

Cuadernillo Casos Piloto de Integración de Áreas Protegidas a Procesos e Instrumentos de Ordenamiento Territorial

Aprendizajes, recomendaciones y contribuciones
hacia la construcción Política
General de Ordenamiento Territorial
de Colombia

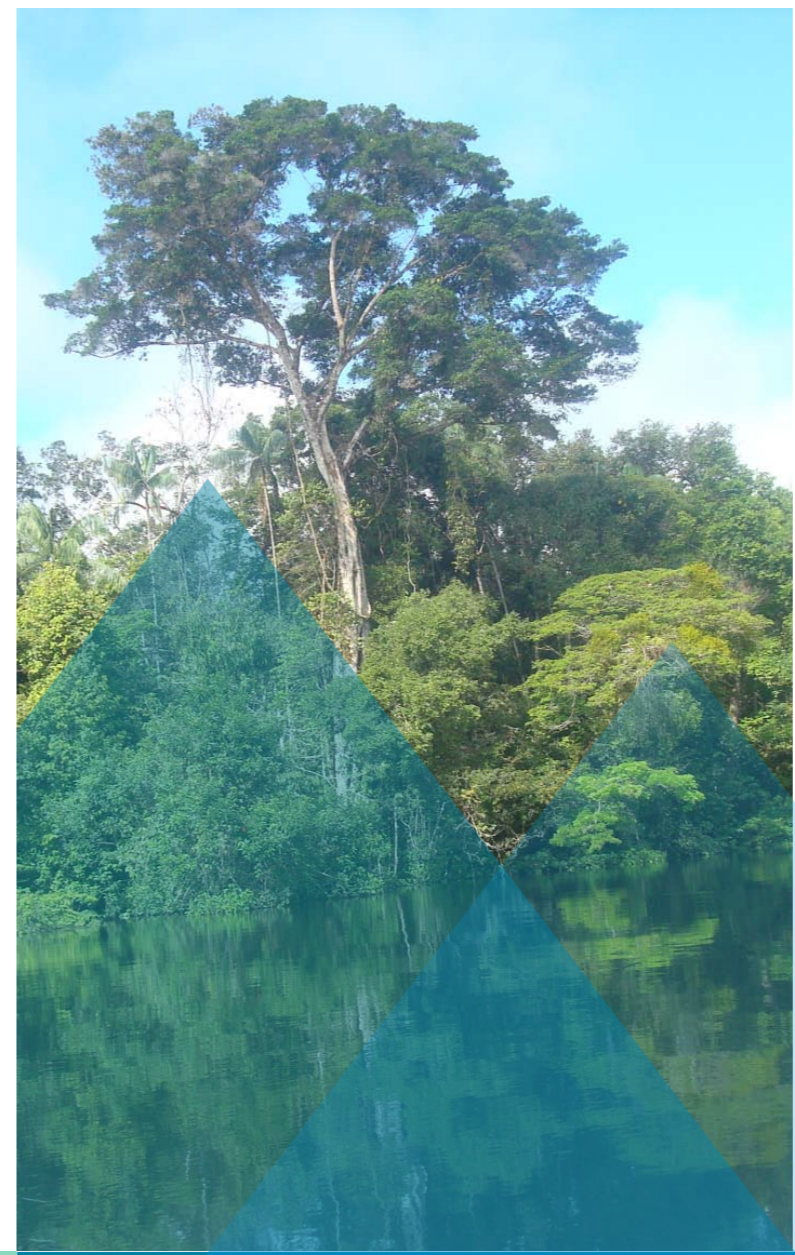
Elaborado por: Gisela Paredes Leguizamón.
Con aportes de: Gustavo Sánchez - Santuario de Fauna y Flora El Corchal El Mono Hernández,
Aida Franco - Parque Nacional Natural Alto Fragua Indiwasi,
Gabriel Carmona - Santuario de Fauna y Flora Los Colorados.





Cuadernillo Casos Piloto de Integración de Áreas Protegidas a Procesos e Instrumentos de Ordenamiento Territorial

Aprendizajes, recomendaciones y contribuciones hacia la construcción Política General de Ordenamiento Territorial de Colombia



▶ INTRODUCCIÓN

Orientar, gestionar y participar de manera pertinente, oportuna y contextualizada en el ordenamiento territorial, debiera ser una prioridad en la gestión de entidades públicas del orden nacional, regional y local; una preocupación de grupos étnicos, comunidades locales y sociedad civil; y una necesidad para la prevención o manejo de conflictos socioambientales entre sectores productivos con comunidades locales, instituciones y entes territoriales.

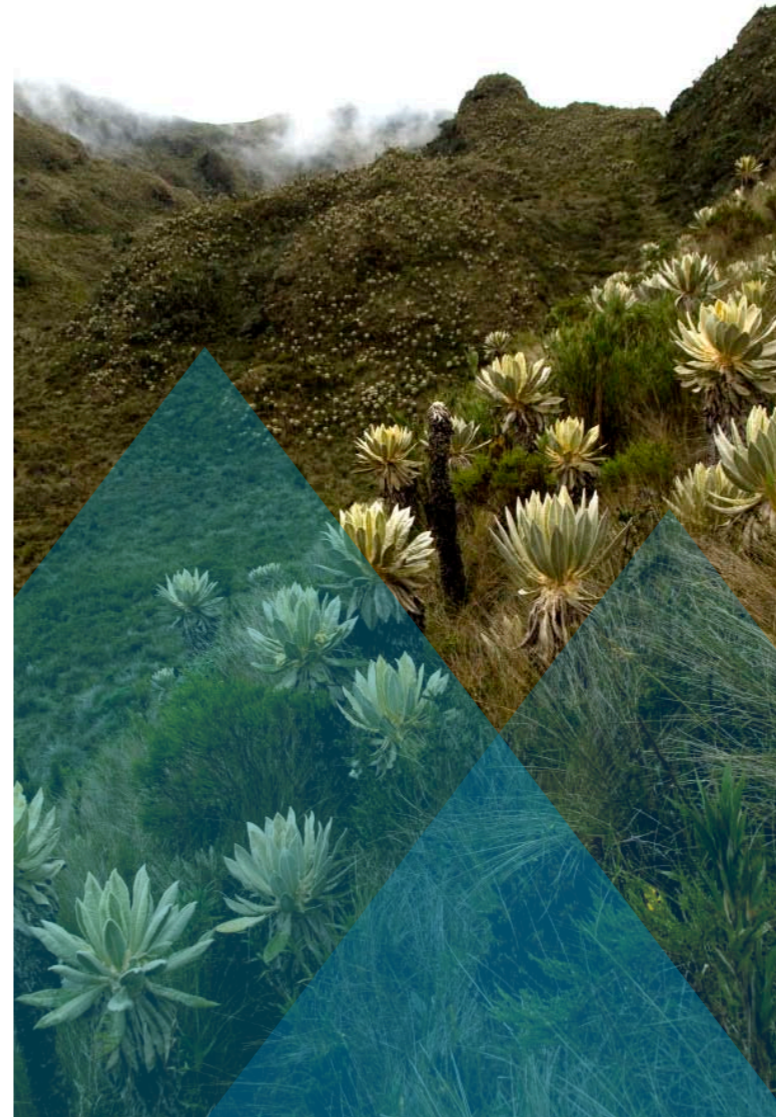
Garantizar que la instrumentación y concreción del ordenamiento territorial en Colombia contribuya de manera determinante en la generación de procesos de desarrollo territorial coherentes, que reconozca y respete la diversidad cultural, natural y regional además de capitalizar procesos, es responsabilidad de todos.



Para tal fin, integrar las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP- de Colombia en los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial es indispensable. No solo son determinantes de ordenamiento territorial (art. 10 Ley 388 de 1997, art.5 Decreto 3600 del 2007), también son ejes estructurantes en el diseño de modelos de ocupación territorial para el logro de territorios viables en el corto, mediano y largo plazo ya que las áreas abastecen de agua para consumo directo al 31% de la población colombiana y de manera indirecta al 50%, proveen el recurso hídrico para los 12 principales distritos de riego y generación de energía eléctrica del país, además son sitios de monitoreo de amenazas geológicas e hidrometeorológicas, información clave en el Sistema de Gestión de Riesgo.

El presente cuadernillo sintetiza los principales desafíos y recomendaciones que han realizado autores y entidades para el ordenamiento territorial en Colombia así como los temas propuestos en las bases del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2014-2018. Posteriormente presenta la información general y las razones sobre para que y porque las áreas protegidas se deben incluir en el ordenamiento territorial. Presenta también los avances y oportunidades interinstitucionales en la implementación de los casos piloto de integración de áreas protegidas al ordenamiento territorial.

Los logros alcanzados han sido posible gracias a la suma de esfuerzos interinstitucionales para el trabajo multiescalar y en equipo, con especial reconocimiento al Comité Especial Interinstitucional de la Comisión de Ordenamiento Territorial, instancia en la cual ha sido posible conocer y compartir con técnicos de diferentes instituciones con competencia en temas específicos y también espacio de aprendizaje que ha motivado a la reflexión para aprender, aportar y progresar en el tema.






