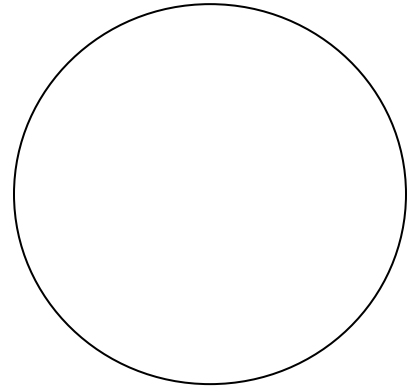


# Documento CONPES

---

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



## POLÍTICA PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS (SINAP)-

Departamento Nacional de Planeación  
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo  
Ministerio de Minas y Energía  
Agencia Nacional de Tierras  
Ministerio de Defensa Nacional  
Ministerio de Educación Nacional de Colombia

Borrador<sup>1</sup> 1- 09/07/2021

Bogotá, D.C., fecha de aprobación

---

<sup>1</sup> Esta es una versión borrador del documento que será eventualmente presentado a consideración del CONPES. Su contenido no es definitivo hasta tanto no haya sido aprobado por el CONPES, una vez cursado el debido proceso. Por lo tanto, su contenido no compromete al Gobierno nacional con la implementación de las acciones e inversiones aquí presentadas.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
CONPES

**Iván Duque Márquez**  
Presidente de la República

**Marta Lucía Ramírez Blanco**  
Vicepresidenta de la República

**Daniel Palacios Martínez**  
Ministro del Interior

**José Manuel Restrepo Abondano**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Diego Andrés Molano Aponte**  
Ministro de Defensa Nacional

**Fernando Ruíz Gómez**  
Ministro de Salud y Protección Social

**Diego Mesa Puyo**  
Ministra de Minas y Energía

**María Victoria Angulo González**  
Ministra de Educación Nacional

**Jonathan Tybalt Malagón González**  
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

**Ángela María Orozco Gómez**  
Ministra de Transporte

**Guillermo Herrera Castaño**  
Ministro del Deporte

**Marta Lucía Ramírez Blanco**  
Ministra de Relaciones Exteriores

**Wilson Ruíz Orejuela**  
Ministra de Justicia y del Derecho

**Rodolfo Enrique Zea Navarro**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Ángel Custodio Cabrera Báez**  
Ministro del Trabajo

**María Ximena Lombana Villalba**  
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

**Carlos Eduardo Correa Escaf**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe**  
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Angélica María Mayolo Obregón**  
Ministra de Cultura

**Tito José Crissien Borrero**  
Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación

**Luis Alberto Rodríguez Ospino**  
Director General del Departamento Nacional de Planeación

**Daniel Gómez Gaviria**  
Subdirector General Sectorial

**Amparo García Montaña**  
Subdirectora General Territorial

## Resumen ejecutivo

En 2010 Colombia conformó formalmente el Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP a través del Decreto 2372 que, además definió su reglamento. El Sistema, que vincula áreas protegidas públicas y privadas del orden nacional, regional y local, actualmente protege más de 31 millones de hectáreas, equivalentes al 16.6 % de la superficie terrestre del país y al 13.4 % de la superficie marina de la nación. Esto sin duda implica retos importantes para lograr su administración y manejo efectivos, en procura de proteger en el largo plazo el capital natural más importante del país, junto con todos los beneficios que genera para la sociedad.

Las áreas protegidas ofrecen una gran cantidad de beneficios para el ser humano. Por un lado, permiten que la biodiversidad sea protegida garantizando procesos ecológicos que determinan su viabilidad en el tiempo y que garantizan la provisión permanente de servicios ecosistémicos vitales para el bienestar humano y el desarrollo económico, así como la provisión de agua potable, la regulación hídrica, el control de erosión, la prevención de desastres, la absorción de gases de efecto invernadero, la provisión de espacios para la recreación y el sano esparcimiento y la protección de territorios de grupos étnicos, entre otros.

Colombia al ser uno de los países más biodiversos del mundo, con una amplia riqueza natural, cuenta con las condiciones para convertir esta biodiversidad en activo estratégico de la nación, sustentando los modos de vida de la población y una parte significativa del aparato productivo del país, que brinda oportunidades para generar negocios incluyentes e innovadores basados en el capital natural.

Sin embargo, y a pesar de los importantes avances en la protección de la biodiversidad en el país, uno de los mayores problemas socioambientales que se evidencia es la degradación y pérdida de sus ecosistemas, con grandes presiones en los contextos territoriales en los que se encuentran las áreas protegidas. Varios factores generan estas transformaciones, destacándose la expansión desordenada de la frontera agrícola, el cambio de uso del suelo, las debilidades institucionales para ejercer control territorial y desarrollar las acciones de conservación, la ilegalidad en la ocupación y el uso de los recursos naturales, la presencia de especies invasoras, entre otros. Esto es síntoma de que el Sistema requiere el desarrollo de acciones intersectoriales para su consolidación, que se vea reflejado en una mejora integral en la efectividad del manejo de todas las áreas protegidas reduciendo así el riesgo de pérdida de la biodiversidad protegida.

Lo anterior, determina el compromiso del Gobierno nacional para trabajar de manera articulada y armónica, en cuatro ejes centrales para la consolidación del SINAP, que en su desarrollo permitirán aumentar el patrimonio natural y cultural conservado, así como la conectividad de las áreas protegidas en paisajes terrestres y marinos más amplios,

incrementar la efectividad en la gestión del SINAP y sus áreas protegidas, y hacer más equitativa la distribución en la sociedad, de los costos y los beneficios de la conservación.

Esta política se implementará durante un horizonte de tiempo de 10 años (2021-2030) y comprende acciones específicas de carácter intersectorial lideradas principalmente por Parques Nacionales Naturales de Colombia, como coordinador nacional del SINAP, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, apoyados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), los cinco Institutos de Investigación del SINA y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entre otras entidades. La implementación de la política requiere inversiones indicativas estimadas de 1.2 billones de pesos.

**Clasificación:** I28, O13, O2, P28, Q2, Q3, Q5

**Palabras clave:** Áreas Protegidas, Parques Nacionales Naturales, Conservación *in situ*

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>8</b>
<b>2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN</b> .....	<b>9</b>
2.1. Antecedentes.....	9
2.1.1. Principales políticas y lineamientos .....	10
2.1.2. Normatividad relacionada.....	13
2.2. Justificación.....	19
<b>3. MARCO CONCEPTUAL</b> .....	<b>24</b>
3.1. Los objetivos de conservación del país.....	25
3.2. Las áreas protegidas .....	25
3.3. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas .....	30
<b>4. DIAGNÓSTICO</b> .....	<b>35</b>
4.1. Insuficiente patrimonio natural y cultural conservado en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP .....	35
4.2. Baja conectividad de las áreas protegidas del SINAP en paisajes terrestres y marinos más amplios.....	43
4.3. Baja efectividad en la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y sus Áreas Protegidas.....	50
4.4. Inequitativa distribución en la sociedad de los costos y los beneficios de la conservación de las áreas protegidas y del sistema nacional de áreas protegidas, atendiendo a sus contextos territoriales diferenciales .....	59
<b>5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA</b> .....	<b>75</b>
5.1. Objetivo general .....	75
5.2. Objetivos específicos .....	75
5.3. Plan de acción .....	75
5.3.1. Estrategia para aumentar el patrimonio natural y cultural conservado en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP .....	76
5.3.2. Estrategia para aumentar la conectividad de las áreas protegidas del SINAP en paisajes terrestres y marinos más amplios.....	80
5.3.3. Estrategia para incrementar la efectividad en la gestión del SINAP y sus áreas protegidas .....	82
5.3.4. Estrategia para hacer más equitativa la distribución en la sociedad de los costos y los beneficios de la conservación de las áreas protegidas y del SINAP.....	88

5.4. Seguimiento .....	94
5.5. Financiamiento .....	95
<b>6. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>97</b>
<b>GLOSARIO.....</b>	<b>99</b>
Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	105
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>105</b>

BORRADOR

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

ANT	Agencia Nacional de Tierras
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
ART	Agencia de Renovación Territorial
CAR	Corporación Autónoma Regional
CDS	Corporación de Desarrollo Sostenible
CDB	Convenio sobre Diversidad Biológica
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés
IIAP	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico
IAvH	Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt
PNN	Parques Nacionales Naturales
RNSC	Reservas Naturales de la Sociedad Civil
RUNAP	Registro Único Nacional de Áreas Protegidas
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SIRAP	Sistema Regional de Áreas Protegidas
SPNN	Sistema de Parques Nacionales Naturales
SIAC	Sistema de Información Ambiental de Colombia
SIB	Sistema de Información en Biodiversidad
SULA	Sistema de Información de Monitoreo de Parques Nacionales
SSD	Sistema de Soporte de Decisiones
SINCHI	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UPRA	Unidad de Planeación Rural Agropecuaria
UAESPNN	Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales
WWF	World Wildlife Fund for Nature (Fondo Mundial para la naturaleza)

## 1. INTRODUCCIÓN

Colombia es reconocida a nivel mundial como el segundo país de la megadiversidad (Mongabay, 2016), albergando cerca del 10 % de las especies conocidas actualmente en el planeta en menos del 1 % del territorio emergido. Sin embargo, diferentes factores han generado deterioro y transformación progresiva de los ecosistemas del país, afectando el bienestar social y el desarrollo de algunos sectores productivos, lo que ha hecho evidente el alto riesgo de pérdida al que está sometida la naturaleza en el país.

El sexto informe de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica publicado en 2016 reconoce que los cambios en el uso del suelo por procesos sectoriales, el tráfico de especies, las invasiones biológicas, y el cambio climático son los principales factores de transformación y pérdida de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos a nivel nacional.

Está reconocido a nivel mundial que uno de los principales instrumentos para la conservación *in situ* de la diversidad biológica, son las áreas protegidas (Hurtado Guerra, Santamaría Gómez, & Matallana-Tobón, 2013). Colombia conformó en 2010 el Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP – que a 1 de julio de 2021 cuenta con un total de 1.369 áreas protegidas públicas y privadas, con las cuales se protegen 31,4 millones de hectáreas del territorio marino y continental, con representación de al menos el 80 % de los ecosistemas naturales, según reporta el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP).

Con la expedición del documento CONPES 3680 en 2010, dirigido a consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas conformado el mismo año, se logró ampliar la cobertura de ecosistemas naturales, estructurar el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas, mejorar los procesos de **planificación** del manejo y optimizar las rutas para la declaración de áreas protegidas, permitiendo consolidar al país como uno de los principales reservorios de biodiversidad protegida a nivel global.

El análisis de resultados de la implementación del documento CONPES 3680, evidencia la necesidad de desarrollar otras acciones estratégicas para disminuir el riesgo de pérdida de la naturaleza, lo que implica reducir los impulsores de cambio y degradación, involucrar en su manejo formas de gobernanza comunitaria y privada, integrar las áreas protegidas en el ordenamiento del territorio y generar beneficios para quienes han asumido los costos de la conservación en el país, entre otros. Todos estos, constituyen cambios transformacionales, que permitirán consolidar y potenciar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas como patrimonio natural de incalculable valor social, cultural y económico para Colombia.



Lo anterior, solo es posible en la medida que se logre la gestión transversal de la biodiversidad en los diferentes sectores de desarrollo del país, logrando una concurrencia y articulación efectiva para controlar y revertir los factores de deterioro, así como promover las oportunidades de desarrollo y bienestar que los servicios ecosistémicos generan a las comunidades y a los sectores productivos, lo cual fundamenta la necesidad de una política pública.

Este documento CONPES representa una contribución importante del país a la tarea global de generar cambios y transformaciones evidentes en el período 2021 a 2030, que permitan la recuperación de paisajes, ecosistemas y especies, para garantizar un mejor planeta y el bienestar humano, a partir de la gestión intersectorial para la conservación de la naturaleza.

El presente documento pone en consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) un conjunto de estrategias y acciones para consolidar el SINAP desarrollando una visión al 2030. Se enfoca en reducir el riesgo de pérdida de naturaleza en las áreas protegidas y los territorios en que se ubican, a través del aumento del patrimonio natural protegido; también en aumentar la conectividad entre las áreas protegidas y con los ecosistemas, en manejar de forma efectiva el SINAP y sus áreas protegidas, y en distribuir equitativamente costos y beneficios de la conservación.

Todo esto, contribuirá a la prevención y solución diferencial de conflictos relacionados con el uso, la ocupación y la tenencia de la tierra, reconociendo estrategias complementarias de conservación.

El documento está compuesto por seis secciones: en la introducción se presenta de manera general el enfoque y sustento de la política; la segunda sección se presentan los antecedentes y justificación de la necesidad del país de contar con un SINAP consolidado y bien administrado; la tercera sección contiene el marco conceptual; la cuarta sección, presenta el diagnóstico donde se identifican las principales presiones y demás factores que afectan la conservación de las áreas protegidas del SINAP; la quinta sección define la política, precisando sus objetivos, estrategias y acciones, así como el esquema de seguimiento y la financiación prevista; y finalmente, la sexta sección presenta las recomendaciones al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para la implementación de la política.

## **2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN**

### **2.1. Antecedentes**

Con el fin de cumplir con el mandato del PND 2018-2022 de formular una nueva política para que desarrolle la visión a 2030 de las áreas protegidas, en 2019 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales de Colombia y el Departamento Nacional de Planeación acordaron una ruta metodológica para construir participativamente la política, lo cual contó con el apoyo del proyecto GEF-SINAP<sup>2</sup> (ejecutado por el Banco Interamericano de Desarrollo - BID y el Fondo Mundial para la Naturaleza (World Wildlife Fund for Nature) WWF), así como del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.

Esta ruta se fundamentó en la participación diferencial de los actores del SINAP a través de cinco fases: aprestamiento, diagnóstico, conceptualización, construcción y aprobación, permitiendo generar los insumos base para la formulación del presente documento CONPES, para construir los referentes centrales del diagnóstico, así como el árbol de problemas y objetivos. En este proceso participaron cerca de mil personas, en quince talleres regionales, dos conversatorios y cinco foros públicos de debate. Igualmente, se conformó un grupo consultivo de expertos *ad honorem* que actualizaron los conceptos y principios bajo los cuales se enmarca el SINAP.

Posteriormente, desde mediados de 2020, bajo el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación que realiza la secretaría técnica de los documentos CONPES y con apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Parques Nacionales Naturales de Colombia, se analizaron los insumos de la política y fueron actualizados y ajustados a los requerimientos metodológicos de los documentos CONPES, como base para el desarrollo de la fase de concertación sectorial de la política en la que se realizaron cerca de 78 jornadas de concertación, donde participaron 22 entidades de 12 sectores.

En esta sección se presentan los principales avances normativos y de política desarrollados en Colombia en relación con la administración y manejo de áreas protegidas.

### **2.1.1. Principales políticas y lineamientos**

Con la aprobación del Convenio de Diversidad Biológica (CBD) mediante la Ley 165 de 1994, Colombia asumió el compromiso de conformar un Sistema Nacional de Áreas Protegidas como estrategia de conservación *in situ* de la biodiversidad. A partir del Programa de Trabajo de Áreas Protegidas aprobado en la COP 7 del CDB en el año 2004, se estableció que estos Sistemas deberían ser ecológicamente representativos, completos y efectivamente gestionados.

---

<sup>2</sup> Proyecto "Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas " 2017-2022

En este sentido, en el año 2010, fue formulado el documento CONPES 3680 que estableció los Lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. El objetivo central del CONPES fue el de establecer las pautas y orientaciones para avanzar en la consolidación del SINAP como un sistema completo, ecológicamente representativo y eficazmente gestionado en línea con lo establecido en el Convenio de Diversidad Biológica, de forma que contribuiría al ordenamiento territorial, al cumplimiento de los objetivos nacionales de conservación y al desarrollo sostenible (Contraloría General de la República, 2015).

La política marcó un hito importante en la estructura y manejo de las áreas protegidas en el país, ya que significó la creación jurídica e institucional del Sistema de Áreas Protegidas de Colombia (SINAP). No obstante, la mayor barrera para la ejecución de las acciones acordadas, fue la disposición de recursos financieros, que en parte fue posible mitigar, con la formulación e implementación del proyecto GEF-SINAP<sup>3</sup> orientado a desarrollar acciones para la consolidación del SINAP (Contraloría General de la República, 2015).

El CONPES 3680 fue finalizado en el año 2018, con un porcentaje de cumplimiento del 73 %, donde se logró un aumento en los análisis de representatividad, un crecimiento significativo en número de áreas protegidas, se analizó la conectividad tomando como base las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales - SPNN, se diseñó la metodología para el análisis de la efectividad de manejo Sistema Nacional de Áreas Protegidas y el Subsistema de Parques Nacionales Naturales y se fortalecieron diferentes plataformas y sistemas de información que administran datos sobre biodiversidad, entre otros resultados de esta política.

De otra parte, y como contribución al ordenamiento ecoturístico de las áreas protegidas del país que cuentan con esa vocación, en 2004 se aprobó el documento CONPES 3296 con el que se estructuraron los lineamientos para promover la participación privada en la prestación de servicios ecoturísticos en el SPNN. Fue así como se establecieron directrices para optimizar la asignación de recursos técnicos, operativos y administrativos de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales – UAESPNN hacia actividades de conservación; mejorar la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios ecoturísticos existentes impulsando la competitividad en las actividades ecoturísticas; y promover el desarrollo sostenible en las regiones, con especial énfasis en las comunidades y organizaciones de base.

Posteriormente, en el año 2012 se publicó la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, que tiene como objetivo: *"Promover la*

---

<sup>3</sup> Proyecto GEF "Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas " 2017-2022

*Gestión Integral para la Conservación de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, de manera que se mantenga y mejore la resiliencia de los sistemas socioecológicos, a escalas nacional, regional y local, considerando escenarios de cambio y a través de la acción conjunta, coordinada y concertada del Estado, el sector productivo y la sociedad civil".* Esta política incluyó líneas estratégicas relacionadas con la conservación *in situ* de la biodiversidad y con el SINAP, hizo referencia a la conectividad como herramienta de manejo del paisaje y en su Plan de Acción (2016-2030), aprobado en 2016, estableció varias metas asociadas a las áreas protegidas.

Frente al cambio climático, la Política Nacional de Cambio Climático de 2017 estableció varias líneas de acción relacionadas con el SINAP, como es la incorporación de los escenarios de impacto del cambio climático en la gestión del manejo, la conservación y restauración de las áreas del SINAP y sus zonas de amortiguación. En complemento, la Ley 1931 de 2018 en su artículo 6 vinculó a las Corporaciones Autónomas Regionales y a Parques Nacionales Naturales de Colombia, dentro de las entidades responsables del cumplimiento de las metas de país en materia de adaptación del territorio al cambio climático.

Por otra parte, el documento CONPES 3886 de 2017 definió como su objetivo principal desarrollar lineamientos de política para la implementación de los Pagos por Servicios Ambientales (PSA) que permitan a la institucionalidad pública, al sector privado y a la sociedad civil, realizar inversiones que garanticen el mantenimiento y la generación de los servicios ambientales provistos por ecosistemas estratégicos. Y precisó que los PSA también serán implementados en áreas del SINAP con el objetivo de fortalecer su gestión a través de la generación de alternativas económicas que contribuyan a brindar soluciones a los conflictos socio ambientales que se presentan.

Posteriormente, en 2018 se formuló el documento CONPES 3934 Política de Crecimiento Verde, con el que se propuso llevar al país a una transición hacia un modelo económico más sostenible, competitivo e inclusivo, mediante el uso eficiente de los recursos naturales en los sectores económicos. El objetivo es reducir los impactos ambientales y sociales, a través de la generación de oportunidades económicas basadas en el uso sostenible del capital natural, como la economía forestal, los negocios verdes y la bioeconomía, donde las áreas protegidas juegan un rol importante como reservorio de biodiversidad y generador de servicios ecosistémicos que sustentan el desarrollo.

En este mismo año, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia pacto por la equidad referenciaron 8.359 hectáreas de cultivos de uso ilícito en 17 parques nacionales naturales para el año 2017, con cerca de 25.000 familias habitando allí, muchas en condiciones de vulnerabilidad. En este Plan, se estableció que el Ministerio

de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Parques Nacionales Naturales, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, formularán una política pública que desarrolle la visión a 2030 para consolidar el SINAP, lo cual dio origen a la estructuración de la presente política. Se propuso enfatizar en la política lo relativo al manejo efectivo de las áreas y la prevención y solución diferencial de conflictos relacionados con el uso, la ocupación y la tenencia de la tierra.

