjuntos de las entidades oficiales y de los particulares;
- c. Ampliar y consolidar las opciones tecnológicas y productivas, que posibiliten un manejo con adecuado fundamento científico y reduzcan las presiones originadas en los sistemas de producción insostenibles; y
- d. Lograr armonizar los objetivos de pluralidad cultural, de derechos comerciales y de conservación de la biodiversidad.

**Retos en manejo.** Estructurar la gestión en función de esos cuatro retos generales demanda el reconocimiento de los siguientes tres retos de índole operativa:

- a. Mayor trabajo conjunto con las autoridades locales y regionales;
- b. Reconocimiento de parte de las diversas entidades oficiales, en particular de los organismos militares, de policía y judiciales, de la función estratégica que cumplen las áreas protegidas para el país; y
- c. Cumplimiento de los puntos tratados en relación con los temas que se especifican a continuación: institucionales (generales y de entidades especializadas y no especializada); de fundamentación (investigación, educación y capacitación), económicos (servicios ambientales y sistemas productivos), políticos (asociados al conflicto armado) y de factibilidad a nivel de financiación:

El desarrollo institucional sigue siendo uno de los mayores retos a la hora de darle curso a diversos planteamientos contenidos en los documentos revisados y de responder a las nuevas exigencias asociadas con la constitución del SINAP.

**Los retos institucionales generales** a los cuales sería deseable que se dirigieran los procesos de fortalecimiento institucional: a. Consolidar la Unidad como una institución que ejerce liderazgo, y b. Precisar y asegurar compromisos de reesponsabilidad de otros sectores. **Los retos en fortalecimiento de entidades especializadas** comprenden: a. Contar con el plan estratégico institucional; b. Articular los diversos esfuerzos de planificación; c. Lograr que tome arraigo una visión compartida como Unidad; d. Afianzar las capacidades necesarias para el seguimiento y la evaluación; y e. Alcanzar una mayor consistencia entre las capacidades, los objetivos de desarrollo y las oportunidades-amenazas. **Los retos de entidades no especializadas**, son: a. Compromisos expresos de propietarios colectivos (indígenas y negritudes), y b. Creciente compromiso institucional de otras entidades con responsabilidades en los campos de gestión relacionados con el manejo de áreas protegidas y de áreas de amortiguamiento de éstas.

Los retos para la fundamentación son propios de áreas operativas que dan base a mayores niveles de apropiación social de las áreas protegidas y a una gestión mejor sustentada técnicamente y más efectiva; se diferencian según los ámbitos de investigación, educación y capacitación:

**Retos en investigación.** a. Mayor eficiencia respecto a conservación; b. Mayor legitimidad ante comunidades; y c. Vínculo estrecho de la Unidad con los institutos de investigación. **Retos en**

**educación.** a. Una estrategia transversal; b. La cobertura en zonas urbanas; c. Reducir brecha entre lo conceptual y las prácticas efectivas; y d. Estabilidad en la financiación. **Retos en capacitación.** a. Establecer y afianzar pedagogías para integrar la Unidad; b. Actualización permanente; y c. Apoyo a relaciones interinstitucionales.

En importante medida, los retos económicos van más allá de del dominio institucional de la Unidad de Parques, implicando el activo concurso de otras entidades oficiales, el cual de hecho puede ser más definitivo que el de la Unidad. Son retos particularmente estratégicos para vincular los objetivos de la conservación de áreas protegidas a la economía nacional, lo que resulta definitivo al procurar hacer de estos objetivos un propósito nacional.

**Retos en servicios ambientales.** a. Mayor conocimiento de los servicios ambientales ofrecidos por el SPNN y el SINAP; b. Integración creciente y adecuada de las áreas del SPNN y del SINAP a los mercados; y c. Equidad en la distribución de los beneficios. **Retos en sistemas productivos.** a. Afianzar lo existente en Sistemas Sostenibles de Conservación; y b. Responder a la magnitud de la demanda de apoyo técnico y financiero en zonas de influencia de áreas protegidas.

Los **retos de manejo en asuntos políticos** se refieren, en primer lugar, al **manejo del conflicto**: a. Esfuerzo conjunto de las diversas entidades oficiales; b. Ganar credibilidad y confianza con las comunidades; y c. Abordar los diversos planos de gestión necesarios.

En gran medida, los anteriores retos se podrán afrontar con el rigor y de la manera sistemática que requiere su tratamiento efectivo, si no se cuenta con una sólida estrategia financiera, lo que plantea el análisis de la **factibilidad a nivel de financiación**. En este campo, los **retos** son: a. Compromiso nacional Estado-Particulares; b. Mayores niveles de auto-suficiencia pero con compromisos de Nación; c. El establecimiento y la consolidación del Fondo de Áreas Protegidas; d. Alcances de los planes de negocios y SSC; e. Creciente reconocimiento social de los servicios ambientales, con compensación económica, incluso de rentas del sector ambiental; y f. Precisar el papel de la cooperación internacional.