I. Antecedentes

Las recomendaciones realizadas por la OCDE a Colombia; el superar la pobreza y desencadenar procesos de desarrollo territorial; el fortalecimiento de las capacidades para elaborar políticas públicas; la planeación del desarrollo territorial desde la prospectiva y con enfoque territorial; la gestión del pos conflicto para el logro de la paz; la visibilización, comprensión y gestión del desarrollo rural y las áreas protegidas como nodos imprescindibles para el desarrollo de territorios diversos, viables, competitivos y sostenibles son temas neurálgicos que han sido abordados en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y que por tanto son de interés y comunes para entidades públicas privadas y la sociedad colombiana en general. Existen algunos documentos elaborados por autores e instituciones versados en estos temas que sirven como referente para la gestión interinstitucional, a continuación se realiza una síntesis de ellos.

Con base en la prospectiva de tendencias económicas y ambientales, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- realizó el estudio "Prospectiva Medioambiental de la OCDE para el 2030" en el 2008, en el cual identificó los principales problemas ambientales y los clasificó en un sistema de semáforo. En rojo están aquellos problemas que requieren intervención inmediata ya que están empeorando dramáticamente, en naranja aquellos que aún siguen siendo un reto o que han mejorado su gestión y en verde aquellos problemas ambientales en los que ha mejorado la gestión pero los países deben estar atentos a cambios (ver Gráfico No.1).

Tabla No.1: Problemas ambientales a ser gestionados por los Estados antes de 2030.

	 Semáforo verde	 Semáforo naranja	 Semáforo rojo
Cambio climático		<ul style="list-style-type: none"> Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero por unidad de PIB 	<ul style="list-style-type: none"> Emisiones mundiales de gases de efecto invernadero Evidencia creciente de que ya existe un cambio climático
Biodiversidad y recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> Área forestal de los países OCDE 	<ul style="list-style-type: none"> Gestión forestal Áreas protegidas 	<ul style="list-style-type: none"> Calidad de los ecosistemas Pérdida de especies Especies exóticas invasoras Bosques tropicales Tala ilegal Fragmentación de ecosistemas
Agua	<ul style="list-style-type: none"> Fuentes localizadas de contaminación hídrica en los países de la OCDE 	<ul style="list-style-type: none"> Calidad de las aguas superficiales y tratamiento de las aguas residuales. 	<ul style="list-style-type: none"> Escasez de agua Calidad de las aguas subterráneas Uso y contaminación del agua en la agricultura.

Fuente: OCDE, 2013.

La OCDE concluyo que la gestión de los Estados sobre estos problemas ambientales es imprescindible, impostergable y posible ya que cuentan con los instrumentos necesarios pero se requiere de la voluntad política. Resalta que "la aplicación de políticas ambiciosas que protejan el medio ambiente puede incrementar la eficiencia de la economía y reducir los costos sanitarios", no obstante, "si no se aplican nuevas políticas, en las próximas décadas existe el riesgo de alterar de forma irreversible la base ambiental que proporcione una prosperidad económica sustentable". Recomienda entre otros aspectos, "priorizar la acción en los sectores clave que causan la degradación medioambiental: energía, transporte, agricultura y pesquerías. Los ministros de medio ambiente no pueden hacer esta tarea solos. Las preocupaciones medioambientales tienen que integrarse en la elaboración de todas las políticas de los Ministerios relevantes, incluyendo los de finanzas, economía y comercio, y deben estar reflejadas en todas las decisiones sobre producción y consumo" y también, "Fortalecer la gobernanza medioambiental internacional para afrontar mejor los retos ambientales transfronterizos y globales".

La OCDE realiza exámenes a los países sobre sus logros en medio ambiente periódicamente. Así, el estudio "Evaluaciones del desempeño ambiental Colombia 2014"¹ identificó las principales tendencias ambientales del país y la situación

¹http://www.oecd.org/env/country-reviews/Evaluacion_y_recomendaciones_Colombia.pdf

social y económica en el periodo 2000-2012 de la siguiente manera: crecimiento del PIB del 4.3% anual; concentración de la tierra Coeficiente de Gini 0.86 uno de los más altos a nivel mundial; disminución de pobreza multidimensional a 29% en 2011; que la actividad económica y el conflicto armado incrementaron presiones ambientales por minería ilegal, cultivos ilícitos y deforestación; que de 46.6 millones de habitantes el 10% son afrodescendientes y el 3% indígenas; el 8 % de la población colombiana ha sido víctima de desplazamiento; la mayoría de la población habita

en la región andina y el caribe; el desempleo disminuyo al 11.3% en el 2012 y persiste empleo informal del 60% en zonas rurales; los costos de salud por contaminación atmosférica representan el 2% del PIB; y que 60% de la población urbana vive en la cuenca Magdalena Cauca que tiene el 13% de disponibilidad nacional de agua. Ante el panorama anterior, la OCDE plantea recomendaciones para Colombia en seis temáticas básicas sintetizadas en la Tabla No.1, particularmente aquellas a las cuales aportan los casos piloto de integración de áreas protegidas al ordenamiento territorial.

Tabla No.2: Problemas ambientales a ser gestionados por los Estados antes de 2030.

Eje temático	Recomendación
OCDE 1. Formulación de políticas	Establecer mecanismos de coordinación para fortalecer dialogo regional y la integración de políticas entre autoridades ambientales y departamentos.
	Promover participación pública en evaluaciones de impacto ambiental, promover formas de participación ciudadanos países vecinos en las evaluaciones de impacto de proyectos colombianos que los afecten.
	Integrar plenamente criterios ambientales en políticas redistribución de la tierra y la reforma agraria.
	Fortalecer que los planes de ordenamiento territorial cumplan aspectos ambientales de uso del suelo (especialmente zonas rurales y costeras).
	Elaborar estrategias nacionales de responsabilidad ambiental específicas para todos los sectores.
	Exigir licencias ambientales para exploración minera.
	Mejorar la generación y gestión de información para toma de decisiones de política pública.
OCDE 2. Crecimiento verde	Evaluaciones periódicas de políticas ambientales, fortalecer capacidad análisis económico.
	Incluir el crecimiento verde como eje central Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, definir objetivos ambientales concretos y medibles para sectores económicos clave donde los Ministerios sean responsables de su cumplimiento, asegurar que los principales programas

Eje temático	Recomendación
OCDE 2. Crecimiento verde	y proyectos realicen evaluaciones ambientales estratégicas que incluyan efectos cambio climático en el largo plazo.
	Revisión del gasto fiscal y evaluación de sus efectos ambientales y sociales, así como de los subsidios para reformar aquellos que son nocivos para el medio ambiente, evaluar incentivos fiscales con motivaciones ambientales y reformar los que no son eficaces ni eficientes económicamente.
	Mejorar la sostenibilidad financiera, social y ambiental de la prestación de servicios de agua y saneamiento.
	Integrar políticas ambientales y sociales mediante evaluación eficiencia y eficacia de mecanismos para enfrentar disparidades territoriales.
OCDE 3. Cooperación internacional	Evaluar impactos de tratados de libre comercio, fortalecer capacidad de aduanas para controlar comercio ilegal de especies.
	Promover cumplimiento directrices OCDE para empresas multinacionales para la gestión responsable de cadena de suministro de minerales de zonas de conflicto y de alto riesgo, evaluar posibilidad de incluir cláusulas sobre medio ambiente en tratados bilaterales de inversión.
	Adoptar políticas sobre mitigación y adaptación cambio climático.
	Reforzar medidas para protección medio marino y costero.

Fuente: Elaboración propia.



► La paz, meta posible en Colombia: acciones prioritarias para la gestión del postconflicto

El Banco Mundial identificó nueve políticas públicas cruciales e interdependientes entre sí para el logro de una paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad en Colombia. Estas son agricultura y desarrollo rural; sector urbano; gestión del riesgo; sostenibilidad ambiental; infraestructura de transporte; sector financiero; innovación, gobernanza conocimiento y empresas; protección social; finanzas y gobernanza pública. Debido a su interrelación dichas políticas deben integrarse y concretarse a partir de tres grandes temáticas: organización del territorio, movilización de capital -infraestructura, innovación y finanzas- y promoción de las personas y las localidades (Banco Mundial 2014). Reconoce que:

- El conflicto colombiano no solo es complejo sino que se manifiesta de manera específica a nivel territorial y por tanto se requieren políticas multisectoriales para que contribuyan a prevenir o disminuir la violencia y llevar al logro de la paz así como la comprensión de la capacidad institucional y la subsecuente transformación requerida para enfrentar los nuevos desafíos para la gestión de los conflictos de siempre.
- Cualquier nueva estrategia de desarrollo rural tendrá que empezar por abordar el problema de

la tierra. El recurso de la tierra en Colombia está subutilizado e inequitativamente distribuido en formas que representan costos significativos para la sociedad a través de un crecimiento potencial agrícola no realizado, la degradación ambiental, la pobreza, el conflicto y la inestabilidad social. Existen problemas estructurales relacionados con la tierra: alta concentración de la tierra (índice de GINI 0.87), deficiencias en el catastro rural (68.7% de los predios sin título de propiedad).

- Colombia ocupa el puesto número diez a nivel mundial de riesgo económico por peligros generados por desastres naturales, unido a esto el 84.7% de la población colombiana está ubicada en zonas expuestas a dos o más peligros por desastres naturales.
- El nuevo enfoque en el desarrollo agrícola, así como la inversión prevista en infraestructura de carreteras pueden expandir la frontera de la deforestación.
- A nivel de infraestructura vial, un marco institucional y normativo fragmentado, una baja capacidad técnica y los bajos niveles persistentes de inversión que carecen de una visión estratégica son las causas fundamentales de la brecha de infraestructura de transporte del país.
- El marco fiscal y de gobernanza aún son incipientes para el logro de una efectiva descentralización y convergencia regional por la implementación subóptima del marco de la descentralización,

las fuentes débiles de ingresos locales, una falta de planificación territorial estratégica a largo plazo, la escasa capacidad local y central para administrar sistemas más descentralizados y la participación ciudadana limitada.