Por lo anterior, reconociendo los conflictos socioambientales presentes en las áreas protegidas del SINAP, la Ley 1955 de 2019 que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia pacto por la equidad* previó la posibilidad de celebrar acuerdos con población campesina en condición de vulnerabilidad que habite, ocupe o realice usos tradicionales asociados a la economía campesina, hasta que sea posible atender los conflictos por uso, ocupación y tenencia con alternativas diferenciales, integrales y definitivas, sin modificar el régimen de propiedad de las áreas, ni su régimen de protección ambiental; de igual forma, estableció medidas tendientes a dinamizar procesos de saneamiento al interior de las áreas del SPNN (Art 8).

En 2019, se formuló el documento CONPES 3958 *Estrategia para la Implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito*, a través de la cual se plantea la actualización catastral del 100 % del área del territorio nacional en 2025 y vincula la gestión ambiental como parte de los criterios de clasificación para la priorización del levantamiento catastral. En esta política se estableció una ruta de implementación para los municipios en los que el costo y la gestión catastral estará principalmente a cargo de la Nación, por ser los de mejor población, menores capacidades, evidenciar altas necesidades de actualización catastral y tener condiciones territoriales particulares, como son las zonas con ecosistemas estratégicos y las ambientalmente protegidas, entre otras. Esta política pública está actualmente en implementación y su desarrollo será muy importante para la clarificación de la tenencia en las áreas protegidas y contribuir a la solución de esta problemática.

Finalmente, con el documento CONPES 4021 de 2020 se busca implementar estrategias transectoriales para el control de la deforestación y la gestión de los bosques para impulsar el uso sostenible del capital natural, la economía forestal y el desarrollo comunitario en los Núcleos de Alta Deforestación del país. Esta política pública señaló que, si bien las áreas protegidas han incidido favorablemente en la conservación de los bosques y su biodiversidad, el 6 % de la deforestación nacional de los últimos 18 años se concentra en las áreas del SINAP, lo cual evidencia la necesidad de gestionar su manejo efectivo y controlar los factores de pérdida y degradación.

### **2.1.2. Normatividad relacionada**

La legislación ambiental para la protección y conservación del patrimonio natural colombiano es muy amplia y considera las áreas protegidas como una de las mejores estrategias para su logro. Diversas normas establecen directrices y lineamientos específicos para la administración y manejo efectivo de las áreas protegidas, destacando en este capítulo las más relevantes.

En primer lugar, con la Ley 2 de 1959, se declararon de utilidad pública los Parques Nacionales Naturales; y se facultó al Gobierno, en cabeza del Ministerio de Agricultura, para declararlos previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales; así como para expropiar las tierras o mejoras de particulares que en ellas existan. Adicionalmente, en el artículo 13 se prohibió al interior de los Parques Nacionales Naturales la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca, y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considere conveniente para la conservación o embellecimiento de la zona. (Art 13)

Posteriormente, el Código de Recursos Naturales (Decreto 2811 de 1974) señaló en su artículo 47 que podría declararse reservada una región cuando sea necesario para la restauración, conservación o preservación de los recursos naturales y del ambiente. Este código incluyó disposiciones sobre las áreas de reserva forestal (Art. 206 ss), y definió a las áreas de manejo especial como aquellas delimitadas para la administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables (Art. 308 ss), dentro de las que se encuentran, entre otras, los Distritos de Manejo Integrado (DMI), las Áreas de Recreación, los Distritos de Conservación de Suelos y las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), estableciendo las actividades allí permitidas. (Art. 332). El código en su artículo 329 definió las seis (6) categorías de áreas que integran el sistema de parques con la descripción de las seis categorías de manejo que integran el Sistema: Reserva Natural, Parque Nacional Natural, Santuario de Fauna, Santuario de Flora, Vía Parque y Área Natural Única.

Luego, las áreas que integran el SPNN fueron reglamentadas en el Decreto 622 de 1977, compilado en el Decreto 1076 de 2015, en el que se incluyeron disposiciones relacionadas con su administración y manejo, como es la zonificación aplicable a cada categoría (Art. 5), y la determinación de las conductas prohibidas al interior de las áreas (Art. 30 y 31), dentro de las que se encuentran: i) desarrollar actividades agropecuarias o industriales incluidas las hoteleras, mineras y petroleras, ii) talar, socavar, entresacar o efectuar rocerías, e iii) Introducir transitoria o permanentemente animales, semillas, flores o propágulos de cualquier especie.

A su turno, los DMI fueron reglamentados mediante el Decreto 1974 de 1989, modificado por el Decreto 2855 de 2006, los cuales fueron derogados expresamente por el Decreto 2372 de 2010, compilado en el Decreto 1076 de 2015, que conformó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Con el Decreto Ley 1989 de 1989, se declaró el Área de Manejo Especial La Macarena estableciendo las áreas que lo integran y su zonificación, que contempló la creación de tres Distritos de Manejo Integrado (Macarena Norte, Sur y Ariari-Guayabero).

Posteriormente, el Decreto 1996 de 1999, reglamentó los artículos 109 y 110 de la Ley 99 de 1993 que reconocieron por primera vez esfuerzos de conservación en predios privados a través de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil (RNSC), cuyo objetivo es el manejo integrado bajo criterios de sustentabilidad que garantice la conservación, preservación, regeneración o restauración de los ecosistemas naturales contenidos en ellas y que permita la generación de bienes y servicios ambientales. En el decreto se define el procedimiento para el registro de las RNSC, su zonificación, régimen de usos, entre otros aspectos.

En lo relacionado con la gobernanza, con la Ley 99 de 1993 se establecieron las funciones del entonces Ministerio de Ambiente y de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en cuanto a la reserva, alinderación, sustracción y reglamentación general de uso y manejo de las áreas que integran el SPNN, las reservas forestales nacionales y regionales, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, y los parques naturales de carácter regional (Arts. 5 N. 18 y 19; y Art. 31 N. 15 y 16). Es de resaltar, que la Corte Constitucional mediante las Sentencias C-649 de 1997 y C-598 de 2010 declaró la inexecutable de la sustracción de las áreas de parques nacionales y regionales, respectivamente.

Con referencia al potencial traslape con territorios de grupos étnicos, la Ley 70 de 1993 excluyó de las adjudicaciones colectivas que se hagan conforme a esta Ley a las áreas del sistema de Parques Nacionales (Art 6), no obstante, se estableció en el artículo 23 que se diseñarán mecanismos que permitan involucrar a integrantes de las comunidades negras del sector en actividades propias de las áreas del Sistema de Parques Nacionales, tales como educación, recreación, guianza y turismo ecológico, cuando sea permitido. Por su parte, el Decreto 622 de 1977 estableció la compatibilidad de la constitución de reservas indígenas (hoy conocidas como resguardos) y la declaración de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, para lo cual señaló la necesidad de establecer en esos casos, un régimen especial en beneficio de la población indígena que sea compatible con los objetos del Sistema señalado en el área respectiva.

De otro lado, mediante la Ley 165 de 1994 se aprobó el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), en el que Colombia asumió el compromiso de conformar un SINAP como estrategia de conservación in situ de la biodiversidad. En complemento, en el Programa de Trabajo de Áreas Protegidas aprobado en la COP 7 del CDB en el año 2004, se indicó que estos sistemas deberían ser ecológicamente representativos, completos y efectivamente gestionados.

Con el Decreto 216 de 2003 se asignó a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la administración y manejo de las áreas del SPNN, al igual que las funciones de proponer políticas, planes, programas, normas y procedimientos relacionados con el SINAP y coordinar con las demás autoridades ambientales, entidades territoriales, autoridades y representantes de grupos étnicos, y organizaciones comunitarias, las estrategias para la conformación y consolidación de un SINAP. Además, la Ley 1333 de 2009, señaló que esta unidad forma parte de las autoridades a través de las cuales el Estado ejerce la potestad sancionatoria en materia ambiental, de la cual es titular.

Con posterioridad, mediante el Decreto 4843 de 2007, se creó la Comisión Intersectorial para la Protección del SPNN, que tiene por objeto definir estrategias, coordinar, armonizar y orientar acciones que permitan fortalecer las condiciones de seguridad al interior de las áreas que conforman el Sistema y simultáneamente coadyuvar a la preservación, conservación y protección de estos ecosistemas.

Por otro lado, en la COP 10 del CDB, realizada en el 2010 se aprobaron las metas globales del Plan de Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 denominadas Metas de AICHI en las que se propuso (meta 11) *que "para 2020, al menos el 17 % de las zonas terrestres y de las aguas interiores y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente las que revisten particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se habrán conservado por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados, y de otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y estas estarán integradas a los paisajes terrestres y marinos más amplios"*, que sirvió de referente para orientar las metas de conservación nacional, que a la fecha han sido superadas.

En 2010, con en el Decreto 2372 compilado en el Decreto 1076 de 2015, se estableció el reglamento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, señalando las categorías de manejo que lo conforman y los procedimientos generales de manejo. Se vinculan, entre otras, disposiciones relacionadas con la zonificación (Art. 34), así como los usos y actividades permitidas (Art. 35). Se reglamentaron las categorías de manejo de áreas protegidas públicas del orden nacional y regional que conforman al SINAP, de acuerdo a la normativa vigente, lo que implicó no vincular categorías para el nivel local (municipal o



distrital) y se establecieron las autoridades competentes para la reserva, delimitación, alinderación, declaración, sustracción (cuando aplica) y administración de las áreas que forman parte del SINAP (Art. 10 al 17).

En el año 2011, mediante el Decreto 3572, se creó la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, como organismo del nivel central adscrito al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, encargado de la administración y manejo del SPNN y de la coordinación del SINAP (Art. 1), así como de administrar el registro único nacional de áreas protegidas (RUNAP) (Art. 2 N. 12), entre otras funciones.

En cuanto al licenciamiento ambiental, el Decreto 2041 de 2014, determinó que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) es quien otorga o niega de manera privativa la licencia ambiental para los proyectos que afecten las áreas del SPNN y los proyectos, obras o actividades de construcción de infraestructura o agroindustria que se pretendan realizar en las áreas protegidas del SINAP diferentes a las del SPNN, salvo las excepciones establecidas en el No. 13 del Art. 8 del mencionado decreto.

Con referencia a algunas actividades viables de ser desarrolladas al interior de las áreas protegidas del SINAP, la Ley 1558 de 2012 indicó que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible coordinarán la regulación del ejercicio de las actividades turísticas en estos sitios, lo cual abarca las regulaciones o limitaciones de uso por parte de los turistas; la fijación y cobro de tarifas por el ingreso y demás aspectos relacionados con los usos turísticos. (Art. 37).

Adicionalmente, el Decreto 1376 de 2013 estableció que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sus entidades científicas adscritas y vinculadas, Parques Nacionales Naturales de Colombia, así como las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible y los Grandes Centros Urbanos no requerirán del permiso de recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines de investigación científica no comercial (Art. 2) y reconoció que las autoridades ambientales son las competentes para otorgar este permiso (Art. 4). Este mismo reconocimiento se realizó con el Decreto 3016 de 2013, que señaló a las autoridades ambientales como competentes para otorgar el permiso de estudio para la recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines de elaboración de estudios ambientales. (Art. 3).

En este marco, y con el fin de adoptar la ruta para la declaratoria o ampliación de las áreas protegidas públicas del SINAP, en el año 2015, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 1125, definiendo tres fases para dicho proceso: preparación, aprestamiento y declaratoria. A la fecha, el 17 % del territorio continental del país y el 13% del territorio marino, se encuentra protegido bajo alguna de las categorías de

manejo de las áreas protegidas del SINAP, no obstante, no todos los ecosistemas están suficientemente representados por lo cual hace falta todavía crear áreas nuevas protegidas que garanticen la representatividad y la conectividad de los ecosistemas.

En este mismo año, 2015, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formuló el Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación con el fin de *"orientar y promover la restauración ecológica, la recuperación y la rehabilitación de áreas disturbadas de Colombia en un marco amplio de conservación de la biodiversidad y la adaptación a los cambios globales"*, el cual contempla la estrategia de Restauración Ecológica Participativa de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Posteriormente, el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera suscrito en el 2016, estableció en el numeral 4.1.4. que: *"Para solucionar en los Parques Nacionales Naturales el problema de la presencia de los cultivos de uso ilícito, y garantizar el bienestar y buen vivir de las comunidades y la preservación y conservación de los Parques Nacionales Naturales, se establecerán mecanismos de interlocución directa con las comunidades para construir acuerdos para la erradicación de los cultivos que garanticen el control y protección efectiva de estas áreas"*, que soportó la suscripción de acuerdos comunitarios de erradicación manual con varias comunidades campesinas, en la perspectiva de dar solución gradual a la problemática y reducir factores de pérdida de ecosistemas naturales. No obstante, luego del acuerdo de paz la deforestación en los PNN pasó de 10.710 ha. anuales en 2016 a 21.060 ha. en 2018.

En desarrollo del Acuerdo de Paz, con el Decreto Ley 870 de 2017, se establecieron las directrices para el desarrollo de los Pagos por Servicios Ambientales - PSA y otros incentivos a la conservación que permitan el mantenimiento y generación de servicios ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos, a través de acciones de preservación y restauración (Art 1°). Luego, mediante el Decreto 1007 de 2018, se señaló que los PSA se focalizarán en las áreas y ecosistemas estratégicos identificados en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA) o en el RUNAP, sin perjuicio de poder implementar el incentivo en cualquier parte del territorio nacional. (Art 2.2.9.8.2.1). Y se indicó que dentro de los beneficiarios del incentivo se encuentran quienes estén ubicados en áreas de protección y de manejo ambiental especial, incluidas las áreas del SINAP, antes de la entrada en vigencia del Decreto Ley número 870 de 2017 (Art. 2.2.9.8.1.5), para lo cual las autoridades ambientales y los que a cualquier título administren alguna de las áreas protegidas y ecosistemas estratégicos, deberán incorporar dentro de su gestión, la caracterización de los beneficiarios del incentivo y la definición de planes o instrumentos de manejo aplicables en cada caso.

Por último, es de destacar que la frontera agrícola nacional fue definida por la Resolución 261 de 2018 expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como el límite que separa las áreas en donde se desarrollan las actividades agropecuarias de las áreas protegidas, de manejo especial y de importancia ecológica. No obstante, en los últimos 20 años la deforestación en las áreas protegidas del SPNN alcanzó un total de 271.680,58 Ha, las cuales en su mayoría se transformaron a coberturas de pastos para el desarrollo de actividades ganaderas (PNNC, 2021), no obstante, esta actividad está expresamente prohibidas en el régimen jurídico aplicable, como fue referenciado previamente.

## 2.2. Justificación

Colombia ocupa a nivel global un destacado segundo lugar dentro de los países con mayor diversidad biológica, después de Brasil; es el primero en diversidad de aves y orquídeas, el segundo en plantas, anfibios, mariposas y peces dulceacuícolas, el tercero en palmas y reptiles y el cuarto en mamíferos (IAvH, 2018) (SIB Colombia, 2021), que amerita diferentes estrategias de conservación de la biodiversidad en el largo plazo, siendo las áreas protegidas, la herramienta reconocida como de mayor efectividad a nivel mundial.

El Programa de Trabajo de Áreas Protegidas aprobado en la COP 7 del CDB en el año 2004 estableció los atributos principales de los Sistemas de Áreas Protegidas que establezcan los países signatarios, los cuales orientan su conformación, las acciones para su fortalecimiento y los análisis de su efectividad: los Sistemas deben ser ecológicamente representativos, completos y efectivamente gestionados. En Colombia, adicionalmente, se considera que hay un cuarto atributo que tiene que ver con que sean equitativamente gestionados. El análisis del estado actual de estos cuatro atributos refleja importantes progresos, pero también desafíos de gestión, según se describe a continuación.

El SINAP en Colombia no logra ser ecológicamente representativo<sup>4</sup>, a pesar de haber pasado de un 73 % a un 83 % en el periodo de desarrollo del CONPES 3680 (2010-2018). El crecimiento de las áreas protegidas del Sistema, evidencia el compromiso de las diferentes Autoridades Ambientales por proteger ecosistemas con baja o nula representatividad, vinculando este criterio en los procesos de declaratoria y ampliación de áreas protegidas. No obstante, todavía no se logra un suficiente cubrimiento espacial en ecosistemas propios de la Serranía de San Lucas, estribación sur de la Sierra Nevada de Santa Marta, Selvas de Matavén, ecosistemas secos del Patía, Serranía del Naquén, Sabanas inundables de Arauca,

---

<sup>4</sup> Representatividad ecológica, hace referencia al porcentaje de muestras adecuadas de la gama completa de ecosistemas y procesos ecológicos existentes que son conservadas bajo estrategias de conservación *in situ* como las áreas protegidas

entre otros. Esta misma realidad se evidencia en ecosistemas marino-costeros, donde existen unidades ecológicas con una muy baja representatividad como es el caso de la unidad Caribe Oceánica – Caribe Marino y Palomino Marino, entre otras (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2019).

Desde el inicio de la política CONPES 3680 en 2010 el SINAP ha logrado un **crecimiento significativo no solo en superficie sino en número de áreas** pasando de 490 a 1369. Hoy en día el 69% de estas áreas corresponden a categorías privadas, el 31% son áreas públicas, el 22% son áreas creadas y administradas por las autoridades ambientales regionales y el 9% corresponde a categorías nacionales. Esto evidencia el compromiso creciente de actores, distintos al Gobierno Nacional, en hacer parte de esta estrategia de conservación. Sin embargo, el sistema aún no cuenta con categorías de manejo **suficientes** que reconozcan iniciativas locales de áreas protegidas de municipios y/o distritos, ni categorías para áreas protegidas que puedan ser declaradas por autoridades públicas indígenas o por comunidades afrocolombianas en sus territorios colectivos, lo que limita el desarrollo de otras formas de gobernanza, así como la representatividad y conectividad ecológica.

El SINAP no logra estar suficientemente conectado dentro de paisajes terrestres o marinos más amplios, no obstante, el esfuerzo colectivo para avanzar en la protección de la naturaleza, dado que varios motores de pérdida de la biodiversidad como el cambio climático global, las especies invasoras, los cambios en el uso del suelo, entre otros, han llegado a impactar las áreas protegidas y sus áreas colindantes, generando pérdida y degradación de ecosistemas y fragmentación ecológica. Muestra de esto, es el resultado del análisis de la conectividad estructural del SINAP, tomando como base las áreas del SPNN, donde se identificó en 2019 que sólo el 42% de las áreas protegidas se encuentran debidamente conectadas con sus entornos (Areiza A., 2019), lo que exige acciones concretas para controlar los motores de pérdida, hasta donde sea posible, y/o mitigar sus efectos en pro de la conservación en el largo plazo.

Las principales dificultades para tener un sistema de áreas protegidas bien conectado se han identificado en el Plan Nacional de Desarrollo - PND 2018-2022, como son: a) no se han establecido los lineamientos para que las autoridades ambientales regionales y los entes territoriales definan su respectiva estructura ecológica, b) hay una deficiente armonización entre la planeación para el desarrollo y el ordenamiento territorial, c) no se ha definido la reglamentación para los planes de ordenamiento departamental, d) la mayoría de los planes de ordenamiento territorial están desactualizados y tienen fuertes deficiencias en información e incorporación de estudios básicos.

Por otra parte, avanzar hacia un SINAP bien conectado implica que, en los procesos de ordenamiento del territorio, a escala local (municipal/distrital), departamental y regional, se integren debidamente las diferentes estrategias de conservación *in situ* (incluidas las áreas protegidas) en la definición de la estructura ecológica principal. De tal manera, que se mantengan o generen redes ecológicas funcionales que además, aporten al logro de los objetivos de conservación. Para ello, se debería buscar que el enfoque de las determinantes ambientales evolucione hacia su integración al ordenamiento, en un diálogo de doble vía, superando el enfoque de jerarquías, donde las determinantes se aplican solo por la obligatoriedad que se impuso desde la Ley 388 de 1997.

De manera similar, para lograr que el SINAP sea efectivamente gestionado, se debe partir de la valoración del cumplimiento de los propósitos por los cuales las áreas protegidas fueron declaradas. Para ello, el primer paso desarrollado fue consolidar el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas – RUNAP, creado a partir del Decreto 2372 de 2010 y Decreto 3572 de 2011, con el fin de tener información oficial consolidada de las áreas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP, permitiendo saber en términos cuantitativos y cualitativos: su número, superficie, localización, valores de conservación y régimen de usos de acuerdo a cada una de las categorías establecidas y actores que las declaran y administran. A pesar de estos avances, el sistema de información aún no está consolidado.