## Glosario

---

CEPAL	: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CI	: Conservación Internacional.
Ecoandino	: Proyecto de Desarrollo Sostenible Ecoandino.
FNR	: Fondo Nacional de Regalías.
FONAM	: Fondo Nacional Ambiental.
GTZ	: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
IAVH	: Instituto Alexander Von Humboldt.
MAVDT	: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
ONG	: Organización no Gubernamental.
POA	: Plan Operativo Anual.
SINA	: Sistema Nacional Ambiental.
SINAP	: Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
SIRAP	: Sistema Regional de Áreas Protegidas.
SPNN	: Sistema de Parques Nacionales Naturales.
SSC	: Sistemas Sostenibles de Conservación.
TNC	: The Nature Conservancy.
UAESPNN	: Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
WWF	: World Wildlife Fund.

## Bibliografía

---

- Andrade, Germán (2005), Mas allá de la Biodiversidad; Categorías y Objetivos para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas con base en una Valoración Integral de la Naturaleza; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- Barona, Ana Beatriz (2003 a), Estrategia para los planes de negocios con comunidades; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- \_\_\_\_\_(2003 b), Evaluación de los planes de negocios con comunidades; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- Carriazo, Fernando, Ibáñez, Ana María, y García, Marcela (2003), Valoración de los beneficios económicos provistos por el sistema de parques nacionales naturales: una aplicación del análisis de transferencia de beneficios. CEDE, Universidad de los Andes; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- Carrillo, Ricardo (2005), Marco conceptual y propuesta para un sistema de seguimiento a la gestión; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- \_\_\_\_\_(2004), Plan para la Formulación de un Plan Estratégico Institucional; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- \_\_\_\_\_(2003), El Modelo de Planeación de la Unidad Administrativa Especial del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales UAESPNN, fortalezas y debilidades; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- Corzo, Germán (2004), Asesoría a la UAESPNN en materia de información para la planeación y el seguimiento de la gestión de la conservación de la Biodiversidad “in situ” del país, generar los mecanismos de integración de información al interior de la entidad y con las demás entidades del sector y coordinar la estrategia de transferencia de tecnologías desarrolladas”; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- Fiori, Lavinia (2005), La Educación Ambiental en los Parques Nacionales Naturales (borrador en discusión); Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- Franco, Roberto; Campos, Claudia; Andrade, Germán; García, Doris y Sandra Navarrete (2003), Estrategia de investigaciones para las áreas del sistema de parques nacionales naturales de Colombia. FAP Institucional; Bogotá D.C.; documento sin publicar.