- Por tanto, plantea que asegurar los medios de vida rurales tales como seguridad en la tenencia de la tierra, financiamiento, conocimiento adecuado para el desarrollo de prácticas productivas sostenibles e infraestructura son elementos esenciales para disminuir la brecha campo – ciudad. Igualmente considera prioritario “desarrollar mejores mecanismos (institucionales, legales) para coordinar los planes nacionales, departamentales, regionales y locales y las funciones de planificación. Esto podría hacerse a través de la articulación de las directrices nacionales de zonificación territorial, comisiones de zonificación territorial y planes de zonificación territorial”.

Recomienda a DNP: “Introducir procesos de planificación participativos que reconozcan las diferencias territoriales. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) podría desempeñar un papel importante en el apoyo a la identificación colectiva de los “espacios rurales” o “territorios” que constituirían la base para un nuevo enfoque territorial del desarrollo rural. Estos “espacios rurales” o

“territorios” se basarían en criterios claramente definidos, por ejemplo, homogeneidad agroambiental, la dinámica económica, las interacciones urbano-rurales o la identidad socio-cultural. El DNP podría trabajar con los ministerios sectoriales y las entidades territoriales para garantizar que las inversiones sectoriales respondan de manera coordinada a los planes de desarrollo territorial.



Desde la gestión ambiental, y con miras a fortalecer actuaciones institucionales y sectoriales acordes a las nuevas necesidades de disminuir la contaminación ambiental, disminuir costos de salud y lograr un crecimiento sostenible, propone 4 líneas de trabajo: fortalecer asistencia técnica y desarrollo rural, investigación e innovación agrícola para enfrentar el cambio climático, disminuir expansión frontera agropecuaria e incrementar y mejorar la gestión de áreas protegidas.

A nivel de infraestructura vial, propone el fortalecimiento de capacidades a instancia nacional y local, para gestionar la descentralización de carreteras, una planeación estratégica de largo plazo, aclarar las competencias y funciones de diferentes instituciones del sector transporte, y continuar con la incorporación de la seguridad vial y la gestión ambiental en la agenda de políticas del sector del transporte.

El Sistema de Las Naciones Unidas en Colombia y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2014), en el documento “Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia”, plantean que “la gran paradoja del posacuerdo y del proceso de construcción de paz, puede ser la de sus implicaciones en el medio ambiente del país” y que “de la incorporación de consideraciones de sostenibilidad ambiental en la planificación e implementación de los acuerdos, dependerá que la construcción de paz se convierta en una oportunidad para desarrollar modelos sostenibles; Ignorar o desconocer ese aspecto, podría conducir a la destrucción del patrimonio natural de la nación y al fracaso económico y social de muchas de las intervenciones que se implementen”. Esto se debe a cuatro razones: 1) las áreas prioritarias para la construcción de la paz poseen uno o varias figuras de protección ambiental; 2) la reforma rural integral determina grandes retos para el manejo de zonas de reserva forestal donde debe haber coherencia entre la vocación del suelo y las actividades productivas que se desarrollen en las mismas; 3) el manejo

acertado de actividades extractivas que contribuyan al desarrollo rural, gestiones pasivos ambientales y disminuyan conflictos socio ambientales en zonas de potencial minero; 4) y el fortalecimiento de capacidades técnicas y financieras de autoridades ambientales para un efectivo ejercicio de planificación, monitoreo y control.

Con base en lo anterior, definieron cuatro grandes temáticas estratégicas para la construcción de una paz sostenible en Colombia: Ordenamiento Territorial, dinámicas migratorias y posacuerdo; Desarrollo Local y Producción Sostenible; La actividad extractiva en el posacuerdo; y la Institucionalidad y gobernanza para la paz sostenible. Igualmente adelantaron un ejercicio de priorización de 125 municipios en los cuales deben hacerse acciones concretas en el posacuerdo. Es de resaltar que en 47 de éstos municipios se ubican 23 áreas del Sistema de Parques Nacionales² además de áreas protegidas regionales y de la sociedad civil.

²Áreas del Sistema de Parques Nacionales en municipios priorizados para el posconflicto: 18 Parques Nacionales Naturales -PNN- Paramillo, Tatama, Serranía de la Macarena, Tinigua, Cordillera de los Picachos, Nevado del Huila, Las Hermosas, La Paya, Farallones de Cali, Alto Fragua Indiwasi, Catatumbo Barí, Sanquianga, Sumapaz, Utria, Los Katíos, Munchique, Serranía de los Churumbelos, Sierra Nevada de Santa Marta y 5 Santuarios de Fauna y Flora -SFF- Galeras, Isla de la Corota, Malpelo, Plantas Medicinales Orito Ingi-Ande y Los Flamencos.

Uno de los grandes desafíos identificados es “conciliar las visiones a escala nacional y regional del ordenamiento territorial, con la escala local. Para esto es necesaria la promoción de procesos de participación y concertación para la construcción colectiva de propuestas de uso del espacio con el fin de que el OAT no se convierta en una restricción externa a la transformación del territorio, sino, por el contrario, en una herramienta que responda a las características específicas del medio natural y de las poblaciones asentadas, sus propuestas y procesos organizativos”. Igualmente el estudio propone se tenga en cuenta las figuras propias de gobierno y manejo del territorio, donde los resguardos indígenas abarcan 30% del territorio nacional, territorios colectivos afrodescendientes el 5.5% y zonas de reserva campesina el 0.7%.

► Superar la pobreza y desencadenar procesos de desarrollo territorial: un factor crucial en el ordenamiento territorial

El informe latinoamericano de pobreza y desigualdad 2011 (RIMISP 2012), estableció que existen marcadas desigualdades entre territorios urbanos y rurales y que los promedios nacionales de condiciones de pobreza, salud y educación, entre otros, encubren las diferencias existentes al interior de los países donde coexisten territorios rezagados y otros adelantados. Se transcriben a continuación cinco conclusiones contundentes de este documento

y que deben ser abordadas en el ordenamiento territorial colombiano:

- Los territorios sub-nacionales rezagados en dinamismo económico, en general son más pequeños en términos de población; tienen menor grado de urbanización -son más rurales-, y tienen una mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afrodescendientes y una mayor proporción de jóvenes menores de 15 años y de adultos mayores.
- Existen brechas territoriales al interior de los países, donde: Los territorios sub-nacionales rezagados tienden a estar geográficamente agrupados entre sí, en general en lugares más alejados de las capitales nacionales y/o de las grandes ciudades, y en muchos casos en zonas fronterizas. Por su parte, las localidades subnacionales más aventajadas también tienden a estar geográficamente agrupadas entre sí, en torno a los grandes núcleos urbanos, lo que da indicios de un modelo de desarrollo de centro/periferia en cada país, situación que genera clusters más avanzados en conjunto con bolsones más rezagados, generando círculos virtuosos en los primeros y trampas de pobreza en los segundos.
- Implicaciones de las desigualdades territoriales en las políticas públicas y su relación con las capacidades institucionales: El Informe postula que las políticas sectoriales no son neutras ante la desigualdad territorial, pues una misma política puede contribuir al desarrollo de un

territorio, no tener mucho impacto en otros y afectar negativamente a un tercero. Decimos, en consecuencia, que son “especialmente ciegas”, no ven, ni internalizan, ni menos corrigen o compensan sus impactos diferenciales en distintos territorios.

- Existen desigualdades en las capacidades de gestión de los gobiernos locales, que se atribuyen en parte a problemas de liderazgo, voluntad y capacidad de acción política de los equipos directivos; pero sobre todo a la implementación parcial de los procesos de descentralización y a capacidades institucionales y humanas diferenciadas, que no parecen haber resuelto de manera adecuada los mecanismos de compensación entre territorios, con el consecuente impacto de esta situación sobre el nivel de los recursos humanos y materiales de que disponen los municipios. Esta condición se vincula a la existencia de diferencias estructurales entre zonas con buena dotación de activos, capital humano calificado y dinamismo económico, y zonas social, institucional y económicamente rezagadas. Las brechas tienden a repetirse indefinidamente, pues los gobiernos locales de territorios peor dotados tienden a registrar un peor desempeño que aquellos encargados de la administración de territorios más dinámicos. Precisamente, allí donde hay más por hacer es donde hay menos capacidades para hacerlo.
- Los gobiernos locales situados en distintos tipos de territorios enfrentan restricciones y dificultades

de distinto tipo. Los gobiernos locales situados en zonas rurales deben lidiar con el aislamiento, las largas distancias, la escasez de población y los consecuentes mayores costos asociados a la provisión de servicios básicos en un contexto que tiende a ser de escasez de recursos.

Con base en lo anterior, RIMISP en el informe latinoamericano 2013 sobre pobreza y desigualdad concluye que existe una relación directa entre “el lugar donde nacen las personas y sus oportunidades de acceso a empleo de calidad y condiciones para el desarrollo equitativo” y llama la atención sobre la necesidad de replantear cual es el tipo de trabajo que se está creando y en qué tipo de condiciones para los territorios. Debido a esto, es necesario reconocer analizar y comprender que “existe una brecha entre la productividad de los sectores económicos vinculada a desequilibrios



estructurales en su crecimiento sectorial, factores productivos, modos de producción y distribución de los ingresos” (Chena, 2010 citado por RIMISP, 2013). Así mismo, “la alta productividad tampoco está distribuida equilibradamente en los territorios, la acción pública debe incorporar una combinación de políticas orientadas al desarrollo de capacidades territoriales, basadas en los territorios, y políticas sectoriales espacialmente sensibles, capaces de internalizar, mitigar o compensar, cuando sea necesario, sus impactos territoriales diferenciados” (RIMISP, 2012).

