

2014

Parques Nacionales de
Colombia

Gisela Paredes-
Leguizamón



ANALISIS DE LA FACTIBILIDAD POLITICA TECNICA Y OPERATIVA DE DECLARAR ZONAS AMORTIGUADORAS O REGLAMENTAR LA FUNCION AMORTIGUADORA DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES DE COLOMBIA

El presente documento es un análisis técnico de la zona/función amortiguadora como instrumento de gestión territorial que contribuye a la resolución de conflictos, armonización entre instrumentos de planeación ambiental, de desarrollo y ordenamiento territorial hacia el logro del bienestar humano y la conservación del patrimonio natural. Se constituye en un insumo básico para la toma de decisión sobre la reglamentación de esta temática en Colombia. (GPL, 2014)

TABLA DE CONTENIDO



ANTECEDENTES

1. CONTEXTO ACTUAL DE LA GESTION DE AREAS PROTEGIDAS

- 1.1. Cambio de paradigma: viejos problemas nuevos desafíos.
- 1.2. La necesidad de armonización y complementariedad entre programas del Convenio de Diversidad Biológica para una acción territorial efectiva.
- 1.3. Hacia el cumplimiento de las metas del Plan Estratégico Convenio Diversidad Biológica 2011-2020
- 1.4. Programa de Trabajo de Áreas Protegidas –PoWPA-

2. ALGUNOS AVANCES EN ZONA-FUNCION AMORTIGUADORA EN COLOMBIA

- 2.1. Instrumentos normativos
- 2.2. Instrumentos técnicos
- 2.2.2. Lineamientos técnicos
- 2.2.3. Inclusión de la temática zona/función amortiguadora en instrumentos de planeación de áreas protegidas de Colombia.
- 2.2.4. Inclusión zona o función amortiguadora en los planes de manejo de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales

3. DE ZONA AMORTIGUADORA A FUNCION AMORTIGUADORA UNA OPORTUNIDAD PARA LA GESTION DE CONFLICTOS SOCIOECOLOGICOS EN EL MARCO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

- 3.1. Instrumentos de ordenamiento territorial en Colombia
- 3.2. Avances en la integración de áreas protegidas en instrumentos de ordenamiento territorial
- 3.3. Estado actual de figuras e instrumentos aplicados en los territorios adyacentes a áreas protegidas
- 3.3.1. Figuras y Designaciones Ambientales
- 3.3.2. Determinantes ambientales de ordenamiento territorial
- 3.3.3. Determinante de ordenamiento territorial cultural
- 3.3.4. Figuras de titulación colectiva de la propiedad

- 3.4. Temas del contexto colombiano que condicionan la aplicabilidad y efectividad de la zona/función amortiguadora.

2

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 4.1. Articulación y armonización de determinantes ambientales y reglamentación función amortiguadora como asunto ambiental para el ordenamiento territorial.
- 4.2. Ajuste y complementación de los instrumentos y procedimientos del proceso de licenciamiento ambiental con la función amortiguadora
- 4.3. Gestionar con entidades competentes los derechos de propiedad sobre la tierra y oportunidades productivas para los habitantes asentados en zonas que cumplan función amortiguadora.

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

ANEXOS

Anexo No.1 Objetivos y metas de Aichi a las cuales contribuiría el cumplimiento de la función amortiguadora

Anexo 2. Algunas temáticas del Programa de Trabajo de Áreas Protegidas a las que podrían contribuir la zona o función amortiguadora

Anexo No.4. Criterios priorización para el abordaje de zonas amortiguadoras en zonas de influencia del Sistema de Parques Nacionales desde subzonificación hidrográfica.

Anexo No. 5 Inventario del avance procesos zona/función amortiguadora de Parques Nacionales a 2014

Anexo No. 6 Casos piloto de integración áreas protegidas en ordenamiento territorial

Anexo No 7 Áreas del Sistema de Parques en Zonas de Reserva Forestal en Colombia



CUADROS



Cuadro No.1. Objetivos de zonas amortiguadoras según Camargo y Guerrero, 2005.

Cuadro No.2 Inventario de procesos y estado de avance definición zonas amortiguadoras a 2011

Cuadro No.3 Inclusión del tema zonas amortiguadoras en instrumentos de planeación de áreas protegidas

Cuadro No. 4 Determinantes de Ordenamiento Territorial en Colombia

Cuadro No. 5 Determinantes de ordenamiento, designaciones, figuras y tipos de propiedad colectiva en zonas adyacentes a 5 KM o colindantes con las áreas del Sistema de Parques Nacionales.

GRAFICOS



Gráfica No.1 Fases para la reglamentación de zonas amortiguadoras

Gráfico No. 2 Presiones antrópicas y naturales al Sistema de Parques Nacionales. Ciclo AEMAPPS 2010

Gráfico No.3 Priorización para la participación de las áreas protegidas y direcciones territoriales del Sistema de Parques en la formulación o ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial.

Gráfico No. 4. Dinámica de desplazamiento en el periodo 1998-2011 de los municipios en los que se asienta el Sistema de Parques Nacionales

“Las áreas protegidas no pueden coexistir, a largo plazo, con comunidades que muestran una actitud hostil hacia ellas; sin embargo, cuando están situadas en un contexto adecuado, las áreas protegidas pueden contribuir de forma significativa al bienestar humano. Muchas áreas protegidas sufren la presión de una población creciente cuyo bienestar económico se ha deteriorado como consecuencia del descuido de la tierra y otros recursos. Por lo que respecta a los responsables de las áreas protegidas, el conocimiento detallado de la población cuyas vidas se ven afectadas por el establecimiento y ordenación de los parques es una información tan importante como la que se refiere a las plantas y animales que se han de conservar. Las características culturales y socioeconómicas de la población local constituyen la base de apoyo de las medidas dirigidas a promover el uso sostenible de los recursos naturales, mitigar la pobreza, elevar la calidad de la vida humana y alentar un apoyo positivo de las áreas protegidas”.
(McNeely, 1994)

ANTECEDENTES

Tal como menciona Sayer (1991), en la década de los 50 se identificó como la declaratoria legal y la administración de las áreas protegidas no era una estrategia suficiente para garantizar la integridad de los Parques, debido a la contradicción entre objetivos de uso del territorio, unos de corto plazo para satisfacer las necesidades inmediatas de sobrevivencia de las comunidades locales y los otros con una luz de largo plazo para la conservación de biodiversidad y generación de condiciones de bienestar para poblaciones más amplias como una de las responsabilidades de los Estados. Esta situación generaba conflictos entre las áreas protegidas y las poblaciones asentadas a su alrededor, ya que las restricciones de ocupación y uso de los Parques Nacionales, eran percibidos como una forma de vulneración de los derechos de propiedad, uso del suelo y el libre desarrollo de actividades agropecuarias, turísticas y extractivas (fauna, flora, recursos minerales).

Debido a esto, se definió como zona de amortiguamiento a “Las áreas periféricas a Parques Nacionales o Reservas que tienen restricciones a su utilización para dar una capa adicional de protección de la reserva natural en sí y para compensar a los pobladores por la pérdida de acceso a las zonas de reserva estrictas” (MacKinnon, 1981, citado por Sayer, 1991). Con base en lo anterior, en el Tercer Congreso de Parques Nacionales y Áreas Protegidas en Bali (1982) y el Plan de Acción de Reservas de Biosfera MAB/UNESCO en 1984 se consolidó el concepto zona amortiguadora como una acción prioritaria para resolver conflictos socioecosistémicos, que permitía gestionar de manera complementaria y armónica las necesidades de las poblaciones locales y las de protección ambiental. Se reconoció entonces, que dicha gestión no era competencia únicamente de los Parques Nacionales sino también de las instituciones encargadas de los temas forestales, agropecuarios, desarrollo rural y turismo, entre otras.

La experiencia en implementación de zonas amortiguadoras se caracteriza por la diversidad de opciones para su aplicación, unas con énfasis en desarrollo rural y otras de desarrollo forestal (plantaciones forestales, bosques nativos, agroforestería, etc).

Particularmente Colombia reglamentó el Sistema de Parques Nacionales con el Decreto 622 de 1977, donde en su artículo 5 numeral 8 definió como zona amortiguadora a la “Zona en la cual se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana en las zonas circunvecinas a las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de impedir que llegue a causar disturbios o alteraciones en la ecología o en la vida silvestre de estas áreas”. Así mismo, acorde con los avances en la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP- incluyó dos nuevas definiciones:

- **Zona de amortiguación y manejo especial:** “aquella área de transición entre el paisaje antrópico y las zonas de conservación, o entre aquel y las áreas especiales para la protección como los nacimientos de agua, humedales y cauces. Esta zona puede contener rastrojos o vegetación secundaria y puede estar expuesta a actividades

agropecuarias y extractivas sostenibles, de regular intensidad, que opera para las Reservas Naturales de la Sociedad Civil –RNSC- (Art.4 Decreto 1996 de 1999).



- **Función amortiguadora:** “El ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas”. (Art. 31 Decreto 2372 del 2010).

Si bien para operativizar las zonas amortiguadoras, se han generado instrumentos técnicos y desarrollado procesos interinstitucionales, la no inclusión taxativa del tema como uno de los determinantes o asuntos ambientales en la expedición de la Ley 388 de 1997, ha generado confusiones, dejado a la deriva su interpretación e implementación, hasta tal punto que hoy en Colombia no se ha reglamentado el tema ni tampoco se ha analizado ni avanzado hacia su desarrollo como asunto ambiental –aunque se comporta como tal- en procesos de ordenamiento territorial, situación que origina:

- 1) que la declaratoria de zonas amortiguadoras o concreción de la función amortiguadora, se haya quedado en propuestas técnicas y procesos interinstitucionales e incluso comunitarios que no pueden ser adoptados oficialmente en los instrumentos de ordenamiento territorial,
- 2) limitación en la aplicabilidad de las propuestas técnicas de zona/función amortiguadora para orientar las medidas ambientales (prevención, mitigación, compensación o corrección) a ser incluidas en los procesos de regulación obligatoria de licenciamiento ambiental o trámites ambientales,
- 3) diversidad de interpretaciones sobre el asunto, unos consideran que la zona amortiguadora es una ampliación del Parque, otros que es una zona interna de las áreas protegidas, otros que es un determinante ambiental y por tanto debe incluirse como suelo de protección en los POT, otros que es una traba al desarrollo territorial, otros que el objetivo son las áreas protegidas y no la gente, o que es una figura con la que se pretende limitar los derechos a la tenencia de la tierra de comunidades campesinas o grupos étnicos
- 4) persistencia de los inconvenientes para la formalización y titulación de predios en las zonas circunvecinas a áreas protegidas,

- 5) indefinición oficial sobre competencias y roles en la declaratoria, administración y financiamiento de las zonas amortiguadoras entre autoridades ambientales, entes territoriales y entidades sectoriales implicadas,
- 6) incremento de las presiones hacia las áreas protegidas y por tanto la pérdida de biodiversidad,
- 7) agudización del conflicto entre autoridades ambientales, entes territoriales, comunidades locales y sectores productivos.

Ante el panorama expuesto, el presente documento es un análisis sobre la viabilidad técnica y operativa para la declaratoria de zonas amortiguadoras y/o la concreción del cumplimiento de la función amortiguadora, como insumo básico para la toma de decisiones sobre la reglamentación de esta temática. Para tal fin, el documento se desarrolla en tres capítulos el primero de ellos sintetiza cual es el contexto actual de la gestión de áreas protegidas, el segundo recapitula y analiza los avances en Colombia y el tercero propone a partir del ordenamiento territorial recomendaciones y conclusiones

2. CONTEXTO ACTUAL DE LA GESTION DE AREAS PROTEGIDAS

2.1 Cambio de paradigma: viejos problemas nuevos desafíos.

En el V Congreso Mundial de Parques realizado en Durban en el 2003, se identificó que en el siglo XXI incrementarían las presiones sobre las áreas protegidas debido a cambios en los patrones de consumo, pobreza generalizada, establecimiento de infraestructuras inadecuadas y aumento de la población; situaciones detonantes de conflictos socioecológicos que repercutirían en una mayor demanda por servicios ecosistémicos, sobre explotación de recursos naturales y disminución agua dulce, entre otros. Se recomendó entonces la “incorporación en todos los niveles de los objetivos de conservación la planeación y ordenamiento de áreas protegidas en los procesos de planificación del mar, el aprovechamiento de las tierras, planes regionales y sectoriales y la armonización con políticas y leyes sectoriales”. (UNEP, CBD.SBSTTA, 2003).

De igual manera, insto a las áreas protegidas a trabajar en un contexto de paisaje que promoviera la conexión con los ecosistemas de las áreas circundantes, la contribución en la restauración de procesos ecológicos en zonas deterioradas y la articulación y complementariedad con los programas de las convenciones RAMSAR, Protección del patrimonio mundial cultural y natural, Red Mundial de Reservas de Biosfera e iniciativas de conservación transfronteriza, de tal manera que se logre demostrar el vínculo entre conservación de la diversidad biológica, gestión de áreas protegidas y desarrollo sostenible. (Artículo 8 CDB)

Reconoció que existen Áreas Conservadas por Comunidades –ACC- que poseen la propiedad, y control de territorios que gestionan a partir de sistemas de gobernanza propios, donde conservan de manera pasiva o activa la diversidad biológica a través de sistemas tradicionales o modernos y que aunque no están declarados como áreas protegidas están fundamentadas en el derecho escrito o consuetudinario. Llama la atención sobre algunas amenazas que enfrentan las ACC tales como sistemas de tenencia de la tierra confusos, comercialización de recursos y la posible anulación de derechos consuetudinarios.

El Congreso de Durban también reconoció el papel que juegan las áreas protegidas en la reducción de la pobreza, por ello insto a que “las áreas protegidas traten de contribuir en la reducción de la pobreza a nivel local o al menos no contribuyan a crearla o agravarla”, por esto recomienda “El respeto y reconocimiento, en los procesos de negociación y adopción de decisiones, de los derechos de propiedad, usufructo y acceso que tienen las poblaciones locales, en particular los pobres, y la determinación de evitar ulteriores pérdidas de los derechos consuetudinarios”

Además ratificó las conclusiones del Congreso Mundial de Áreas Protegidas de Amman-Jordania (2000) ante los efectos negativos de la exploración y explotación minera, donde se solicitó “a todos los Estados miembros de la UICN que prohíban por ley, toda

exploración y extracción de recursos minerales en áreas protegidas correspondientes a las Categorías de la UICN I a IV de Manejo de Áreas Protegidas” y recomendó:

- “En las categorías V y VI, se acepte una exploración y extracción localizada sólo si la índole y magnitud de las actividades propuestas en el proyecto minero indican compatibilidad entre las actividades del proyecto y los objetivos del área protegida y que la autorización de exploración y extracción minera localizada se vea sometida a un estudio de impacto ambiental (EIA) del proyecto y a su aprobación por las autoridades competentes y partes interesadas, una vez hecho público el proyecto de documento de EIA”;
- Cuando “la exploración y extracción de recursos minerales y obras de infraestructura conexas, realizadas fuera de las áreas protegidas, pero que puedan menoscabar los valores para los cuales se crearon dichas áreas, se vean sometidas a: (a) la elaboración y aprobación por las autoridades competentes y partes interesadas de estudios de impacto ambiental (EIA), una vez hecho público el proyecto de documento de EIA; y (b) condiciones rigurosas de planificación, funcionamiento, monitoreo, y restauración posterior de las áreas”.

2.2 La necesidad de armonización y complementariedad entre programas del Convenio de Diversidad Biológica para una acción territorial efectiva.

El convenio tiene como objetivo “la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada”. (art.1)

Para tal fin plantea acciones de **conservación in situ** 1) establecimiento de sistemas de áreas protegidas, 2) Reglamentación o administración de recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible; 3) Promoverá la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales; 4) Promoverá un desarrollo ambiental mente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas (art.8 CBD) que deberán ser complementadas por acciones **ex situ**, tales como 1) medidas para la recuperación y rehabilitación de especies amenazadas y a la reintroducción de éstas en sus hábitats naturales en condiciones apropiadas; 2) Reglamentará y gestionará la recolección de recursos biológicos de los hábitats naturales a efectos de conservación ex situ, con objeto de no amenazar los ecosistemas ni las poblaciones **in situ** de las especies, salvo cuando se requieran medidas ex situ temporales especiales (art.9 CBD).