- Galán, Francisco Alberto (2004), La conservación y las áreas protegidas en el contexto de la actual política gubernamental: Obstáculos y posibilidades.
- Galán, Francisco Alberto y Tabares, Elizabeth (2004), Análisis de opciones para la compensación por la Nación a los municipios con áreas del sistema de parques nacionales naturales, GTZ; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- García, María Claudia (2003), Estudio metodológico sobre capacidad de carga y fijación de tarifas para ecoturismo en las áreas del SPNN; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- \_\_\_\_\_(2004)Manual para la aplicación de tasas de uso del agua en el SPNN; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- Guerrero, Andrés (2004a), Implementación de una estrategia para la sostenibilidad financiera del sistema de parques nacionales naturales en Colombia; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- \_\_\_\_\_(2004b), Implementación de la Estrategia Financiera para el SPNN 2002-2004; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- Guerrero, Gustavo (2003), Estudio jurídico de la aplicación de instrumentos económicos en el sistema de parques nacionales naturales; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- \_\_\_\_\_(2004), Análisis jurídico del régimen de las áreas protegidas en Colombia (avance para discusión); Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- Lizarazo, Andrés (2005), Evaluación de recaudo por servicios ecoturísticos en el SPNN para los años 2002, 2003 y 2004; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- \_\_\_\_\_(2004a), Concesión de servicios eco-turísticos en los parques nacionales naturales; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- \_\_\_\_\_(2004b), Beneficios y costos asociados al proceso de concesión; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- Pachón, Néstor; Montero, Hernán; Molano, Ricardo (2003), Elementos conceptuales y metodológicos para la lectura de la Dimensión Educativa en los Procesos de Gestión de las Áreas y sus Zonas de Influencia (supervisión de William Peñaranda, Coordinador Programa de Educación Ambiental); Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- Remolina-Estrada Consultoría Gerencial S.A. (2003), Diagnóstico Modelo de Operación Actual. Marzo 14 de 2003; Bogotá D.C.; presentación en power point.
- Rojas, Alberto (2005), Estrategia sistemas sostenibles para la conservación, Implementación desde el proyecto Ecoandino. En Proyecto desarrollo sostenible: Ecoandino; Conceptos y metodología, Tomo I. UAESPNN, Bogotá D.C.
- Saile, Peter y Torres, María Ángela (2004), Colombia: País de bosques y vida, Conferencia Internacional de Bosques, Memorias, Santa Marta, noviembre 18-20 de 2003; Bogotá D.C.
- Tobón, Gabriel (2002), Diagnóstico de los riesgos enfrentados por los funcionarios de los Parques Nacionales por situaciones de orden público; Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales; Ministerio de Medio Ambiente, Bogotá. D.C; documento sin publicar.
- Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN)((2004), Estrategia de Capacitación; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- \_\_\_\_\_(2003a), Fondo para la Conservación de Áreas protegidas de Colombia: mecanismo para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Área de Análisis Económico y Financiero de la UAESPNN - Componente de Auto-sostenibilidad Financiera del Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Unidad; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- \_\_\_\_\_(2003b) Estrategia para el manejo del conflicto armado interno en las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (documento en construcción), Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- \_\_\_\_\_(2001), “Bases para una estrategia financiera del SPNN”; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- \_\_\_\_\_(sin fecha), Estrategia integral y diferencial para el manejo de los asentamientos y usos ilícitos en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y sus áreas amortiguadoras; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- Vanegas, John Alexander (2005a), **Plan de negocios** para la Asociación de Artesanos Amacayacu – PNN Amacayacu, servicio de guardaparque empresarial voluntario; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- \_\_\_\_\_(2005b), Plan de Negocios para la Fundación Møtūapū de la Selva – PNN Amacayacu 2005-2010; Bogotá D.C.; documento sin publicar.
- \_\_\_\_\_(2005c), Plan de Negocios para la Asociación Frutos de la Selva – PNN Amacayacu. Servicio de Guardaparque Empresarial Voluntario Bogotá D.C.; documento sin publicar.





**Serie**

OFICINA  
DE LA CEPAL  
EN  
**BOGOTÁ**

**CEPAL estudios y perspectivas**

**Números publicados**

1. Determinantes de la pobreza en Colombia. Años recientes, Jairo Núñez M. y Juan Carlos Ramírez J., (LC/L.1785-P; LC/BOG/L.1), N° de venta: S.02.II.G.113 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
2. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales economía y democracia. Carlos Vicente de Roux y Juan Carlos Ramírez J., (eds.) (LC/L.2101-P; LC/BOG/L.2), N° de venta: S.04.II.G.39 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
3. Diseño de un sistema de indicadores socio – ambientales para el Distrito Capital de Bogotá. Edith Guttman Sterimberg, Carlos Zorro Sánchez, Adriana Cuervo de Forero y Juan Carlos Ramírez J., (eds.) (LC/L.2102-P; LC/BOG/L.3), N° de venta: S.04.II.G.40 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
4. Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciabilidad. Carlos Vicente de Roux y Juan Carlos Ramírez J., (eds.) (L.2222-P), N° de venta: S.04.II.G.140 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
5. Las negociaciones comerciales de Colombia; del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Juan Carlos Ramírez J., (ed.) (LC/L.2228-P), N° de venta: S.04.II.G.149 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
6. Temas no comerciales en la negociación comercial entre Colombia y Estados Unidos. Juan Carlos Ramírez J., (ed.) (LC/L.2278-P), N° de venta: S.05.II.G.31 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
7. Impacto económico de un acuerdo parcial de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos. Clara Patricia Martín y Juan Mauricio Ramírez, (LC/L.2362-P), N° de venta: S.05.II.G.101 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
8. Estimación del impacto sobre el empleo de los tratados de libre comercio en Colombia; análisis de equilibrio general computable. Jesús Botero, (LC/L.2366-P), N° de venta: S.05.II.G.105 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
9. Elementos estratégicos para afianzar y mejorar la competitividad del Valle del Cauca. Manuel Guillermo Bonilla y Juan Carlos Ramírez J., (LC/L.2443-P), N° de venta: S.05.II.G.190 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
10. Bases para el diseño de un plan estratégico de la Unidad del Sistema de Parques Nacionales y el Sistema de Áreas Protegidas, Francisco Alberto Galán, (LC/L.), N° de venta: S.XXX (US\$ 10.00), 2005. [www](#)

**Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número**

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: .....
Actividad: .....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país:.....
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail:.....