Además, teniendo en cuenta que geográficamente los territorios rezagados están agrupados en lugares lejanos de las capitales se plantea un doble desafío a las políticas públicas: “1) visibilizar que existen realidades diferentes en los distintos territorios y 2) desarrollar intervenciones de política pública que se hagan cargo de las distintas necesidades territoriales, para lo cual se requiere voluntad política para contribuir a cerrar la brecha territorial y destinar recursos preferentes del presupuesto público para este fin” (RIMISP, 2013).

El desafío es claro en relación con pobreza y ordenamiento territorial: ¿Cómo gestionar la equidad para municipios pequeños de menos de 10 000 habitantes con tasas de pobreza superiores al promedio nacional (45.1 por ciento frente a 27.78 por ciento según el Banco Mundial 2014), para que puedan reducir el índice de pobreza a partir de un Sistema Fiscal Global con una mayor capacidad redistributiva? Para esto se requiere una mayor coordinación interinstitucional entre niveles

de gobierno y entidades a nivel central y el análisis y ajuste del Sistema General de Participación SGP y el Sistema de Regalías.

► Fortalecer la capacidad para elaborar políticas públicas y la planeación del desarrollo territorial desde la perspectiva y enfoque territorial

Williner (2012) menciona la existencia en diferentes niveles del Estado de funcionarios públicos que o participan en la formulación de políticas públicas o en la ejecución de las mismas. Plantea dos preguntas al respecto: ¿Estos dos tipos de funcionarios dialogan entre sí? O ¿se diseñan y ejecutan políticas de manera paralela y no articulada?. Considera estas preguntas fundamentales para buscar el fortalecimiento de capacidades para el dialogo, trabajo conjunto para conocer y comprender el territorio y los procesos sociales en las escalas local regional y nacional así como los instrumentos de planeación existentes y la capitalización de aprendizajes hacia el logro del desarrollo en los procesos de formulación de políticas públicas y definición de estrategias pertinentes para el desarrollo. Por ello, considera claves para el fortalecimiento de capacidades, entre otras, las siguientes temáticas: “identificar mecanismos que promuevan el fortalecimiento de las instituciones en todos los niveles de Estado,



haciendo énfasis en el desarrollo de las capacidades de los servidores públicos, acordes a los parámetros de una nueva gestión pública”; “promover que la planificación territorial dialogue con los recursos públicos y privados, para que esta planificación pueda constituirse en una verdadera hoja de ruta de la gestión pública”; “discernir los roles que deberían asumir el Estado, la Sociedad Civil y el Mercado, desechando visiones excluyentes”; y el uso de información para la toma de decisiones.

Varios autores han identificado como una constante en América Latina y el Caribe la incapacidad de visiones de largo plazo en los procesos de formulación de políticas públicas y por tanto en los procesos de desarrollo. Medina, Becerra y Castaño (citados en CEPAL, 2013) plantean, entre otros, los siguientes desafíos estratégicos para el desarrollo de los estudios de futuro en Latinoamérica: “1) Comprender y manejar las restricciones institucionales, políticas y

culturales inherentes al cambio de paradigmas de la planificación y la gestión estratégica del Estado; 2) La construcción de futuros como tarea colectiva que compete al conjunto de la sociedad y requiere, de la movilización de expertos, científicos y universidades e impone la necesidad de desarrollar mentalidades sociales acordes con la magnitud y las características de los desafíos de futuro y, en esa medida, debe constituirse también en un instrumento de pedagogía social que facilite el cambio”.

No es un secreto para nadie, que los procesos de planeación y formulación de políticas públicas en Latinoamérica se encuentran en crisis. Debido a la ineficiencia de la institucionalidad para dar respuesta a los ciudadanos, la corrupción, las restricciones financieras y el agotamiento institucional. Éste último originado en la sobre carga de funciones asignadas a algunas instituciones que sufrieron recortes presupuestales y de personal, en la búsqueda de mejorar la efectividad, en la debilidad en la rendición de cuentas y el desarrollo de procesos participativos de planeación, por lo cual se deslegitimaron las acciones. Ante el panorama expuesto, la planeación deambula en el corto plazo (Garnier 2000).

Ante esta crisis política, surge la necesidad de construir una visión conjunta del territorio y del desarrollo en términos de equidad y con un horizonte a largo plazo. Para tal fin, coordinar las políticas públicas es una necesidad para la toma de decisiones estratégicas. Conciliar los tiempos entre procesos de planeación de largo plazo como son los planes de ordenamiento territorial y los planes de

desarrollo que requieren respuestas aquí y ahora, es el reto. La coordinación requiere del apoyo técnico, pero ante todo, de decisión y compromiso político para compatibilizar los programas de los diferentes actores, evitando así la duplicación de acciones, el desperdicio de recursos, el choque entre competencias y la generación de espacios “vacíos” (lugares donde no se realizan acciones, mientras que en otros sitios se concentra la acción institucional) (Paredes 2013).

Lo anterior estaría en congruencia con lo planteado por RIMISP (2011) sobre la necesidad de fortalecimiento de las capacidades locales (de gobiernos y habitantes de los territorios) para superar la pobreza, mediante la generación de espacios donde los actores sean capaces de vincularse entre sí de modo proactivo y de modificar sus relaciones con actores externos a fin de incidir en las orientaciones del desarrollo



con actores regionales fortalecidos, dotados de identidad, autonomía y capacidades suficientes para levantar proyectos y visiones compartidas.

La CEPAL (2013), después de un análisis prospectivo de la región, concluye que se requieren políticas públicas que pongan “fin a las tendencias a la concentración, que acentúan las brechas, y a lograr cambios estructurales virtuosos, es decir que conducen a una transformación cualitativa de la estructura productiva e institucional para concretar sus aspiraciones a nivel económico, social, productivo, laboral, territorial y ambiental” y “la construcción de una imagen futura de país, articulada en torno a los grandes objetivos convenidos a nivel nacional, es un punto de partida necesario del proceso de tránsito a mejores y mayores estados

de desarrollo. Partir de un norte al que se dirija la sociedad a largo plazo facilita enormemente su materialización, sobre todo cuando la definición de ese norte surge de un proceso participativo en el que el Estado convoca, coordina, organiza y articula los intereses de los diferentes grupos que integran la sociedad”.

Mattar (2014) plantea que la planificación debe partir de una visión amplia del desarrollo que comprende lo multiespacial, pluridimensional, pluri-institucional, multisectorial, multidisciplinario e inter-temporal, lo anterior para lograr el cambio, construir metas comunes, conjugar saberes y lenguajes de forma colectiva y coordinar instituciones y organizaciones dispares.

Ramírez, Silva y Cuervo (2007) mencionan las grandes y nuevas preocupaciones de los territorios y que no es práctico formular políticas regionales, sino políticas territoriales que tengan en cuenta los “procesos de descentralización, el desarrollo local y la competitividad territorial, el ordenamiento territorial, la regionalización de políticas transversales (ambiental, pobreza, ciencia y tecnología) y sectoriales (fomento productivo y desarrollo empresarial). Lo anterior, en razón a la necesidad de trascender los límites sectoriales hacia el funcionamiento de los territorios y el trabajo coordinado, sinérgico entre actores sociales e institucionales”.

“Los enfoques territoriales tienden a caracterizarse por cinco componentes comunes que también son relevantes para los enfoques territoriales

del desarrollo rural: (i) las intervenciones deben ser diseñadas para promover múltiples metas y objetivos; (ii) las interacciones ecológicas, sociales y económicas deben ser gestionadas para reducir las concesiones negativas y optimizar las sinergias; (iii) el rol de las comunidades locales debe ser reconocido y tomado en cuenta; (iv) la planificación y la gestión de las intervenciones debe ser adaptable, es decir, que deben evolucionar con el tiempo como resultado de las circunstancias cambiantes y la experiencia acumulada; y (v) la acción colaborativa y la participación amplia de las partes interesadas deben ser alentadas e institucionalizadas” (Banco Mundial 2014).

► Visibilización, comprensión y gestión del desarrollo rural

Ocampo (2014) plantea que saldar la deuda histórica con el campo es un paso crucial para el logro de la paz en Colombia, ya que el 60% de los municipios del país son rurales y albergan el 30% de la población y son los espacios rurales que brindan elementos esenciales para el desarrollo y permanencia de las ciudades tales como servicios ecosistémicos, productos agroalimentarios, materias primas para la industria y recursos naturales, entre otros.

Machado (2002, 2005), Minagricultura (2011), Paredes (2011), Ocampo (2014), entre otros, coinciden en que persisten los conflictos por uso de la tierra representados en usos del suelo diferentes a



los de la vocación de los mismos, alta concentración de la tierra, informalidad en la tenencia de la tierra, desactualización del catastro rural y/o la ocupación de ecosistemas estratégicos y áreas protegidas; unido a esto, el ordenamiento territorial se ha desarrollado tradicionalmente desde un enfoque urbano.

Hoy las zonas rurales continúan relegadas y desarticuladas de los procesos de desarrollo, por tanto las condiciones de bienestar de su población (vivienda, vías, salud, educación, asistencia técnica) son diametralmente diferentes a las de las familias en las urbes.