Para implementar lo anterior, se han generado programas de trabajo específicos sobre montañas (Decisión VII/27), conocimientos tradicionales (Decisiones VI/10 y VII/16), diversidad biológica agrícola (Decisión V/5), diversidad biológica forestal (Decisión VI/22), ecosistemas de aguas continentales (Decisión VII/4) y Programa de Trabajo de Áreas Protegidas (Decisión VII/28), entre otros, a los cuales se les ha solicitado trabajar de manera colaborativa con el fin de disminuir la duplicación de esfuerzos y lograr la efectividad en la reducción de la pérdida de biodiversidad y la pobreza hacia el logro del bienestar humano. (CBD, 2010).

12

Código de campo cambiado

Código de campo cambiado

Con formato: Fuente: 11 pto

Con formato: Fuente: 11 pto

2.3 Hacia el cumplimiento de las metas del Plan Estratégico Convenio Diversidad Biológica 2011-2020

“Tomar medidas efectivas y urgentes para detener la pérdida de diversidad biológica a fin de asegurar que, para 2020, los ecosistemas tengan capacidad de recuperación y sigan suministrando servicios esenciales, asegurando de este modo la variedad de la vida del planeta y contribuyendo al bienestar humano y a la erradicación de la pobreza” es la misión planteada en el plan estratégico del CDB. Para tal fin, se plantearon 20 metas para su cumplimiento a las cuales se les ha denominado las metas de Aichi (ver **Anexo No.1**), que responden a cinco objetivos estratégicos:

- Abordar las causas subyacentes de la pérdida de diversidad biológica mediante la incorporación de la diversidad biológica en todos los ámbitos gubernamentales y de la sociedad
- Reducir las presiones directas sobre la diversidad biológica y promover la utilización sostenible
- Mejorar la situación de la diversidad biológica salvaguardando los ecosistemas, las especies y la diversidad genética
- Aumentar los beneficios de la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas para todos
- Mejorar la aplicación a través de la planificación participativa, la gestión de los conocimientos y la creación de capacidad

2.4 Programa de Trabajo de Áreas Protegidas –PoWPA-

Con la Decisión VII/28 del 2004 en el marco del Convenio de Diversidad Biológica las partes aprobaron la adopción del Programa de Trabajo de Áreas Protegidas –PoWPA por sus siglas en inglés- como instrumento que orienta la “creación y mantenimiento de sistemas nacionales y regionales completos, eficazmente gestionados y ecológicamente representativos de áreas protegidas, las cuales colectivamente, entre otras cosas, por conducto de una red mundial¹, contribuyen al logro de los tres objetivos del Convenio y a las metas de reducir significativamente el ritmo actual de pérdida de la diversidad

biológica en los planos mundial, regional, nacional y subnacional y a la reducción de la pobreza y al desarrollo sostenible”. (CDB, 2004).El programa se desarrolla a partir de cuatro elementos:

- Dirigir acciones para la planificación, selección, creación, fortalecimiento y gestión de sistemas y sitios de áreas protegidas
- Gobernabilidad, participación, equidad y participación en los beneficios
- Actividades favorables
- Normas, evaluación y supervisión

Estos elementos se desagregan cada uno en objetivos, metas y actividades de gestión, a ser desarrollados por los sistemas de áreas protegidas a nivel global pero en ninguno de ellos se incluye el tema de zonas de amortiguación. Esta situación refleja por una parte el cambio de enfoque en la gestión de áreas protegidas, donde más que hacer bunkers de conservación ahora se busca la integración de las áreas en un contexto de paisaje, la generación de conectividades ecosistémicas y el fortalecimiento de capacidades de las partes para incidir de manera efectiva en la formulación o adecuación de instrumentos normativos, de planeación, regulación o de política pública, para garantizar la conservación de los sistemas de áreas protegidas y su contribución al bienestar humano. Con base en la reflexión anterior, en el **Anexo No.2**, se sintetizan algunas temáticas del Programa de Trabajo de Áreas Protegidas a las que podrían contribuir los avances de zona o función amortiguadora realizados en Colombia.

3. ALGUNOS AVANCES EN ZONA-FUNCION AMORTIGUADORA EN COLOMBIA

En consonancia con el mandato de establecer zonas amortiguadoras se han realizado esfuerzos institucionales para la generación o incidencia en instrumentos normativos y técnicos, a continuación algunos de ellos:

2.1. Instrumentos normativos

Desde la institucionalidad ambiental se ha expedido normatividad para definir lo que es una zona amortiguadora he intentado definir su alcance en la gestión ambiental, así:

- **Decreto Ley 2811 de 1974** Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables. Establece en su artículo 329 la necesidad de determinar para cada área del Sistema de Parques Nacionales una zona amortiguadora en su periferia para que atenúe las perturbaciones que pueda causar la acción humana, para cuyo fin impondrá limitaciones y restricciones del dominio”.

- **Decreto 622 de 1977** que reglamenta el Sistema de Parques Nacionales. En su artículo 5 numeral 8 definió como zona amortiguadora a la “Zona en la cual se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana en las zonas circunvecinas a las distintas

áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de impedir que llegue a causar disturbios o alteraciones en la ecología o en la vida silvestre de estas áreas”.

- **Decreto 1996 de 1999** reglamentan los artículos 109 y 110 de la ley 99 de 1993 sobre Reservas Naturales de la Sociedad Civil” en su artículo 4 define para las Reservas Naturales de la Sociedad Civil como Zona de Amortiguación y manejo especial “aquella área de transición entre el paisaje antrópico y las zonas de conservación, o entre aquel y las áreas especiales para la protección como los nacimientos de agua, humedales y cauces. Esta zona puede contener rastrojos o vegetación secundaria y puede estar expuesta a actividades agropecuarias y extractivas sostenibles, de regular intensidad, que opera para las Reservas Naturales de la Sociedad Civil –RNSC- .

- **Decreto 2372 del 2010**, por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, define en su artículo 31 como función amortiguadora “El ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas”.

- **Decreto 2820 del 2010 sobre licencias ambientales**

Define en su artículo 8 como los proyectos, obras y actividades relacionados con los sectores de hidrocarburos, minero, eléctrico, marítimo y portuario, infraestructura (presas, represas o embalses), aeropuertos internacionales, obras públicas (red vial, fluvial, férrea) y distritos de riego que afecten áreas del Sistema de Parques requieren de licencia ambiental, así como los “localizados en las zonas amortiguadoras del Sistema de Parques Nacionales previamente determinados, siempre y cuando sean compatibles con el plan de manejo ambiental de dichas zonas”. También aclara en el numeral 13 que cuando en la reglamentación de usos de las categorías de áreas protegidas y estén ubicados en las zonas de uso sostenible y general de uso público, o sean proyectos de agroindustria excepto unidades habitacionales operara también el trámite de licencia ambiental.

Sumado a lo anterior, el tema ha sido incluido en legislación étnica y sectorial de la siguiente manera:

- **Ley 356 de 1997**

“Artículo 8o. Establecimiento de zonas de amortiguación. Cada Parte de este Protocolo reforzará, según sea necesario, la protección de un área protegida con el establecimiento

dentro de las áreas sobre las que ejerce soberanía, o derechos soberanos o jurisdicción, de una o más zonas de amortiguación donde las actividades sean menos restringidas que en el área protegida, pero sin dejar de ser compatibles con el logro de los propósitos del área protegida. Y en su Artículo 9o. Áreas protegidas y zonas de amortiguación contiguas a fronteras internacionales. 1. Si una Parte pretende establecer un área protegida o una zona de amortiguación contigua a la frontera o a los límites de la zona de jurisdicción nacional de otra parte, ambas partes se consultarán entre sí con el fin de llegar a un acuerdo sobre las medidas a tomar y deberán, inter alia, examinar la posibilidad de que la otra Parte establezca un área protegida o zona de amortiguación contigua correspondiente, o adopte cualesquiera otras medidas apropiadas, inclusive programas de manejo en cooperación. 2. Si una Parte pretende establecer un área protegida o una zona de amortiguación contigua a la frontera o a los límites de la zona de jurisdicción nacional de un Estado que no sea parte de este Protocolo, la Parte procurará trabajar conjuntamente con las autoridades competentes de ese Estado, con el fin de llevar a cabo las consultas a que hace referencia el párrafo 1.

- **Ley 810 de 2003, modifica a la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y en cuanto a algunas actuaciones de los curadores urbanos.**

En su artículo 7º, esta ley obliga a los Notarios y Registradores a abstenerse de autorizar o inscribir escrituras de aclaración de linderos sobre cualquier inmueble colindante a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales sin la autoridad expresa de la autoridad competente, que en este caso, es la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. “Artículo 7º. Obligación de notarios y registradores.

Los notarios y registradores de instrumentos públicos no procederán a autorizar ni a inscribir respectivamente, ninguna escritura de división de terrenos o parcelación de lotes, sin que se acredite previamente el otorgamiento de la respectiva licencia urbanística, que deberá protocolizarse con la escritura pública correspondiente, salvo los casos de cumplimiento de una sentencia judicial. También se abstendrán de autorizar o inscribir, respectivamente cualquier escritura de aclaración de linderos sobre cualquier inmueble que linde con zonas de bajamar, Parques Nacionales o cualquier bien de uso público sin contar con la autorización expresa de la autoridad competente”

- **Decreto 1310 del 2012 Macroyectos de Interés Social Nacional.**

Determina que para el desarrollo de macroyectos de vivienda, usos asociados a los mismos y su respectiva infraestructura de soporte (sistema vial, transporte, servicios públicos, espacios públicos y equipamientos colectivos) deberán tener en cuenta en el análisis de prefactibilidad de los proyectos los determinantes ambientales de ordenamiento territorial.

- **Ley 160 de 1994 de reforma agraria y desarrollo rural**

En relación con el tema de tierras, en el artículo 67 de la ley citada se establece en el parágrafo que “ No serán adjudicables los terrenos baldíos situados dentro de un radio de

5 kilómetros alrededor de las zonas donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, las aledañas a Parques Nacionales Naturales y las seleccionadas por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica”.

- **Ley 70 de 1993 comunidades afrodescendientes**

Artículo 6 establece con respecto a suelos y bosques incluidos en la titulación colectiva el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad. Y en el artículo 14 que en “el acto administrativo mediante el cual se adjudique la propiedad colectiva de la tierra se consignará la obligación de observar las normas sobre conservación, protección y utilización racional de los recursos naturales renovables y el ambiente”.

Así mismo, de manera específica en el Artículo 53 “en las áreas de amortiguación del Sistema de Parques Nacionales ubicados en las zonas objeto de esta ley se desarrollarán, conjuntamente con las comunidades negras, modelos apropiados de producción, estableciendo estímulos económicos y condiciones especiales para acceder al crédito y la capacitación”

Por otro lado, con relación a bosques establece en el artículo 24 que “La entidad administradora de los recursos naturales renovables reglamentará concertadamente con las comunidades negras el uso colectivo de áreas del bosque a que se refiere la presente ley, para el aprovechamiento forestal persistente”.

Para efectos del aprovechamiento, el procesamiento o la comercialización de los productos forestales que se obtengan en desarrollo de la concesión forestal, la comunidad concesionaria podrá entrar en asociación con entidades públicas o privadas. El Estado garantizará y facilitará la capacitación de los integrantes de las comunidades concesionarias en las prácticas y técnicas adecuadas para cada etapa del proceso de producción para asegurar el éxito económico y el desarrollo sustentable de los integrantes y de la región”.

- **Ley 843 de 2003 sobre zonas de frontera.**

Determina que “Las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales no podrán ser objetivo de sustracción. En las áreas de Reserva Forestal Nacional y otras Reservas Naturales de la Sociedad Civil ubicadas en Zonas de Frontera se aplicará normatividad ambiental vigente. En las zonas de amortiguación del Sistema de Parques Nacionales ubicados en las Zonas de Frontera, se desarrollará con la participación de las autoridades y las comunidades indígenas y negras involucradas, modelos de producción ambiental y culturalmente apropiados y se establecerán programas de crédito, fomento y capacitación para el efecto”.

2.2. Instrumentos técnicos

En consonancia con el Decreto 622 de 1977, se han desarrollado he ido evolucionando propuestas técnicas y operativas que han buscado por un lado contribuir en la aclaración del concepto de zona amortiguadora, competencias y reglamentación de las mismas y por otro desarrollar procesos interinstitucionales hacia la declaratoria de zonas amortiguadoras, armonización de instrumentos ambientales hacia el ordenamiento territorial (planes de manejo de las áreas y plan de ordenamiento de las cuencas hidrográficas); para tal fin, se han generado lineamientos técnicos (criterios y principios), propuestas procedimentales he incluido el tema en el proceso de planeación y gestión de las áreas protegidas, a continuación se sintetizan algunas de estas propuestas y avances:

2.2.1. Lineamientos técnicos

- **Lineamientos técnicos para la declaratoria y gestión de zonas amortiguadoras.**

Documento elaborado por Camargo y Guerrero en el 2005, que parte del análisis de la normatividad existente, las figuras de ordenamiento ambiental presentes en el territorio (Reservas Forestales de Ley 2 de 1959, Reservas de Biosfera y las establecidas en el Código de Recursos Naturales Renovables –ordenación de cuencas hidrográficas, distritos de manejo integrado) y las nuevas propuestas –para la época- de integrar las áreas protegidas en un contexto de paisaje a partir de la implementación de corredores de conservación y Sistemas Regionales de Áreas Protegidas.

Este análisis técnico y académico se nutre e intenta comprender el tema de zona de amortiguación a la luz de los avances conceptuales en conservación sobre categorías de áreas protegidas, ecología del paisaje, conectividad ecológica, sistemas de alteridad¹ y ecología de la alteración (tensionantes² y tipos de tensionantes³), entre otros. Con base en esto, proponen una guía metodológica en la que se establece el procedimiento para abordar las zonas amortiguadoras, mediante el desarrollo de tres fases: estudio previo (aprestamiento, diagnóstico, definición de objetivos), determinación zona de amortiguación (delimitación, declaratoria) y reglamentación de zona amortiguadora (zonificación y reglamentación).

Para los autores es claro que el proceso de concertación de la propuesta de zona amortiguadora es una responsabilidad de las “autoridades ambientales regionales y

¹ Unidad estructural y funcional del ecosistema humanizado y el operador fundamental de las transformaciones territoriales. Describen que aledaños a las áreas de Parques existen los sistemas de alteridad indígena agricultor itinerante, comunidad indígena seminómada, comunidad indígena nómada, fundo colono minero, fundo colono maderero, fundo colono agropecuario, caserío de pescadores, minifundio andino, finca cafetera, finca ganadera de tierras bajas, finca ganadera andina y hacienda ganadera. (Camargo y Guerrero, 2005. P 98-99).

² Factor ajeno a los ritmos fenológicos o ciclos biológicos de las poblaciones biológicas nativas, que determina una pérdida destructiva de elementos u organización del ecosistema. (Camargo y Guerrero, 2005. Pg 74).

³ Tipos de tensionantes fuera-fuera (originado fuera del área protegida y causa perturbación fuera del área protegida), fuera-dentro (originado fuera del área protegida y causa perturbación dentro del área protegida, transformación (presión-ocupación, transformación sobre el área protegida P.ej urbanización, colonización, ampliación frontera agropecuaria), de gestión (originados dentro o fuera del área protegida limitan acciones de conservación). (P.90-91)

urbanas, con el concurso de los municipios y Parques Nacionales”, consideran que la presencia del municipios es relevante por ser los “titulares, a través de sus concejos municipales, de la función de regular los usos del suelo, porque la zonificación interna de la ZA, si bien resulta un determinante ambiental de los POT, debe corresponder a la zonificación contenida en el POT” (Camargo y Guerrero, 2005. P.309). Definen también tres grandes objetivos de la zona amortiguadora, tal como se resume en el **cuadro No. 1**

Cuadro No.1. Objetivos de zonas amortiguadoras según Camargo y Guerrero, 2005.