Un segundo paso importante, fue iniciar el análisis de la efectividad de manejo en el corto, mediano y largo plazo que, en las áreas del Sistema de Parques Nacionales, se soporta en la herramienta AEMAPS (Análisis de Efectividad del Manejo en Áreas Protegidas). No obstante, las áreas públicas de carácter regional no cuentan con una herramienta estandarizada. Muestra de ello es que autoridades ambientales regionales como la CARDER, CAM y CARSUCRE, han generado e implementado herramientas propias para analizar la efectividad de manejo de sus áreas protegidas. También, se han ejecutado diferentes pilotos en Reservas Naturales de la Sociedad Civil. Conviene por ello contar con herramientas estandarizadas que permitan hacer análisis, con los mismos criterios, facilitando la identificación de las debilidades, barreras y progresos de la gestión revisando la efectividad de la gestión en el SINAP de forma integral.

Complementario a lo anterior y trascendiendo el análisis de efectividad individual de las áreas protegidas, Parques Nacionales Naturales de Colombia, en colaboración con la Comisión Mundial de Áreas Protegidas de UICN y WWF, para dar cumplimiento a algunas de las recomendaciones del documento CONPES 3680, diseñó en el 2010 una metodología para el análisis de la efectividad de manejo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y el Subsistema de Parques Nacionales Naturales. El análisis se concentró en el Subsistema de

Parques Nacionales Naturales, generando recomendaciones para los otros subsistemas creados, que llegan a cinco, faltando el SIRAP AMAZONIA por ser conformado.

Otro elemento relevante para lograr un sistema efectivamente gestionado, es lograr que todas las áreas protegidas elaboren, implementen y monitoreen sus planes de manejo, que constituyen la carta de navegación para el logro de sus objetivos de conservación, lo cual todavía no se logra en todas las áreas. Para esto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Parques Nacionales Naturales de Colombia recientemente construyeron la guía para la elaboración de los planes de manejo de las áreas protegidas del SINAP (Ospina Moreno, y otros, 2020).

Adicionalmente, es necesario avanzar en el fortalecimiento de los sistemas de información y monitoreo. En el Plan de Acción del SINAP 2010-2020 se plantearon dos objetivos importantes: i) **optimizar la administración y los flujos de información entre los** diferentes niveles de gestión del SINAP; y ii) monitorear los valores objeto de conservación de las áreas protegidas. Durante la ejecución del plan de acción del SINAP, se logró fortalecer diferentes plataformas y sistemas de información que administran datos sobre biodiversidad, entre otros aspectos. Sin embargo, estos no se encuentran articulados en un solo sistema, o bajo esquemas de interoperabilidad, que permita monitorear adecuadamente el SINAP. Por lo expuesto, el proyecto GEF *Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas a nivel nacional y regional - GEF SINAP* estableció una meta que apunta a contar en el mediano plazo con un sistema de información y monitoreo para el SINAP que incluya los subsistemas regionales. A pesar de esfuerzos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para desarrollar una ruta de trabajo con el acompañamiento del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Parques Nacionales Naturales de Colombia y otros actores clave, no se cuenta con este sistema de información y monitoreo consolidado.

Otro de los aspectos que hacen que el sistema esté efectivamente gestionado, es lograr la sostenibilidad financiera que garantice la gestión necesaria para mantener la biodiversidad y la provisión de los servicios ecosistémicos que sustentan el desarrollo. En el marco de las Mesa Nacional de Sostenibilidad Financiera realizada en 2013, se aprobó la metodología homologada para el cálculo de la brecha financiera para el SINAP. Sin embargo, no se han logrado avances significativos en los análisis de brecha financiera en la totalidad de las áreas protegidas y por ende, no se cuenta con diagnósticos de los instrumentos económicos aplicables. Hasta el momento, se han realizado análisis a nivel de subsistemas, como el de Parques Nacionales Naturales, pero no se cuenta con una mirada integral de la brecha financiera para la totalidad del SINAP.

En relación con los mecanismos financieros que permitan cubrir la brecha financiera, el Subsistema de Parques Nacionales Naturales, ha desarrollado e implementando varios mecanismos, que si bien evidencian avances son todavía insuficientes, pues la brecha financiera del sistema ha ido en aumento. Los principales mecanismos aplicados son: tarifas de derechos de ingreso por el ecoturismo, tasa por uso de agua, concesiones de servicios ecoturísticos, arrendamientos para infraestructura de radiocomunicaciones y telecomunicaciones, cobro por evaluación y seguimiento, cobro por filmaciones y fotografía, y la tienda de Parques. También, desde el 2008, se han implementado nueve programas de ecoturismo comunitario que a diciembre de 2018 generaron \$ 7.077 millones a las organizaciones comunitarias, e igualmente beneficios para otros actores de la cadena de valor como transportadores, artesanos e intérpretes ambientales, entre otros (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2019).

El SINAP todavía no es completo, a pesar de los avances en su conformación y manejo, pues no cuenta con todos sus componentes debidamente desarrollados y la articulación necesaria entre ellos aún es débil. Incrementar la eficiencia de la estructura del SINAP en sus diferentes ámbitos de gestión, implica aumentar la participación efectiva de todos los actores estratégicos y mejorar los arreglos de gobernanza, entre otros.

Por último, se evidencia que el SINAP no está equitativamente gestionado, aun cuando este atributo no fue planteado en el documento CONPES 3680 con una conceptualización precisa. No obstante, esta política busca abordarlo entendiendo que actualmente los costos y beneficios de la conservación no están debidamente distribuidos. Muestra de ello, es que habitantes de las áreas protegidas y sus zonas de influencia asumen costos altos de la conservación, al limitar sus formas de vida sin percibir beneficios suficientes derivados de su aporte a la conservación, en contraposición con sectores productivos, que reciben beneficios directos de la naturaleza que les significan grandes utilidades, sin que estén obligados a retribuirlos para contribuir a su protección.

Por otro lado, para garantizar la gestión equitativa es necesario conocer la población que habita en las áreas protegidas, precisando la situación en cada categoría de manejo. Al respecto, el Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2014, generó datos de ocupación en 56 áreas del Subsistema de Parques Nacionales Naturales, así como de la situación de los habitantes en áreas protegidas públicas. En complemento, el Subsistema de PNN cuenta con información parcial a 2018 sobre los habitantes de estas áreas, a partir de análisis propios, sin que exista un dato consolidado de la población habitante de las áreas protegidas ni de su situación, lo cual limita acciones efectivas para solucionar problemáticas de uso, ocupación y tenencia.

Unido a lo anterior, se observa que la información catastral al interior de las áreas protegidas es incompleta y está desactualizada. En el Sistema de Parques Nacionales Naturales apenas el 19% de las áreas protegidas cuenta con información catastral (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2019). Lo anterior impacta otro aspecto relacionado con la gestión equitativa, que es la informalidad en la tenencia de la tierra y el desconocimiento de su estatus, a pesar de los esfuerzos realizados en el Programa de Formalización de la Propiedad Rural de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, especialmente en aquellas áreas que permiten la ocupación.

En línea con lo expuesto, se evidencian limitaciones al desarrollo de proyectos de vida de quienes habitan y hacen uso legal de las áreas protegidas públicas, con especial atención en las comunidades campesinas en condiciones de vulnerabilidad y pobreza, y grupos étnicos, que no tienen suficientes oportunidades de acceder a beneficios o incentivos para la conservación, evidenciando la necesidad de incrementar los mecanismos de corresponsabilidad en los costos de la conservación por parte de los sectores productivos y de los entes territoriales descentralizados.

Basado en lo anteriormente expuesto, esta política buscará a 2030 dar solución a debilidades, barreras y cuellos de botella que limitan la gestión efectiva del SINAP y que ponen en riesgo los valores de conservación de las áreas protegidas, donde se evidencia la necesidad de trascender la gestión única del sector ambiente, hacia la gestión articulada con otros sectores administrativos del país que misionalmente deben concurrir a la solución de los problemas identificados, sin los cuales no será posible reducir el riesgo de pérdida de la naturaleza.

### 3. MARCO CONCEPTUAL

El Decreto 2372 de 2010, compilado en el Decreto 1076 de 2015, así como el documento CONPES 3680 del mismo año, acogieron política y jurídicamente el marco conceptual del SINAP que venía siendo construido desde 1994. Este marco conceptual, **conformado por la definición del SINAP y sus atributos**, los principios que orientan su consolidación, los objetivos de conservación del país y de las áreas protegidas motivó varias discusiones, y posturas técnicas y jurídicas a lo largo de la primera década de los años 2000, algunas de ellas consignadas en el documento denominado Lineamientos para la coordinación del SINAP (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2005).

La adopción de este marco conceptual, dio inicio a un periodo de organización del Sistema. No obstante, en el proceso de construcción de la nueva Política del SINAP fue prevista su revisión y actualización para dar sustento a la visión 2021 – 2030, a cargo de un comité consultivo conformado por un grupo de expertos en distintas disciplinas que



después de varias jornadas de trabajo, discusión y debate, generaron un documento ajustado, puesto a consideración de los distintos actores del SINAP a partir de un proceso de consulta pública llevado a cabo durante cerca de dos meses, que en su momento se espera permita actualizar la normativa actual. A continuación, se presentan los referentes conceptuales que tienen una aprobación formal.

### **3.1. Los objetivos de conservación del país**

Son los propósitos nacionales de conservación de la naturaleza, especialmente la diversidad biológica, que se pueden alcanzar mediante diversas estrategias. Las acciones que contribuyen a conseguir estos objetivos constituyen una prioridad nacional y una tarea conjunta en la que deben concurrir, desde sus propios ámbitos de competencia o de acción, el Estado y los particulares. Los objetivos generales de conservación del país son (artículo 5 del Decreto 2372 de 2010)

- a) Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica.
- b) Garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano.<sup>5</sup>
- c) 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.

### **3.2. Las áreas protegidas**

Como bien lo señala la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza - UICN (Dudley, 2008), las áreas protegidas son la piedra angular de prácticamente todas las estrategias nacionales e internacionales de conservación, dado que cuentan con el apoyo de gobiernos e instituciones internacionales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica y constituyen el núcleo fundamental de los esfuerzos para proteger las especies amenazadas del mundo. Los beneficios de contar con áreas protegidas son cada vez más reconocidos, pues protegen muestras representativas de la biodiversidad, proveen servicios de los ecosistemas y recursos biológicos, y contribuyen a la mitigación del cambio climático y de sus efectos. Además, se ha probado que en ocasiones son fundamentales para proteger ciertas comunidades humanas amenazadas y lugares de gran valor cultural y espiritual.

---

<sup>5</sup> Los bienes y servicios ecosistémicos se entienden en esta política como las principales contribuciones de la naturaleza al bienestar humano

La meta 11 de Aichi establecidas para el periodo 2011 - 2020 plantearon proteger al menos 17% de la tierra y las aguas continentales, y 10% del medio marino, cifras que aunque no fueron alcanzadas en cuanto al % de ecosistemas protegidos, están muy cerca de ser cumplidas al llegarse a contar con 22,5 millones de km<sup>2</sup> (16,64%) de ecosistemas terrestres y aguas continentales y 28,1 millones de km<sup>2</sup> (7,74%) de aguas costeras y el océano dentro de áreas protegidas y conservadas documentadas, con un aumento de más de 21 millones de km<sup>2</sup> desde 2010 (42% de la cobertura actual), según el informe Planeta protegido 2020 (UNEP, 2021), quedando un desafío importante en lo que se refiere a lograr su efectiva integración en paisajes más amplios en los términos planteados por la meta global.

En Colombia, con la Ley 165 de 1994 que ratificó el Convenio sobre la Diversidad Biológica, se adoptó el concepto de área protegida entendida como aquella: *área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada con el fin de alcanzar objetivos específicos de conservación* (artículo 2). El alcance de cada uno de los aspectos, fue propuesto por el comité consultivo para la formulación de la política y se describe en la siguiente tabla.

Tabla 1. Alcances del concepto de área protegida

Término	Alcance
Área	Incluye superficies terrestres, de aguas continentales, marinas y costeras o una combinación de dos o más de ellas.
Definida geográficamente	Implica que es un área definida espacialmente y delimitada con claridad. El término tiene una acepción tridimensional, incluye el espacio situado sobre un área protegida, la superficie y el espacio subterráneo. Estos límites pueden estar definidos por líneas naturales (límites arcifinios) o líneas imaginarias.
Designada	Implica que la decisión de delimitar e incorporar al SINAP el área como protegida, responde a las distintas formas de gobernanza reconocidas en el SINAP: Pública, privada o comunitaria, sin perjuicio de la gobernanza compartida que nace de la designación pública y la gestión colaborativa. Implica la existencia de un compromiso específico vinculante con la conservación a largo plazo.
Regulada	Significa que las áreas protegidas se someten a una reglamentación especial que permita alcanzar los objetivos para los cuales son designadas. Esta reglamentación implica el ordenamiento del espacio en el cual están delimitadas y unos usos y actividades permitidas, conforme a su destinación y categoría de manejo.

Administrada	Se definen y ejecutan acciones estratégicas bajo un instrumento de planeación, con el fin de alcanzar los objetivos para los cuales se establece el área protegida. Este término hace referencia a la gestión de las áreas protegidas, a partir de las diferentes formas de gobernanza existentes en el SINAP. Con su desarrollo se espera lograr óptimos niveles de efectividad en el logro de los objetivos de conservación, mediante acciones estratégicas y operacionales adecuadas
Objetivos específicos de conservación	Son los propósitos de largo plazo que motivan o justifican la designación de un área protegida, por lo tanto, son específicos para cada una. Guardan relación directa con los objetivos de conservación del país y son el referente central para la orientación del manejo del área protegida

Fuente: Adaptado de Marco Conceptual SINAP Visión 2020.2030 Versión 2 (2020)

### Objetivos de conservación de las áreas protegidas

Como señala el artículo 6 del Decreto 2372 de 2010, los objetivos específicos de conservación de las áreas protegidas, señalan el derrotero a seguir para el establecimiento, desarrollo y funcionamiento del SINAP y guían las demás estrategias de conservación del país; no son excluyentes y en su conjunto permiten la realización de los fines generales de conservación del país.

Para alcanzar un mismo objetivo específico de conservación pueden existir distintas categorías de manejo por lo que en cada caso se evaluará la categoría, el nivel de gestión y la forma de gobierno más adecuada para alcanzarlo.

Las áreas protegidas que integran el SINAP responden en su selección, declaración y manejo a unos objetivos de conservación, amparados en el marco de los objetivos generales. En el acto mediante el cual se reserva, alindera, delimita, declara o destina un área protegida, se señalan los objetivos específicos de conservación a los que corresponde dicha área. Las áreas protegidas pueden cumplir uno o varios de los objetivos de conservación que se señalan a continuación:

- a) Preservar y restaurar la condición natural de espacios que representen los ecosistemas del país o combinaciones características de ellos.
- b) Preservar las poblaciones y los hábitats necesarios para la sobrevivencia de las especies o conjuntos de especies silvestres que presentan condiciones particulares de especial interés para la conservación de la biodiversidad, con énfasis en aquellas de distribución restringida.

- c) Conservar la capacidad productiva de ecosistemas naturales o de aquellos en proceso de restablecimiento de su estado natural, así como la viabilidad de las poblaciones de especies silvestres, de manera que se garantice una oferta y aprovechamiento sostenible de los recursos biológicos.
- d) Mantener las coberturas naturales y aquellas en proceso de restablecimiento de su estado natural, así como las condiciones ambientales necesarias para regular la oferta de bienes y servicios ambientales.
- e) Conservar áreas que contengan manifestaciones de especies silvestres, agua, gea o combinaciones de éstas, que se constituyen en espacios únicos, raros o de atractivo escénico especial, debido a su significación científica, emblemática o que conlleven significados tradicionales especiales para las culturas del país.
- f) Proveer espacios naturales o aquellos en proceso de restablecimiento de su estado natural, aptos para el deleite, la recreación, la educación, el mejoramiento de la calidad ambiental y la valoración social de la naturaleza.
- g) Conservar espacios naturales asociados a elementos de cultura material o inmaterial de grupos étnicos.

### **Categorías de manejo**

Las áreas protegidas se declaran bajo *categorias de manejo*, que son entendidas como *la unidad de clasificación o denominación genérica, que se asigna a las áreas protegidas teniendo en cuenta sus características específicas, con el fin de lograr objetivos específicos de conservación bajo unas mismas directrices de manejo, restricciones y usos permitidos* (artículo 2 del Decreto 2372 de 2010)-

El establecimiento de categorías de manejo, surge a nivel mundial por la necesidad de hablar un lenguaje común, permitiendo clasificar la variedad de modos de gestión de las áreas protegidas, toda vez que hay infinidad de enfoques y denominaciones propias de cada país. Por ello, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza – UICN, estableció un marco general de referencia, que es reconocido por el Convenio sobre la Diversidad Biológica y señala seis grandes categorías que pueden tener equivalencias con las denominaciones de cada país, facilitando consolidar la base de datos mundial de áreas protegidas, así como orientar las prioridades de conservación y gestión. La última revisión a las categorías, se realizó en 2008 con el fin de generar las directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas (Dudley, 2008).

El marco de categorías de áreas protegidas que conforman el SINAP en Colombia se presentan en la Tabla 1, donde se señalan las competencias en la declaración y en la administración.

Tabla 1 Categorías de manejo de áreas protegidas existentes en Colombia

Categoría de manejo	Competencias	
	Declaración	Administración
Reserva Natural	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Parques Nacionales Naturales de Colombia
Santuario de Fauna	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Parques Nacionales Naturales de Colombia
Santuario de Flora	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Parques Nacionales Naturales de Colombia
Área Natural Única	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Parques Nacionales Naturales de Colombia
Vía Parque	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Nacionales) y Corporaciones Autónomas Regionales (Regionales)	Parques Nacionales Naturales de Colombia (Nacionales) y Corporaciones Autónomas Regionales (Regionales)
Parque Natural	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Nacional) y Corporaciones Autónomas Regionales (Regional)	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Nacional) y Corporaciones Autónomas Regionales (Regional)
Distrito de Manejo Integrado	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Nacional) y Corporaciones Autónomas Regionales (Regional)	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Nacional) y Corporaciones Autónomas Regionales (Regional)
Distrito de Conservación de Suelos	Corporaciones Autónomas Regionales	Corporaciones Autónomas Regionales
Reserva Forestal Protectora	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Nacional) y Corporaciones Autónomas Regionales (Regional)	Corporaciones Autónomas Regionales (Nacionales y Regionales)
Área de Recreación	Corporaciones Autónomas Regionales	Corporaciones Autónomas Regionales
Reserva Natural de la Sociedad Civil	(Registra – Parques Nacionales Naturales)	Propietarios privados

Fuente: DNP 2021

Los arreglos y formas de gobernanza de las áreas protegidas, hacen alusión a quien detenta la autoridad de designar las áreas protegidas y quienes tienen la responsabilidad de gestionarlas, que en el país corresponde a cuatro tipos generales, distinguidos por la UICN y el CDB, a saber: Gobernanza pública (del gobierno), Gobernanza privada (de particulares), Gobernanza compartida, y Gobernanza por parte de comunidades.

### 3.3. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP hace referencia al *conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país* (Artículo 3 del Decreto 2372 de 2010).

En el proceso de construcción participativa de la política, se realizaron propuestas para fortalecer el marco conceptual del SINAP, proponiendo que el Sistema es completo, en la medida que todos sus componentes se mantienen y están consistente, complementaria y sinérgicamente estructurados, articulados e interactuando entre sí a las diferentes escalas del sistema (nacional, regional, local), para que como un todo se contribuya al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país. De esta manera, se reconocen para el SINAP los siguientes componentes:

- a) Las áreas protegidas
- b) Las categorías de manejo
- c) Los actores sociales e institucionales
- d) Las autoridades competentes de los diferentes niveles de gestión
- e) Las formas y mecanismos de articulación y participación
- f) Los arreglos y formas de gobernanza
- g) Los subsistemas que de él se deriven
- h) Los principios, fines, derechos y deberes ambientales contenidos en la Constitución Política y en general en el marco normativo referente.
- i) Las Políticas, programas, planes y proyectos
- j) Los mecanismos de articulación de los anteriores

#### Atributos del SINAP

La conformación de Sistemas de Áreas Protegidas obedece a un enfoque ecosistémico, que pretende favorecer la conservación y uso sostenible de los territorios y la distribución equitativa de sus beneficios, entre otros componentes. De esta manera, para ordenar el manejo de las áreas protegidas del SINAP, se han identificado los atributos esenciales que identifican al sistema los cuales se describen a continuación (CDB, 2010; Minambiente, 2020):

Un Sistema Nacional de Áreas Protegidas Ecológicamente Representativo: los sistemas de áreas protegidas deberían contener muestras adecuadas de la gama completa de ecosistemas y procesos ecológicos existentes. Desde esta perspectiva, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas es representativo ecológicamente i) si la biodiversidad protegida, alcanza las metas de conservación específica para cada nivel y, ii) si estas áreas y los sistemas en los que se encuentran, cuentan con la funcionalidad y otras cualidades ecológicas que permitan su viabilidad en el largo plazo.