Ocampo (2014) plantea como ejes centrales de la Misión Rural una visión de largo plazo de las políticas de Estado, desarrollo integral, construcción desde el territorio con base en un enfoque territorial, una concepción y comprensión de lo rural como algo más que lo agropecuario. Igualmente considera como uno de los grandes pero impostergables desafíos una estrategia incluyente productiva que se implemente a partir de un política de ordenamiento social de la propiedad que comprenda la formalización de títulos, restitución de tierras, ampliación de minifundios, consolidación de territorios comunales, formas equitativas de arrendamiento y un fondo de tierras en el marco de los acuerdos de paz. Todo lo anterior permitirá reconocer los derechos sociales, económicos y la generación de oportunidades para la población rural.

► Las áreas protegidas nodos imprescindibles para el desarrollo de territorios diversos, viables, competitivos y sostenibles

Las áreas protegidas³ del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP- no solo son determinantes de ordenamiento territorial (art. 10 Ley 388 de 1997, art.5 Decreto 3600 del 2007), también son ejes estructurantes en el diseño de modelos de ocupación territorial con visión de corto, mediano y largo plazo, por las siguientes razones:

³Las áreas protegidas son áreas definidas geográficamente que han sido designadas, reguladas y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación: 1) Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica; 2) Garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano; y 3) Garantizar la permanencia del medio natural, o de algunos de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza (Decreto 2372 del 2010).



Tabla No.3: Áreas Protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia a enero 2015

Ámbito de Gestión	Categoría	No. de AP por Categoría	Hectáreas	
Áreas Protegidas Nacionales	Reservas forestales Protectoras Nacionales RFPN	56	599589,43	
	Sistema de Parques Nacionales Naturales SPNN	Parque Nacional Natural PNN		
		Reserva Nacional Natural RNN		
		Santuario de Fauna y Flora SFF		
		Área Natural Única		
		Vía Parque VP		
	Total AP SPNN	59	14268224,29	
Total AP SPNN		115	14867813,72	
Áreas Protegidas Regionales	Áreas de Recreación AR			
	Distritos de Conservación de Suelos DCS	9	43411,74	
	Distritos Regionales de Manejo Integrado DMRI	54	1361480,11	
	Parque Natural Regional PNR	35	454690,75	
	Reservas Forestales Protectoras Regionales RFPR	84	108650,58	
	Total AP Regionales	192	1969026,1	
Áreas Protegidas Privadas	Reservas Naturales de la Sociedad Civil RNSC	389	77459,52	
Total áreas protegidas Colombia		696	16914299,34	

Fuente: RUNAP a corte Junio de 2015

1. Colombia posee actualmente 696 áreas protegidas en diferentes categorías de manejo ubicadas en los 32 departamentos, que cobijan 16.913.915,54 hectáreas del territorio nacional.

Reyes (2014) estima que el aporte hídrico del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia a los sectores productivos oscila entre US \$2.308 y US \$2.770 millones, es decir el 0.9% del PIB de la nación. Los sectores beneficiados son el agrícola, doméstico, energético, servicios e industria (como se puede observar en la Tabla No. 2).

Tabla No.4: Importancia económica de Parques Nacionales para los sectores económicos

	PIB COL	% PIB	Valor Asociado a PNN (Tiempo medio)	% PIB	Valor Asociado a PNN (Tiempo seco)	%
Agrícola	13.394,4	4	736,6	32	884	32
Doméstico	1.637,2	1	409,3	18	491,1	18
Energético	8.372,2	3	418,6	18	502,3	18
Servicios*	174.880,6	56	65,5	3	78,6	3
Industria**	106.372,8	34	546,2	23	655,4	23
Otros***	7.812,8	2	132	6	158,4	6
Total	312.470	100	2.308,4	100	2.770,1	100
% Aporte adicional de PIB de PNN			0,7		0,9	

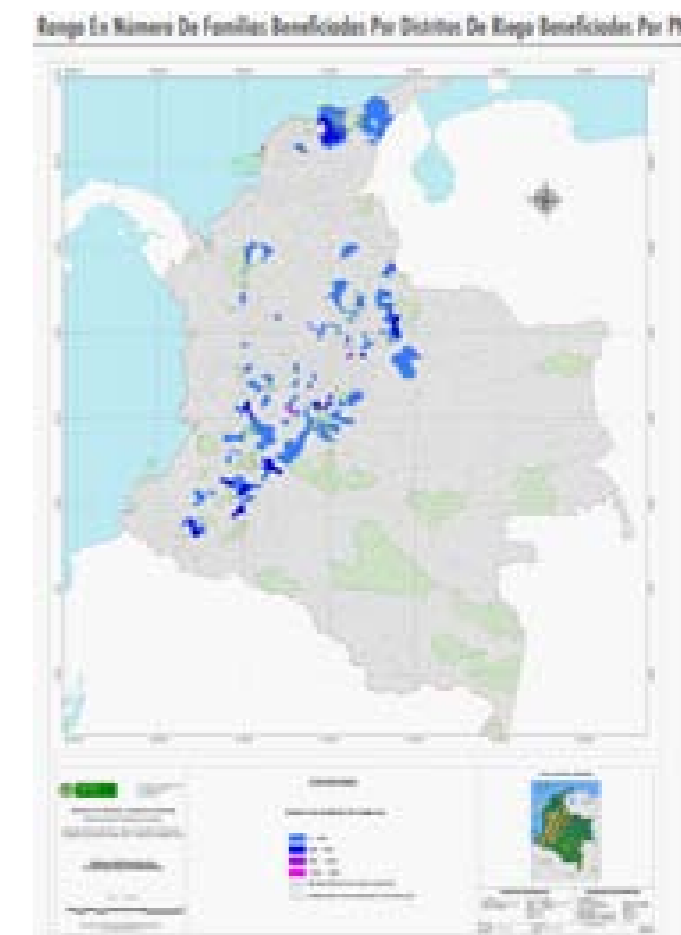
La importancia económica (US \$ millones) de los Parques Nacionales Naturales de Colombia en los sectores económicos. Cálculos propios con base en Cuentas Nacionales (DANE). Notas: "*" Incluye: Servicios sociales, comercio, hoteles, bares, transporte, comunicaciones, intermediación financiera, sector inmobiliario, educación, gestión de residuos y actividades de esparcimiento. "***" Incluye: Sector minero, silvicultura y obras de ingeniería civil. "****" Incluye: Sector pecuario y piscícola.

Fuente: Parques Nacionales Enero 2015



2. Generan servicios ecosistémicos esenciales para bienestar humano como los siguientes:

A. Servicios de abastecimiento



Fuente: Reyes, 2014.

- **Agua dulce para consumo humano**

Parques Nacionales protege 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 se benefician de este suministro el sector rural o pequeños centro urbanos, sino también grandes ciudades como Bogotá, Cali, Santa Marta, Armenia, Pereira e Ibagué (Carriazo et al. 2003). Además, nueve áreas del Sistema de Parques Nacionales 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).

- **Agua para generación directa de energía hidroeléctrica**

El PNN Paramillo abastece a la hidroeléctrica de Urrea y el PNN Farallones de Cali a las centrales hidroeléctricas de alto-bajo Anchicaya, las cuales tiene una capacidad efectiva neta de 335 MWh y de 435 MW respectivamente. De manera indirecta aporta a las centrales hidroeléctricas de San Francisco, Insula y la Esmeralda en el departamento de Caldas a través del PNN los Nevados con un aporte del 8% de la oferta hídrica para la generación de energía eléctrica (184MW) de estas plantas hidroeléctricas (Borda 2011).

- **Agua para la producción de alimentos**

La demanda de agua de los sectores agrícola y pecuario para los cultivos de arroz, banano, sorgo, maíz, palma africana, frutales, cebolla, plátano, frijol hortalizas y pastos, también para las

producciones de ganadería de carne, leche o doble propósito, avicultura y porcicultura son abastecidas con el recurso hídrico proveniente de las áreas del Sistema de Parques que surte a los 12 distritos de riego de mediana y gran escala: Montería-Cerete, La Doctrina (Córdoba), María la Baja (Bolívar), Aracataca, Río Frío, Tucurín y Sevilla (Magdalena), Abrego (Norte de Santander), Coello, Saldaña, Río Recio (Tolima), y Sibundoy (Putumayo) que cubren en total 207.849 ha, administrados por 12.975 usuarios y con 147.301 beneficiarios (Carriazo et al 2003). Cabe recordar, todas estas producciones agropecuarias están priorizadas como cadenas productivas por el Ministerio de Agricultura.



B. Servicios de regulación

- **Regulación climática**

La biomasa del Sistema de Parque representa un stock de carbono equivalente a 2'219.659.401 toneladas de CO₂ es decir actúan como sumideros de carbono (Carriazo et al. 2003). A 2010 el IDEAM (citado por Borda 2011) estimó que las reservas potenciales de carbono almacenado en biomasa aérea de los bosques naturales de 11 áreas del Sistema Parques Nacionales era de 2'321.106,032 toneladas que corresponden al 15,56% de la biomasa aérea total estimada para Colombia.

Por otro lado, los Parques Nacionales Naturales Chingaza, Los Nevados, Cocuy y Sierra Nevada de Santa Marta son los laboratorios de monitoreo e investigación sobre cambio climático nacional y mundial, realizados por IDEAM.