Objetivos de amortiguación	Extender la protección sobre procesos ecológicos, poblaciones biológicas y otros valores de conservación señalados en el plan de manejo del área protegida
	Mitigar impactos de los tensiones externos dentro del área protegida
	Prevenir la expansión de procesos de alteración hacia el interior del área protegida
Objetivos de consolidación del SINAP	Promover la preservación, restauración y uso sostenible de la biodiversidad en el entorno del área protegida
	Aumentar la conectividad ecológica local y regional y contribuir al ordenamiento ambiental de la región en el contexto del SIRAP
	Promover la participación de las comunidades locales vecinas y los agentes económicos en la conservación y en especial, la apropiación del área protegida, sus objetivos de manejo y sus beneficios socioeconómicos
	Orientar la articulación entre iniciativas de conservación locales y regionales y el plan de manejo del área protegida
	Investigar y experimentar modelos y técnicas de manejo ecosistémico con fines de preservación restauración y uso sostenible, aplicables en el contexto biofísico y socioeconómico de la región.
Desarrollo regional	Contribuir a la sostenibilidad de los modos de vida tradicionales y la calidad de vida de las comunidades locales, a través del sostenimiento de la base de bienes y servicios ambientales y la asistencia al manejo cuando sea necesaria.
	Sostener modelos demostrativos de desarrollo sostenible y promover su difusión en la región
	Orientar y mediar la armonización del área protegida con la planificación y el desarrollo del territorio a escala local y regional (zonificación y regla mención de los usos del suelo, planes y proyectos de gestión ambiental, planes y proyectos de desarrollo económico y social)
	Reforzar la seguridad y la provisión de servicios ambientales del área protegida para el desarrollo sostenible de la región
	Generar ventajas comparativas para el desarrollo sostenible de los entes territoriales (municipio, departamento, región) basada en la riqueza natural y el manejo diferenciado
	Albergar facilidades logísticas para el desarrollo de actividades de educación ambiental, ecoturismo y recreación dentro y en torno al área protegida acorde con el plan de manejo de la misma.

- **Ordenamiento en zona de influencia de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (2011).**

Documento técnico elaborado por Ospina (2011), que complementa el Manual para la delimitación y zonificación de Zonas Amortiguadoras elaborado por Ospina en el 2008, la propuesta de lineamientos de política para zonas amortiguadoras para el Sistema de Parques Nacionales elaborado por Ospina en el 2006 y la guía elaborada por Guerrero y Camargo (2005). Para tal fin avanza en la generación de unos lineamientos técnicos para abordar zonas amortiguadoras desde el instrumento de planificación del manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales los planes de manejo buscando que

los procesos de ordenamiento ambiental en zona de influencia de las áreas contribuyan al logro de los objetivos de conservación de los Parques. Esta propuesta parte de los conceptos de ordenamiento territorial expresados en instrumentos ambientales tales como ordenamiento de cuencas hidrográficas, manejo integrado de zonas costeras, planes de manejo de áreas del Sistema de Parques Nacionales o en la reciente definición de sistemas socioecológicos y en el llamado a reconocer la diversidad cultural en el ordenamiento territorial.

Así mismo, ante la expedición del Decreto 2372 del 2010 que reglamentó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, planteó tres objetivos generales para las zonas amortiguadoras:

1. Atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas y contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas,
2. Armonizar la ocupación, uso y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas, y
3. Aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.

Igualmente ratifica que la definición de zona amortiguadora es un proceso social en el cual deben participar las autoridades ambientales (Ministerio de Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Corporaciones de Desarrollo Sostenible, Grandes Centros Urbanos y Establecimientos Públicos) entes territoriales, comunidades y grupos étnicos y otras instituciones nacionales IDEAM, INVEMAR, SINCHI, DIMAR, regionales y locales.

Menciona Ospina como desde 1997 Parques Nacionales ha elaborado propuestas de Decreto para lograr la reglamentación de zonas amortiguadoras, que han incluido la participación o retroalimentación por corporaciones autónomas regionales (CVC, CARDER, CRC, CORPONARIÑO, CORPOCALDAS, CRQ, CAM, CORTOLIMA,), subsistemas de áreas protegidas, Dirección de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial e INVEMAR, entre otros. La última versión de decreto se remitió a la oficina jurídica del Ministerio de Ambiente en el 2011.

Evidencia también la necesidad de definición única de categorías de zonificación ambiental como requisito básico para la armonización entre instrumentos ambientales y por tanto la concreción de la función de amortiguación.

El documento hace un inventario de procesos y estado de avance en la definición de zonas amortiguadoras por territorial de Parques Nacionales a 2011, resumidos en el cuadro No.2, así:

Cuadro No.2 Inventario de procesos y estado de avance definición zonas amortiguadoras a 2011

Territorial de Parques Nacionales	Área del Sistema de Parques Nacionales	Estado de avance 2011
Caribe	SFF Flamencos	Propuesta delimitación ZA (producto varias consultorías) en CORPOGUAJIRA
	Tayrona	Propuesta delimitación ZA elaborada por CORPAMAG sin concertación con Parques Nacionales.
	Vía Parque Isla de Salamanca	Propuesta delimitación ZA (producto FUNDACION OMACHA contratada por CORPAMAG) con participación Parques Nacionales
	SFF Corchal Mono Hernández	Propuesta de ZA elaborada por CARSUCRE
	PNN Paramillo	Propuesta elaborada conjuntamente Parques Nacionales CORPOURABA (2006) Y CVS (2007)
	PNN Old Providence Mac Bean Lagoon	Zona amortiguadora declarada por Ministerio de Ambiente en 1995 con la declaración del Parque.
Andes Nororientales	PNN Catatumbo Bari	Propuesta de delimitación zona amortiguadora, discutida con representantes Bari y CORPONOR, para sectores municipios de Tibú, Convención y El Carmen
	SFF Iguaque	Propuesta de delimitación ZA concertada con los municipios de Villa de Leyva, Chíquiza y Arcabuco y CORPOBOYACA.
	PNNN Pisba	En fase de aprestamiento con los municipios de Tasco, Socotá y Socha y CORPOBOYACA, se definieron objetivos de amortiguación.
	PNN Serranía de los Yariguíes	Propuesta de Zona con función amortiguadora elaborada con CAS como parte del plan de manejo del DMI Yariguíes
	PNN Tama	Se inició trabajo hacia definición zona amortiguador
Andes Occidentales	PNN Orquídeas	Propuesta de delimitación y zonificación posible zona amortiguadora con CORPOURABA, e inicio proceso de reglamentación con los municipios de Urrao, Frontino y Abriaquí en el marco del ajuste de sus planes de ordenamiento territorial
	PNN Tatama	Propuesta de delimitación y zonificación posible zona amortiguadora en municipio San José del Palmar con CODECHOCO.
	SFF Galeras	Propuesta conjunta Parques-CORPONARIÑO de delimitación, zonificación de la posible zona amortiguadora para Pasto, Tangua, Yacuanquer, Consacá y Sandoná, en proceso de reglamentación con los municipios en el marco de los ajustes a sus planes de ordenamiento territorial.
	PNN Las Hermosas	Se definieron criterios para la delimitación de la zona con función amortiguadora validados con CVC.
	PNN Complejo Volcánico Doña Juana	Propuesta Parques Nacionales institucional de zona amortiguadora en proceso de socialización con los municipios de Bolívar, La Cruz y Tablón de Gómez.
	PNN Los Nevados	Propuesta de zona amortiguadora construida con las cuatro Corporaciones Autónomas en 1998.
	PNNN Nevado del Huila	El tema de función amortiguadora es tenido en cuenta por las áreas protegidas declaradas por la CAM
	PNN Cueva de Los Guacharos	Propuesta elaborada por el Parque
Orinoquía	PNN Sumapaz	Tema de interés de siete autoridades ambientales hacia la generación de planeación sobre un territorio común y la ordenación de ecosistemas compartidos, cuyos ejes de trabajo principal son: páramos, humedales, áreas protegidas y zonas amortiguadoras
Pacífico	Territorial Pacífico	Acuerdo suscrito entre Parques Nacionales Naturales y organizaciones de comunidades negras del Pacífico, en el que se estableció que el ordenamiento ambiental en zona de influencia de las áreas del SPNN, que se encuentren cobijadas por títulos colectivos negros, se realizará

		a través de los planes que formulen dichas comunidades de manera coordinada con las autoridades ambientales.
	PNN Utría	Priorización de sectores para trabajar procesos de ordenamiento con principios de función amortiguadora, acordados con CODECHOCO.
	PNN Farallones de Cali	Discusión con CVC sobre los criterios para delimitación de zona con función amortiguadora en el sector oriental (cuena Cauca).

21

En este documento a la luz de las metas establecidas en el Plan de Acción Institucional de Parques Nacionales 2011-2019 sobre el tema de ordenamiento identifica tres acciones claves para el cumplimiento de la zona-función amortiguadora, la inclusión del tema en los procesos de planeación de cuencas hidrográficas, ordenamiento Unidades Ambientales Costeras u Oceánicas –UACO-, los procesos de relocalización voluntaria de ocupantes de áreas de Parques Nacionales hacia la periferia de las mismas garantizando la tenencia de la tierra y la reglamentación de uso de recursos naturales y sistemas de ocupación.

Para el accionar de Parques Nacionales en el tema de zonas amortiguadoras Ospina propone que “los diferentes niveles de la institución participen en procesos de ordenamiento ambiental para el logro de los objetivos de conservación de las áreas”, para el logro de la coherencia entre los instrumentos de ordenamiento ambiental y el “plan de manejo de las áreas”. En consonancia con esto, se avanzó en la armonización del ordenamiento de cuencas y propuestas de ordenamiento en zonas de influencia de las áreas del Sistema, tema que era posible en el marco del Decreto 1729 del 2002. Igualmente ratifica lo identificado por Camargo y Guerrero en el 2005 sobre:

“La débil presencia de las diferentes agencias del Estado en zonas apartadas de las cabeceras municipales, hace necesario armonizar -en el tiempo y en el espacio- la determinación de zonas con función amortiguadoras, la ordenación de cuencas y el establecimiento de regímenes especiales de ocupación, aprovechamiento y tenencia. En particular, la constitución y regulación de Zonas de Reserva Campesina, Reservas sobre Tierras Baldías u otras figuras, deberían preceder a la determinación de las zonas con función amortiguadora”. (Ospina, 2011. P. 26)

Con base en todo lo anterior, se propusieron para las áreas del Sistema de Parques Nacionales según ámbitos de gestión **lineamientos institucionales** que instaban al nivel local a participar en procesos de ordenamiento ambiental como estrategia para el logro de los objetivos de conservación de las áreas desde el partir del plan de manejo de las mismas, la identificación e impulso de conectividades, el trabajo participativo con comunidades, entes territorial y la capitalización de la oportunidad de ampliar el conocimiento sobre el área. En el nivel regional, que las Territoriales incluyeran el concepto de sistema regional de áreas protegidas en las zonas de influencia, el apoyo al trabajo interinstitucional, el apoyo a la creación de áreas protegidas en diferentes categorías en zonas de influencia y en el nivel nacional actividades de orientación técnica, consolidación de avances, creación de un equipo institucional para dinamizar el tema, gestión de información, el grupo jurídico en la modificación del Decreto 622 de 1997, Ley del SINAP y título V de la Ley 70 de 1993. Para mayor detalle ver el **Anexo No.3**.

Parques, durante su participación en las Comisiones Técnicas de Ordenamiento de Cuencas propuso 11 criterios para la priorización de la intervención de Parques Nacionales

en procesos de zonas de influencia ligados a ordenamiento de cuencas desde subzonificación hidrográfica y que contribuían a la armonización del instrumento de Planes de Manejo de las áreas y el Plan de Ordenamiento de la Cuenca. Ver **Anexo No.4.**

En conclusión para adelantar el proceso de zona amortiguadora en Parques Nacionales se propusieron como criterios de priorización 4 grandes ítems 1) Avances en algún proceso de ordenamiento ambiental en la zona aledaña al área protegida, 2) Pertinencia del acto administrativo de determinación de la zona amortiguadora, expedido por el Ministerio, 3) Condiciones del área protegida y su contexto y 4) Viabilidad social e institucional del proceso. Para mayor detalle ver el **Anexo No.4.**

Por último con base en los documentos precedentes sobre zonas amortiguadoras elaborados para Parques Nacionales, La guía metodológica para la ordenación de cuencas hidrográficas elaborada por IDEAM, la estructura de otras guías, los aportes en discusiones con diferentes autoridades ambientales regionales, áreas del Sistema de Parques y con el Ministerio de Ambiente, se identificó para cada una de las fases del ordenamiento de cuencas hidrográficas los temas que permitían la armonización de los POMCAS y los planes de manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales.

- **Manual para la delimitación, zonificación y reglamentación de zonas amortiguadoras para las áreas marino costeras del sistema de Parques Nacionales Naturales (2011).**

Documento técnico que continua con el proceso de identificar la forma de abordaje del tema de zonas de amortiguación pero ahora para el contexto marino costero, aquí el énfasis se hace en la forma como debe articularse el plan de manejo de un área del Sistema de Parques Nacionales con el instrumento de planeación de Unidades Ambientales Costeras y Oceánicas en el marco de la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia PNAOCI (MMA, 2001). En este documento se proponen como fases para la reglamentación de zonas amortiguadoras las siguientes:

Gráfica No.1 Fases para la reglamentación de zonas amortiguadoras



3.2.2.2. Inclusión de la temática zona/función amortiguadora en instrumentos de planeación de áreas protegidas de Colombia.

Las zonas amortiguadoras se han incluido como una meta o actividad en los instrumentos de planeación de áreas protegidas de Colombia Plan de Acción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP-, Plan de Acción Institucional –PAI- del Sistema de Parques Nacionales 2011-2019 y Planes de Manejo de las áreas protegidas del Sistema de Parques, tal como puede apreciarse en el cuadro No.3 así:

Cuadro No.3 Inclusión del tema zonas amortiguadoras en instrumentos de planeación de áreas protegidas

Instrumento de planeación áreas protegidas	Objetivo del Plan	Meta
Plan de Acción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP-	Objetivo 6 : Articular efectivamente la planeación y la administración de las áreas protegidas en la ordenación del territorio y la planificación de la gestión ambiental	Meta: Áreas protegidas incorporadas en los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial Actividades: 1. Actualizar los determinantes ambientales por parte de las autoridades ambientales mediante acto administrativo, para la inclusión de las áreas protegidas y sus áreas de amortiguamiento en los POT, su clasificación como suelos de protección y la regulación de actividades con fines de conservación por parte de los municipios 2. Elaborar instrumentos técnicos para fortalecer la inclusión de área protegidas en ordenamiento territorial (guía técnica áreas protegidas y ordenamiento territorial, 3. Propuesta técnica para incluir AP en planes de desarrollo, 4. Documento técnico para posicionamiento y aclaración de rol y grado de contribución de las áreas protegidas en POMCAS, Ordenamiento Reservas Forestales y figuras internacionales -Sitios Ramsar, Reservas de Biosfera-)
Plan de Acción Institucional de Parques Nacionales de Colombia	3.2.2 Promover procesos de ordenamiento y mitigación en las zonas de influencia de las áreas del SPNN.	3.2.2.1 50% de las áreas del sistema de PNN han determinado sus zonas amortiguadoras 3.2.2.2 100% de áreas del sistema de PNN promueven y logran el cumplimiento de la función amortiguadora
Planes de Manejo del Sistema de Parques Nacionales	Es uno de los lineamientos de la caja de herramientas con base en los cuales se actualizaron los planes de manejo.	Actualmente el tema está incluido como meta o actividad en los componentes estratégicos de los planes de manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales.