Un Sistema Nacional de Áreas Protegidas bien conectado: si sus áreas protegidas están integradas dentro de paisajes terrestres o marinos más amplios, utilizando corredores y redes ecológicas, conforme a sus características biofísicas, sociales, culturales económicas y político-administrativas, para contribuir al logro de los objetivos de conservación del país.

Un Sistema Nacional de Áreas Protegidas efectivamente gestionado: cuando la implementación de políticas, planes y programas por parte de los actores sociales e institucionales que interactúan a partir de diversos arreglos de gobernanza, cuenta con un marco normativo adecuado, gestión del conocimiento, sostenibilidad financiera y soporte operativo y técnico, con el fin de lograr desde el manejo adaptativo, el cumplimiento de los objetivos de conservación de las áreas protegidas del SINAP y su contribución a los objetivos de conservación del país.

Un Sistema Nacional de Áreas Protegidas equitativamente gestionado: si distribuye en la sociedad y de manera justa, los costos y los beneficios de la conservación de las áreas protegidas, considerando los contextos territoriales diferenciales donde se encuentran y las formas de gestión social e institucional, con el fin de promover estrategias de gobernanza incluyentes.

## **Principios del SINAP**

La conservación de la biodiversidad es estratégica para el bienestar de la nación y el planeta, al tiempo que es un factor de competitividad económica y social del país. Las contribuciones de la naturaleza, representadas en su biodiversidad y los servicios ecosistémicos que genera, soportan el desarrollo social, económico y cultural. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP es uno de los instrumentos de mayor relevancia para impulsar la conservación de la naturaleza, por lo que su establecimiento, desarrollo y funcionamiento se fundamenta en los siguientes principios y reglas (artículo 4 del Decreto 2372 de 2010)

- a) El SINAP y específicamente las áreas protegidas como elementos de éste, constituyen el elemento central para la conservación de la biodiversidad del país.

- b) Las áreas protegidas de las diferentes categorías de manejo que hacen parte del SINAP, deben someterse a acciones especiales de manejo encaminadas al logro de sus objetivos de conservación.
- c) El reconocimiento tanto de los cambios intrínsecos que sufren la biodiversidad, como de los producidos por causas externas a esta, implica que el SINAP debe ser flexible y su gestión debe ser adaptativa frente al cambio, sin detrimento del cumplimiento de los objetivos específicos de conservación.
- d) Para garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la nación, el ejercicio de las funciones relacionadas con el SINAP por las autoridades ambientales y las entidades territoriales, se enmarca dentro de los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en la Ley 99 de 1993.
- e) Es responsabilidad conjunta del Gobierno Nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, las entidades territoriales y los demás actores públicos y sociales involucrados en la gestión de las áreas protegidas del SINAP, la conservación y el manejo de dichas áreas de manera articulada. Los particulares, la academia y la sociedad civil en general, participarán y aportarán activamente a la conformación y desarrollo del SINAP, en ejercicio de sus derechos y en cumplimiento de sus deberes constitucionales.
- f) El esfuerzo del Estado para consolidar el SINAP, se complementará con el fomento de herramientas legales para la conservación en tierras de propiedad privada como una acción complementaria y articulada a la estrategia de conservación *in situ* del país. El Estado reconoce el fin público que se deriva de la implementación de estas herramientas y su aporte al cumplimiento de las metas de reducción de pérdida de la biodiversidad en terrenos de propiedad privada y al mejoramiento de los indicadores de sostenibilidad ambiental del país.

Adicionalmente, en el proceso de construcción de la política se identificaron los siguientes principios complementarios:

- a) La conservación de la naturaleza, en especial la diversidad biológica, es un propósito nacional. A esta aportan el SINAP y otras estrategias de conservación que constituyen una tarea conjunta del Estado y los particulares.
- b) El SINAP es multidimensional, comprende el espacio geográfico del cual forman parte las áreas, las formas de gobernanza como determinantes de la



designación, la planeación, el manejo y el ordenamiento y la efectividad en el logro de sus propósitos.

- c) La creación y gestión de las áreas protegidas es una prioridad en el territorio que debe involucrar y conciliar, como criterios de decisión, el contexto territorial y sus dinámicas ecológicas, sociales, económicas, culturales y políticas.
- d) La distribución de los costos y los beneficios generados por el establecimiento y gestión de las áreas protegidas debe ser justa y equitativa. La gestión del SINAP se basará en la no discriminación, la igualdad intergeneracional y de género, el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos humanos iguales e inalienables a todos los individuos, con especial atención a las poblaciones que allí habitan.
- e) La consolidación del SINAP exige la definición de políticas y marcos normativos claros y ampliamente difundidos, que desarrollen su visión estratégica de largo plazo y reconozcan las complejidades ecológicas, históricas, sociales y culturales diversas, presentes en los contextos territoriales.
- f) Para avanzar en la legitimidad del SINAP, el Estado promoverá el diseño e implementación de políticas y marcos normativos, así como la gestión de las áreas protegidas, la transparencia y el diálogo activo entre los actores institucionales y sociales, basado en información adecuada y suficiente, en la participación activa, en la rendición de cuentas y en la evaluación de la efectividad de la gestión de las áreas protegidas.
- g) El uso sostenible de la biodiversidad, en las áreas protegidas donde sea viable, es una estrategia que incentiva su conservación y genera beneficios sociales, culturales y económicos. El uso sostenible no puede lograrse sin medidas eficaces de conservación y bienestar de las poblaciones de fauna y flora silvestres.
- h) Las metas para el establecimiento de áreas protegidas deben maximizar la relación de costo beneficio entre la representatividad ecológica, la conectividad, la efectividad y la equidad en la gestión del sistema y la sinergia entre actores.

### **Subsistemas del SINAP**

El SINAP opera en las diferentes escalas de gestión del país (nacional, regional, departamental y local) con participación de muchos actores de diversos sectores involucrados

en la planificación, gestión y toma de decisiones relacionadas con el territorio y con las áreas protegidas.

A nivel subnacional, el SINAP está conformado por los Subsistemas Regionales de Áreas Protegidas – SIRAP definidos en el Decreto 2372 de 2010 (compilado por el Decreto 1076 del 2015), vinculando las áreas protegidas nacionales, regionales y locales, públicas o privadas existentes en las zonas que se determinan en la regionalización, a los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que los articulan.

Estos subsistemas funcionan como escenarios de coordinación regional entre los diferentes actores sociales e institucionales. El ámbito geográfico de los SIRAP es el referente para analizar vacíos de conservación de ecosistemas del país o de sus conjuntos característicos, así como para definir las prioridades de designación de áreas protegidas públicas regionales que complementan las prioridades definidas en la escala nacional, entre otras características (Niño, 2016).

A nivel nacional se reconocen los siguientes Subsistemas Regionales de Áreas Protegidas (Artículo 43 del Decreto 2372 de 2010):

1. Subsistema Regional de Áreas Protegidas del Caribe – SIRAP CARIBE
2. Subsistema Regional de Áreas Protegidas del Pacífico – SIRAP PACÍFICO
3. Subsistema Regional de Áreas Protegidas Andes Occidentales – SIRAP ANDES OCCIDENTALES
4. Subsistema Regional de Áreas Protegidas Andes Nororientales – SIRAP ANDES NORORIENTALES
5. Subsistema Regional de Áreas Protegidas de la Orinoquia – SIRAP ORINOQUIA
6. Subsistema Regional de Áreas Protegidas de la Amazonía – SIRAP AMAZONIA

De igual manera, se reconocen los Subsistemas Temáticos de Áreas Protegidas, que son el conjunto de áreas protegidas nacionales, regionales y locales, públicas o privadas existentes en las zonas que se determinen atendiendo a componentes temáticos que las reúnan bajo lógicas particulares de manejo, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan (artículo 8 del Decreto 2372 de 2010), reconociendo los siguientes:

1. Sistema de Parques Nacionales Naturales.
2. Sistema de Áreas Marinas Protegidas – SAMP.

3. Sistema Regional de Áreas Protegidas Del Eje Cafetero – EC.
4. Sistema Regional de Áreas Protegidas Del Macizo Colombiano.
5. Sistemas Departamentales de Áreas Protegidas (SIDAP).
6. Sistemas Municipales o Locales de Áreas Protegidas.

En este sistema (SINAP), el estado, la población civil y los sectores económicos en su conjunto deben desarrollar acciones que permitan avanzar en su consolidación como un sistema ecológicamente representativo, bien conectado, efectiva y equitativamente gestionado. Esto permitirá que a través del manejo efectivo de las áreas protegidas se contribuya a garantizar la preservación del patrimonio natural y cultural y la provisión de bienes y servicios ecosistémicos, los cuales son necesarios para el desarrollo socioeconómico del país y el bienestar de todos los colombianos.

#### 4. DIAGNÓSTICO

El fortalecimiento del Sistema de Áreas Protegidas (SINAP) requiere del cierre de algunas brechas persistentes, para que sus atributos: ser completo, ecológicamente representativo, efectiva y equitativamente gestionado, operen satisfactoriamente en conjunto. En esta sección, se reconocen las causas directas y subyacentes del riesgo de pérdida de naturaleza en las áreas protegidas que integran el SINAP, identificando los siguientes ejes **problemáticos: (1) insuficiente patrimonio natural** y cultural conservado en el SINAP, (2) baja conectividad de las áreas protegidas del SINAP en contextos terrestres y marinos más amplios, (3) baja efectividad de la gestión del SINAP y sus áreas protegidas e (4) inequitativa distribución de los costos y los **beneficios de la conservación de las áreas protegidas y del SINAP**, los cuales se profundizarán a continuación.

##### 4.1. Insuficiente patrimonio natural y cultural conservado en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP

Existe un insuficiente patrimonio natural y cultural conservado en el SINAP, que se ve reflejado en: 1) insuficiente definición de metas de conservación definidas para el SINAP que son insuficientes para ser efectivas, 2) la ausencia de ámbitos suficientes de gestión y gobernanza, 3) la baja correspondencia entre la creación de las áreas protegidas y las metas de conservación del país y 4) el incremento de los impulsores de degradación que afectan la viabilidad del SINAP y su resiliencia en el largo plazo, especialmente ante las dinámicas de cambio global y los altos niveles de incertidumbre.

##### ***Insuficiente definición de metas de conservación para el SINAP***

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas será ecológicamente representativo si se proponen y se alcanzan metas de conservación para todos los niveles de biodiversidad (Odum, 2016) y si además, estas áreas cuentan con la viabilidad de mantenerse integralmente en el largo plazo. En Colombia este conocimiento se ha desarrollado de manera más amplia en la escala de bioma y paisaje (IDEAM, 2017), mientras que el conocimiento para los niveles de comunidad, población y especies aún es incipiente. A nivel de especies, el conocimiento se queda marginado a los registros biológicos de algunos animales y plantas. Dentro del Sistema de Información Biológica - SIB para Colombia, se cuenta con un registro de 58.312 especies (SIB, 2020), pero de estas, solo cerca de 550 (0.94%; IAvH, 2020) tienen información que pueda ser usada para la construcción de metas específicas de conservación. Este porcentaje es muy bajo, especialmente si se tiene en cuenta que solo dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) se han reportado 19.228 especies (PNN, 2019). Por esta situación, el diseño de los 33 portafolios de conservación existentes (Minambiente, 2019) se centró en los ámbitos de paisajes, ecosistemas y comunidades, sin incorporar directamente otros niveles de biodiversidad como las especies, las poblaciones y los genes (DNP, 2010). Así, el conocimiento de los niveles de biodiversidad en nuestro país para la definición de metas de conservación en las áreas protegidas aún es bajo, lo que implica un riesgo de dejar sin protección elementos importantes de la naturaleza y exponer con ello los beneficios que la biodiversidad genera para la sociedad.

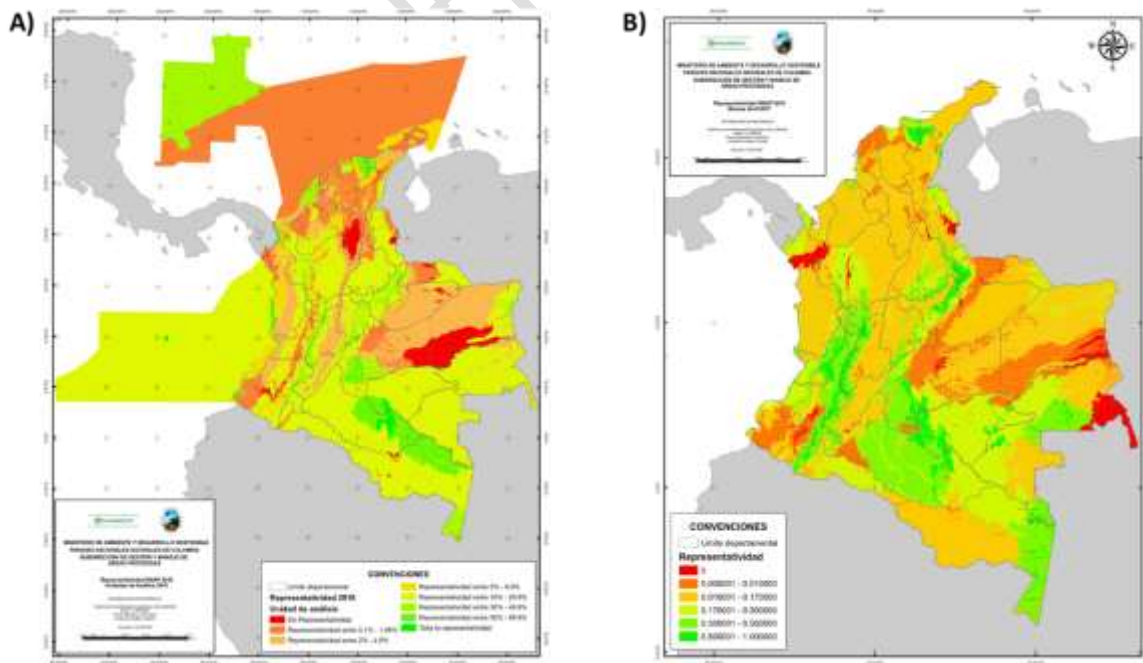


Figura 1. Mapa de representatividad ecológica dentro del SINAP para el año 2018. (fuente: Construcción PNN 2020), a partir de a) biomas a escala 1:500.000 (Fuente Andrade y Corzo et al. 2011), y b) biomas y Unidades Bióticas incorporadas en el mapa de ecosistemas continentales, costeros y marinos de Colombia, escala 1:100.000 (Fuente: IAvH, 2018).

De otra parte, el diseño de los portafolios de conservación ha sido soportado por el conocimiento científico, sin incorporar otras fuentes de conocimiento, como los saberes de las comunidades locales (en torno a la agrobiodiversidad y los sistemas de producción) y las cosmovisiones de los diversos grupos étnicos. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO, los conocimientos locales e indígenas hacen referencia al saber y a las habilidades (cosmogónicas) que han sido desarrolladas por sociedades con una larga historia de interacciones con el medio ambiente. Para las comunidades campesinas, negras e indígenas, el conocimiento establece la base para la toma de decisiones en aspectos fundamentales del día a día, así como de los planes de vida y modelos de desarrollo propios.

El Convenio sobre Diversidad Biológica - CDB busca proteger adecuadamente los conocimientos tradicionales asociados a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, tal como lo establece el Artículo 8<sup>6</sup>. En la misma dirección el Artículo 7, numeral 4 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, reafirma que en lo concerniente a la protección del conocimiento de los grupos étnicos: los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

Actualmente no existe una identificación de los sistemas de conocimiento asociados a los subsistemas del SINAP, por lo que ha sido insuficiente la vinculación de estos referentes en la estructuración de los 33 portafolios de prioridades de conservación existentes en Colombia, aun cuando la inclusión de saberes tradicionales y locales puede enriquecer el ejercicio de la conservación. De allí, que se identifique una *baja integración de los sistemas de conocimiento para la definición de metas de conservación*. Estos 33 portafolios de conservación, además, reflejan un proceso de concertación deficiente y están diseñados con metodologías, escalas y enfoques distintos que dificultan la identificación de los vacíos y las prioridades de conservación dentro de los Sistemas Nacional y Regionales de Áreas Protegidas (SINAP y SIRAP).

---

<sup>6</sup> "con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente".

Los aspectos evidenciados anteriormente dan cuenta que las metas de conservación para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del país resultan aún insuficientes, dejando por fuera niveles de biodiversidad fundamentales para la conservación de la naturaleza a diferentes escalas, así como formas de conocimiento que enriquecen, validan y hacen posible su cumplimiento en los diferentes territorios del país. Esta insuficiencia y falta de integralidad en las metas se presenta como una barrera para efectivamente avanzar en la protección del patrimonio natural y cultural conservado del SINAP.

### ***Insuficientes categorías de manejo de áreas protegidas del SINAP para la conservación del patrimonio natural y cultural***

Las categorías de manejo de áreas protegidas del SINAP que actualmente tienen soporte normativo, no son suficientes para la declaratoria de áreas protegidas locales ni para contemplar formas de gobernanza comunitarias, lo cual tiene impacto en la posibilidad de contar con nuevas áreas protegidas y actores que voluntariamente asuman la responsabilidad de su protección a largo plazo, integrando a los municipios o distritos y los territorios de grupos étnicos y/o de comunidades campesinas.

Esto es evidente en varias de las estrategias complementarias de conservación que comprenden 136 Sistemas Municipales/Locales de Áreas Protegidas y alrededor de 215 estrategias con ámbitos de gobernanza comunitaria (Grupo de trabajo del Proyecto Áreas Protegidas y otras medidas de conservación a nivel de gobiernos locales, 2019)<sup>7</sup>. También, fue señalado el documento CONPES 3680 del año 2010 que planteó la necesidad de revisar el sistema de categorías del SINAP, sin que se hubiera logrado desarrollar.

Se debe reconocer que en la actualidad los procesos de creación de áreas protegidas exigen no sólo la generación de información biofísica y socioeconómica que sustenten las decisiones de conservación, sino la construcción de apuestas colectivas frente a los objetivos de conservación, con acuerdos sociales e interinstitucionales y sectoriales, cada vez más cerca de la comprensión del territorio como un sistema socio ecológico en el que la salud de la naturaleza es resultado de la cultura y el manejo tradicional y viceversa. Por ello, contar con categorías que cubran los ámbitos de gestión local y abarque formas de gobernanza pública, privada, público-comunitaria y comunitaria, abrirá mayores y mejores alternativas para lograr cubrir los vacíos de conservación bajo esquemas de complementariedad y concurrencia.

### ***Insuficiente correspondencia entre la creación de áreas protegidas y las metas de conservación***

---

<sup>7</sup> Grupo de trabajo del Proyecto Áreas Protegidas y Otras Medidas de Conservación a nivel de gobiernos locales (2019). Sistemas municipales de áreas protegidas de Colombia. Documento aportado para la construcción del diagnóstico de la política del sistema nacional de áreas protegidas

En los Planes Nacionales de Desarrollo que se han ejecutado durante la última década, ha sido incluida la información que identifica los sitios prioritarios para la declaración de áreas protegidas en atención a las metas de conservación nacionales. No obstante, pocas metas planteadas en los 33 portafolios de prioridades de conservación de las autoridades ambientales regionales (Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible), fueron incorporadas en los instrumentos de planeación de las autoridades responsables de su declaratoria, lo que conduce a procesos de declaratoria de áreas protegidas que no responden a las prioridades de conservación a nivel nacional y regional.

Por lo anterior, se observa que en las áreas protegidas que han sido declaradas entre 2010 y 2018, la prioridad ha sido el nivel de biodiversidad a escala de biomas; y solo el 11 % (44 biomas) de aquellos con representatividad inferior al 17 % en la escala 1/100.000 (297 de 399 existentes), lograron aumentar su nivel de protección a un valor superior. Adicionalmente, de las 5.277.389,86 hectáreas que se declararon, tan solo un 28 % (1.495.593,72) corresponden a biomas con baja representatividad (PNN, Registro Único Nacional de Áreas Protegidas - RUNAP, 2021). Esto demuestra que la creación de nuevas áreas protegidas a partir de las metas de conservación es baja.

La baja correspondencia entre la declaración de nuevas áreas protegidas y las metas de conservación nacionales y regionales, dispersa los esfuerzos y recursos existentes para aumentar la protección del capital natural y cultural, y no permite avanzar ágilmente en la representatividad ecológica que el SINAP necesita.