- **Ante perturbaciones naturales**

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 de 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 y atención de desastres (Paredes 2008). Actualmente el Servicio Geológico hace monitoreo vulcanológico en cinco Parques Nacionales: Puracé, Galeras, Doña Juana, Los Nevados y Nevado del Huila. El IDEAM hace monitoreo hidrometeorológico en 14 Parques: Sierra Nevada de Santa Marta, Macuira, Catatumbo Bari, Los Nevados, Isla de Salamanca, Tinigua, Serranía de la Macarena, Tuparro, Sumapaz, Chingaza, Cahuinari, La Paya, Gorgona y Cocuy.

Es decir las áreas protegidas son una estrategia eficiente para reducir los impactos asociados a

eventos climáticos extremos como las sequías y mecanismo de adaptación al cambio climático.

- **Purificación de agua**

Se protegen cuatro de las seis estrellas hidrográficas más importantes del país, el 62% de los nacimientos de los acuíferos nacionales y el 7 % de las lagunas y ciénagas naturales (Carriazo et al. 2003).

C. Servicios culturales

Las áreas protegidas proveen servicios culturales relacionados con valores de importancia estética, educativa, recreativa, espiritual, cultural e histórica, así como el desarrollo de sistemas de conocimiento formal y tradicional necesarios para la conservación de la cultura de grupos auto reconocidos.

3. Son indispensables en la gestión de conflictos socioambientales

En la concreción del ordenamiento territorial en Colombia, es indispensable avanzar en la construcción de una visión integral territorial, que reconozca y potencialice la diversidad étnica, cultural, ambiental y regional como factor de desarrollo. Necesitamos superar la confusión y competencia por usos del territorio ocasionadas por la superposición y desarticulación de instrumentos de planeación ambiental, territorial, del desarrollo



y sectoriales, y evolucionar hacia un modelo de desarrollo territorial que provea oportunidades incluyentes y pertinentes para el mejoramiento del bienestar de la población. Esto se tiene que hacer garantizando la conservación del patrimonio natural no solo como factor dispensador de recursos naturales sino como el espacio multidimensional fundamental de la soberanía nacional en el que se concreta ser multiétnicos, pluriculturales y diversos como desafío común a todas las instituciones.

▶ II. Casos piloto de integración de áreas protegidas, una oportunidad en la Política General de Ordenamiento Territorial de Colombia

Colombia es reconocido a nivel internacional por los avances logrados en términos de políticas públicas, normatividad e instrumentos de planeación en las temáticas ambiental (cuencas hidrográficas, áreas protegidas, restauración, monitoreo, cambio climático,

etc.), gestión de riesgo de desastres, desarrollo y ordenamiento territorial, a través del Sistema Nacional Ambiental, Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y el Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo. Hoy con la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial el gran desafío es articular los procesos de planeación antes citados con los procesos desarrollados por sectores productivos, comunidades étnicas, grupos comunitarios y sociedad civil en un país multiétnico, pluricultural, biodiverso que requiere superar la pobreza y concretar un escenario de paz incluyente para el logro de bienestar humano, la competitividad productiva y la conservación del patrimonio natural.

Para tal fin, articular efectivamente a las áreas protegidas en los procesos, instancias e instrumentos de ordenamiento territorial no es solo un imperativo desde el punto práctico de proteger la fuente de servicios ecosistémicos para el desarrollo de los territorios, sino la oportunidad para consolidar los espacios rurales, gestionar conflictos socioambientales y capitalizar aprendizajes. En consonancia con esto y teniendo en cuenta que las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales se localizan en 31 departamentos y 220 municipios y con base en el estudio “Diagnóstico sobre la participación de Parques Nacionales en Procesos de Planeación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial Municipal” (Paredes 2012), Parques Nacionales, fundamentado en criterios técnicos⁴, identificó 9 casos piloto a partir de los cuales avanzar hacia la integración efectiva de áreas protegidas al ordenamiento territorial, como insumo para la

Política General de Ordenamiento Territorial de Colombia.

Para tal fin, se han desarrollado gestiones a nivel político, para la articulación de áreas protegidas en 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 esto se generaron planes de trabajo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS-, Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio -MVCT-, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres -UNGRD-, Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria -UPRA-, Cancillería, Departamento Nacional de Planeación -DNP-, autoridades ambientales regionales (CORPOAMAZONIA, CRC, CARDIQUE, CODECHOCO, CORPORINOQUIA) y se logró la articulación al Comité Especial Interinstitucional de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial -COT.

⁴Como, por ejemplo, superficie de áreas protegidas en los municipios, vigencia del plan de ordenamiento territorial, instrumentos de planeación aplicados en un mismo territorio, iniciativas sectoriales (minería, megaproyectos de infraestructura) y expectativas étnicas por territorio.



► Objetivos de los casos piloto

- Desarrollar de forma interinstitucional casos concretos donde a partir del principio de coordinación se avance en la articulación, coherencia, sinergia y complementariedad entre los diferentes instrumentos de planeación que se aplican en un mismo territorio. Esto permitirá conocer iniciativas que se

están desarrollando en las regiones y localidades, identificar problemáticas, proponer estrategias de solución y capitalizar aprendizajes que sirvan como insumo en la formulación de la política general de ordenamiento territorial.

- Fortalecer las capacidades interinstitucionales para el trabajo en equipo y multiescalar para la orientación, acompañamiento y evaluación de procesos de ordenamiento territorial, a partir de espacios de trabajo conjunto entre delegados de nivel nacional, responsables del nivel regional y local, que posibiliten el acompañamiento a los entes territoriales, la potencialización de capacidades y recursos y por tanto la armonización de gestiones.
- Socializar a los niveles regional y local los avances nacionales en aspectos normativos y técnicos (instrumentales y procedimentales) en materia ambiental, territorial y de riesgo, relacionados con ordenamiento territorial.
- Retroalimentar al nivel nacional con los avances, inquietudes y dificultades que se encuentran en la implementación de procesos o en la formulación y aplicación de instrumentos de ordenamiento territorial.

A continuación, se describen cada uno de los casos piloto, se aclara que según capacidades técnicas financieras las instituciones han aportado de forma permanente o puntal.



1. Áreas protegidas en el contexto urbano. Santuarios de Fauna y Flora Los Colorados, Reservas Forestales Protectoras Perico y Laguna.

Municipio San Juan Nepomuceno - Bolívar

“La construcción de una nueva arquitectura institucional. La aplicación efectiva de un enfoque territorial de la agricultura y desarrollo rural requerirá un replanteamiento completo sobre cómo se prestan los servicios a las zonas rurales”
(Banco Mundial 2014).



Objetivo:

Avanzar en la comprensión y gestión de temas urbanos y conflictos socioambientales asociados a la incompatibilidad entre la clasificación del uso del suelo en el plan de ordenamiento territorial, con los planes de manejo de áreas protegidas, las expectativas por servicios públicos de los habitantes locales y la concreción de la zona con función amortiguadora.

Entidades socias

MADS, MVCT, UNGRD, Fondo Poblaciones, Unidad Consolidación Territorial, IGAC, Parques Nacionales, CARDIQUE, UICN.

Oportunidades

- 2014 Aprobado por Gobierno Alemán a UICN y socios proyecto áreas protegidas ordenamiento territorial para Tanzania – Vietnam - Zambia Colombia (dos casos piloto SFF Los Colorados y municipio Santa Rosa Cauca). Proyecto GEF Conectividades. Proyecto conectividad bosque seco Montes de María.
- Desde 2013 personal regional y local son beneficiarios Programa de Asistencia Técnica y Formación Activa para el Seguimiento y Evaluación de POT Región Montes de María por parte del Fondo de Poblaciones de Naciones Unidas - Universidad Externado de Colombia.

- Elaborado Plan de Manejo SFF Los Colorados, RFP Perico y Laguna y creada mesa de ordenamiento territorial de la Territorial Caribe Parques Nacionales. Existencia Reservas Naturales de la Sociedad civil.
- Existen procesos entidades nacionales apoyo OT desde la Unidad Consolidación Territorial e IGAC para región Montes de María, de MVCT para acueducto, creación de la Zona de Reserva Campesina Montes de María, ampliación doble calzada troncal de occidente sector Caucasia-Carreto (San Juan Nepomuceno). Existe trabajo organizaciones comunitarias e instituciones política rural para montes de maría.
- Voluntad incluir tema conectividad ecosistémica en POT San Juan Nepomuceno, María La Baja, El Carmen de Bolívar y San Jacinto.





2. Cuatro áreas protegidas en Santa Rosa Cauca: Una oportunidad para el desarrollo territorial

“La Prospectiva Medioambiental de la OCDE demuestra que enfrentar los retos del medio ambiente es racional en términos económicos y viable en términos tecnológicos. Visto desde una perspectiva de largo plazo, los costos de la acción pronta son mucho menores que los costos de posponerla; mientras más pronto actuemos, más sencilla y menos costosa será la tarea” (OCDE 2008).

Objetivo:

Elaborar una propuesta de política fiscal que compense a los municipios que tienen la mayor parte de su territorio declarado cómo área protegida para que continúen con acciones de conservación y desarrollo territorial por su contribución en servicios ecosistémicos a nivel regional.