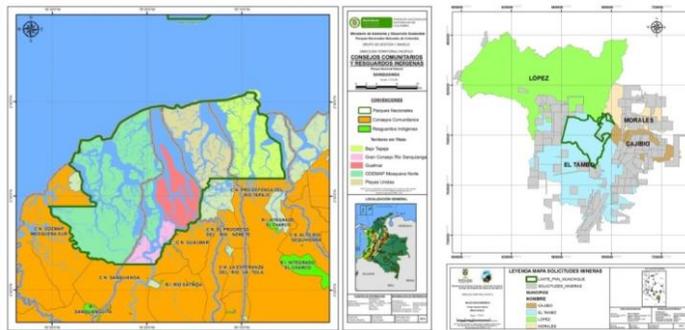
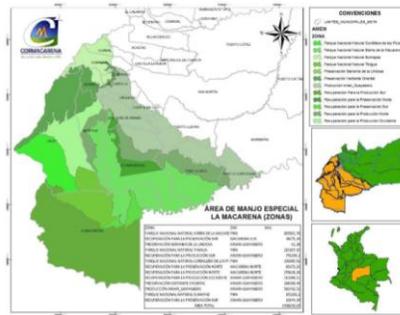
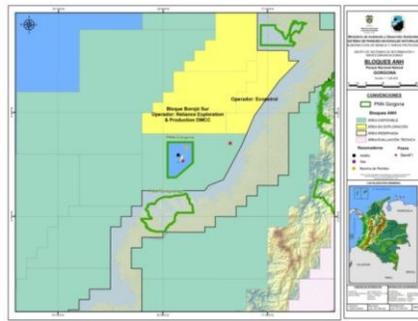
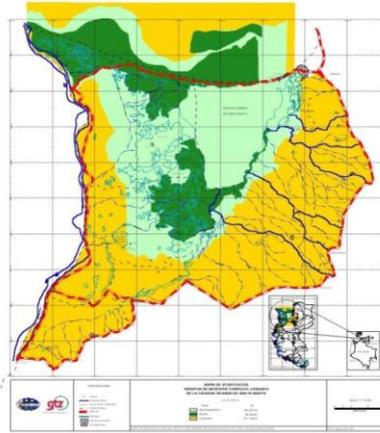
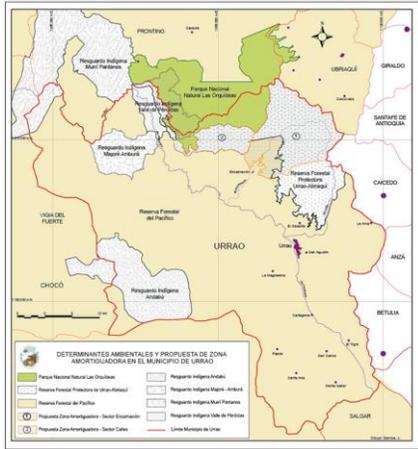
3.2.2.3. Inclusión zona o función amortiguadora en los planes de manejo de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales

Parques Nacionales y la gran mayoría de Corporaciones Autónomas Regionales, con el apoyo de algunos institutos de investigación, instituciones académicas, Organizaciones No Gubernamentales Nacionales o Internacionales y consultores han venido adelantando desde 1998 el ejercicio técnico de diseño, estructuración interinstitucional y fomento de la participación comunitaria en procesos encaminados hacia la delimitación y zonificación de zonas amortiguadoras acordes con el contexto de diversidad biológica, étnica y cultural.

A nivel de conservación in situ, todos los desarrollos realizados hasta el momento en el tema de zonas amortiguadoras han sido un proceso evolutivo que ha permitido ir creciendo, reconociendo y comprendiendo el territorio más allá de los límites de las áreas protegidas, del cual pueden capitalizarse aprendizajes, retomarse avances conceptuales hacia la armonización de instrumentos ambientales hacia la orientación y participación pertinente y coherente en los instrumentos y procesos de ordenamiento territorial y del desarrollo.

Reconocer que zona/función amortiguación es un proceso histórico que continua evolucionando, permite comprender el por qué existen diferentes niveles de avance, porque hoy existen propuestas de 1998 vigentes aunque aún no han sido adoptadas oficialmente, o porque otras áreas aún no han avanzado en el tema, en virtud a su reciente creación. El panorama de avance en amortiguación de las áreas protegidas del Sistema de Parques es heterogéneo, así: hoy existe una zona amortiguadora declarada la del Parque Nacional Old Providence Mc Bean Lagoon, ya que en el mismo momento de declaratoria y acto administrativo se crea la figura; seis propuestas hacia la declaratoria de zona amortiguadora en los PNN Tayrona, SNSM, Vía Parque Isla de Salamanca, Nevado del Huila y el SFF Iguaque, es necesario aclarar que está última propuesta se encuentra en el Ministerio en revisión para su adopción -hace cerca de tres años- y 31 áreas del Sistema han trabajado hacia propuestas de zona amortiguadora que cumpla la función amortiguadora, en virtud a que en sus territorios adyacentes poseen áreas protegidas, resguardos o territorios colectivos colindantes. Ver anexo No. 5

Es de resaltar que las propuestas realizadas han sido trabajadas generando documentos técnicos de soporte y para el desarrollo de procesos de concertación con el municipio y comunidades locales.



Fuente Plan de Manejo PNN Orquídeas, Gorgona, Sanquianga, Munchique, 2014. RB Cienaga Grande de Santa Marta, CORPAMGA y AME-Macarena, CORMACARENA.

3. DE ZONA AMORTIGUADORA A FUNCION AMORTIGUADORA UNA OPORTUNIDAD PARA LA GESTION DE CONFLICTOS SOCIOECOLOGICOS EN EL MARCO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

“Modelizar y planificar el mejor OT posible, de cara a la triple necesidad de favorecer criterios de desarrollo sustentable no ajenos a potenciar la productividad de las actividades económicas, optimizar las ofertas emergentes del potencial de acogida de actividades que ofrece el medio físico territorial y conseguir metas de justicia ambiental tanto en crecientes instancias de alcance de estándares generalizados de calidad de vida social cuanto en obtención de adecuados equilibrios de desarrollo local tanto en el marco de las instancias autonómicas o las propias de las comunidades regionales, nacionales e internacionales”. (Cacerdo, Citado FUNDABAIRES, 2014)

Reconociendo que en Colombia el ordenamiento territorial reposa en los municipios como entidades responsables de formular y adoptar oficialmente los Planes de Ordenamiento Territorial –POT-, reglamentar los usos del suelo, optimizar el uso de tierra disponible y coordinar planes sectoriales (Ley 388 de 1997); pero que de forma complementaria a lo anterior se han asignado competencias específicas en la materia a la nación⁴ (LOOT Ley 1454 de 2011), a los departamentos⁵ (art.19 Ley 1454 del 2011) y al Sistema Nacional Ambiental –SINA- en lo relacionado con ordenamiento ambiental territorial (art. 5 Ley 99 de 1993), hoy existen definiciones, principios, procedimientos e instrumentos a partir de los cuales se ejecuta el ordenamiento territorial. A continuación se reseñan algunos de ellos, relacionados con el tema de zona/función amortiguadora:

- Definición de ordenamiento territorial

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia –LOOT- define **ordenamiento territorial** como el “Instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia”. (Art. 2 Ley 1454 de 2011).

Por otro lado, **ordenamiento territorial municipal** (OT) se define como el “conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas,..., en orden a disponer de instrumentos

⁴ Política general de ordenamiento territorial, localización grandes proyectos infraestructura, áreas seguridad y defensa, áreas protegidas nacionales, lineamientos urbanización y ciudades, lineamientos, criterios servicios públicos, Infraestructura social entre regiones, conservación áreas importancia histórica y cultural, definir principios economía y buen gobierno.

⁵ Directrices, orientaciones OT (conurbación*), políticas asentamientos y centros urbanos, localización infraestructura física-social, integrar orientar proyección espacial planes sectoriales departamentales, los de municipios y Entidades Territoriales Indígenas, directrices orientaciones municipios de un Área Metropolitana, Dpto. y asociaciones Departamentos implementar programas protección especial conservación y recuperación medio ambiente.

eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales". (Art. 5 Ley 388 de 1997).

- Principios de ordenamiento territorial

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Ley 1154, establece como principios rectores para el ordenamiento territorial la Soberanía, Unidad nacional, Autonomía, Descentralización, Integración, Regionalización, Sostenibilidad, Participación, Solidaridad y equidad territorial, Diversidad, Gradualidad y flexibilidad, Prospectiva, Paz y convivencia, Asociatividad, Responsabilidad y transparencia, Equidad social y equilibrio territorial, Economía-buen gobierno y Multietnicidad.

En tanto, la Ley 388 de 1997, determina como principios del ordenamiento territorial municipal la: 1. La función social y ecológica de la propiedad; 2. La prevalencia del interés general sobre el particular y 3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios y la Ley 99 de 1993 establece como principios generales ambientales la 1. protección prioritaria de la biodiversidad, paisajes, páramos, subparamos nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, el recurso hídrico para consumo humano sobre otros tipos de uso, 2 aplicación del principio de precaución, 3. Prevención de desastres, 4. Los estudios de impacto ambiental como instrumento en la toma de decisiones para obras o proyectos que causen daños ambientales y 5. Incorporación de los costos ambientales para la prevención, corrección y restauración deterioro ambiental, entre otros. (art.1 Ley 99 de 1993).

3.1. Instrumentos de ordenamiento territorial en Colombia

Para el ordenamiento territorial se han definido instrumentos en la escala local, regional y nacional, con diferente grado de desarrollo, como se verá a continuación:

- Planes de ordenamiento Territorial POT.

Es el "instrumento técnico y normativo que contiene objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que orientan y administran el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo" de competencia de los municipios. (Art. 9 Ley Desarrollo Territorial 388/1997 Reglamentado Art. 5, Decreto 879/1998).

Dependiendo del número de población existen tres tipos de planes POT Planes de Ordenamiento Territorial (municipios de más 100.000 habitantes), PBOT Planes Básicos de

Ordenamiento Territorial(30.000 a 100.000 habitantes), EOT Esquema Básico Ordenamiento Territorial(población menor a 30.000 habitantes).

Los planes de ordenamiento territorial se construyen a partir de cuatro componentes *general, urbano, rural y programa de ejecución*. Si bien el Plan de Ordenamiento Territorial tiene una vigencia de tres periodos constitucionales de los alcaldes es decir 12 años, cabe aclarar que el instrumento puede ser actualizado, modificado o ajustado mediante el proceso de revisión que “solo pueden emprenderse por iniciativa del Alcalde y en el comienzo de su período constitucional, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada contenido”⁶.

Los planes de ordenamiento territorial clasifican el suelo del territorio municipal en las categorías de suelo urbano, rural o de expansión urbana, así mismo, existen dos subcategorías suelo suburbano al interior del suelo rural y suelos de protección al interior de cualquiera de las categorías inicialmente citadas.

- Directrices departamentales de ordenamiento territorial

“La base fundamental que establece los criterios y pautas que orientan y regulan los procesos de asentamiento en el territorio de las diversas actividades económicas y sociales, procurando el equilibrio territorial; constituyéndose en el marco de referencia para la ordenación y usos del suelo, refiriéndose a las acciones territoriales estructurantes conjuntas supramunicipales y en articulación con los ámbitos regionales y el nivel nacional”. Son un referente desde el departamento para los procesos de ajuste de los POT de los municipios que lo conforman. (DNP, 2013).

- Determinantes de ordenamiento territorial.

Son las normas de superior jerarquía no concertables y de obligatorio cumplimiento en el proceso de elaboración, adopción y ejecución de los planes de ordenamiento territorial (MADS, 2014). Los determinantes han sido definidos de manera taxativa en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y aclarado, actualizado o especificado el alcance de algunos de ellos con el Decreto 3600 del 2007, Decreto 2372 del 2010, Decreto 1640 de 2012 y Ley 1523 de 2012. En el cuadro No. 4 se resumen los determinantes de ordenamiento territorial en Colombia:

Cuadro No. 4 Determinantes de Ordenamiento Territorial en Colombia

Determinante	Norma
Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente,	a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales (Decreto Ley 2811 de 1974), tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo

⁶ MAVDT, (2005). Guía Metodológica 2 Revisión y ajuste de planes de ordenamiento territorial.

los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos naturales⁷. (Artículo 10 Numeral 1 Ley 388 1997)	concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales
	<i>Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras (Decreto 1120 del 2013); las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional (Decreto 2372 de 2010); las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas (Decreto 1640 de 2012) expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica. (Decreto 3600 del 2007)</i>
	<i>Reglamentación del uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales. Decreto 622 de 1977.</i>
	<i>Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales (Decreto 622 de 1977 y 2372 del 2010) y las reservas forestales nacionales (Decreto 2372 de 2010). Sistema Nacional de Áreas Protegidas Decreto 3600 del 2007.</i>
	<i>Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales. (Ley 1523 de 2012)</i>
<i>“Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente”. (Artículo 10 Numeral 2 Ley 388 1997)</i>	
<i>El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia. (Artículo 10 Numeral 3 Ley 388 de 1997)</i>	
<i>Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente Ley. (Artículo 10 Numeral 4 Ley 388 de 1997)</i>	

Fuente: Ley 388 de 1997, Ley 1523 del 2012, Decreto 3600 del 2007, Decreto 2372 del 2010 y Decreto 1640 del 2012.

- Asuntos ambientales de ordenamiento territorial.

Aquellas temáticas y procesos concertables, que contribuyen a disminuir los conflictos territoriales por el uso de recursos naturales y que están soportados en estudios técnicos como base para la toma de decisiones a adoptar en los planes de ordenamiento territorial. (MADS, 2014).

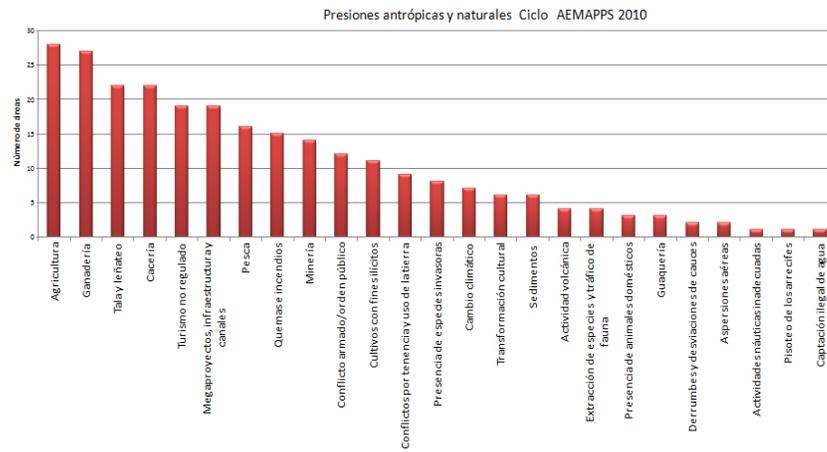
3.2. Avances en la integración de áreas protegidas en instrumentos de ordenamiento territorial

El análisis de efectividad 2010 del Sistema de Parques Nacionales, identifico como principales presiones que ponen en riesgo la integridad de las áreas la expansión de la frontera agropecuaria (agricultura y ganadería), sobre explotación de recursos (tala, leñateo, cacería, pesca), minería, ocupación de las áreas, megaproyectos e infraestructura, turismo no regulado, conflicto armado, quemas e incendios,

⁷ A los determinantes de ordenamiento territorial de los literales a, b, c y d del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 se les conoce como determinantes ambientales.

asentamientos humanos, vertimientos, introducción de especies y amenazas de origen geológico o hidrometeorológico, entre otras, como puede verse en el **Grafico No.2**

Grafico No. 2 Presiones antrópicas y naturales al Sistema de Parques Nacionales. Ciclo AEMAPPS 2010



Fuente: Parques Nacionales, 2010

Este análisis ratificó lo identificado por Parques Nacionales en el año 1996, la necesidad de articular las áreas protegidas a los instrumentos de planeación del desarrollo municipal y ordenamiento territorial, razón por la cual priorizo claramente esta gestión como meta del Plan Nacional Director del Sistema de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas y en el desarrollo de los planes de manejo, luego en la formulación de la Política de Participación Social en la Conservación “Parques con la Gente” en el 2002, que definió como uno de los lineamientos institucionales la planificación y ordenamiento territorial, que se operativizaba a partir del ordenamiento predial, situación que evolucionó de la administración de las áreas del Sistema (zonificación y usos, zonas amortiguadoras, estrategias especiales de manejo) a la participación en procesos de ordenamiento de cuencas hidrográficas y el fortalecimiento de relaciones internacionales ordenamiento ambiental fronterizo en el 2007. Igualmente en el marco de la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP- en el 2009 se establecieron objetivos y metas en el Plan de Acción del SINAP tendientes a gestionar temas sectoriales y la articulación de las áreas protegidas a procesos e instrumentos de ordenamiento territorial, en este sentido el Plan de Acción Institucional de Parques Nacionales también asume metas específicas. (Paredes, 2012)

Por todo lo anterior y con base en los logros técnicos obtenidos a diferentes escalas durante ese período y el diagnóstico realizado en el 2012, donde se detectó que las causas para la débil incidencia de las áreas protegidas en ordenamiento territorial es ocasionada por factores de tipo técnico⁸, normativo, económico, político y social y a que las 59 áreas protegidas del Sistema de Parques se localizan en 31 departamentos y 220 municipios, se definió como estrategia para incidir en la toma de decisiones territoriales la participación activa y efectiva de las áreas protegidas en procesos de ordenamiento territorial, para tal fin se concentraron acciones en tres frentes:

- Político.