### ***Aumento de los impulsores de degradación del patrimonio natural y cultural conservado en el SINAP***

Para lograr la conservación del patrimonio natural y cultural del país, no solo se requiere crear áreas protegidas y lograr metas de conservación, es necesario que estas se mantengan viables en el tiempo. Esto es cada vez más complejo ante escenarios de cambio climático globales, la incertidumbre en su desarrollo e intensidad, y su efecto sinérgico con otros impulsores de pérdida de la biodiversidad, como especies invasoras, uso insostenible de recursos, contaminación o cambios de uso del suelo.

A nivel global el impacto de las especies invasoras es cada vez más evidente, con un incremento en los reportes de su presencia y efecto, tanto en sistemas naturales como agrícolas (Gallardo et al., 2016). Las especies invasoras tienen diversos efectos en los ecosistemas naturales, modificando su estructura, función y productividad, pues desplazan las especies nativas afectando con ello dinámicas ecológicas, así como la prestación de servicios ambientales (Baptiste, 2014). Para Colombia, se han identificado aproximadamente 922 especies introducidas y trasplantadas (Baptiste, 2014). De estas, 96 han sido tipificadas como de alto riesgo de invasión, debido a sus características ecológicas, el impacto potencial

que pueden tener y la factibilidad de control. De este número de especies, tan solo 22 están oficialmente declaradas como invasoras por medio de las Resoluciones 0848 de 2008 (MAVDT 2008) y 0207 de 2010 (MAVDT, 2010).

Actualmente, dentro del SINAP se estima que se encuentran cerca de 15 especies invasoras, de las cuales no se conoce con claridad su estado poblacional, área de dispersión y magnitud de su impacto sobre los ecosistemas (Baptiste E., 2014). Aun así, el incremento de algunas de estas especies dentro del SPNN, representa un potencial efecto negativo en las especies o ecosistemas declarados Valor Objeto de Conservación (VOC). Un ejemplo, es el Pez León (*Pterois volitans*), registrado por primera vez en 2011 dentro de las áreas marinas del SPNN en el Caribe, incluido el PNN Corales de profundidad, con una dinámica de crecimiento poblacional similar a la que ocurre en ecosistemas terrestres, como consecuencia del incremento en la introducción, trasplante y traslocación de especies invasoras dentro y fuera de las áreas protegidas del SINAP.

Así mismo, las áreas protegidas han sido objeto de cambios como resultado del aumento en la intensidad de uso en su interior y en sus áreas adyacentes. A nivel global, se ha estimado que un 32.8 % de las áreas protegidas del mundo se encuentran bajo una intensa presión humana, comprometiendo sus valores de conservación (Jones et al., 2018). A nivel nacional, se desconoce de manera específica el efecto que estas actividades tienen en los paisajes, ecosistemas y especies. El SINAP cuenta con 1.168 áreas protegidas, en las cuales está permitido el uso sostenible de recursos naturales, ya sea por su categoría de manejo o por su traslape con territorios colectivos (RUNAP, 2020), que registran un 23.35 % de su superficie con algún nivel de transformación. Mientras que, en las áreas protegidas que tienen restringido el uso y aprovechamiento de recursos naturales, el 4.27 % de su extensión ha sido transformada (IDEAM, 2017).

Una forma de evaluar la efectividad de las acciones de conservación y el impacto de las actividades humanas es el índice de huella espacial humana (IEHU), que incluye diversos impulsores de pérdida de biodiversidad asociados a las actividades humanas como la densidad poblacional, el uso del suelo, la infraestructura, entre otras. Este índice señala dónde la intensidad del impacto humano ha sido más alta. Una comparación entre el SINAP del año 1993 y el del año 2009, muestra que el IEHU se ha incrementado muy levemente. Este indicador fluctúa en unidades entre 0 y 50, el promedio del cambio del valor para todo el SINAP entre 1993 y 2009 fue de 1.18, pasando de una media nacional de 2.06 a una de 3.24 (Venter, 2016). Este incremento fue mayor en las categorías de Parque Nacional Natural, Reservas Forestales Protectoras Nacionales, Reserva Natural y Vía Parque.

Además de las transformaciones del paisaje, que se hacen evidentes a través de las mediciones en los sistemas de información geográfica, existen usos no sostenibles de la naturaleza en las áreas protegidas que son difíciles de rastrear como la caza, pesca, tala,



uso subproductos del bosque, entre otros, cuyas dimensiones aún son desconocidas. Aun así, se estima que el efecto de estas actividades puede ser enorme, dado que altera la estructura, composición y función de los ecosistemas, pudiendo llevar alguna especie a la extinción, sin que sea claro cómo controlarlas, ya que, son la expresión de intereses económicos legales e ilegales muy considerables en los países tropicales (Vliet, 2014).

La resiliencia es un atributo intrínseco a todos los componentes de los sistemas ecológicos, que explica la capacidad que tiene un componente de un sistema para resistir a distintas perturbaciones y mantener sus características ecológicas, asegurando su función en el tiempo (Scheffer, 2015). La resiliencia de un ecosistema está ligada a su estado de conservación y a la interacción con los grupos humanos que hacen uso de ellos (Folke, 2010). Es debido a esta relación, que el uso sostenible y su articulación con el manejo efectivo, en ciertos contextos, podría contribuir a aumentar la resiliencia de los sistemas ecológicos. En ausencia de un manejo efectivo se generan disturbios que ni los ecosistemas ni las especies pueden resistir llevándolos a estados críticos de amenaza, en los cuales, puede haber pérdida de funciones o de características ecológicas claves.

La lista roja de ecosistemas de Colombia muestra que en el país más del 65 % de ecosistemas se encuentran bajo alguna categoría de amenaza y 20 ecosistemas (24.69 %) se encuentran en estado crítico (CR), principalmente biomas de ecosistemas secos (bosque seco tropical, desierto tropical, ecosistemas secos intra-zonales de los Andes), ecosistemas húmedos (principalmente en el Caribe y los Andes) y los bosques del piedemonte llanero. Así mismo, 18 ecosistemas (22.22 %) fueron catalogados como en peligro (EN) y 15 (18.52 %) han sido catalogados como vulnerables (VU). Dentro del SINAP, se encuentra cerca del 3 % del área de los ecosistemas en estado crítico (CR), 10 % de los catalogados como en peligro (EN) y 10 % de los que se encuentran como vulnerables (VU; Etter et al., 2017; Etter et al., 2018). Además, los ecosistemas y las especies también se han visto afectadas por los impactos de las actividades humanas. Dentro del SINAP, se registran un total de 2.250 especies que han sido evaluadas por la Unión Internacional de la Naturaleza para conocer su estado de conservación. Cerca de un 15 % de estas especies se encuentra en alguna de las categorías de amenaza (CR, EN, VU) y un 7 % carece de información suficiente para conocer su estado de conservación (IUCN, 2018).

Dentro de PNN, por medio del Análisis de Efectividad del Manejo de Áreas Protegidas con Participación Social (AEMAPPS ciclo 2016 y 2017), se evaluó la integridad ecológica a través del monitoreo de especies y ecosistemas. Este indicador permite conocer el estado de los objetivos de conservación de las áreas protegidas, y entender su capacidad de resiliencia. En 2018 se evaluaron 1.112 AP (92 %) del SINAP. Se observó que tan solo 90 (8 %) cuenta con un análisis de efectividad, siendo en su mayoría del SPNN. Así mismo, de las 59 áreas protegidas del SPNN que al 2017 habían realizado análisis de efectividad de largo plazo,

lo cual implicaba un análisis de integridad ecológica, un 16.95 % reportaron no tener un estado deseable, 11.86 % no contaban con la información para medir integridad y un 71.19 % reportaron tener una integridad deseable (PNN, 2017). El nivel de amenaza de especies y ecosistemas y el bajo nivel de integridad ecológica en las áreas protegidas evidencia una baja resiliencia de especies, poblaciones y ecosistemas dentro del SINAP.

Por último, se resalta que la distribución y el estado de la biodiversidad responde a los escenarios de cambio global. Uno de los principales efectos va a ser la migración de especies, que se verán en la necesidad de buscar las condiciones que requieren para la supervivencia y la reproducción, por lo que se estima que la abundancia y la funcionalidad de especies y ecosistemas se verán impactados (Pecl et al., 2017). A nivel internacional, la planificación de áreas protegidas ya está teniendo en cuenta estos escenarios con el fin de adaptarse y prevenir cambios en las áreas protegidas y sus objetos de conservación (Tanner-McAllister et al., 2017). Para Colombia, a causa de la imposibilidad de desplazamientos altitudinales, las especies podrían restringir sus rangos y podrían ocurrir extinciones. Entre los casos de estudio, se encuentra la reducción y aislamiento de anfibios en la Sierra Nevada de Santa Marta y posibles extinciones de cumbre en algunas especies de aves. De acuerdo con lo anterior, los ecosistemas andinos y las serranías relativamente aisladas y de baja elevación serían algunos de los más afectados (Forero-Medina, 2017).

Dentro del Sistema de Parques Nacionales se han adelantado esfuerzos para incluir procesos de investigación y líneas de trabajo, relacionadas con cambio climático en las distintas áreas protegidas. Actualmente se encuentran un total de 26 AP que han incluido variables de cambio climático dentro de sus portafolios de investigación. Para la región de los Andes occidentales, se han podido identificar 28 familias y especies de flora y fauna vulnerables al cambio climático. Estos esfuerzos si bien son claves aún son escasos, lo cual refleja un bajo conocimiento sobre los efectos del cambio global en ámbitos dinámicos, sobre los niveles de biodiversidad en las zonas de mayor vulnerabilidad del SINAP. Este hecho impide la planificación y toma de decisiones en las áreas protegidas con base en dichos escenarios de cambio.

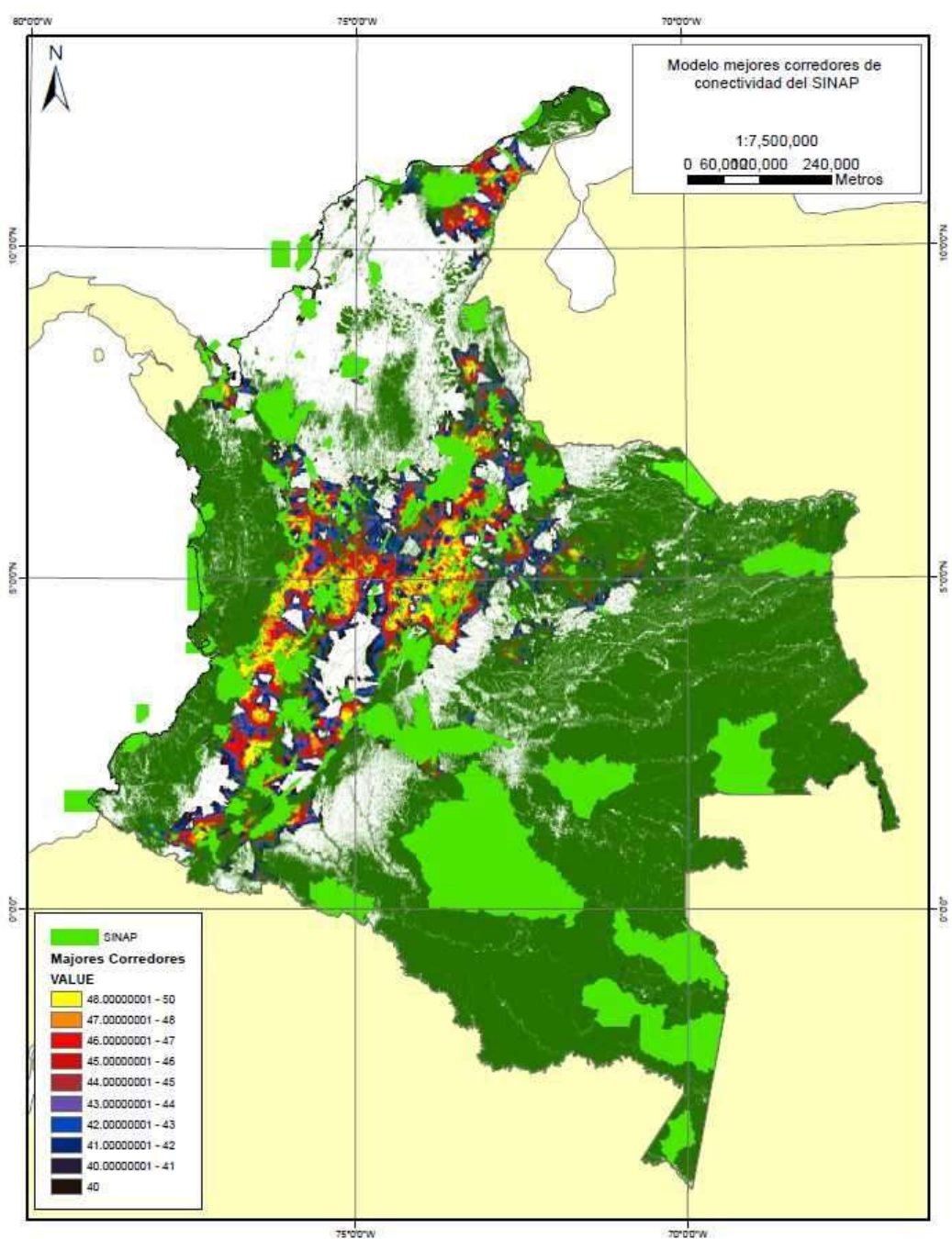
Por lo expresado, las tendencias de cambio global, el nivel de amenaza de especies y ecosistemas dentro del SINAP y el incremento de especies invasoras, reflejan un aumento en los impulsores de degradación del patrimonio natural y cultural conservado en el SINAP, aumentando así el riesgo sobre la integridad de las áreas protegidas, y con ello, su capacidad de lograr objetivos de conservación a largo plazo y brindar beneficios a las comunidades. Todo lo anterior, nos permite concluir que el patrimonio natural y cultural conservado en el SINAP es insuficiente. Es necesario establecer unas metas de conservación con información cualificada del ámbito de la biodiversidad y la cultura, y al mismo tiempo

adelantar procesos de declaratoria con dichos insumos en escenarios de incertidumbre y cambio ambiental global acelerado.

#### **4.2. Baja conectividad de las áreas protegidas del SINAP en paisajes terrestres y marinos más amplios**

En el contexto de la política, la conectividad se entiende como la integración de las áreas protegidas, y sus procesos ecológicos naturales dentro de paisajes terrestres y marinos más amplios, es decir integrados de manera adecuada con los territorios. Esta integración debe facilitar los flujos ecológicos proporcionando las condiciones para el mantenimiento de la biodiversidad en el largo plazo. No obstante, los paisajes donde se encuentran las áreas protegidas, especialmente los localizados en los Andes, sus valles interandinos, el piedemonte orinocense y amazónico, el Caribe, el Pacífico caucano y nariñense y el arco noroccidental de la Amazonía, se encuentran bajo dinámicas de transformación generadas por diversos impulsores de pérdida de biodiversidad. Situación que se ve agravada por la ausencia de un manejo integral de dichos paisajes y el poco conocimiento de la sociedad en general, sobre la importancia de la conservación de la naturaleza para el bienestar humano.

Todo lo anterior dificulta la necesaria integración de las áreas protegidas con su entorno para mantener su viabilidad a largo plazo, lo cual se hace evidente en el análisis realizado por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH) para el Reporte de Estado y Tendencia de la Biodiversidad continental de Colombia (Areiza A., 2019), donde se indica que el 58 % de las áreas protegidas no estén conectadas estructuralmente (físicamente), como muestra de la baja conectividad del Sistema. Sin embargo, es importante resaltar del mismo estudio, que el 21 % de la conectividad del SINAP es aportada por las áreas protegidas regionales y locales que tan solo representan el 13 % de la superficie del Sistema. Adicionalmente, los resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades afrodescendientes albergan en la actualidad el 57 % del remanente de los ecosistemas catalogados como Críticos (CR) y el 31 % de los En Peligro (EN), lo cual implica que estos territorios están llamados a jugar un papel importante en la gestión de su conservación (Etter A., 2018), y muy especialmente para el mantenimiento de la conectividad del SINAP en la Amazonia y Pacífico colombianos (Mapa 1).



Mapa 1. Modelo mejores corredores de conectividad SINAP  
 Fuente: Areiza, A., Corzo, G., Castillo, S., Matallana, C. y C.A. Correa Ayram. (2018). Áreas protegidas regionales y reservas privadas: las protagonistas de las últimas décadas. En Moreno, L. A, Andrade, G. I. y Gómez, M.F. (Eds.). 2019. Biodiversidad 2018. Estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D. C., Colombia.

En la construcción participativa de los insumos para la política, se señaló que las estrategias de conservación *in situ* están débilmente integradas en sus contextos territoriales, lo cual se explica por el bajo reconocimiento, valoración y vinculación de estas en los procesos de planeación y ordenamiento territorial, a pesar de su aporte al desarrollo. Además, se genera también por la baja o nula armonización entre los instrumentos de planeación de las entidades ambientales, y de los sectores en los diferentes niveles de gestión, incluyendo los planes de manejo de las áreas protegidas.

***Alta transformación de los paisajes que contienen a las áreas protegidas, especialmente en las regiones de los Andes, valles interandinos, piedemontes orinocense y amazónico, el Caribe, Costa Pacífica, caucana y nariñense, y el arco noroccidental de la Amazonía***

La conectividad de las áreas protegidas del SINAP en paisajes terrestres y marinos más amplios se ve afectada por diferentes impulsores de pérdida de la diversidad biológica. En el Sexto informe de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica se destacan: la ganadería extensiva, minería, especies introducidas, expansión urbana, cultivos de uso ilícito, el cambio climático y la contaminación por macro y microplásticos (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Cancillería colombiana, 2019). A continuación, se presenta una síntesis del análisis por región:

En la Amazonía, el Instituto Sinchi adelantó en el marco del proyecto "*Conservación de Bosques y Sostenibilidad en el Corazón de la Amazonia*", un ejercicio de conectividad ecológica del paisaje amazónico colombiano a escala regional. Tomaron como áreas núcleo aquellas coberturas naturales al interior de las áreas protegidas y resguardos indígenas. Los resultados de este análisis muestran que el sistema de áreas núcleo identificado corresponde al 74,4 % del área total de las coberturas naturales en la Amazonía colombiana para el año 2016 (matriz dominante), y que debido a la transformación generalizada del entorno por la actividad humana en el extremo noroccidental de la región (Piedemonte amazónico) y en otros sectores (Calamar-Miraflores, Barranco Mina), el flujo de organismos se concentra en delgados corredores entre pequeñas áreas núcleo que fueron allí identificadas que corresponde a 15 de las 21 de toda la región (Molina Eduardo, 2018).

Para la región de la Orinoquía, WWF Colombia realizó un ejercicio de Estructura Ecológica, en el que se observó que las áreas núcleo (áreas protegidas de conservación estricta y las que permiten uso sostenible) están situadas principalmente hacia las zonas transicionales entre la Orinoquía, la Amazonia y los Andes y en la frontera con Venezuela, además de algunos sectores de la altillanura, que en conjunto ocupan cerca de 11,6 millones de hectáreas, que corresponden a una tercera parte del área de la cuenca. Los flujos ecológicos entre estas áreas núcleo se propician a través de corredores de conectividad, principalmente asociados al complejo de páramos en la cordillera, a los bosques inundables

en la transición a la Amazonia y a las sabanas naturales en la frontera nororiental y oriental con Venezuela (Prüsmann Johanna, 2020).

El proyecto "*Implementación del enfoque de conectividades socio-ecosistémicas para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad de la región Caribe de Colombia*" realizó el análisis de conectividad entre las áreas protegidas del SIRAP Caribe, tomando criterios estructurales (matriz de resistencia del paisaje), funcionales (teoría de circuitos) y de gestión (oportunidades y sinergias), que permitieron definir prioridades de conectividad para el Caribe colombiano y prioridades de gestión territorial en términos de protección, rehabilitación, recuperación, restauración ecológica, uso múltiple y usos complementarios. (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO, 2018).

Al respecto se encontró, para los ecosistemas marinos y costeros y sus servicios ecosistémicos, la disponibilidad de información en cuanto a la conectividad es escasa y propone retos de investigación mayores que en los ecosistemas terrestres. Se han identificado entre las causas y tensores de cambios de estos ecosistemas: el aprovechamiento de recursos pesqueros, las fuentes terrestres de contaminación al mar, la falta de saneamiento básico en las poblaciones costeras, y la descarga de ríos con contenido de microalgas potencialmente nocivas (Sistema de Información Ambiental de Colombia, 2020). Las aproximaciones para tener una definición de la conectividad marina y cómo evaluarla son escasas. Se dificulta llegar a ella por el desconocimiento del efecto de las actividades humanas en la movilidad de especies y los flujos de servicios ecosistémicos en estos ambientes, y cómo esto afecta tanto a las áreas protegidas marino-costeras, como a las regiones.