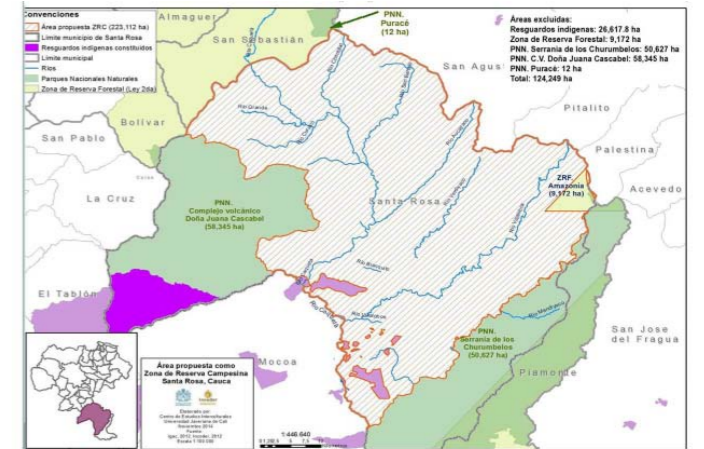
Entidades socias

Corporación Autónoma Regional del Cauca -CRC-, Gobernación del Cauca, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio MVCT, Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres -UNGRD-, Departamento Nacional de Planeación -DNP-, Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza -UICN-, Municipio Santa Rosa-Cauca, Gobernación Cauca, Parques Nacionales (PNN Complejo Volcánico Doña Juana, Serranía de los Churumbelos Auka Wasi, Puracé, Subdirecciones Gestión y Manejo, Sostenibilidad y Servicios Ambientales, Territoriales Amazonía y Andes Occidentales), RFP de La Vieja.

Oportunidades

- Municipio rural con sentido de pertenencia que creé y trabaja para la conservación ambiental. Voluntad política alcaldía Santa Rosa. Municipio incluido en esquema asociativo de ordenamiento territorial.

- Aprobado por Gobierno Alemán a UICN y socios proyecto áreas protegidas ordenamiento territorial para Tanzania - Vietnam – Zambia - Colombia (dos casos piloto SFF Los Colorados y municipio Santa Rosa Cauca).
- Subsistema de áreas protegidas del Macizo Colombiano.
- Liderazgo Gobernación CRC gestión conflictos minería ordenamiento territorial. Creada Comisión Regional de Ordenamiento Territorial del Cauca.
- Plan de Vida de la Alianza Campesina de la Media Bota Caucana. Proceso de ampliación Resguardo de Mandiyaco y formulación del Plan de Vida Pueblo Inga. En proceso creación Zona de Reserva Campesina.
- CONPES Macizo Colombiano, CONPES Cauca.



- Instancias articuladas y en trabajo conjunto Concejo Municipal de Desarrollo Rural, Comité Local de Áreas Protegidas COLAP, Comité Local de Gestión del Riesgo. Comité de control de tráfico ilegal de fauna y flora silvestre y el Comité de Política Social.





3. Riesgo - Cambio Climático en Ordenamiento territorial tema regional Cauca - Tolima Parques Nacionales Nevado del Huila y Las Hermosas

Los desastres tienen un efecto negativo sobre las condiciones de vida de la población, el desempeño económico de los países o regiones en que ocurren, además perjudican el acervo y los servicios ambientales. Las secuelas de los desastres se prolongan más allá del corto plazo y, en ocasiones, provocan cambios irreversibles tanto en las estructuras económicas y sociales como en el medio ambiente (CEPAL 2011).

Entidades socias

Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA-, Corporación Autónoma Regional del Cauca -CRC-, Gobernación del Tolima, Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN Nevado del Huila y Las Hermosas), Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres -UNGRD-, Unidad de Consolidación Territorial, Contrato Plan Sur del Tolima, INCODER, Departamento Nacional de Planeación -DNP-, Municipios de Planadas, Rio blanco, Chaparral, Toribio, Páez.

Objetivo:

Articular interinstitucionalmente instrumentos y procesos de planeación ambiental y ordenamiento territorial alrededor de los PNN Nevado de Huila y Las Hermosas como caso piloto de estudio de armonización de determinantes ambientales y determinante gestión de riesgo en escala regional.



Oportunidades

- Formulados, adoptados y socializados determinantes ambientales por parte de CORTOLIMA.
- CONPES 3667 "Lineamientos de política para la reducción del riesgo ante la amenaza de flujo de lodo (avalancha) en el volcán Nevado del

Huila. Subsistema de áreas protegidas del Macizo Colombiano. Priorizada POMCA cuenca del Páez.

- Plan de manejo de los Parques elaborados a partir de un análisis combinado de los riesgos (antrópicos, naturales y climáticos) y otras situaciones de manejo. Planes de emergencia y contingencias.
- Estudio sobre cambio climático y afectación sobre recurso hídrico PNN Nevado Huila y Hermosas. Estrategia Nacional Cambio climático.
- Contrato plan sur del Tolima
- Municipios priorizados para posconflicto por Naciones Unidas, Unidad Consolidación Territorial y procesos productos por INCODER.
- Existen documentos de diagnostico de los POT realizado por consultorías y revisado por MVCT.



• Esquema asociativo en Valle del Cauca de los municipios Buga, El Cerrito, Palmira, Pradera, Sevilla, Tuluá, relacionados los dos Parques.

• Distrito de riesgo a gran escala triángulo del Tolima.





4. Humedales y ordenamiento territorial. Santuarios de Fauna y Flora Ciénaga Grande de Santa Marta y El Corchal Mono Hernández, Vía Parque Isla de Salamanca. Municipios San Onofre Sucre, Arjona Bolívar, Reten y Pueblo Viejo Magdalena

“Los humedales son bien de uso público, son determinantes ambientales (como ecosistema estratégico o área protegida declarada) y de riesgo. Pero persiste el desconocimiento de cual es la función de los humedales en el territorio (servicios ecosistémicos) y por lo tanto baja valoración y claridad de cómo intervenir en ellos e incluirlos en el ordenamiento territorial”. Conclusión taller sobre humedales y ordenamiento territorial de Cartagena 18 - 19 septiembre, 2013.

Objetivo:

Identificar los principales desafíos y propuestas colectivas para la articulación efectiva de las áreas protegidas como determinantes ambientales en los procesos de revisión y ajuste de planes de ordenamiento territorial en municipios cuyo territorio está conformado principalmente por humedales.

Entidades socias

Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA-, Corporación Autónoma Regional del Cauca -CRC-, Gobernación del Tolima, Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN Nevado del Huila y Las Hermosas), Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres -UNGRD-, Unidad de Consolidación Territorial, Contrato Plan Sur del Tolima, INCODER, Departamento Nacional de Planeación -DNP-, Municipios de Planadas, Rio blanco, Chaparral, Toribio, Páez.

Oportunidades

- En el 2013, personal regional y local fueron beneficiarios del Programa de Asistencia Técnica y Formación Activa para el Seguimiento y Evaluación de POT Región Montes de María por parte del Fondo de Poblaciones de Naciones Unidas - Universidad Externado de Colombia.

- Mesa de ordenamiento territorial de la Territorial Caribe Parques Nacionales fue creada.
- Agenda interministerial ambiente y transporte.
- Taller “Desafíos para el ordenamiento territorial en municipios con humedales interiores y costeros: Un aporte desde las áreas protegidas”, con participación MADS, Unidad de Gestión del riesgo, IGAC, Corpamag, Corpomojana,

Cardique, Funcionarios SFF Flamencos, Corchal, Colorados, Ciénaga Grande, VIPIS, PNN Corales.

- Mesa Colombia Holanda kilometro 19.
- Proyecto de gestión erosión costera Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Ciénaga Grande de Santa Marta Sitio Ramsar y Reserva de Biosfera





5. Rol y contribución del Parque Nacional Alto Fragua Indiwasi y el Distrito Conservación de Aguas y Suelos en lineamientos suelo rural municipios San José de Fragua y Belén de los Andaqués, Caquetá

Objetivo:

Avanzar hacia la armonización y complementariedad entre categorías de protección del suelo rural (áreas protegidas, de producción agrícola ganadera y de explotación de recursos naturales) en los municipios San José de Fragua y Belén de los Andaqués.



Oportunidades

- CORPOAMAZONIA elaboró los determinantes ambientales para Caquetá.
- TNC elaboró propuesta de directrices departamentales para Caquetá.
- San José de Fragua y Belén de los Andaqués se encuentran en esquema asociativo y también incluidos entre los 125 municipios para posconflicto.
- Proceso interinstitucional de fortalecimiento en sistemas sostenibles para la conservación a 150 fincas desde 2003, fundamentados en ordenamiento y planificación predial hacia la seguridad alimentaria, conservación de ecosistemas, mejoramiento productivo.
- Interés de cooperantes internacionales y nacionales en el piedemonte andino amazónico.

Entidades socias

Corporación Autónoma Regional de la Amazonía CORPOAMAZONIA, Parques Nacionales Naturales, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Unidad Nacional de Gestión de Riesgo, Unidad de Planeación Rural y Agropecuaria, IGAC, Municipios Belén de los Andaqués y San José del Fragua

Interés de entidades territoriales en el ordenamiento ambiental del territorio.

- CORPOAMAZONIA, gobernación del Caquetá, Parques Nacionales, San José del Fragua y Belén de los Andaqués trabajan conjuntamente en torno área protegida Distrito de Conservación de Aguas y Suelos del Caquetá – DCASC (Resolución 420 de 1974), que cubre nueve (9) de los dieciséis (16) municipios del departamento.
- Se ha avanzado interinstitucionalmente en la gestión del riesgo.





6. Prevención y gestión conflictos socioambientales por minería entre Parque Nacional Natural Tatamá y Territorios Colectivos, municipio de Tadó, Choco

Objetivo:

Avanzar en proceso armonización de un área protegida como determinante de ordenamiento territorial, un territorio colectivo y el municipio para la gestión de conflictos socioambientales por minería en la escala local y regional.