Articulación de Parques Nacionales a instancias, procesos y equipos técnicos de las entidades competentes encargadas de diseñar y concertar instrumentos técnicos o de política de ordenamiento territorial, o de asesorar y acompañar a entes territoriales en planes de ordenamiento territorial. Producto de lo anterior se ha logrado ser miembro permanente de la Comisión Especial Interinstitucional de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial, concertar y desarrollar planes de trabajo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, Unidad Nacional de Gestión de Riesgo, Departamento Nacional de Planeación y Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria.

- Técnico.

Generación de documentos técnicos Diagnóstico sobre la participación de Parques Nacionales en procesos de planeación del desarrollo y ordenamiento territorial; Matriz de apoyo para la priorización para la participación de las áreas protegidas y direcciones territoriales del Sistema de Parques en la formulación o ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial; Documento síntesis para la participación del Parque Nacional Nevado del Huila en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio Páez-Belalcázar, departamento del Cauca; Áreas protegidas en determinantes de ordenamiento territorial; Áreas protegidas en lineamientos departamentales de ordenamiento territorial tres módulos de capacitación denominados: ¿Por qué? Y ¿Para qué? las Áreas Protegidas en el Ordenamiento Territorial, Generalidades sobre ordenamiento territorial y ¿cómo y en dónde articular áreas protegidas en los instrumentos de ordenamiento territorial?.

- Operativo.

⁸Ambigüedad o demora en la conceptualización, concreción de criterios o procedimientos para el desarrollo y ordenamiento territorial, Deficiencias en la generación y flujo de información para toma de decisiones, Diversidad conceptual sobre definición de ordenamiento territorial, Incipiente formación en ordenamiento territorial. (Paredes, 2012).

Tener claro y actualizado el contexto sectorial y étnico en el cual se desarrolla la gestión de áreas protegidas, se constituye en uno de los elementos estratégicos para decidir la pertinencia y oportunidad de reglamentar la declaratoria de zonas amortiguadoras o plantear los caminos para lograr la responsabilización de los diferentes sectores y actores sociales e institucionales en el cumplimiento de la función amortiguadora. Esto permitirá evidenciar si la declaratoria de las zonas amortiguadoras genera nuevas sobreposiciones de figuras ambientales, restricciones en tenencia de la tierra para las poblaciones locales, si resuelve de manera preventiva y oportuna el conflicto con procesos minero energéticos, o si facilita la gestión territorial en pos del bienestar común (Información sintetizada en el Cuadro No. 5 Determinantes de ordenamiento, designaciones, figuras y tipos de propiedad colectiva en zonas adyacentes a 5 KM o colindantes con las áreas del Sistema de Parques Nacionales). A continuación se consignan algunas conclusiones con base en el análisis de datos cartográficos oficiales con fecha a marzo del 2014:



3.3.1 Figuras y Designaciones Ambientales

- Áreas de Manejo Especial -AME-.

Las Áreas de Manejo Especial del Darién, Macarena y Bahía de Cartagena y Canal del Dique fueron creadas oficialmente estas figuras ambientales que persiguen entre otros objetivos apoyar espacios de planeación y ordenamiento territorial, modelos de desarrollo integrado y desarrollar procesos de recuperación de suelos, entre otros, debido a esto se estipulo que deberían tener un plan de manejo en el cual se especificara los usos posibles de tal manera que fueran armónicos y complementarios. Hoy al interior de estas AME se encuentran 7 áreas del Sistema PNN Los Katíos, Sierra de La Macarena, Tinigua, Cordillera de los Picachos, Sumapaz, Corales del Rosario y San Bernardo y el SFF El Corchal Mono Hernández y es colindante él AME Bahía de Cartagena y Canal del Dique con el SFF Los Colorados.

- Reservas de Biosfera -RB-.

Desde 1995 la UNESCO definió Reserva de Biosfera como una “designación de un paisaje terrestre/marino concedida por el Programa MAB de la UNESCO a los lugares de ecosistemas naturales, así como a lugares significativamente modificados por los seres humanos. La esencia y la identidad del concepto de Reserva de Biosfera gira en torno a tres ejes: a) multifuncionalidad e integración entre las funciones de conservación, desarrollo y logística o conocimiento, que demuestran opciones en un contexto específico para la sostenibilidad local y regional; b) el esquema de las tres zonas (núcleo, tampón/amortiguación, transición o desarrollo) como base para la planificación a nivel de paisajes terrestres y marinos para conciliar los intereses de las partes interesadas vinculados a las distintas funciones y c) la presencia de asentamientos humanos residentes migrantes dentro de la reserva de biosfera” (UNESCO, 2008).

En Colombia gozan de la designación internacional de Reserva de Biosfera Sierra Nevada de Santa Marta, Seaflowers, Cinturón Andino, El Tuparro y la Ciénaga Grande de Santa Marta y tal como estipula la UNESCO y la UICN (2008) aunque las Reservas de Biosfera no son áreas protegidas si poseen a su interior áreas protegidas que se constituyen en las zonas núcleo de las mismas. Para efectos del presente documento, se reconoce que al interior de las RB existen áreas protegidas en diferentes categorías de manejo y gobernanza, sin embargo se mencionaran solo las 10 áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales que se encuentran registradas en las fichas técnicas de la UNESCO⁹ como zonas núcleo de las RB antes citadas los PNN Sierra Nevada de Santa Marta, Tayrona, El Tuparro, Old Providence Mc Bean Lagoon, Puracé, Cueva de los Guacharos, Nevado del Huila, SFF Ciénaga Grande de Santa Marta, Los Flamencos, Vía Parque Isla de Salamanca y los tres Parques Regionales declarados por CORALINA, http://www.unesco.org/uy/mab/fileadmin/ciencias%20naturales/mab/articulos_RB/Fichas_RB/Colombia/C

Es importante rescatar la definición de zona tampón o de amortiguación de las reservas de biosfera “Zona tampón su función es minimizar los efectos negativos y externos de las actividades humanas de la zonas núcleo, así como contribuir a la conservación de la diversidad cultural, biológica, antropológica y conectividad en un contexto más amplio ya que conectan componentes de la biodiversidad de las zonas núcleo con los existentes en las zonas de transición”. (UNESCO, 2008).

- Sitios Ramsar -SR-

En la política nacional de humedales (2002) se identificó que el país además de los humedales costeros, poseía 27 complejos de humedales interiores y que de estos en el Caribe se concentraba el 71%. El Ministerio del Medio Ambiente en 1999, estimó que existían en total 20.252.500 ha de humedales, resaltó la importancia del Complejo de la Depresión Momposina, los humedales del Magdalena Medio y el río Atrato. Pese lo anterior, sorprende que hasta el momento Colombia solo posea 458.528 ha de humedales designados como Sitios Ramsar el Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena- Ciénaga Grande de Santa Marta (400,000 ha, en 1998), Laguna de La Cocha (39,000 ha en 2001), Delta del Río Baudó (8,888 ha en 2004), Sistema Lacustre de Chingaza (4,058 ha en 2008) y el Complejo de Humedales de la Laguna del Otún (6,579 ha en 2008). La implementación de esta figura de protección en el país se ha desarrollado al interior de áreas del Sistema de Parques Nacionales PNN Los Nevados y el Parque Nacional Natural Chingaza, o en sobreposición con las figuras de Reserva de Biosfera de la Ciénaga Grande de Santa Marta (al interior de la cual se encuentran como zonas núcleo el SFF Ciénaga Grande de Santa Marta y Vía Parque Isla de Salamanca) y el SFF Isla de la Corota.

⁹Se recomienda actualizar la información de las fichas inscritas en UNESCO con todas las categorías de áreas protegidas existentes al interior de cada Reserva de Biosfera, ya que se constituyen en zonas núcleo de las mismas. Revisando geográficamente el PNN Las Hermosas también está al interior de la RB Cinturón Andino pero no está mencionada en el registro en la UNESCO.

3.3.2 Determinantes ambientales de ordenamiento territorial

- Áreas protegidas alrededor del Sistema de Parques Nacionales.

En el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP-, actualmente en un perímetro de 5 kilómetros alrededor de 25 áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales están declaradas 47 áreas protegidas en diferentes categorías de manejo; de éstas, 40 son colindantes con 23 áreas del Sistema de Parques Nacionales en las siguientes categorías Parques Naturales Regionales 8, Reservas Forestales Protectoras Nacionales 16, Distritos Regionales Manejo Integrado 4, Distrito Conservación Suelos 2 y Reservas Forestales Protectoras Regionales 10.

- Zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959.

Al interior de las cinco zonas de Reserva Forestal se encuentran total o parcialmente 31 áreas del Sistema de Parques Nacionales. (Ver Anexo No. 7).

- Planes de Ordenamiento de Cuencas Hidrográficas

Es indiscutible el rol que cumplen las áreas protegidas en la generación y conservación del recurso hídrico tal como puede evidenciarse en los servicios ecosistémicos que prestan de abastecimiento de agua dulce para consumo humano, donde 15 Parques Nacionales (Sumapaz, Chingaza, Farallones de Cali, Sierra Nevada de Santa Marta, Los Nevados, Otun Quimbaya, Las Hermosas, Paramillo, Puracé, Nevado del Huila, Guanenta Alto RióFonce, El Cocuy, Tatamá, Munchique, Pisba e Iguaque), protegen las más importantes estrellas hidrográficas del país, abasteciendo de agua para consumo directo al 31% de la población colombiana y de manera indirecta al 50%.

No solo el sector rural o pequeños centro urbanos se benefician de este suministro, sino grandes ciudades como Bogotá, Cali Santa Marta, Armenia, Pereira e Ibagué. (Carriazo et al., 2003). Y nueve áreas del Sistema de Parques (Chingaza, Farallones, Sumapaz, Iguaque, Galeras, Cocuy, Yariguies, Pisba y Makuira) abastecen de agua para consumo directo al 13.7% de la población colombiana (sectores urbano y rural), es decir 6'351.065 personas (Borda, 2011). El Sistema de Parques Nacionales, contribuye a la protección parcial de 33 de las 41 zonas hidrográficas y de 137 de las 309 subzonas hidrográficas definidas en el país con una extensión de 115.140 Km² (Borda, 2011).

Por todo lo anterior, El Sistema de Parques Nacionales en el marco del Decreto 1729 del 2002 participó activamente en los procesos de ordenamiento de cuencas hidrográficas haciendo parte de las comisiones conjuntas de cuenca y desarrollando conjuntamente con otros actores institucionales los criterios y fases metodológicas para armonizar los temas de zona amortiguadora y ordenamiento de cuencas hidrográficas. Sin embargo hoy a la luz del Decreto 1640 del 2012, Parques Nacionales ha sido relegado a un papel marginal en

los instrumentos ambientales de ordenamiento de cuencas y de macrocuencas, pero se ha identificado que la zonificación y componente programático del plan es el determinante ambiental.

- Áreas de especial importancia ecosistémica

Si bien, bajo la estrategia de conservación *in situ* a través de la declaratoria de áreas protegidas se conservan muestras representativas de ecosistemas estratégicos del país tales como Páramos, Humedales, Manglares, Arrecifes y Pastos Marinos, entre otros, que les determina un estatus jurídico que los configura como el determinante ambiental áreas protegidas, es por todos sabido que estos ecosistemas no obedecen a límites político administrativos de entidades territoriales o de jurisdicción de autoridades ambientales, por ello trascienden las áreas protegidas y por fuera de ellas se configuran como el determinante ambiental denominado áreas de especial importancia ecosistémica y para los cuales se ha definido como instrumentos de gestión planes de humedales, de páramos, manglares y bosques, que obedecen a zonificaciones ecológicas específicas.

- Gestión del riesgo

Tal como expresa la Ley 388 de 1997 y la Ley 1523 del 2012 la gestión de riesgo es uno de los determinantes ambientales a ser tenidos en cuenta en los procesos de planeación ambiental, del desarrollo y ordenamiento territorial. En este sentido y teniendo en cuenta que los Parques Nacionales son laboratorios de investigación y monitoreo de amenazas geológicas (sísmicas, volcánicas y movimientos en masa) e hidrometeorológicas (inundaciones, deslizamientos por lluvias, incendios forestales, heladas, huracanes, marejadas y mar picado) por parte de las instituciones competentes, para la generación información básica para la toma de decisiones de los diferentes actores institucionales pertenecientes al Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres y Gestión de riesgo, Sistema Nacional Ambiental y entes territoriales para el desarrollo de procesos de planificación ambiental, ordenamiento territorial municipal, gestión de riesgo y atención de desastres (Paredes, G. 2008).

Por todo lo anterior, las áreas protegidas formulan planes de emergencia y gestión de riesgo en el marco de la formulación o actualización de los planes de manejo y hacen parte de las instancias de gestión de riesgo a nivel local, regional y nacional.

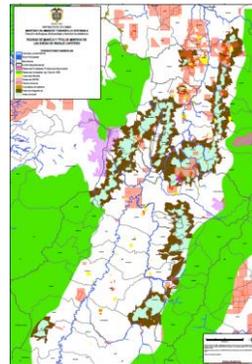
Actualmente el Servicio Geológico hace monitoreo vulcanológico en 5 Parques Nacionales Puracé, Galeras, Doña Juana, Los Nevados y Nevado del Huila e IDEAM monitoreo hidrometeorológico en 14 Parques Sierra Nevada de Santa Marta, Makuira, Catatumbo Bari, Los Nevados, Isla de Salamanca, Tinigua, Sierra de la Macarena, El Tuparro, Sumapaz, Chingaza, Cahuinarí, La Paya, Gorgona, Cocuy, a partir de dicha información se generan recomendaciones para zonificación del territorio por riesgo y desarrollar medidas de prevención, reducción o gestión del riesgo.

3.3.3. Determinante de ordenamiento territorial cultural

El Paisaje cultural cafetero. El Ministerio de Cultura en el año 2011 expidió la Resolución 2079 DE 2011, donde reconoció como patrimonio cultural de la Nación un territorio ubicado en el eje cafetero al cual denominó bajo la figura de Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, el cual fue inscrito como tal en la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO el 25 de junio de 2011, acorde con la Decisión 35 COM 8B.43. La figura Paisaje Cultural Cafetero, se define como un “territorio compuesto por zonas de especial interés arqueológico, histórico y cultural” y está ubicado en 47 municipios de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle.

El Paisaje Cultural Cafetero con base en criterios de tipo cultural, arqueológico y de producción del café, propuso unas zonas para el manejo a las que denominó área principal aquellas zonas donde se concentran atributos de los criterios antes citados y **áreas de amortiguamiento** aquellas zonas “que contienen menor porcentaje de atributos, pero que deben ser protegidas, y las cuales tienen permisividad en algunos usos y condiciones de manejo” (MinCultura, MVCT, Federación de Cafeteros, 2012. P.16).

Fundamentados en los artículos 10 y 12 de la Ley 388 de 1997 que define como uno de los determinantes de ordenamiento territorial el patrimonio cultural de la nación y que establece que en los planes de ordenamiento territorial se señalen las áreas de conservación del patrimonio histórico cultural y arquitectónico, se realizó un ejercicio participativo donde se elaboró la zonificación de la figura Paisaje Cultural Cafetero, donde se estipuló como áreas de amortiguamiento 71437 has en 165 veredas del departamento de Caldas, 38658 hectáreas ubicadas en 58 veredas de Quindío, 49536 hectáreas en 133 veredas en Risaralda y 47369 hectáreas en 91 veredas del Valle del Cauca.



En consonancia con todo lo anterior, en la “Guía para la incorporación del Paisaje Cultural Cafetero en la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial (POT, PBOT, EOT)” se establecieron criterios para incorporación de esta figura en los diferentes componentes de los planes de ordenamiento territorial que incluyen la clasificación de usos del suelo. Al interior o colindantes con esta figura están el PNN Los Nevados y Tatama.

3.3.4. Figuras de titulación colectiva de la propiedad

Alrededor de 23 áreas del Sistema de Parques existen 72 resguardos indígenas, pero es de aclarar que en algunos de ellos las áreas protegidas están inmersos en ellos como en los casos de los grandes resguardos Predio Putumayo o el de la Media y Alta Guajira, también se da el caso, que con otros resguardos coincide totalmente el límite de éste con el del

área protegida o en otros que también estando en traslape como en el caso anterior los límites del resguardo trasciendan los límites del área protegida. No obstante, el Decreto 622 de 1977 que reglamenta el Sistema de Parques Nacionales determina como compatible la sobreposición de estas figuras y la necesidad de elaborar un Régimen Especial de Manejo.

25 Territorios Colectivos de comunidades afrodescendientes han sido creados dentro del perímetro de 5 kilómetros del Sistema de Parques Nacionales, de estos 24 son colindantes con 7 áreas protegidas del Sistema.