Por lo anterior, se considera insuficiente el desarrollo de modelos regionales de conectividad con metodologías estandarizadas y comparables, que orienten el manejo integral de las áreas protegidas a escala de paisaje, y la articulación con los procesos de ordenamiento del territorio.

De otra parte, se observa que el impacto de impulsores de pérdida de biodiversidad reflejado entre otros en las tendencias de deforestación, son mayores en las zonas adyacentes a las áreas protegidas, especialmente en aquellas de categorías restrictivas (Leberger, 2020) y a los territorios de comunidades étnicas (Higuera, 2019), lo cual produce un aislamiento ecológico de algunas áreas protegidas, especialmente en el Caribe y en los Andes colombianos, que puede generar declive poblacional de especies y degradación de hábitat naturales y los servicios ecosistémicos asociados. La actualización de la Lista Roja de ecosistemas terrestres de Colombia muestra que, durante los últimos 50 años, ha habido una reducción del 35 % de la conectividad biótica original (Etter A., 2018), cuyos efectos no han sido valorados, por lo que estos análisis no han permeado las decisiones de ordenamiento territorial y planeación sectorial, ni la aplicación de herramientas de manejo del paisaje adecuadas.

Esta situación evidencia el débil manejo integral de los paisajes en los que se encuentran las áreas protegidas, dado que no ha sido posible reducir las dinámicas de transformación y pérdida de biodiversidad y conflictos socioambientales asociados. Por ello, la gestión del SINAP debe apuntar a mejorar la resiliencia del Sistema, promoviendo una transición hacia la conservación y uso sostenible de los ecosistemas, por parte de los actores públicos, privados y comunitarios que interactúan con ellos.

Otra explicación a los elevados niveles de transformación por fuera de las áreas protegidas, es la creencia equivocada de que solo es suficiente conservar lo que está en su interior para mantener la naturaleza en el largo plazo, evidenciando un desconocimiento general de la necesidad de articularlas en espacios más amplios para garantizar flujos ecológicos, así como con otras estrategias de conservación. Esto es crucial abordarlo en la configuración y gestión de los diferentes subsistemas de áreas protegidas (Castillo, 2020), así como en el desarrollo de estrategias de comunicación dirigidas a diferentes públicos, procurando lenguajes claros para comprender el rol de las áreas protegidas, sus interacciones, sus beneficios y cómo contribuir a su conservación.

### ***Débil integración de las áreas protegidas y de otras estrategias de conservación a su contexto territorial***

De los 81 ecosistemas analizados en la actualización de la Lista Roja de ecosistemas terrestres de Colombia, de acuerdo con los criterios desarrollados por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN, 2018), 25 % fueron clasificados en Estado Crítico (CR), 22 % fueron catalogados como En Peligro (EN) y el 18.5 % se incluyeron como Vulnerables (VU). La degradación del suelo por erosión le otorga un grado de amenaza a más del 80 % de los ecosistemas en estado Vulnerable (VU). La evaluación final muestra una distribución de ecosistemas críticos en todas las regiones del país, principalmente en el Caribe y los Andes. En estas dos regiones casi la totalidad de los ecosistemas están al menos en categoría Vulnerable (VU) (IUCN, 2018).

El análisis encontró que para los ecosistemas catalogados como Críticos (CR), la degradación del suelo por erosión, el riesgo de incendios y los proyectos de infraestructura son amenazas que afectan a la mayor parte de estos ecosistemas. La degradación del suelo por erosión es un proceso que enfrentan cerca del 100 % de los ecosistemas de categoría En Peligro (EN). De estos ecosistemas amenazados se encuentran en el SINAP únicamente el 4 % de los ecosistemas clasificados en la categoría Críticos (CR), el 5 % de la categoría En Peligro (EN) y el 14 % de la categoría Vulnerables (VU). Las áreas propuestas para la ampliación del SINAP que actualmente están en proceso, incluyen el 2 % de los ecosistemas que están en categoría CR, 5 % EN y 4 % VU (Etter A., 2018).

El impacto de impulsores de pérdida o de transformación se ha podido evidenciar, además, con el estudio de la dinámica de cambio en la Huella Espacial Humana en Colombia, adelantado por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt y la Pontificia Universidad Javeriana. Este estudio reveló que para el 2015, el 65 % del territorio nacional estaba bajo algún grado de impacto humano. En la valoración realizada el índice usó una escala de valores de huella humana de 0 a 100, donde 0 es sin ningún impacto y 100 es totalmente transformado. Se encontró que en los Andes el área total con valores por encima de 60 creció del 11,5% en 1970 al 20% en el 2015 principalmente por los procesos de deforestación en el Catatumbo, la Serranía de San Lucas y en Paramillo (Correa C., 2020).

Adicionalmente, el IDEAM (2020) reportó una superficie deforestada para 2019 de 158.894 hectáreas (ha). En el SPNN el área deforestada correspondió a 11.636 ha. debido a la praderización, los cultivos de uso ilícito, malas prácticas de ganadería extensiva, la extracción ilícita de minerales, infraestructura de transporte no planificada, la ampliación de la frontera agrícola en áreas no permitidas y la tala ilegal (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM, 2020).

Las áreas con uso y transformación en la Orinoquía ocupan una extensión cercana a 2,3 millones de hectáreas que corresponden al 6,6 % de la superficie de la cuenca del Orinoco, las cuales se ubican principalmente en el piedemonte y la altillanura (Prüsmann Johanna, 2020). La región Caribe presenta ecosistemas altamente transformados, en especial los bosques, donde en 2018 el área deforestada fue de 11.367 ha. y en 2019 de 12.791 ha., principalmente en los Montes de María, la Sierra Nevada de Santa Marta y estribaciones de la Serranía de San Lucas. En general, la región Caribe evidencia un paisaje altamente intervenido, aunque aún mantiene remanentes significativos de coberturas naturales, principalmente en la zona sur de la región (José F González-Maya\*, 2013).

De igual manera, se ha reportado una pérdida de bosques en la Amazonía de 3.580 km<sup>2</sup>; superficie que se transformó principalmente a pastizales (41,2 %), bosques fragmentados (29,8 %), vegetación secundaria (16,0 %) y a otras coberturas como zonas urbanas, mosaicos, estanques o cultivos. Las mayores pérdidas de bosque se presentaron en tres figuras legales del territorio: Áreas de sustracción de Reservas Forestales de Ley 2 de 1959, Reserva Forestal de la Amazonia (Ley 2ª de 1959) y Distrito de Manejo Integrado, con porcentajes de 28,37 %, 27,12 % y 19,29 %, respectivamente (Murcia U., 2016).

Los anteriores datos se complementan con el reporte de deforestación del IDEAM para el 2019, en el cual, para los años 2018 y 2019 en la región amazónica se registró un acumulado de 236.432 ha. deforestadas principalmente al sur del departamento del Meta, Guaviare y Caquetá (arco noroccidental). (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM, 2020).



Específicamente para las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el quinto análisis de monitoreo de coberturas de la tierra, correspondiente al periodo 2012-2017, muestra que este sistema enfrenta presiones que ponen en riesgo la riqueza natural en 14 de sus áreas protegidas continentales, al evidenciar afectaciones en más del 10 % de su extensión (Latorre J.P., 2017).

Estos diferentes análisis y estudios evidencian que el impacto de los impulsores de pérdida de biodiversidad se materializa en una alta transformación de los paisajes que contienen a las áreas protegidas, especialmente en los Andes, sus valles interandinos y piedemontes orinoquense y amazónico, el Caribe, el Pacífico caucano y nariñense y el arco noroccidental de la Amazonía.

Por otra parte, la conectividad del SINAP requiere que los procesos de planeación y de ordenamiento a escalas municipales, departamentales y regionales reconozcan, valoren y promuevan las diferentes estrategias de conservación *in situ* (incluidas las áreas protegidas), como elementos focales de sus estructuras ecológicas y que según la UICN hacen parte de las Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN) para abordar de manera decisiva múltiples crisis de sostenibilidad, incluidas la adaptación y mitigación del cambio climático, la reducción del riesgo de desastres, la degradación y pérdida de biodiversidad, la salud humana, el desarrollo socioeconómico, la seguridad alimentaria y la seguridad hídrica. (Unión para la Conservación de la Naturaleza, 2020)

Adicionalmente, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 identifican vacíos que demuestran el bajo reconocimiento, valoración y promoción de las estrategias de conservación *in situ* en los procesos de planeación y ordenamiento. Así mismo se evidencia el bajo conocimiento de su aporte al desarrollo, derivado de la inexistencia de lineamientos para que las autoridades ambientales regionales y los entes territoriales definan su respectiva estructura ecológica principal, la ausencia de reglamentación para los planes de ordenamiento departamental, la desactualización de la mayoría de los planes de ordenamiento territorial y las fuertes deficiencias en información e incorporación de estudios básicos en dichos instrumentos (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

En este mismo sentido se observa que los paisajes relacionados con las estrategias de conservación *in situ* son objeto de planeación, ordenamiento y gestión, mediante una multiplicidad de instrumentos a diferentes escalas, entre los que se encuentran: los planes estratégicos de macrocuencas, los modelos de ordenamiento territorial regionales (MOTR), los planes de adaptación y mitigación al cambio climático, los planes de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), de las áreas metropolitanas y de las zonas de integración fronteriza, los planes de gestión ambiental regional (PGAR), los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) y de Unidades Ambientales Costeras (POMIUC), los Planes de Desarrollo Departamentales (PDD) y de Ordenamiento

Departamentales (POD), los planes de manejo de ecosistemas estratégicos y de las áreas protegidas, los Planes de Desarrollo Municipales (PDM) y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), los planes de etnodesarrollo de los consejos comunitarios de comunidades negras, los planes de vida de pueblos indígenas, los planes de desarrollo sostenible de las zonas de reserva campesina, las unidades de planificación rural, los planes de manejo ambiental de los proyectos sectoriales licenciables, entre otros, sin que estén debidamente articulados.

Esta gran cantidad de instrumentos tendrían que estar armonizados con el fin de reducir los conflictos territoriales y/o sociambientales derivados de su implementación, haciendo posible un mayor impacto de las acciones no solo por la disminución de tensiones entre actores e intereses, sino por las sinergias que se pueden lograr desde su articulación. No obstante, la situación identificada en las Bases del PND 2018-2022 muestra una deficiente armonización entre la planeación para el desarrollo y la planeación para el ordenamiento territorial, y plantea como un compromiso del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adelantar una estrategia de armonización de políticas, trámites, permisos, normas, instrumentos de planeación y ordenamiento territorial y sus arreglos institucionales para mejorar el desempeño ambiental, sectorial y territorial (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Por otra parte, 741 municipios, es decir, el 64 % de estos entes territoriales y de áreas no municipalizadas, tienen según datos del RUNAP a marzo de 2020 presencia de áreas protegidas. Sin embargo, no existe un inventario oficial en el país de Otras Medidas Efectivas de Conservación *in situ* o Basadas en Áreas (OMEC), lo que limita igualmente que estas medidas puedan igualmente ser integradas en los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial.

En síntesis se observa que la baja armonización de los diferentes instrumentos de planeación y ordenamiento territorial, que resultan de procesos en los diferentes niveles de gestión, incluyendo los instrumentos de manejo de las áreas protegidas y demás instrumentos ambientales, plantean un enorme desafío en la gestión de conservación, ya que involucran un abanico amplio y diverso de actores con intereses y visiones no necesariamente concurrentes, como son: autoridades nacionales, regionales, departamentales, municipales, étnicas, organizaciones de base y gremios.

#### **4.3. Baja efectividad en la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y sus Áreas Protegidas**

Esta causa asociada con el atributo del SINAP de ser efectivamente gestionado, aborda varios aspectos que inciden en otros atributos del Sistema y afectan los diferentes ámbitos de gestión como son: la gobernanza, la planeación, la financiación, la institucionalidad y la gestión del conocimiento que, si bien han logrado algunos avances, todavía revelan

importantes desafíos de cara a lograr una consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

***Baja gobernanza en la gestión incluyente y corresponsable de las áreas protegidas y diferentes ámbitos de gestión del SINAP con un enfoque de justicia y de derechos***

La primera causa asociada a la baja efectividad en la gestión del SINAP y sus áreas protegidas es la baja gobernanza (pública, privada, compartida y comunitaria) en la gestión incluyente y corresponsable de las áreas protegidas y diferentes ámbitos de gestión del SINAP (supranacional, nacional, regional y local) con un enfoque de justicia y de derechos. Sobre esta causa subyacen otras que se relacionan con la baja eficiencia de la estructura actual del SINAP en sus diferentes ámbitos de gestión, en su completitud, conocimiento, relaciones y funcionalidad; la insuficiente participación efectiva de todos los actores estratégicos en las instancias de los diferentes ámbitos de gestión del SINAP bajo los principios de legitimidad, transparencia y enfoque de género e intergeneracional; los insuficientes arreglos de gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión del SINAP que involucren a los actores en la toma de decisiones desde una perspectiva de corresponsabilidad, equidad, reconocimiento de la diversidad cultural, respeto y complementariedad; la débil comunicación y educación entre actores del SINAP; la baja incorporación de los contenidos estratégicos del SINAP en los PRAES, planes de estudio, proyectos educativos, CIDEAS u otros espacios académicos en el marco de la estrategia de comunicación y educación del SINAP; y la baja generación de formación y fortalecimiento de capacidades en los diferentes actores para la consolidación de la buena gobernanza. A continuación, se describen cada una de ellas.

Uno de los aspectos relevantes para la efectividad de la gestión del sistema en sus diferentes ámbitos es la gobernanza. Su logro depende en gran medida de una adecuada estructura del SINAP. Actualmente el sistema cuenta con una estructura para el proceso de coordinación del SINAP en cabeza del Consejo Nacional de Áreas Protegidas -CONAP y representación de cada uno de los subsistemas regionales y temáticos de áreas protegidas. Al respecto, como resultado del conocimiento de expertos y diferentes actores del sistema, se identifica que la estructura del SINAP, aunque cuenta con avances en su definición, su compleja adecuación aún no desarrolla todos los elementos constitutivos necesarios para abordar los desafíos que precisa la gestión en sus diferentes ámbitos, donde además existen fraccionamientos en las relaciones desde las diferentes dimensiones (institucional, socio económica, jurídica, cultural y financiera) donde aún es débil la incidencia de las diferentes escalas para la toma de decisiones; por lo que se infiere que es baja la eficiencia de la estructura actual del SINAP en sus diferentes ámbitos de gestión, en su completitud, conocimiento, relaciones y funcionalidad.

La participación y los arreglos de gobernanza se constituyen como elementos estructurales que permiten dinamizar procesos para el desarrollo de los atributos del SINAP. Si bien se presentan importantes avances, aún es insuficiente la participación efectiva de todos los actores estratégicos en las instancias de los diferentes ámbitos de gestión<sup>8</sup> para la consolidación del SINAP. Por otro lado, no

---

<sup>8</sup> Consejo Nacional de Áreas Protegidas -CONAP, Subsistemas Regionales y temáticos de áreas, SIDAP, SILAP/SIMAP y el nivel de área protegida. Incluye también los escenarios de gestión transfronterizos.

existen datos consolidados sobre la incidencia de los diferentes actores a partir de sus arreglos de gobernanza o mecanismos de relacionamiento en la toma de decisiones de los diferentes ámbitos de gestión del SINAP; sin embargo, para el nivel de área protegida se tienen datos del SPNN, en donde solo el 36% de las áreas del sistema cuenta con escenarios de gobernanza favorable (PNN, 2016). En parte, esta debilidad se atribuye a la baja generación de capacidades de los actores estratégicos para el fortalecimiento de los diferentes arreglos y esquemas de gobernanza.

Por otra parte, aunque desde los diferentes subsistemas de áreas protegidas existen avances en materia de estrategias de comunicación participativa, no existen datos que consoliden su impacto a nivel de sistema. En cuanto a la incorporación de contenidos del SINAP en proyectos ambientales escolares, si bien estos incluyen aspectos ambientales, no incorporan de manera explícita temas asociados a áreas protegidas y su conservación.

Por los aspectos anteriormente mencionados, se concluye que es baja la gobernanza (pública, privada, compartida y comunitaria) en la gestión incluyente y corresponsable de las áreas protegidas y diferentes ámbitos de gestión del SINAP (supranacional, nacional, regional y local) con un enfoque diferencial, de justicia y de derechos.

### ***Débil planificación del manejo de las áreas protegidas y del sistema***

El siguiente aspecto analizado fue la planificación, la evaluación y el seguimiento a nivel del área protegida y del sistema en su conjunto, revisando su incidencia en el logro de la gestión efectiva.

A nivel del área protegida, el instrumento de planeación<sup>9</sup> contiene los elementos que orientan el ordenamiento y el régimen de usos. De acuerdo con datos a Julio 2020 (RUNAP, 2020), de 1343 áreas protegidas solamente 116 cuentan con el proceso de planificación completo que involucra la adopción y ejecución del correspondiente instrumento, lo que corresponde al 57% del territorio protegido en el SINAP, el cual equivale a 17´878.619.

Distintas situaciones se identifican como causantes de la insuficiente planeación del manejo de las áreas protegidas, tales como limitaciones técnicas, institucionales, normativas y financieras, retos sobre la participación y coordinación entre los actores, así como la falta de enfoques metodológicos que integren la planeación y la medición de la efectividad en la gestión (Documento de Cooperación Técnica Proyecto GEF/SINAP. 2016. BID).

En relación con el seguimiento y evaluación de la gestión, el 92% de las áreas protegidas del SINAP, equivalentes a 1.022 áreas, no ha analizado su efectividad de su gestión frente al logro de los objetivos de conservación (PNN, 2018). Aquellas áreas que evalúan la efectividad del manejo, ven limitada esta tarea por la disponibilidad de la información resultado de un monitoreo sistemático, lo que resta objetividad en los análisis.

---

<sup>9</sup> La denominación de instrumento de planificación se refiere a planes de manejo, Régimen especial de manejo (REM) en el caso de las áreas protegidas del SPNN en situación de traslape con Resguardos indígenas.

Actualmente, se cuentan con herramientas para analizar la efectividad del manejo de las áreas protegidas, una está dirigida hacia las áreas del SPNN denominada “Análisis de Efectividad de Manejo de Áreas Protegidas con Participación Social” – AEMAPPS- y la otra corresponde a las demás categorías del SINAP.

Lo anterior está directamente relacionado con la baja disponibilidad de lineamientos técnicos para la planificación, generando que sea insuficiente el número de áreas protegidas que desarrollan el proceso de planificación del manejo, donde es baja la efectividad basada en monitoreo y seguimiento del manejo de las áreas protegidas.

A nivel del sistema, el SINAP cuenta con cinco de los seis<sup>10</sup> subsistemas regionales de áreas protegidas y con cuatro subsistemas temáticos<sup>11</sup> (GEF SINAP. (2020), los cuales han avanzado en procesos diferenciales de planificación que se consolidan en un instrumento, reafirmando lo mencionado en la gobernanza, respecto que aún no se cuenta con todos los elementos constitutivos del sistema. Así mismo se cuenta con 23 sistemas departamentales de áreas protegidas y 141 sistemas municipales o locales de áreas protegidas sobre los que no se conoce avances en los procesos de planificación. Esta situación constituye una oportunidad para formular o actualizar cada 10 años los instrumentos a partir de esta Política pública; sin embargo, es insuficiente el número de subsistemas con planes de acción adoptados y vigentes en ejecución.

Por otra parte, la planificación del sistema en su conjunto se realiza en diversas escalas<sup>12</sup> y a partir de instrumentos que no se encuentran alienados temporalmente. Al avanzar en la revisión de su contenido, la estructura de los instrumentos no guarda una relación armónica a nivel de objetivos e intervenciones y acciones estratégicas que complementen de manera sinérgica la escala local y regional con las prioridades nacionales, lo cual evidencia una baja articulación de los instrumentos de planeación en los diferentes ámbitos de gestión del sistema que aporten al cumplimiento de las metas del ámbito de gestión mayor.