Entidades socias

Corporación Autónoma Regional del Choco -CODECHOCO-, Instituto de Investigaciones del Pacífico -IIAP-, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales, Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres -UNGRD-, Territorio Colectivo ASOCASAN, Unidad



de Planeación Minero Energética -UPME-, Ministerio de Minas, Agencia Nacional Minera -ANM-, Servicios Geológico Colombiano y Municipio Tadó Choco.

Oportunidades

- En proceso acuerdo de entendimiento UPME - Parques Nacionales. Existen acuerdos PNN - IIAP.
- Realizado estudio "La participación femenina en la extracción de oro en las comunidades negras del Alto San Juan" Universidad de Antioquia, IIAP, Parques Nacionales, ASOCASAN.
- Planes de etnodesarrollo y de manejo recursos naturales territorio colectivo ASOCASAN. Plan de manejo del PNN Tatamá elaborado.
- En proceso titulo para área especial minera a ASOCASAN.
- Diplomado formalización minera liderado por IIAP.

- Se elaboró plan de trabajo interinstitucional 2015.
- El Parque esta inmerso en municipios articulados a tres esquemas asociativos así en el Valle del Cauca: El Águila; En Choco San José del Palmar y Tadó; en Risaralda: Apia, Santuario, Pueblo Rico, La Celia. El Parque ha trabajado desde 2005 en esquema asociativo con los municipios de Risaralda ligado a temas agua.
- Tadó priorizado entre los 125 municipios para posconflicto.





7. Esquema asociativo de ordenamiento territorial fronterizo a partir de conservación transfronteriza de áreas protegidas Municipio de Leguízamo, Parque Nacional Natural La Paya

“concentrar la atención,- en pro de la integración y no de la atomización de esfuerzos- en la posibilidad de articular las acciones y las líneas de pensamiento de los gobiernos locales a los gobiernos intermedios y nacionales” (Williner 2012).



Objetivo:

Avanzar desde la gestión transfronteriza de áreas protegidas en la constitución de un esquema asociativo para el ordenamiento territorial fronterizo.

Entidades socias

Cancillería, Departamento Nacional de Planeación -DNP-, Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio

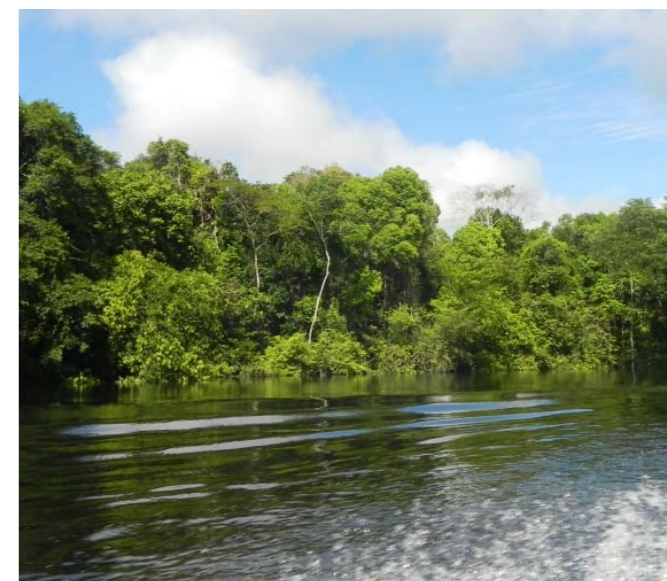
-MVCT-, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS-, Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres -UNGRD-, Unidad de Planeación Rural y Agropecuaria -UPRA-, Unidad de Consolidación Territorial, Gobernación Putumayo, Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-, Parques Nacionales, CORPOAMAZONIA, Municipio de Leguízamo, WWF.

Oportunidades

- Avances y aprendizajes en más de una década de gestión Corredor de conservación transfronterizo Paya - Güepi - Cuyabeno.
- Memorando de entendimiento para la ejecución del Programa Trinacional de Conservación y Desarrollo Sostenible del Corredor de áreas protegidas Parque Nacional Natural La Paya - Colombia, Parque Nacional Guepi - Perú y Reserva de Producción Faunística Cuyabeno -Ecuador, suscrito entre Ministerio de Ambiente de Ecuador, Servicio Nacional de Áreas Naturales

Protegidas de Perú y Ministerio de Ambiente de Colombia.

- Acuerdo de trabajo conjunto alcaldes municipios Leguízamo - Colombia, Ecuador y Perú.
- Plan binacional Ecuador Colombia.
- 7 pueblos indígenas con una ocupación ancestral del territorio (Siona y Secoya), Cofán, Coreguaje, Kichwa, Murui (Huitoto) y Shuar)
- Una población estimada de 3.500 personas ubicadas en 38 asentamientos.
- Proceso de formación ciudadana 2013 y 2014 en el marco del Conversatorio de Acción Ciudadana.





8. Sistema Regional de Áreas Protegidas de la Orinoquía aportes a modelo de ocupación territorial. Parque Nacional Natural el Tuparro, Departamento del Vichada

Objetivo:

Aportar en la orientación e implementación de procesos de ordenamiento territorial en la Orinoquía colombiana, de tal manera que se garantice un modelo de ocupación territorial viable en el corto mediano y largo plazo.

Entidades socias

Sistema Regional de Áreas Protegidas de la Orinoquía, CORPORINOQUIA, CORMACARENA, Proyecto Predios Productivos G5, Parques Nacionales Naturales, Gobernación del Vichada, Puerto Carreño, Cumaribo, Primavera, Departamento Nacional de Planeación -DNP-, Unidad Nacional de



Gestión de Riesgo de Desastres -UNGRD-, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS-, Instituto Nacional Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER, ONGs (Fundación NATURA, TNC, WWF), TFCA.

Oportunidades

- CORPORINOQUIA formulo y adopto formalmente los determinantes ambientales, CORMACARENA esta en el proceso de formulación de determinantes ambientales.
- Proyecto GEF Predios Productivos para el fortalecimiento de sistemas de conservación producción en áreas privadas (G5 RESNATUR, Fundación NATURA, TNC, WWF, Parques Nacionales).
- Acompañamiento a municipios del Vichada en los procesos de ajuste de los EOT en el marco de la alianza GEF PP G5 – SIDAP Vichada – TFCA.

- Consolidación de Organizaciones articuladoras de reservas naturales de la sociedad civil.
- Ejercicio adelantado por DNP e IGAC sobre el Modelo de ocupación territorial Orinoquía como insumo para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial.
- Capacitación en áreas protegidas en ordenamiento territorial al SIRAP Orinoquía y al Sistema Departamental del Vichada.
- Avances en la formulación del Proyecto macroregional Amazorinoquia: programa innovación regional para la adaptación al cambio global basada en la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos región llanos OCAD SNR.
- Cumaribo y Primavera se encuentran inmersos en esquemas asociativos.



Banco Mundial (2014), Notas Políticas de Colombia: hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida. Washington, DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Carriazo, F, García, M e Ibáñez, A (2003), Valoración de los beneficios económicos provistos por el sistema de Parques Nacionales Naturales: una aplicación del análisis de transferencia de beneficios.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- (2013), El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020. Santiago de Chile.

Garnier, L (2000), Función de coordinación de planes y políticas. Serie Gestión Pública. ILPES.

Mattar, J (2014), La planificación y la prospectiva en la estrategia de desarrollo con igualdad Rompiendo estructuras, provocando rupturas, propiciando el cambio, construyendo el futuro. Curso Internacional Prospectiva en América Latina y el Caribe Enfoques, escuelas y aplicaciones. Guatemala.

Naciones Unidas-CEPAL (2013), Prospectiva y desarrollo El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020. Santiago de Chile.

Ocampo, J (2014), Saldar la deuda histórica con el campo Elementos para el diagnóstico y el marco conceptual de la Misión
Misión para la transformación del campo.

OCDE (2008), Prospectiva Medioambiental de la OCDE para el 2030.

OECD/ECLAC (2014), OECD Environmental Performance Reviews: Colombia 2014, OECD Publishing. Evaluaciones del desempeño ambiental.

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

Paredes, G (2013), Módulo I: Bases conceptuales y enfoques metodológicos para la formulación de políticas o normas que integren la biodiversidad en procesos de ordenamiento territorial. Curso Virtual Programa BioCAN: Formulación de políticas y normas para integrar la biodiversidad Amazónica en la planificación y el ordenamiento territorial.

Ramírez, J, Silva, I, Cuervo, L (2007), Economía y Territorio en América Latina y el Caribe: Desigualdades y políticas. Versión para discusión. ILPES; Naciones Unidas CEPAL.

Reyes, M (2014), Importancia económica de la provisión y regulación hídrica de los Parques Nacionales Naturales de Colombia para los sectores productivos del país.

RIMISP (2013), Pobreza y desigualdad informe latinoamericano 2013: Empleo de calidad y territorio. Santiago de Chile: RIMISP.

RIMISP (2012), Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011. Santiago de Chile: RIMISP.

Sistema de Las Naciones Unidas en Colombia y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2014), Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia.

Williner, A (2012), La generación de capacidades y su papel en el desarrollo de territorios de América Latina y el Caribe, 1962-2012. CEPAL- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile.



Cuadernillo Casos Piloto de Integración de
Áreas Protegidas a Procesos e Instrumentos
de Ordenamiento Territorial