3.3.5. Sectoriales

Si bien los sectores productivos no poseen competencias en el ordenamiento territorial y por tanto no existen figuras de ordenamiento territorial sectoriales, en la práctica las apuestas descoordinadas, atomizadas y simultáneas están generando un ordenamiento caótico y la competencia entre actividades en los territorios, incrementando los conflictos intersectoriales, comunitarios e interinstitucionales poniendo en riesgo la conservación de la calidad y funcionalidad del componente biofísico, la generación de servicios ecosistémicos, la seguridad alimentaria y el desarrollo efectivo y competitivo para garantizar el bienestar humano.

- Zonas de Reserva Campesina.

En el marco del ordenamiento productivo de la propiedad y con base en la Ley 160 de 1994 se definieron las figuras de Áreas de Desarrollo Empresarial y Zonas de Reserva Campesina; de éstas últimas se han constituido en área colindante a 3 Parques Nacionales Cordillera de los Picachos, Sierra de la Macarena y Sumapaz las Zonas de Reserva Campesina del Guaviare, Río Pato/ Valle del Balsillas y Cabrera. Es de anotar que están en trámite cerca de unas veinte propuestas que estarán ligadas al Sistema de Parques.

- Minero-energéticos.

A marzo de 2014 según el mapa oficial de tierras de la Agencia Nacional de Hidrocarburos existen en un perímetro de 5 kilómetros de áreas del Sistema de Parques 154 contratos en diferentes estados de desarrollo como área reservada (22), evaluación técnica (9), exploración (42), producción (5), explotación (3) y como área disponible (73), relacionados con 39 áreas del Sistema. Es de resaltar que de los 154 contratos, 153 son colindantes con los Parques.

En cuanto a explotación minera en las zonas adyacentes a áreas del Sistema de Parques se han otorgado en un perímetro de 5 kilómetros a las áreas 371 títulos mineros (oscilando

en un rango de 1 título cercano al SFF Ciénaga Grande de Santa Marta hasta 62 alrededor del PNN Pisba) y de estos 41 son colindantes y afectan a 13 Parques. Por otro lado, están en curso la solicitud de 439 nuevos títulos a 5 kilómetros de 38 Parques; de éstas solicitudes 158 serían colindantes con 28 áreas del Sistema.

3.4 Temas del contexto colombiano que condicionan la aplicabilidad y efectividad de la zona/función amortiguadora.

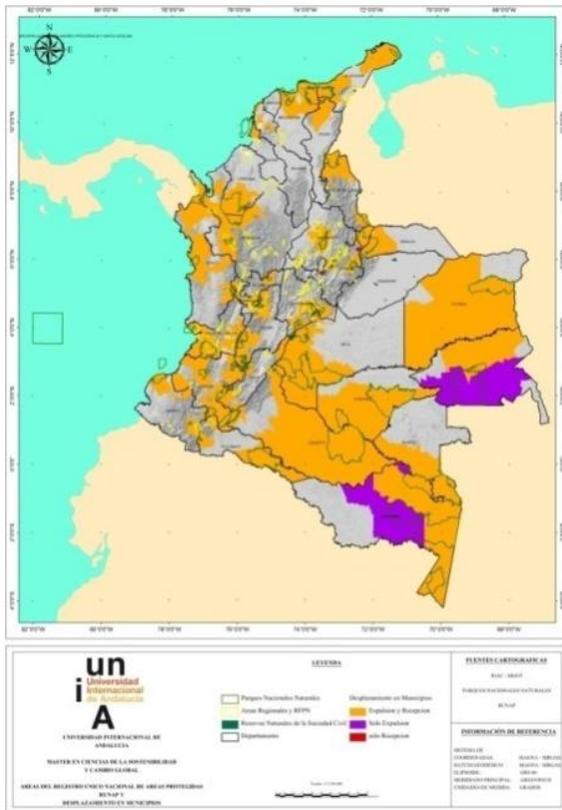


Gráfico No.4 Dinámica de desplazamiento en el periodo 1998-2011 de los municipios en los que se asienta el Sistema de Parques Nacionales (Fuente: elaboración propia).

Colombia se caracteriza por su diversa biológica y cultural, pero también por poseer un contexto complejo en el que coexisten el desplazamiento forzado, los procesos activos de colonización, el acaparamiento de tierras, la concentración de la tierra (estructura agraria

bimodal latifundio/minifundio), la informalidad en la tenencia de la tierra, la pobreza, el conflicto armado, la lucha por reivindicación de los derechos de propiedad sobre la tierra y el reconocimiento del territorio que realizan grupos étnicos y comunidades campesinas, el desarrollo sectorial a costa del patrimonio natural y la contradicción entre políticas públicas, entre otros aspectos. (Paredes, 2011).

Por tanto, gestionar la conservación y uso sostenible de la biodiversidad desde los diferentes programas bosques, humedales, zonas desérticas, gestión del recurso hídrico, áreas protegidas, cambio climático y riesgo, sin tener en cuenta estos puntos sería una utopía. Solo para contextualizar la aseveración anterior y específicamente en lo

relacionado con una de las temáticas citadas, la gran dinámica poblacional por desplazamiento forzoso, se transcribe a continuación algunas de las conclusiones de análisis realizado en el 2012:

40

“Según CODHES (2005), 3'563.504 personas habían sido víctimas de desplazamiento en el período 1985-2005; la ARNUC, reporto en 2010 como cifra oficial 3.4 millones de personas desplazadas en Colombia, -pese a esta contradicción en las cifras-, lo cierto es que “esta población representa el 10% de la población mundial de refugiados y desplazados y de estas el 70% eran propietarios, ocupantes, poseedores o tenedores de tierras, que sufrieron procesos de despojo o fueron obligados a abandonar sus predios a través de mecanismos de coacción tales como amenazas, ventas forzadas, ventas ficticias o caducidad administrativa de adjudicaciones de tierra” (ACNUR, 2010).

Particularmente los 220 municipios en los cuales se ubican las áreas del Sistema de Parques, durante el periodo 1998-2011 tampoco fueron ajenos al fenómeno de desplazamiento, de hecho se han comportado como municipios expulsores y receptores de población (Ver gráfico No. 4), 1.369.994 de personas fueron expulsadas y en el mismo periodo ingresaron 1.462.040 personas, cifras que representan el 39% del total de la población desplazada del país. (Paredes, 2012b)

Entonces, es prioritario tener claro que se requiere la participación activa e incidencia de las áreas protegidas a diferentes escalas en los procesos de ordenamiento territorial y la articulación de su planeación (planes de manejo, planes de subsistemas y en general plan de acción del sinap) en los instrumentos de ordenamiento territorial (Política General de Ordenamiento Territorial, Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial, Determinantes de Ordenamiento Territorial y Planes de Ordenamiento Territorial), y en este sentido el tema de zona o función amortiguadora no puede ser visto con un tema adicional o por fuera del ordenamiento territorial, o de competencia única de autoridades ambientales.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Nadie duda de la vigencia y urgencia de prevenir y mitigar los impactos sobre la biodiversidad ocasionados por las actividades desarrolladas en las zonas adyacentes a las áreas protegidas, en razón a que ponen en riesgo la protección efectiva de ecosistemas, hábitats, comunidades y especies y la provisión de servicios ecosistémicos (en calidad, cantidad y perdurabilidad en el largo plazo) para el bienestar humano. Pero también es inaplazable el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones locales asentadas en estas zonas.

Todo lo desarrollado hacia la declaratoria de zonas amortiguadoras ha evolucionado en su mayoría hacia la definición de zonas con función amortiguadora, ejercicio

interinstitucional y social, que ha permitido ir creciendo y evolucionando del paradigma de áreas protegidas aisladas del contexto territorial hacia una mayor comprensión y contribución hacia la resolución de las problemáticas de las poblaciones humanas asentadas en las mismas. Ha sido un proceso de aprendizaje permanente, dinámico que incluso se ha visto en algunos momentos rebasado por las dinámicas políticas, sectoriales y sociales que han puesto en riesgo su aporte en la gestión ambiental. Si bien es cierto, el énfasis de los procesos estuvo ligado a la armonización entre instrumentos ambientales (POMIUAC, POMCAS, Áreas Protegidas) y se identificaron los sistemas étnicos territoriales de indígenas y afrodescendientes como una opción para el cumplimiento de la función amortiguadora, estos se constituyen en un insumo para la participación efectiva de las áreas protegidas en el ordenamiento territorial hacia la gestión de conflictos socioecológicos.

Ya la fase técnica de sustentación académica diseño e incluso validación interinstitucional en diferentes regiones con diversos actores sociales en contextos específicos ha sido surtida técnicamente y desde hace ya un tiempo se encuentra el tema en la fase de gestión política y normativa de alto nivel.

En esta evolución, de la gestión ambiental de las áreas protegidas hacia una gestión territorial, ahora llegó el momento de posicionar y aclarar: a. ¿qué significa y como se incluye un área protegida como determinante ambiental y como sus planes de manejo se articulan en los planes de ordenamiento territorial?, b. ¿cuál es el rol y como se incluyen las áreas protegidas en los lineamientos y –posibles- planes de ordenamiento territorial departamental?, c. como se reglamenta la función amortiguadora como uno de los asuntos ambientales estratégicos a concertar entre autoridades ambientales y entes territoriales en los procesos de revisión de los POT y d. ¿cómo se visibilizan y quedan incluidas las áreas protegidas como un tema de Estado en la Política General de Ordenamiento Territorial?, que se formulará en la Comisión de Ordenamiento Territorial – COT-. Esto permitiría en el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial participar de forma activa y no reactiva en la formulación de políticas y normas que operativizaran esta Ley, capitalizar el espacio político y técnico ganado en la COT dónde Parques Nacionales en su función de administrador del SPNN y de coordinador del SINAP hace parte del Comité Especial Interinstitucional de la COT.

Para la reglamentación de la función amortiguadora y la efectiva operativización de la misma se requiere establecer claramente los responsables e instrumentos en los cuales debe incidir, para tal fin se proponen las siguientes acciones y temáticas:

4.1. Articulación y armonización de determinantes ambientales y reglamentación función amortiguadora como asunto ambiental para el ordenamiento territorial.

Se reconoce que en el territorio como estrategias ambientales de conservación in situ o ex situ no solo existen las áreas protegidas sino programas para ecosistemas estratégicos (páramos, humedales, manglares, marinos y costeros) y manejo de recursos naturales o servicios ecosistémicos (bosques, recurso hídrico, riesgo), entre otros, que también son determinantes ambientales del ordenamiento territorial y que poseen planes y zonificaciones específicas, aplicados en diferentes regiones. Pero también existen figuras ambientales como las Áreas de Manejo Especial, o designaciones internacionales como Reservas de Biosfera y Sitios Ramsar que poseen planes y zonificaciones más ligados al desarrollo sostenible que combinan opciones de conservación estricta y uso más intensivo en otras áreas.

Es necesario evitar el riesgo de crear una nueva figura que contribuya a la caótica sobreposición de instrumentos, categorías y figuras ambientales en un mismo territorio, ya que esto causa inaplicabilidad de todos los instrumentos, confusión sobre competencias a nivel institucional y entre los usos posibles en los residentes o usuarios de las mismas e incrementa los conflictos intersectoriales.

Debido a esto y con base en los aprendizajes de los ejercicios de zona-función amortiguadora donde se avanzó hacia la armonización de estas propuestas con los POMCAS y las UACO, en procesos que duraron varios años de discusión en lo local, regional y luego en lo nacional, es evidente que para aumentar la efectividad y eficiencia en términos económicos y de tiempo, en la reglamentación de la función amortiguadora se cuenta con el apoyo y compromiso de las diferentes dependencias del Ministerio de Ambiente que también tienen responsabilidad en su implementación. Por esto se propone:

- Armonización de determinantes ambientales entre dependencias del MADS Y Parques y delegado autoridad ambiental regional de subsistema de áreas protegidas.

A partir de mesas de trabajo interdependencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y territoriales de Parques Nacionales, a la que asistan los responsables de bosques, zonas de reserva forestal, humedales, páramos, manglares, ecosistemas marinos y costeros, pomcas y riesgo para analizar y armonizar los planes y zonificaciones de estos determinantes ambientales ligados a ecosistemas de especial importancia, pomca, riesgo con el determinante áreas protegidas. Este primer paso contribuiría a cumplir la función amortiguadora.

- Estructuración y reglamentación de la función amortiguadora como asunto ambiental.

Aunque siempre se interpreto que la zona amortiguadora era un determinante ambiental, a la luz de las características planteadas por el MADS para los asunto ambientales, según lo cual es un instrumento que contribuye a gestionar conflictos, está sustentado en un estudio técnico y es concertable, las propuestas y procesos realizados alrededor del tema se han desarrollado como tal. Esta acción se realizaría con la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Coordinación SINA y se incorporaría a los lineamientos nacionales para la revisión actualización y ajuste de determinantes y asuntos ambientales que orienta a todas las autoridades ambientales regionales, esto permitiría dar el sustento suficiente para que en el proceso de revisión de POT que hacen las CAR's se incluya la función amortiguadora y por tanto los entes territoriales lo tengan en cuenta. Unido a esto, sería necesario socializar el tema con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, para que en los procesos de asistencia técnica que realiza a los municipios para la revisión, ajuste y actualización de POT incluya el tema de función amortiguadora.

Ante la reglamentación del Paisaje Cultural Cafetero como determinante cultural y el cual denomino a una de sus zona de manejo como de amortiguamiento, se han creado nuevas confusiones que incluso han generado derechos de petición, por tanto siguen siendo vigentes las reflexiones planteadas en el 2013, en cuanto a que si los determinantes definidos en el numeral 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 son a los que se denominan determinantes ambientales, ¿cómo y con quién garantizar la armonización del determinante No2 de patrimonio cultural y arqueológico al interior de áreas protegidas con los determinantes ambientales? Y ¿Cuál y quien debería generar la directriz para garantizar que el determinante No 3 sobre infraestructura vial, minero energética respete el determinante ambiental desde los planes de ordenamiento territorial?, más allá del permiso o licencia ambiental?. (Paredes, 2012). Por tanto es necesario el trabajo intersectorial para avanzar al respecto.

- Capitalizar operativizar la zona de amortiguación de la figura Reserva de Biosfera hacia el cumplimiento de la función amortiguadora.

Si bien las Reservas de Biosfera, no son una figura vinculante jurídicamente en el ordenamiento territorial, ni son áreas protegidas, las RB en su designación clasifican el territorio a su interior en tres zonas: núcleo, amortiguación o buffer y la de desarrollo sostenible, y hoy existen en el país 5 y son áreas núcleo de las mismas 11 áreas del Sistema de Parques, es necesario evitar "la sobreposición de zonas amortiguadoras" ejemplo la posible zona amortiguadora de salamanca y ciénaga con la zona amortiguadora de la RB CGSM. Pero más que eso, es necesario capitalizar y desarrollar los procedimientos necesarios para que estas figuras que ya están posicionadas a nivel internacional, nacional e incluso son parte del orgullo regional y local sean operativas, además se tiene previsto se creen los comités para cada Reserva de Biosfera, esto

permitiría que dichos espacios sirvan para conciliar intereses entre autoridades ambientales, actores públicos, privados y comunitarios.