En cuanto a la efectividad del sistema y los subsistemas, a pesar de que el CONPES 3680 de 2010 recomendó generar y aplicar una metodología para tal fin, la misma se diseñó y aplicó en una oportunidad para el SPNN (Ospina Moreno et al ., 2020) y aún no ha sido implementada para el SINAP ni los subsistemas. No obstante, en otros ámbitos de gestión se avanzó en analizar la efectividad del manejo para los SIDAP Risaralda y Antioquia y para el Subsistema de Áreas Marinas Protegidas – SAMP. Esta situación evidencia una baja implementación de evaluaciones de seguimiento y retroalimentación a la gestión de los

---

<sup>10</sup> Caribe, Pacífico, Andes Occidentales, Andes Nororientales, Orinoquia y pendiente Amazonía para su conformación. (citar 1076 de 2015)

<sup>11</sup> Macizo Colombiano, Eje Cafetero, SAMP y SPNN. (citar documento diagnóstico)

<sup>12</sup> Nacional, Regional, Departamental y Local (Municipal).

diferentes ámbitos, lo cual, aunado a la débil gobernanza y a la baja articulación de los instrumentos de planificación, mencionados anteriormente, reflejan una baja efectividad de los sistemas de áreas protegidas basada en monitoreo y seguimiento. En este sentido, es evidente que resulta débil la planificación del manejo de las áreas protegidas y del sistema.

### *Débil financiación del SINAP*

Otro de los factores que inciden en la efectividad es la financiación, donde la gestión del SINAP implica roles y responsabilidades en cabeza de los múltiples actores que de él forman parte. Los actores institucionales en el nivel nacional y territorial, la academia, los pueblos indígenas, el pueblo negro, las comunidades campesinas y locales, las organizaciones no gubernamentales, los sectores productivos y en general los actores de la sociedad civil, a partir de distintos arreglos y formas de gobernanza, están vinculados directamente a la gestión de conservación de los territorios donde están designadas las áreas protegidas del SINAP. La reivindicación de derechos asociados a la participación en la toma de decisiones se acompaña de la asunción de deberes en la ejecución de acciones de conservación, que se reflejan directamente en aportes a su financiación. Sin embargo, para muchos de ellos es baja la identificación de su rol y por tanto su responsabilidad en la financiación del SINAP.

La gestión del sistema de áreas protegidas implica la inversión de recursos públicos y privados para el manejo de las áreas. A nivel nacional se cuenta con un estimativo acerca del gasto público en biodiversidad<sup>13</sup>. Para el caso del SINAP, la información consolidada de gasto público sólo da cuenta del SPNN y no incluye los recursos invertidos por otras entidades públicas, como las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las entidades territoriales o entidades de otros sectores productivos, como turismo, el sector marítimo, ciencia, entre otros. Respecto al gasto de actores privados, no se cuenta con información histórica.

Al analizar las cifras históricas del Presupuesto General de la Nación (PGN) destinado para el Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, se evidencia que el porcentaje de participación del mismo alcanza el 0,3% del total y que dentro de esta cifra los recursos asignados al SINAP representan cerca de una décima parte, es decir, el 11 % en promedio del presupuesto del sector. La mayor participación se dio en el año 2015 (0,34%) y a partir de ahí ha presentado una progresiva disminución. **“Cifras que resultan ínfimas si se tiene en cuenta que se trata de la preservación y conservación de áreas naturales estratégicas para la conservación de la biodiversidad del país, una de sus mayores riquezas. Estos resultados configuran una de las principales causas para que el SINAP presente un bajo nivel de efectividad en su gestión (PNN, 2018).** En las Figuras 4 y 5 se aprecia el comportamiento

---

<sup>13</sup> 0,4% del PGN. Fuente: BIOFIN

de los recursos del PGN y las correspondientes asignaciones para el Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible y para Parques Nacionales Naturales.

Respecto al gasto de inversión que las autoridades ambientales hacen para la gestión de las áreas protegidas regionales, se cuenta con información a 2012, donde la Contraloría General de la República realizó una evaluación a partir de los datos de 32 corporaciones, donde la inversión reportada en la vigencia 2011 alcanzó \$14.407 millones. Por tanto, el gasto medio por unidad de superficie durante la vigencia 2011 fue de \$1844 ha. En 2012 registró un incremento del 27,3% para situarse en \$2349/ha.

Debido a lo anterior, donde la información del gasto público aún no está disponible para la totalidad del SINAP en vigencias recientes, y no se cuenta con la información del gasto privado, se concluye que es insuficiente el conocimiento del gasto público y privado de las áreas protegidas.

Los recursos requeridos para la gestión y manejo del SINAP, es una de las variables para la identificación de su brecha financiera. Existen algunos análisis de brechas financieras (Tabla 4), bajo diferentes enfoques metodológicos; sin embargo, el SINAP en su conjunto no cuenta con un análisis que consolide los recursos requeridos, los recursos invertidos y la brecha financiera.

Tabla 4. Análisis de brechas financieras realizados para el SINAP

OBJETO DE ANÁLISIS	AÑO	ENFOQUE DE LA BRECHA	BRECHA (En pesos colombianos)
SINAP	2013	Áreas protegidas del SPNN extrapolada a las áreas regionales	Escenario básico: \$402,707 millones Escenario óptimo: \$814,724 millones
Herencia Colombia	2019	59 áreas del SPNN y 27 regionales	\$468,929 millones
SPNN	2018	59 áreas del SPNN y 3 DNMI	Escenario básico: \$169,486 Escenario básico mejorado: \$279,134 millones
SIRAP Pacífico	2018	Plan de acción	\$21,309 millones
SAMP	2016	Áreas del Subsistema	Escenario óptimo: \$8,861 millones

Fuente: Elaboración equipo facilitador de la política SINAP, basado en documentos que analizan los ejercicios.

A nivel de Sistema, se cuenta con información disponible para el SPNN, el cual recibe recursos provenientes de la tasa por uso de agua y la evaluación y seguimiento de permisos, concesiones y autorizaciones. Así mismo ha desarrollado e implementado tarifas de derechos de ingreso para visitantes, concesiones de servicios ecoturísticos, arrendamientos para infraestructura de radiocomunicaciones y telecomunicaciones, cobros por filmaciones y

fotografías, y la comercialización de productos en la tienda de parques. Los recaudos anuales promedio ascienden a \$9.535 millones de pesos constantes de 2017 y el crecimiento promedio anual es del 5%. Para el caso de las áreas protegidas regionales, como un caso se plantea que el SIDAP Risaralda recauda aproximadamente 80 millones de pesos al año, los cuales se destinan igualmente a la administración de los seis centros de visitantes con que cuenta, así como a actividades de capacitación. En relación con las áreas privadas, es débil el desarrollo e implementación de mecanismos financieros que contribuyan a consolidar estos procesos de conservación.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos aún es Insuficiente la aplicación de instrumentos económicos y financieros para la conservación en áreas protegidas. Todo lo anterior evidencia la debilidad en la financiación del SINAP.

### *Baja eficiencia en la gestión de las instituciones públicas asociadas a las áreas protegidas*

El SINAP cuenta con 31'407.282 ha.<sup>14</sup> distribuidas 1.343 áreas protegidas, de las cuales 933 áreas son reservas naturales de la sociedad civil, que protegen 192.689 ha. gestionadas directamente por sus propietarios. Lo anterior para señalar que las responsabilidades en la gestión de las áreas protegidas radican predominantemente en las entidades públicas, sin perjuicio de los acuerdos y esquemas que han evolucionado hacia la gobernanza compartida o el comanejo.

Por esto merece una especial atención, valorar la gestión de las entidades públicas en los territorios en los cuales están inmersas las áreas protegidas. Una manera de hacerlo es a la luz de principios que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales en materia de planeación, contenido en la Ley 152 de 1994. Dentro de estos se resalta el principio de la ordenación de competencias, y la concurrencia<sup>15</sup> y complementariedad<sup>16</sup> que la materializan, bajo el entendido de que tal ordenación parte del reconocimiento claro y preciso del alcance de las competencias de cada una de las entidades, en los diferentes niveles o ámbitos de la planeación.

Sin embargo, al analizar cómo actúan estas instituciones en el territorio, su gestión está aún lejos de lograr una aplicación correcta de estos principios. La ordenación de competencias es deficiente. Los conflictos de competencias se suscitan al momento de regular

---

<sup>14</sup> Con corte a 24 de julio de 2020.

<sup>15</sup> **Concurrencia.** Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles su actuación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas. (Ley 152 de 1994)

<sup>16</sup> **Complementariedad.** En el ejercicio de las competencias en materia de planeación las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades, dentro de su órbita funcional con el fin de que el desarrollo de aquéllas tenga plena eficacia.



actividades en torno a las áreas protegidas, invertir recursos, financiar y ejecutar programas y proyectos, lo que en algunos casos limita la gestión de las instituciones.

En el pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos, en el capítulo indígena, Eje Territorios Ancestrales Indígenas, subcomponente de Espacios de Vida (ambiental y climático) se acordó, entre otras: una estrategia específica que busca garantizar el ejercicio de las funciones y competencias ambientales de las Autoridades Indígenas en los territorios, conforme a lo dispuesto en el artículo 330 de la CP y el artículo 15 de la Ley 21 de 1991, complementando el Decreto 1953 de 2014.

Por otra parte, la complementariedad en el ejercicio de las funciones por parte de las entidades públicas es insuficiente, al existir intervenciones en programas y proyectos que no guardan relación sinérgica entre sí. Este es el caso de lo que ocurre en la gestión entre los sectores de Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía e Infraestructura, Comercio y Turismo y el Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en algunas áreas protegidas o en sus contextos territoriales.

La gestión en los territorios en los cuales se encuentran inmersas las áreas protegidas compromete competencias de distintos sectores y en diferentes niveles. La concurrencia exige que cada uno de ellos ejecute sus funciones adecuadamente, de manera que la suma de estos esfuerzos, logre los propósitos de las funciones públicas. Sin embargo, es evidente que competencias en materia por ejemplo de atención adecuada a población ocupante de las áreas, control de actividades ilícitas, reducción de presiones y amenazas, no han sido ejercidas eficazmente por lo que la concurrencia de las entidades públicas en esta materia es baja.

En relación con la capacitación a las instituciones públicas en la gestión del SINAP, no se tienen datos consolidados de la misma. Sin embargo, es importante resaltar el desarrollo de instrumentos por parte de Parques Nacionales Naturales de Colombia con fines de capacitación a entes territoriales en el marco de los kits de ordenamiento territorial liderados por el DNP, donde se dan recomendaciones para la incorporación de las áreas protegidas del SINAP como determinantes ambientales en los POT y en la formulación de planes de desarrollo.

Esfuerzos importantes han realizado corporaciones como la CARDER, que desde el año 2006, ha capacitado a más de 800 actores públicos, privados y de la sociedad civil, en diferentes temas asociados a la gestión de áreas protegidas (CARDER, 2020).

El balance de lo anterior refleja una baja eficiencia en la gestión de las instituciones públicas asociadas a las áreas protegidas.

### ***Débil gestión del conocimiento en el SINAP***

El conocimiento es otro de los elementos fundamentales para el logro de una gestión efectiva. El SINAP cuenta con un plan de investigación y monitoreo publicado en el año 2012. Sin embargo, no se cuenta con información consolidada que permita conocer los avances en su implementación. El registro realizado por PNN consignado en el Informe Nacional de Investigación y Monitoreo da cuenta que en el 2018 se autorizaron 83 proyectos de investigación en el SPNN, respecto a lo autorizado en 2017 se observa un aumento de 8 autorizaciones, ya que en 2017 se otorgaron 75, lo que permiten evidenciar que es bajo el número y cobertura de las investigaciones en las áreas protegidas del SINAP.

En materia de conocimiento local y tradicional, su integración en la caracterización y desarrollo de los atributos del SINAP es débil. Así lo demuestra la información consolidada para el SPNN, que representa el 56.2% de la extensión del SINAP. El análisis de efectividad del manejo en las áreas del SPNN señala que el 28% de las áreas protegidas no integra el saber tradicional y local en el manejo, el 32% de ellas avanza en la integración del saber tradicional y local en las estrategias de manejo y el 40% integra el saber tradicional y local en la planeación del manejo.

Actualmente, existen cerca de 13 sistemas de información relacionados con el estado y uso de los recursos naturales del país, donde algunos no cuentan con información actualizada. De estos al menos ocho tienen una relación directa con información necesaria para entender qué está sucediendo en el SINAP (SNIF, SIB, SMBYC, SIAM, SIRH, SINAP-RUNAP, VITAL, SIPGACAR-CAR). En cada uno de estos sistemas existe información muy pertinente para entender los distintos componentes de los atributos que caracterizan el SINAP, pero su acceso, diversidad de formatos, y forma de lectura son muy distintos, limitando el acceso a la información y su uso para obtener respuestas específicas que faciliten la toma de decisiones por parte de los usuarios y actores que conforman el SINAP, generando una baja disponibilidad de la información del SINAP a los actores que hacen parte del mismo.

Sumado a esto, mucha de la información generada dentro de las áreas del SINAP no está articulada con los diversos sistemas del SIAC, siendo esto pronunciado en la información proveniente de otros sistemas de conocimientos distintos al conocimiento científico, haciendo casi imposible su uso o trazabilidad. Esta situación refleja una baja coordinación en los procesos de captura de datos y generación de información dentro del SINAP.

Las reducidas capacidades por parte de los actores del SINAP para realizar una apropiada gestión del conocimiento requerida para el seguimiento de los objetivos del SINAP, es otro de los factores que influyen en que la gestión del conocimiento en el SINAP aún sea débil.

El diagnóstico de este atributo arroja como conclusión que es baja la efectividad en la gestión del SINAP y sus áreas protegidas.

#### 4.4. Inequitativa distribución en la sociedad de los costos y los beneficios de la conservación de las áreas protegidas y del sistema nacional de áreas protegidas, atendiendo a sus contextos territoriales diferenciales

La distribución de costos y beneficios de la conservación de las áreas protegidas y del SINAP es inequitativa debido a : 1) Altas limitaciones al desarrollo de proyectos de vida de quienes habitan o hacen uso de las áreas protegidas públicas, con especial atención en las comunidades locales en condiciones de vulnerabilidad y pobreza, 2) Baja retribución a las acciones de conservación de quienes habitan las áreas protegidas, especialmente comunidades locales (campesinas) y grupos étnicos, 3) Ineficiente acceso a las contribuciones de la naturaleza generadas en las áreas protegidas públicas como fuente de bienestar humano y equidad social, 3) Baja corresponsabilidad en los costos de la conservación de las áreas protegidas por parte de los sectores productivos y 5) Ineficiente participación en los costos de la conservación de las áreas protegidas por parte de las entidades territoriales.

*Altas limitaciones al desarrollo de proyectos de vida de quienes habitan o hacen uso de las áreas protegidas públicas, con especial atención en las comunidades locales en condiciones de vulnerabilidad y pobreza*

#### Conflictos por uso del suelo en Colombia

De los 111,5 millones de hectáreas censadas, 43 millones (el 38,6%) tienen uso agropecuario mientras que 63,2 millones (el 56,7%) mantienen coberturas de bosques naturales. Los 5,3 millones restantes (4,7%) son áreas con usos no agropecuarios tales como viviendas, infraestructura de transformación agroindustrial, apoyo a la ganadería, minería, generación y transmisión de energía (DANE, 2014) (Figura 6).

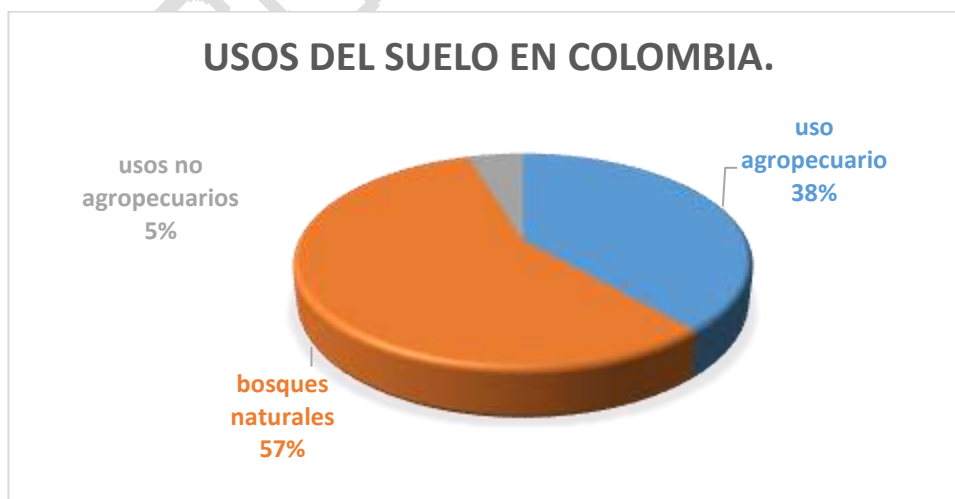


Figura 6. Usos del suelo en Colombia. Uso agropecuario: 43 millones de ha.; Bosques naturales: 63,2 millones de ha.; Usos no agropecuarios: 5,3 millones de hectáreas (vivienda, infraestructura de agroindustria, apoyo a ganadería, minería, generación y transmisión de energía)

Los territorios pertenecientes a grupos étnicos abarcan el 35,7% del área total censada (39,9 millones de hectáreas). De éstos, el 84,2% corresponde a territorios de pueblos indígenas, el 15,7% a comunidades negras y el 0,01% a territorio ancestral raizal. Lo anterior, sin embargo, no significa necesariamente que estas áreas se encuentran protegidas de forma efectiva ya que con frecuencia son objeto de explotación forestal, agroindustrial y minera de manera informal e ilegal.

De los 43 millones de hectáreas en uso agropecuario, 34,4 millones (el 80%) están dedicados a ganadería, frente a 8,5 millones (el 20%) destinados a la producción agrícola. Esta ocupación del territorio no se corresponde con la vocación de uso del suelo. En todo el país se calcula que existen 15 millones de hectáreas con aptitud para ganadería, pero se utilizan para este uso más del doble: 34,4 millones de hectáreas. Por el contrario, existe una subutilización del área potencialmente aprovechable para el establecimiento de cultivos pues solo se emplean para este fin 8,5 millones de hectáreas, menos del 40% de los 22 millones con aptitud agrícola. La diferencia entre la superficie hoy destinada a la ganadería (34,4 millones de hectáreas) y la que se considera con aptitud ganadera (15 millones) arroja un excedente de 19,4 millones de hectáreas que estarían siendo ocupadas por la ganadería, pero serían más adecuadas para otros usos. Se calcula que 13,5 millones podrían dedicarse a la agricultura (con lo que sumarían los 22 millones de hectáreas aptos para este uso), mientras que el resto (cerca de 6 millones de hectáreas) tendría una vocación relacionada con la conservación (Figura 7).

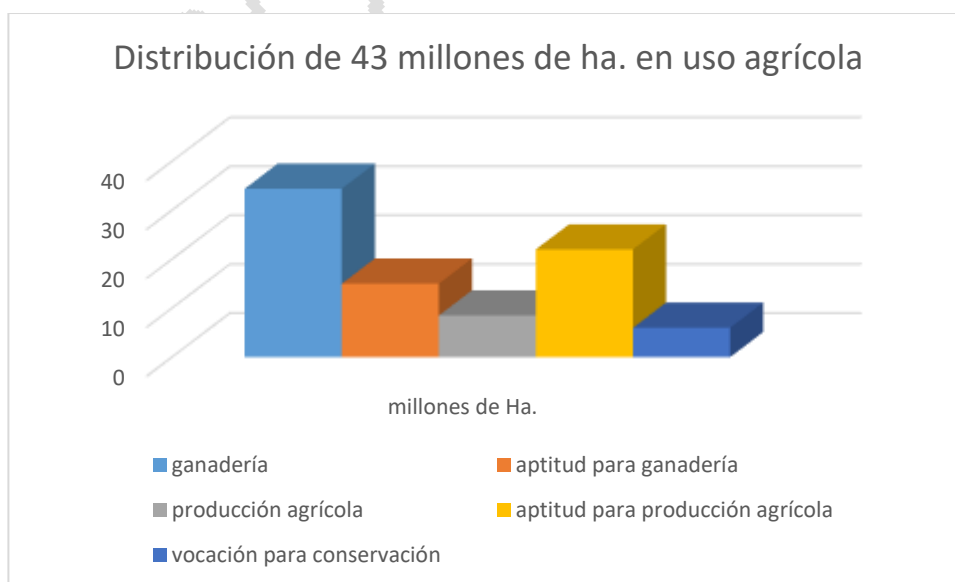


Figura 7. De 43 millones de hectáreas de Uso agropecuario en Colombia: 34,4 millones de ha. destinadas a ganadería, más el doble de los suelos con aptitud para este uso (15 millones de ha.). 8,5 millones de ha. destinadas a la producción agrícola denota la subutilización del suelo con esta aptitud (22 millones de ha.), frente a 6 millones de ha. con vocación para la conservación.