4.2. **Ajuste y complementación de los instrumentos y procedimientos del proceso de licenciamiento ambiental con la función amortiguadora**

Ante una realidad tan apabullante como la de hoy, en la cual se han otorgado 371 títulos mineros alrededor de las áreas del Sistema de Parques y están en curso 439 más y además de esto, las áreas están rodeadas por bloques de hidrocarburos en los cuales están operando en diferente fases 154 contratos, declarar zonas amortiguadoras no pasaría de ser una medida inocua e inoportuna, ya que en términos prácticos ya “el daño está hecho”, ya prevenir no es posible al menos para los títulos otorgados y bloques concesionados, es necesario entonces pasar a medidas correctivas que pasarían por el incidiendo en cinco puntos:

- Ajustando en el artículo 8 del Decreto 2820 de 2010 el literal “b) Los proyectos, obras o actividades señalados en los artículos 8° y 9° del presente decreto, localizados en las zonas amortiguadoras del Sistema de Parques Nacionales Naturales previamente determinadas, siempre y cuando sean compatibles con el Plan de Manejo Ambiental de dichas zonas”. Por “b) Los proyectos, obras o actividades señalados en los artículos 8° y 9° del presente decreto, localizados en zonas adyacentes hasta un perímetro de 5 kilómetros a las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales contribuirán en el cumplimiento de la función amortiguadora según lo definido en el plan de manejo del área (s) protegida afectadas por el proyecto y los asuntos ambientales establecidos por la autoridad ambiental regional”. Por tanto la función amortiguadora será incluido en los estudios ambientales, diagnostico ambiental de alternativas (constituyéndose en uno de los contenidos del mismo cuando haya lugar), estudio de impacto ambiental.
- En el procedimiento en los artículos 23 a 25 se incluirá como uno de los temas a evaluar el cumplimiento de la función amortiguadora por el proyecto presentado, teniendo en cuenta impactos ambientales de sinérgicos, acumulativos que afecten composición estructura y funcionalidad de ecosistemas a escala de paisaje.
- Sobre el control y seguimiento al Plan de Manejo Ambiental vigente (art 39, Decreto 2820/2010), es necesario revisar lo acordado y verificar en campo y con técnicas especializadas: a. si se está haciendo ingreso subterráneo a las áreas y en dado caso realizar las medidas sancionatorias pertinentes incluso revocatoria de estos títulos, b. análisis de los niveles de contaminación y afectación a recursos suelo, agua, aire, fauna, flora y procesos ecológicos y por tanto a los objetivos de conservación del área (s) protegida para tomar las medidas correctivas necesarias, con cargo al licenciado (procesos de restauración, p, ej), c. análisis de las medidas asumidas para la gestión de riesgo en planes de emergencia y contingencia ene l marco del PMA que garanticen la prevención o corrección de posibles afectaciones sobre el área protegidas, d. análisis de cómo los

proyectos están contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de vida de la población localizada en la zona con función amortiguadora desde las obligaciones establecidas en el Plan de Manejo Ambiental de la licencia y desde la Responsabilidad Social Empresarial

- Gestionar que en las medidas de compensación ambiental del plan de manejo ambiental se financien las acciones de armonización entre planes de manejo, iniciativas de conservación locales y regionales entre áreas protegidas y un tipo de compensación social que contribuya al desarrollo de proyectos de sistemas productivos sostenibles, procesos de restauración, turismo comunitario dirigidos a habitantes de las zonas que cumplan la función amortiguadora.

La factibilidad de lograr esta reforma en términos políticos y normativos puede lograrse a partir del cumplimiento de la gran proliferación de normas que ya incluyen el tema de zona de amortiguación de tipo agrario, étnico, fronterizo, etc. Lo antes expuesto estaría en consonancia con las recomendaciones de aplicar la EIA en proceso de exploración y extracción minera y obras infraestructura incorporando criterios de protección de biodiversidad planteados por el CBD y recomendados también por la UICN.

Sin embargo, se consignan preguntas surgidas en conversaciones sostenidas en diferentes espacios con algunos actores que consideraban que al definir o incluir a las zonas amortiguadoras como determinantes ambientales y al declarar la zona amortiguadora se prohibía la actividad minera, ya que tendría un régimen tan estricto como el área protegida, ¿es esto posible?, ¿sería una medida retroactiva, cómo?, ¿una autoridad ambiental puede regular el uso del suelo más allá de su jurisdicción al interior de las áreas protegidas?, ¿acaso no violaría las competencias de ordenamiento del municipio?.

4.3. Gestionar con entidades competentes los derechos de propiedad sobre la tierra y oportunidades productivas para los habitantes asentados en zonas que cumplan función amortiguadora.

El párrafo del artículo 67 de la Ley 160 de 1994 genera unas limitaciones a los procesos de titulación alrededor de las áreas del Sistema de Parques Nacionales, por ello gestionar la modificación de este artículo en la reforma de la Ley Agraria y de Desarrollo Rural es una prioridad, ya que el tema no puede quedar a interpretación de seccional de INCODER o profesional jurídico. De esto también depende la aplicabilidad de la propuesta de Uso, Ocupación y Tenencia que está elaborando Parques Nacionales, para solucionar la situación de ocupación al interior de las áreas.

Por otro lado, también la Ley 160 de 1994 crea como una de las figuras agrarias las Zonas de Reserva Campesina que tienen como propósito “la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural, eliminar su concentración y el acaparamiento de tierras baldías a través de la adquisición o implantación de mejoras, fomentar la pequeña propiedad campesina y prevenir, con el apoyo del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, la descomposición de la economía campesina del colono y buscar su transformación en mediano empresario” (art 79), con base en criterios

agroecológicos, productivos y ambientales (art 80) y establece en su artículo 84 que “En la formulación y ejecución de los planes de desarrollo de los procesos de colonización en las Zonas de Reserva Campesina, será obligatoria la participación de los Alcaldes de los municipios incorporados en los respectivos estudios, así como de las organizaciones representativas de los intereses de los colonos. En todas las reglamentaciones que expida el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria relacionadas con los procesos de colonización, se incluirán las normas básicas que regulan la conservación, protección y utilización de los recursos naturales bajo el criterio de desarrollo sostenible, en la respectiva región, y se determinarán, de manera precisa, las áreas que por sus características especiales no pueden ser objeto de ocupación y explotación”.

Por todo lo anterior, tampoco sería necesario declarar zonas amortiguadoras sobre Zonas de Reserva Campesina, sino que hoy a la luz de las funciones que posee la nueva institución encargada de generar los lineamientos para el ordenamiento del derecho social de la propiedad y ordenamiento productivo la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria –UPRA- y junto con el INCODER, se avance en: a) en los criterios a ser tenidos en cuenta por la institucionalidad rural para garantizar que la Zona de Reserva Campesina cumpla con la función amortiguadora en términos de conservación de biodiversidad, b) que la institucionalidad del sector rural realice los procesos de titulación y se condicione el título al cumplimiento de la función amortiguadora, c) se apoye el mejoramiento de condiciones de vida de la población asentada en dichas zonas a través de los programas de crédito, asistencia técnica y vivienda rural pero también que se desarrollen Sistemas Sostenibles para la Conservación, procesos de restauración y apoyen d) se cree el sistema de monitoreo y control a los procesos agrarios adyacentes a áreas protegidas para corroborar el cumplimiento de la función amortiguadora por las ZRC y a través de sus planes de desarrollo sostenible en el marco del cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, e) la concreción de la política de Uso Ocupación y Tenencia propuesta por Parques Nacionales y f) inclusión y gestión de la función amortiguadora en la reforma de Ley de Desarrollo Agrario. Concretar las acciones antes mencionadas sería un aporte importante en la reducción de la pobreza.

Igualmente las condiciones antes mencionadas para pueblos indígenas y afrodescendientes en el marco de los procesos de creación de resguardos indígenas y titulación de territorios colectivos respectivamente y también en el marco de la función social y ecológica de la propiedad.

El Decreto 622 de 1977, define como compatible la existencia de resguardos y áreas del Sistema de Parques Nacionales y en el marco de ello se elaboran conjuntamente Regímenes Especiales de Manejo. Es claro que algunas de las áreas del Sistema están inmersa en grandes resguardos o son colindantes con otros (que pueden o no hacer uso tradicional al interior del área protegida), por eso en los ejercicios de planeación es necesario tener en cuenta si el territorio o resguardo indígena adyacente al área cumple o no la función amortiguadora, esto en el marco de la función social y ecológica propiedad y de esta manera no sería necesario declarar zona amortiguadora

sino reconocer que dichas Áreas Conservadas por Comunidades - ACC- tal como las nombra la UICN, cumplen funciones de protección efectivas.

También se da el caso que algunos de los resguardos aunque colindantes poseen títulos mineros para el desarrollo de minería artesanal, también es necesario verificar el cumplimiento de la función amortiguadora con el ANLA y MADS, en el marco del cumplimiento función social ecológica de la propiedad.

Para la gestión política y normativa antes mencionada deberían aprovecharse las agendas interministeriales y la participación conjunta en la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Bibliografía

Camargo, G y Guerrero, G. (2005). Lineamientos técnicos para la declaratoria y gestión de zonas amortiguadoras. Colección lineamientos para la gestión en Parques Nacionales. Parques Nacionales, Embajada de Los Países Bajos-CORPACOT.

Convenio sobre la Diversidad Biológica (2010). “Elementos clave del Plan Estratégico 2011-2020, que incluye las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica” <https://www.cbd.int/sp/elements/default.shtml>

Decreto 1310 del 2012 “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1469 de 2011 en lo relacionado con los Macroproyectos de interés social nacional”. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Decreto 2372 del 2010 “Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, " la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones”. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Decreto 622 de 1977 “Por el cual se reglamenta el Sistema de Parques Nacionales”.

Decreto número 1996 “Por el cual se reglamentan los artículos 109 y 110 de la ley 99 de 1993 sobre Reservas Naturales de la Sociedad Civil. Ministerio de Medio Ambiente

DNP-Secretaría Técnica de la COT y CEI (2013). Lineamientos para adelantar el proceso de ordenamiento territorial departamental.

LEY 160 DE 1994 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Ley 191 de 1995 “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera”. Congreso de Colombia.

Ley 70 de 1993. “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. Senado de la República.

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7388>

McNeely, J. “Áreas protegidas para el siglo XXI: Trabajando para proporcionar beneficios a la sociedad”, en Unasylva No.176 Parques y zonas protegidas. Vol. 45 FAO - Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación. Consultado 27 marzo de 2014 <http://www.fao.org/docrep/v2900s/v2900s03.htm#TopOfPage>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). Lineamientos para formulación, revisión, ajuste o actualización de determinantes y asuntos ambientales a concertar, para el ordenamiento territorial, desde las competencias de las CAR.

Ministerio de Cultura, Federación Nacional de Cafeteros, Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. (2012). Guía para la incorporación del Paisaje Cultural Cafetero en la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial (POT, PBOT, EOT).

Ministerio de Cultura. “Por la cual se reconoce al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia como Patrimonio Cultural de la Nación” Resolución 2079 de 2011.

Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. (2012). “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1469 de 2011 en lo relacionado con los Macroproyectos de Interés Social Nacional”.

Naciones Unidas (1992). Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Ospina, M. (2011). Ordenamiento en zona de influencia de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Ospina, M. (2011). Manual para la delimitación, zonificación y reglamentación de zonas amortiguadoras para las áreas marino costeras del SPNN.

Ospina, M. (2011). Ordenamiento en zona de influencia de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Lineamientos técnicos para abordar desde la planificación del manejo de las áreas del SPNN proceso de ordenamiento ambiental en la zona de influencia de las mismas, de acuerdo a los requerimientos para el logro de sus objetivos de conservación. MADS-Parques Nacionales.

Paredes, G (2012a). “Diagnóstico sobre la participación de Parques Nacionales en procesos de planeación del desarrollo y ordenamiento territorial municipal”.

Paredes, G. (2012b). Integración de las áreas protegidas al ordenamiento territorial una necesidad para el logro del bienestar humano en Colombia. Tesis para optar al título de Máster en Ciencias de la Sostenibilidad y Cambio Global Universidad Internacional de Andalucía -UNIA-. Baeza-España (SP)

Paredes, G. (2013) Áreas protegidas en determinantes de ordenamiento territorial. Recomendaciones para autoridades ambientales y entes territoriales para la contribución en la conservación efectiva de áreas protegidas desde los procesos de diseño, ajuste, aplicación y revisión de los determinantes de ordenamiento territorial.

Paredes, G (2013). Áreas protegidas en lineamientos departamentales de ordenamiento territorial: Contribución a la gestión territorial descentralizada, prospectiva y multiescalar

en un país diverso natural y culturalmente, oportunidad para el logro del bienestar humano. En documento anexo "Lineamientos para adelantar el proceso de ordenamiento territorial departamental"
https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=6Pqn9zo_1QE%3D&tabid=1759

Parques Nacionales. (2014). Planes de Manejo de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales. Versiones en revisión.

SAYER, J (1991). Rainforest Buffer Zones Guidelines for Protected Area Managers. IUCN Forest Conservation Programme.

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004) Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (Programas de trabajo del CDB) Montreal: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 34 p.

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Comisión Holandesa para Evaluación Ambiental (2006). Cuaderno Técnico CDB No. 26 la diversidad biológica en las evaluaciones de impacto. Documento de antecedentes de la Decisión VII/28 del Convenio sobre la Diversidad Biológica: Directrices voluntarias sobre evaluaciones de impacto, incluida la diversidad biológica, Montreal, Canadá, páginas 90.

UNEP, CBD, SBSTTA. (2003). Áreas Protegidas Resultados del Quinto Congreso Mundial de Parques.

UNESCO (2008). Plan de Acción de Madrid para las Reservas de Biosfera 2008-2013

Anexo No.1 Objetivos y metas de Aichi a las cuales contribuiría el cumplimiento de la función amortiguadora.



Objetivo estratégico	Meta
<p><i>1. Abordar las causas subyacentes de la pérdida de diversidad biológica mediante la incorporación de la diversidad biológica en todos los ámbitos gubernamentales y de la sociedad</i></p>	<p>Meta 1: Para 2020, a más tardar, las personas tendrán conciencia del valor de la diversidad biológica y de los pasos que pueden seguir para su conservación y utilización sostenible.</p> <p>Meta 2: Para 2020, a más tardar, los valores de la diversidad biológica habrán sido integrados en las estrategias y los procesos de planificación de desarrollo y reducción de la pobreza nacionales y locales y se estarán integrando en los sistemas nacionales de contabilidad, según proceda, y de presentación de informes.</p> <p>Meta 3: Para 2020, a más tardar, se habrán eliminado, eliminado gradualmente o reformado los incentivos, incluidos los subsidios, perjudiciales para la diversidad biológica, a fin de reducir al mínimo o evitar los impactos negativos, y se habrán desarrollado y aplicado incentivos positivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica de conformidad con el Convenio y otras obligaciones internacionales pertinentes y en armonía con ellos, tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas nacionales.</p> <p>Meta 4: Para 2020, a más tardar, los gobiernos, empresas e interesados directos de todos los niveles habrán adoptado medidas o habrán puesto en marcha planes para lograr la sostenibilidad en la producción y el consumo y habrán mantenido los impactos del uso de los recursos naturales dentro de límites ecológicos seguros.</p>
<p><i>2. Reducir las presiones directas sobre la diversidad biológica y promover la utilización sostenible</i></p>	<p>Meta 7: Para 2020, las zonas destinadas a agricultura, acuicultura y silvicultura se gestionarán de manera sostenible, garantizándose la conservación de la diversidad biológica.</p>

<p>Objetivo estratégico C: Mejorar la situación de la diversidad biológica salvaguardando los ecosistemas, las especies y la diversidad genética</p>	<p>Meta 11: Para 2020, al menos el 17 por ciento de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10 por ciento de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se conservan por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y están integradas en los paisajes terrestres y marinos más amplios.</p> <p>Meta 12: Para 2020, se habrá evitado la extinción de especies en peligro identificadas y su estado de conservación se habrá mejorado y sostenido, especialmente para las especies en mayor declive.</p> <p>Meta 13: Para 2020, se mantiene la diversidad genética de las especies vegetales cultivadas y de los animales de granja y domesticados y de las especies silvestres emparentadas, incluidas otras especies de valor socioeconómico y cultural, y se han desarrollado y puesto en práctica estrategias para reducir al mínimo la erosión genética y salvaguardar su diversidad genética.</p>
<p>Objetivo estratégico D: Aumentar los beneficios de la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas para todos</p>	<p>Meta 14: Para 2020, se han restaurado y salvaguardado los ecosistemas que proporcionan servicios esenciales, incluidos servicios relacionados con el agua, y que contribuyen a la salud, los medios de vida y el bienestar, tomando en cuenta las necesidades de las mujeres, las comunidades indígenas y locales y los pobres y vulnerables.</p> <p>Meta 15: Para 2020, se habrá incrementado la resiliencia de los ecosistemas y la contribución de la diversidad biológica a las reservas de carbono, mediante la conservación y la restauración, incluida la restauración de por lo menos el 15 por ciento de las tierras degradadas, contribuyendo así a la mitigación del cambio climático y a la adaptación a este, así como a la lucha contra la desertificación.</p>
<p>Objetivo estratégico E: Mejorar la aplicación a través de la planificación participativa, la gestión de los conocimientos y la creación de capacidad</p>	<p>Meta 17: Para 2015, cada Parte habrá elaborado, habrá adoptado como un instrumento de política y habrá comenzado a poner en práctica una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de diversidad biológica eficaces, participativos y actualizados.</p> <p>Meta 18: Para 2020, se respetan los conocimientos, las innovaciones y las prácticas tradicionales de las comunidades indígenas y locales pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, y su uso consuetudinario de los recursos biológicos, sujeto a la legislación nacional y a las obligaciones internacionales.</p>

Anexo No.4. Criterios priorización para el abordaje de zonas amortiguadoras en zonas de influencia del Sistema de Parques Nacionales desde subzonificación hidrográfica.



1. En la cuenca objeto de ordenación se encuentran áreas consideradas “vacíos de representatividad” en el SPNN o en subsistemas del SINAP, con algún nivel de urgencia.
2. En la cuenca objeto de ordenación existe alta probabilidad de impactos por cambio climático, especialmente en cuanto a riesgos asociados al recurso hídrico como desertificación y sequía.
3. En la cuenca objeto de conservación se presentan conflictos entre los intereses de los diferentes sectores de la economía, la visión de desarrollo regional, los intereses de la Nación y la estructura ecológica (áreas protegidas, zonas amortiguadoras ecosistemas estratégicos, corredores, paisajes rurales, etc.) que soporta los servicios ecosistémicos en la cuenca.
4. En la cuenca objeto de ordenación se presentan condiciones que favorecen el trabajo con comunidades locales (étnicas y campesinas) y sus organizaciones.
5. En la cuenca objeto de ordenación se presenta un conjunto representativo de valores objeto de conservación del área protegida del SPNN, relacionados con objetivos de conservación de subsistemas de áreas protegidas en la cuenca.
6. En la cuenca objeto de ordenación se presentan presiones de origen antrópico (con fuentes históricas, actuales o amenazas futuras) que están generando perturbaciones al conjunto representativo de valores objeto de conservación del área protegida del SPNN, presentes en la cuenca.
7. En la cuenca objeto de ordenación las áreas del SPNN y sus zonas aledañas generan servicios ecosistémicos, identificados como estratégicos para la población humana asentada en la cuenca, especialmente en lo relacionado con la oferta hídrica.
8. En la cuenca objeto de ordenación se presentan zonas de riesgo por amenazas naturales que pueden mitigarse, en sectores aledaños al área protegida.
9. En la cuenca objeto de ordenación se han generado cambios en el régimen hídrico por variabilidad climática, cuyos impactos (especialmente desabastecimiento), se pueden mitigar desde el manejo del área protegida y su zona aledaña.
10. En la cuenca objeto de ordenación se están desarrollando acciones por parte del Parque en el marco de su plan de manejo y/o por parte de la Dirección Territorial en el marco de procesos regionales.
11. Para la cuenca objeto de ordenación se cuenta con información del área protegida y del conjunto representativo de valores objeto de conservación presentes en la cuenca.

Fuente: Ospina, M. 2011

Anexo No. 5 INVENTARIO DEL AVANCE PROCESOS ZONA/FUNCION AMORTIGUADORA SISTEMA DE PARQUES NACIONALES 2014

54

Área SPNN	Plan de Manejo versión 2014			Algunas Observaciones
	ZA Declarada	Declaratoria zona amortiguadora	Función Amortiguadora	
PNN Amacayacu			1	Zona adyacente como resguardo indígena o Zona de Reserva Forestal de la Amazonía (compatible zonificación preservación de esta figura con zona intangible del Parque). En temas fronterizos
PNN Cahuinari				Regimen Especial de Manejo no especifica nada sobre el tema
PNN Serranía de los Churumbelos			1	Existencia resguardos indígenas que tienen sus planes de vida Cabildo indígena de Rumiñawi y Resguardo indígena de Mandiyaco, el Parque acompaña este proceso. Conectividad ecosistémica Piede Monte Andino Amazonico PNN Alto Fragua Indiwasi, Complejo Volcánico Doña Juana, Puracé. Tres Parques Nacionales municipio Santa Rosa Cauca y un Reserva Forestal Protectora Regional.
PNN La Paya			1	Inmerso Zona de Reserva Forestal de la Amazonía, Resguardos Indígenas. 23 solicitudes mineras en zona de influencia del Parque. 7 Bloques de exploración petrolera 4 trasladados con el área protegida. El Parque esta ubicado en 41% del área del municipio de Leguizamo y 17% de la superficie del departamento de Putumayo.
RNN Nukak				No reporta aun plan de manejo
Santuari de Flora y Plantas Medicinales Orito Ingi Ande			1	Existen tipos de páramo de la vertiente andino-amazónica, es decir determinante ambiental circundante además de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía. Tambien existen 6 resguardos indígenas.
PNN Río Puré			1	Existencia pueblos en aislamiento voluntario
SFF CGSM				Zona nucleo RB CGSM e inmerso Sitio Ramsar contiguo a determinante humedal de CGSM
PNN Tayrona		1		Zona nucleo RN SNSM, Sistema costero Tayrona, en Unidad Ambiental Costera. Al interior linea negra pueblos SNSM, Estudio técnico zona amortiguadora Corpamag 2009. Saneamiento predial.
Vía Parque Isla de Salamanca		1		Zona nucleo RB CGSM e inmerso Sitio Ramsar contiguo a determinante humedal de CGSM. Zona Amortiguadora de la Vía Parque Isla de Salamanca. CORPAMAG, OMACHA, Parques Nacionales, 2009.
PNN SNSM		1		Se propone como zona amortiguadora la propuesta de ampliación de los resguardos Kogui - Wiwa -Arhuaco, la zona actual del resguardo Kankuamo, el resguardo Arhuaco de la Sierra y hasta la estrella hídrica de San Lorenzo
PNN OPML	1			Parque que en su acto de declaración esta constituida de manera simultánea la zona amortiguadora
PNN Makuira				Regimen Especial de Manejo no especifica nada sobre el tema
SFF Los Flamencos			1	Humedal costero depende cuenca del Rio Camarones y esta en Unidad Ambiental Costera. Todos determinantes ambientales.

PNN Paramillo				El Municipio de San José de Uré fue creado el 24 de julio de 2007 por la asamblea departamental de Córdoba, mediante la Ordenanza No. 011, otorga al corregimiento de Uré vida jurídica como municipio de San José de Uré, segregado del municipio de Montelibano. El 75% del Parque en jurisdicción del departamento de Córdoba y el 25,60% en Antioquia. Parque traslapado con resguardo Polines-Yaberaradó, quebrada Cañaveral, Alto Sinú. 1 Hidroeléctrica de URRÁ,
SFF Corchal Mono Hernández			1	Al interior AME Bahía de Cartagena y Canal del Dique, Área Marina Protegida. Existe propuesta de zona amortiguadora realizada por CARSUCRE-Fundación Sabana del 2011.
PNN Corales de Profundidad				Area marina recientemente creada
SFF Los Colorados			1	Al interior matriz rural promueve creación de áreas protegidas regionales participa en procesos de revisión y ajuste de EOT San Juan Nepomuceno.
PNN Chingaza		1	1	Sistema acueducto de Bogotá.
PNN Sierra de La Macarena			1	Se ha avanzado en acuerdos con familias ocupantes que tienen abiertos hasta 50 hectáreas con usos predominantes de actividades productivas de pequeña escala y plantaciones auto alimentarias mediante acuerdos de restauración ecológica vía regeneración natural y a través de acuerdos de relocalización voluntaria, principalmente en los sectores Cafre y Guayabero. la zonificación del AME Macarena que establece tres categorías de manejo en las zonas de influencia del parque y que por sus características constituyen funciones amortiguadoras, zonas de recuperación para la preservación, zona de preservación y zonas de recuperación para la producción.
PNN Cordillera de Los Picachos			1	Hace parte del AME Macarena en zona aledaña está constituida la Zona de Reserva Campesina Río Pato Valle de balsillas.
PNN Sumapaz			1	Hace parte del AME Macarena esta constituida la Zona de Reserva Campesina Cabrera. Determinante ambiental ecosistema de páramo al interior y zona circundante del área.
PNN Tinigua			1	Se ha avanzado en acuerdos con familias ocupantes que tienen abiertos hasta 50 hectáreas con usos predominantes de actividades productivas de pequeña escala y plantaciones auto alimentarias mediante acuerdos de restauración ecológica vía regeneración natural y a través de acuerdos de relocalización voluntaria. La zonificación del AME Macarena que establece tres categorías de manejo en las zonas de influencia del parque y que por sus características constituyen funciones amortiguadoras, zonas de recuperación para la preservación, zona de preservación y zonas de recuperación para la producción.
SFF Guanenta Alto Río Fonce			1	Determinante ambiental páramo de la Rusia, actividades agropecuarias en zona de influencia
ANU Estoraques			1	Proyectos de uso sostenible con CORPONOR para zona de influencia en el municipio de La Playa



PNN Catatumbo Barí			se encuentran traslapadas con áreas de los resguardos indígenas Motilón Barí y Catalaura la Gabarra, pertenecientes a la Etnia Motilon Barí, las cuales corresponden al 76.3 % del área total del parque, por tal razón el manejo del parque se establece contemplando un régimen especial de comanejo entre las dos autoridades, Pública Tradicional y Ambiental. Régimen Especial de Manejo – en adelante REM"-, en dicho proceso participan 23 Caciques indígenas Barí, la Asociación Indígena del Pueblo Barí – ASOPBARÍ.propuesta de delimitación preliminar elaborada en el año 2010
PNN El Cocuy			Zona monitoreo cambio climatico y gestión de riesgo amenazas hidrometeorológicas.
PNN Tama			Zona fronteriza. Esta inmerso en la Reserva Forestal Protectora de Ley 2 de 1959 El Cocuy, además de la continuidad ecosistémica que existe con el Parque El Tamá venezolano.
SFF Iguaque		1	Elaborada propuesta de declaratoria zona amortiguadora en concepto en Ministerio de Ambiente
PNN Puracé			
PNN Las Herosas			La zona con función amortiguadora quedó incluida en los planes de ordenamiento y manejo de las cuencas hidrográficas, Tuluá, Amaime y Bugalagrande. De los cuales Tuluá y Amaime se encuentran adoptados.
PNN Los Nevados			Posee propuesta de declaratoria de zona amortiguadora de 1998.
PNN Nevado del Huila		1	Zona monitoreo cambio climatico y gestión de riesgo amenazas hidrometeorológicas y geológicas. Hace parte RB Cinturon Andino, traslape con resguardo indígena. En la zona de influencia del PNN NHU están presentes campesinos y afrodescendientes con actividades de uso cultural y de subsistencia, tales como la actividad ganadera que afecta los ecosistemas del área protegida: páramo (compactación del suelo), Subpáramo, bosque alto andino
PNN Orquídeas			Para el año 2004, el Parque Nacional Natural Las Orquídeas (PNN) inicio el proceso de definición y formulación de la Zona Amortiguadora (ZA) y entre el 2005 y 2006 se caracterizaron de manera general 13 sectores propuestos por Duran (2005) como posibles zonas bajo los lineamientos Técnicos para la Declaratoria y Gestión en Zonas Amortiguadoras (Camargo & Guerrero 2005) (Tabla 1). A través de la financiación del proyecto GEF Fondo de Áreas Protegidas para Colombia, se seleccionaron las cuencas de los ríos Urrao, Carauta, Encarnación, Herradura y La Noque, para iniciar la propuesta de determinación y reglamentación de la Zona Amortiguadora; a la vez se emprendieron algunas acciones de manejo en la cuenca del río Encarnación, vereda El Maravillo, Municipio de Urrao (Cardona 2011). Propuesta de determinación y reglamentación de la Zona Amortiguadora del PNN Las Orquídeas en los municipios de Urrao, Frontino y Abriaquí del 2011, que incluye además las disposiciones legales en el tema del ordenamiento ambiental del territorio y se espera que la propuesta final sea

				considerada y aplicada por los municipios de Urao, Frontino y Abriaqui
PNN Tatama				En los municipios del departamento de Risaralda y el municipio de El Águila en el departamento del Valle del Cauca las administraciones municipales han adquirido predios para la conservación del recurso hídrico atendiendo lo planteado en el artículo 111 de la ley 99 de 1993. Muchos de estos predios se encuentran en el área de influencia del Parque y se convierten en elementos importantes para integrarlos como suelos de protección que complementan las estrategias de conservación por fuera del área protegida
PNN Selva de Florencia			1	Áreas protegidas alrededor del Parque. Consolidación del sistema local de áreas protegidas de Samaná y el Consejo Municipal Ambiental del municipio de Pensilvania el cual contribuye a la conservación del corredor biológico Nevados – Florencia - Sonsón. Consolidación de SIRAP Eje Cafetero. Desarrollar acciones conjuntas con las diferentes iniciativas locales de conservación que aporten a la función amortiguadora del PNN Selva de Florencia y las conectividades regionales. Promover iniciativas locales de conservación
SF Isla de La Corota			1	Área protegida inmersa en humedal (determinante ambiental) que además es sitio Ramsar. Temática principal para ordenación es la planificación y desarrollo de la actividad ecoturística como estrategia de educación ambiental y el establecimiento de acuerdos, que contribuyan a la conservación de los ecosistemas del Humedal Ramsar Laguna de La Cocha.
SFF Otun Quimbaya			1	Áreas protegidas en área adyacente al Parque con plan de manejo y control efectivo cumplen función amortiguadora. La ubicación del SFFOQ, dentro de la cuenca del río Otún, genera condiciones significativamente favorables para el cumplimiento del objetivo de conservación, en razón de la existencia de procesos de planificación y gestión ambiental territorial que han conducido a la existencia de áreas protegidas, de distintas categorías, a su alrededor, todas ellas con sus correspondientes planes de manejo y reconocidas por los POT municipales: Parque Regional Natural Ucumarí, al oriente; Distrito de Conservación de Suelos Campoalegre, al norte; y Distrito de Conservación de suelos Barbas Bremen, al sur.
PNN Farallones de Cali			1	No evidencia como pertinente la declaratoria de zona amortiguadora ya que La zona aledaña al PNN Farallones de Cali cuenta con terrenos baldíos que pueden ser adjudicados a comunidades campesinas en un proceso de relocalización de ocupantes, los cuales pueden ser orientados con principios de función de amortiguación como parte de la función ecológica de la propiedad. Pero ante la tendencia de expansión de la zona urbana o el crecimiento de la zona de ladera de Cali se está acercando al Parque.
PNN Gorgona			1	Área protegida insular. Propone zona con Función amortiguadora para el manejo de recursos hidrobiológicos y ordenamiento pesquero en la subregión Sanquianga – Gorgona.



				Debido a la canalización del Río León para aprovechamiento forestal, autorizada por INDERENA hacia 1973 a Maderas del Darién, la carga de sedimentos en la ciénaga La Ultima - Ciénagas de Tumaradó-aumentó, lo cual ha generado una pérdida, aproximadamente 19 hectáreas, de espejo de agua por la formación de un delta interno. Al respecto se debe diseñar un plan de mitigación/restauración que permita enfrentar la situación y buscar que sea compensado el daño por parte de la empresa responsable. El río Atrato cruza el parque y lo divide en dos; conecta la región con el Caribe y funciona como una ruta de transporte importante ya que la infraestructura vial es limitada. Igualmente es un río rico en recurso pesquero. Estas características hacen que el río sea muy transitado y que se dé asentamiento de comunidades sobre sus márgenes. Aunque no existen datos concluyentes, es posible que esta situación genere problemas de contaminación en las aguas. Es un aspecto que debe ser evaluado con mayor rigor. Aunque el río nace fuera del parque, pero lo atraviesa para llegar al mar sirve para recordar, nuevamente, que el balance entre desarrollo y conservación en el paisaje adyacente es determinante para el futuro de Los Katíos.
PNN Los Katíos			1	
SF Malpelo				Área protegida oceánica. Aun no está claramente definido el rol de los municipios a nivel de ordenamiento territorial en estas regiones oceánicas ni como incluyen el tema en sus POT. Existe estrategia de conservación regional Corredor Marino de Conservación del Pacífico Este Tropical.
PNN Sanquianga			1	Corresponde a la ecoregión Sanquianga en la UAC Llanura aluvial del sur. En el Parque tienen jurisdicción los municipios de Olaya Herrera, El Charco, Mosquera y la Tola; comprenden 49 veredas; en un área total de 80.000has y el 80% de su territorio está constituido por bosques de manglar. Existen 5 Consejos Comunitarios Traslapados con el PNN Sanquianga
Total	1	6	30	

Fuente: Elaboración propia con base en revisión versiones de Planes de Manejo de Parques Nacionales a 2014 en revisión e informes de consultorías.