De los 8,5 millones de hectáreas sembradas en todo el país el 35,4% (3 millones Ha.) se dedican a la producción de cultivos agroindustriales, principalmente café, palma africana y caña de azúcar. Los cultivos permanentes (dedicados a agro-exportación principalmente), se han expandido hasta ocupar el 75% de la superficie total cultivada, desplazando a los cultivos transitorios (cereales, hortalizas, verduras y legumbres) los cuales a 2014 apenas ocupaban el 16% de la superficie total de cultivos (Figura 8).

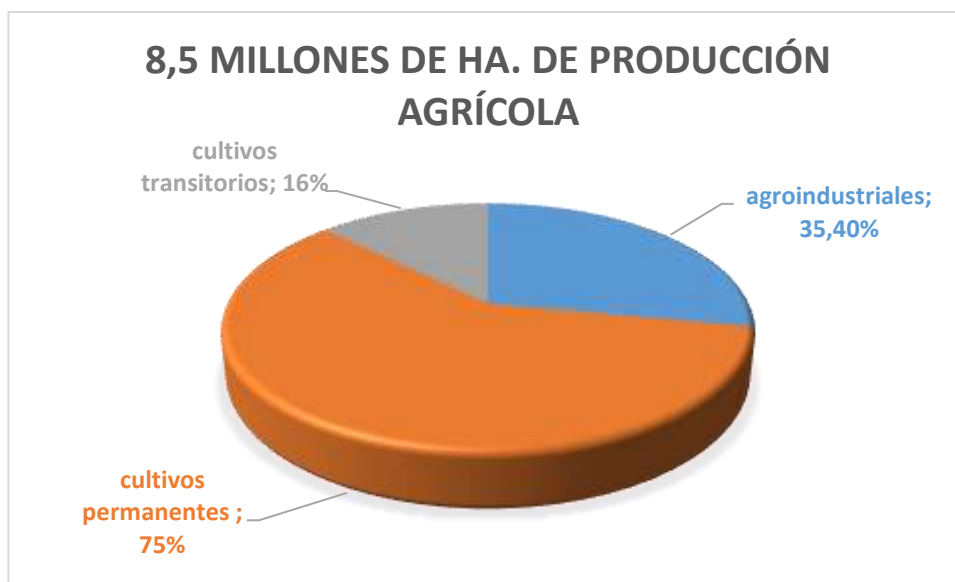


Figura 8. De los 8,5 millones de ha. destinadas a la producción agrícola en Colombia, el 35,4% está destinado a los cultivos agroindustriales (café, palma africana y caña de azúcar), el 75% a cultivos permanentes destinados a la agro exportación y el 16% se destina a cultivos transitorios (cereales, hortalizas, verduras y legumbres)

El número de municipios con más de 80.000 hectáreas de cultivos transitorios (principalmente alimentarios) se ha reducido de 12 en 1960 a 11 en 1970 y 1 en 2014. Esto indica la pérdida de soberanía alimentaria, agravando este proceso en Colombia por el conflicto armado interno y el desplazamiento violento de poblaciones campesinas (OXFAM, 2017).

El uso del suelo varía en función del tamaño de la explotación. Las pequeñas fincas son las que más superficie dedican a la producción agrícola – más del 60% en el caso de las Unidades de Producción Agrícola -UPA de menos de 10 ha. – y su destino está principalmente orientado al autoconsumo. Las grandes fincas, al contrario, destinan la mayor parte del suelo a la ganadería (87% en las fincas de más de 1000 ha). De esta forma se evidencia que una

buena parte de las tierras actualmente dedicadas a la ganadería no están cumpliendo con la función ecológica y social que establece la constitución nacional. Sumado a esto, cerca de un millón de explotaciones campesinas son de menor tamaño al área promedio de la que dispone una vaca en Colombia (en promedio una vaca dispone de 1,6 hectáreas de tierra) y ocupan el 0,8% de la superficie total censada (550.520 hectáreas) (OXFAM, 2017).

En materia de usos realizados en las áreas protegidas del SINAP, la información completa y consolidada no está disponible. Sin embargo, resulta ilustrativo que de acuerdo con el DANE y los datos del CNA 2014, de los 12,9 millones de ha. que agrupaban los 56 PNN objeto de análisis en dicho año, cerca del 9,9% (1,2 millones de ha.) presentan coberturas asociadas a usos agropecuarios y pastos. Asimismo, del total de UPA referidas con áreas en uso agropecuario, se estima que los pastos representan el 93,4% de la cobertura del suelo, mientras que, los usos agrícolas representan el 6,3% (81,3 mil ha.) e infraestructura agropecuaria (1.600 ha.) representa un 0,3% del área de uso agropecuario. En este orden de ideas, se puede considerar que la actividad pecuaria presenta gran relevancia para la población con actividades productivas al interior de las áreas de PNN (FAO, 2019). Actividades que no corresponden con el régimen de usos de dichas áreas protegidas públicas y que evidencian conflictos por uso del suelo y la **deficiente armonización entre diferentes formas de manejo del territorio en las áreas protegidas públicas** y sus contextos territoriales.

Comunidades locales habitan y desarrollan sus actividades en tierras ubicadas dentro de las áreas protegidas públicas, sin poseer títulos formales de propiedad, situación que evidencia que estas áreas no son ajenas a la informalidad en la tenencia de la tierra presente en el país, la cual se calcula en más del 50% de los predios rurales (FAO, 2019). Y es que el catastro a partir del cual se forma y consolida la información predial del país, se reconoce como incompleto y desactualizado. El 28% de la superficie del territorio del país no tiene información catastral y cerca del 64% está desactualizado. Para el caso del Sistema de Parques Nacionales Naturales, que representa el 79% de la superficie continental del SINAP, el 81% no cuenta con información catastral y la información existente es desactualizada.

Las zonas sin información catastral están situadas principalmente en los departamentos de Chocó, Amazonas, Vaupés, Guainía y Nariño, regiones que albergan el 81% de los resguardos indígenas, sus territorios ancestrales, los territorios colectivos del pueblo negro y las áreas de protección ambiental del país. (CONPES 3859 de 2016)

Para el caso de comunidades locales campesinas, se reconocen como dueños atendiendo a formas de tenencia no formal o tienen la expectativa de que el Estado les reconozca derechos sobre esas tierras. En este tema, PNN en el 2018 reportó que la población campesina caracterizada en el 62.7% de las áreas del SPNN, da cuenta del origen de la tenencia de la tierra de la siguiente manera: Asignado por la JAC 3%,

Colonización u ocupación 20%, compra por escritura o carta venta 50%, herencia 13%, otro 12% y por adjudicación del Estado 2%. (Mapa 6)



Mapa 6. Territorialidades Campesinas y el SINAP

En algunos casos, a pesar de que la tenencia de la tierra se ha ejercido incluso con anterioridad a la creación de las áreas protegidas, algunas categorías de manejo no permiten ese reconocimiento<sup>17</sup> y el Estado no ha generado alternativas reales a esta población. En los casos en los cuales las categorías de manejo no son un impedimento legal para acceder al derecho de propiedad sobre la tierra, el gobierno no ha contado con la capacidad y eficiencia que exige adelantar los procesos para hacer realidad ese reconocimiento.

Para el caso de pueblos indígenas y comunidades negras, si bien mucha de ellas ostenta la titularidad de sus territorios por el ejercicio de la posesión ancestral, una gran parte de sus territorios no ha sido formalizada por el Estado, aun cuando existen procesos en curso de constitución, ampliación, saneamiento y clarificación de resguardos y de titulación de territorios colectivos de comunidades negras que no se han resuelto.

<sup>17</sup> áreas del SPNN, PNR y RFP

De acuerdo con el Informe: Estado de cosas inconstitucional de los derechos territoriales de los pueblos indígenas del 2019 elaborado por la CNTI, a octubre de 2018 las cifras en relación con la formalización de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, evidencian que existen 932 solicitudes de formalización de resguardos indígenas en trámite, de los cuales: 53,76% (501) son de constitución de resguardos, 43,24 % (403) son de ampliación de resguardos y 2,58 % (24) son de saneamiento de resguardos.

Frente a las solicitudes ante la ANT para la constitución de Consejos Comunitarios del Pueblo Negro, al mes de agosto de 2020 se registran 330 solicitudes distribuidas en 21 departamentos, resaltando el Valle del Cauca (80), Bolívar (46), Cauca (35) y Putumayo (32).

Cabe resaltar en relación con la formalización que para el caso afro existen limitaciones de algunas categorías de áreas que restringen la formalización, en el caso de pueblos indígenas no existe ningún tipo de impedimento para la formalización. Sobre esos procesos inconclusos de formalización existe la necesidad de que la Agencia Nacional de Tierras -ANT resuelva dichos procesos.

Para el caso de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, uno de los requisitos normativos para su constitución y registro en el SINAP es la acreditación de la propiedad privada, mediante justo título debidamente registrado. Esta condición ha impedido el reconocimiento formal de algunas de estas iniciativas de conservación voluntaria<sup>18</sup>.

Todo lo anterior da cuenta de una **deficiencia en la tenencia formal de la tierra en las áreas protegidas públicas** y sus contextos territoriales.

Dentro de las problemáticas más profundas que sufre la sociedad colombiana se encuentra la desigualdad en el acceso a la tierra y la concentración de la propiedad de la tierra con uso agropecuario. El índice de GINI de la tierra, que mide la concentración de la propiedad rural, es uno de los más elevados de América Latina y se halla cerca al 0.9 (CNA, 2014). La propiedad de la tierra en Colombia está muy próxima a la concentración absoluta, nuestro país se sitúa en primer lugar del ranking de la desigualdad en la distribución de la tierra, seguido por Perú, Chile y Paraguay. Esto porque en Colombia el 1% de las explotaciones de mayor tamaño manejan más del 80% de la tierra, mientras que el 99% restante se desarrolla en menos del 20% de la tierra. (OXFAM, 2017).

Esta desigualdad ha potenciado los conflictos históricos de la Colombia rural, en donde la información es parcial, discontinua y dispersa, lo que ha dificultado trazar una imagen de

---

<sup>18</sup> Aquellas reservas que no están registradas en el RUNAP porque no lo desean o no tienen título de propiedad, son actores claves en la conservación del país y se consideran estrategias complementarias de conservación - ECC. El reconocimiento de las ECC en el ordenamiento territorial, su validación por parte del Estado y organizaciones nacionales e internacionales, la construcción de redes más sólidas y dinámicas, son aspectos que contribuirán a superar los obstáculos para la conservación efectiva a escala nacional. (Biodiversidad 2018, estado y tendencias de la biodiversidad continental en Colombia).



la estructura agraria del país (OXFAM, 2017). Los minifundios de menos de 5 ha. en 1970 representaban el 64% del total de UPA y ocupaban el 5% de la superficie censada; hoy componen el 70,5% del total pero apenas manejan el 2,7% de la tierra productiva (OXFAM, 2017).

En el caso de las áreas protegidas, la concentración de propiedad tiene la misma tendencia, el CNA 2014 plantea que el 40,9% de las unidades censadas tienen un área inferior a 5 ha. y, equivalen al 0,1% de la denominada área rural dispersa de los PNN. En contraste, las UPA mayores a 1.000 ha. corresponden al 3,2% del número total de UPA y equivalen a un 90,6% del total del área rural dispersa censada en PNN.

Desigualdades que profundizan los conflictos de ocupación y apropiación del territorio y que se intensifican con el desplazamiento forzoso que se genera por la persistencia del conflicto armado (Duarte, C. et al 2019) y que adicionalmente, cobran especial importancia en el contexto del cambio climático, pues éste intensifica los fenómenos extremos y altera la habitabilidad de los territorios, cuyos riesgos ambientales aumentan hasta obligar a la población a desplazarse a sitios más adecuados para el poblamiento y las actividades productivas en condiciones cambiantes (CNMH, 2018).

En materia de propiedad colectiva de la tierra en el SINAP, encontramos que un poco más de 4 millones de hectáreas corresponden a propiedad colectiva de pueblos indígenas bajo la figura de resguardos. A su vez, cerca de 280 mil hectáreas han sido tituladas colectivamente al pueblo negro en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 70 de 1993. De estos datos podemos extraer que el 24.2% de las tierras declaradas como áreas protegidas públicas del SINAP, son formalmente propiedad colectiva de pueblos indígenas y del pueblo negro, condición compatible en sus propósitos fundamentales de protección del territorio y soporte de la cultura y que no riñe en términos de propiedad. Sin embargo, varios de los territorios declarados como áreas protegidas si bien no están formalizados como propiedad colectiva, son áreas de posesión ancestral de los grupos étnicos donde se llevan a cabo sus prácticas y usos tradicionales constitutivos de derechos territoriales.

Por otra parte, tenemos que el 0.6% del área continental del SINAP es propiedad privada designada y registrada autónomamente bajo la figura de Reservas Naturales de la Sociedad Civil. Sobre el 76% restante no se cuenta con información oficial consolidada sobre su propiedad y tenencia.

El SPNN cuenta con estudios jurídicos sobre la propiedad de la tierra. El IGAC ha reportado 7.212 unidades catastrales al interior de este subsistema, de las cuales solamente 3.746 están asociadas a folios de matrícula inmobiliaria, lo que hace suponer que la tenencia de las 3.466 unidades prediales restantes es informal, al no estar asociadas a un título debidamente registrado. Las 3.746 unidades prediales con folio de matrícula inmobiliaria han sido estudiadas por la Superintendencia de Notariado y Registro y Parques Nacionales

Naturales de Colombia, encontrando que el 46% acreditan legítimamente propiedad privada, llamando la atención sobre el otro 54% en las cuales su propiedad se encuentra en discusión y requiere el pronunciamiento de autoridades administrativas o judiciales.

Para abril de 2020 existían 5337 solicitudes de restitución de tierras que se traslapaban con áreas protegidas públicas y 200 solicitudes de restitución en Reservas Naturales de la Sociedad Civil, lo que muestra una alta demanda de administración de justicia sobre aparentes sucesos de despojo o abandono de tierras en el marco del conflicto armado (Figura 9).

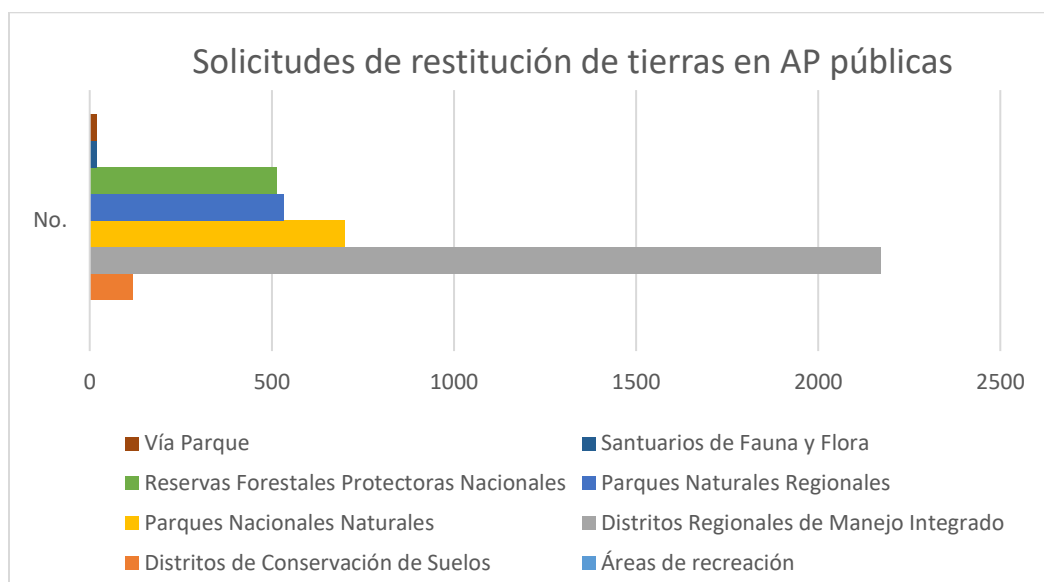


Figura 9. Solicitudes de restitución de tierras traslapadas con AP públicas. 1 con áreas de recreación, 117 con Distritos de Conservación de Suelos, 2171 con Distritos Regionales de Manejo Integrado, 699 con Parques Nacionales Naturales, 533 con Parques Naturales Regionales, 1262 con Reservas Forestales Protectoras Nacionales, 513 con Reservas Forestales Protectoras Regionales, 19 con Santuarios de Fauna y Flora, 21 y con el Vía Parque.

Según datos de PNN se adelantan procesos agrarios en 16 AP<sup>19</sup>: 330 en proceso de clarificación de la propiedad, 3 de deslinde, 21 casos de recuperación, 107 de revocatorias directas y 43 casos finalizados en 1 PNN.

<sup>19</sup> 20 procesos agrarios de la ANU Estoraques, 82 procesos agrarios PNN Chingaza, 3 procesos PNN Tuparro, 45 procesos en PNN Farallones de Cali, 36 procesos agrarios PNN Nevado del Huila, 1 proceso agrario PNN Old Providence, 64 procesos agrarios PNN Pisba, 14 procesos agrarios PNN Selva de Florencia, 47 procesos agrarios PNN Serranía de Los Yariquíes, 9 proceso agrarios PNN Sierra Nevada de Santa Marta, 36 procesos agrarios PNN PNN Tayrona, 2 procesos SFF Galeras, 92 procesos agrarios SFF Iguaque, 1 procesos agrarios SFF Los Colorados, 8 procesos agrarios SFF Los Flamencos, 1 procesos agrarios PNN Ensenada de Utría.

Lo anteriormente expuesto, evidencia una **alta conflictividad por la propiedad y tenencia de la tierra en las áreas protegidas públicas y sus contextos territoriales.**

Según cifras del CNA 2014, el 47% de las viviendas ocupadas en las áreas censadas del SPNN no cuenta con ningún servicio público. El 14% de la población residente en estas áreas no ha estudiado, el 45.3% apenas cuenta con estudios de básica primaria y el 15.6% de básica secundaria. El Censo también reporta que el 65% del total de la población residente en el área rural dispersa censada en el SPNN, se clasifica en situación de pobreza<sup>20</sup>. Sin embargo, llama la atención que esta población es un 19.4% más pobre, en comparación con el total nacional, lo que indica que se halla entre la más pobre del país.

Adicionalmente, el CNA 2014 arroja algunos indicadores que confirman las brechas de género en el sector agropecuario. Según el DANE, el 26% de las explotaciones manejadas por personas naturales están a cargo de mujeres, el 61,4% a cargo de hombres y el restante 12,6% es manejado de forma mixta. Las explotaciones a cargo de mujeres son más pequeñas, predominan en las tierras de menos de 5 ha. y con menor acceso a maquinaria, crédito y asistencia técnica. Sin embargo, el censo no arroja información sobre control de la tierra y los ingresos, género de quienes manejan los diferentes tipos de cultivos o de ganado. Esto ayudaría a precisar los diferentes roles productivos que asumen las mujeres y los hombres en las actividades agrícolas y diseñar políticas que respondan a mejorar sus necesidades específicas.

La gravedad de esta situación es el resultado, entre otros aspectos, de las importantes limitaciones al desarrollo de actividades productivas y económicas, distintas del turismo en las áreas del SPNN, que impiden una atención integral del Estado, como el acceso a servicios de salud, educación y alternativas productivas rentables. En este sentido, es claro que la población asentada en estas áreas protegidas se enfrenta en la actualidad a un Bajo reconocimiento y ejercicio de sus derechos, con enfoque diferencial.

La presencia de pueblos indígenas y comunidades negras se reporta en 34 de las áreas protegidas ~~AP~~ del SPNN. Sin perjuicio de comunidades dispersas de pueblos indígenas no contactados o en aislamiento voluntario. Por su parte, se estima que cerca de 40 áreas están habitadas o usadas por comunidades campesinas. Para las primeras, disposiciones legales y reglamentarias establecieron excepciones en materia del uso, la ocupación y la tenencia de la tierra, haciendo compatible la conservación de las áreas protegidas con la permanencia en estos territorios de los grupos étnicos, lo cual ha estado acompañado de su reconocimiento constitucional como sujetos de especial protección (Atuesta C, 2019 -FAO)

No ha ocurrido lo mismo con la población campesina, a pesar de que la misma también ha sido especialmente protegida por la Constitución Política de 1991. Por el contrario, el

---

<sup>20</sup> Índice DANE de pobreza multidimensional ajustada

uso, la ocupación y la tenencia de la tierra por parte de estas comunidades campesinas ha sido considerada como un factor generador de conflictos debido a su incompatibilidad con el régimen jurídico actualmente vigente para las áreas del SPNN (Atuesta C, 2019-FAO).

La presencia de comunidades campesinas en las AP del SPNN y la lectura de las normas que las regulan a partir de regímenes estrictos de prohibiciones que datan de las décadas de 1950 y 1970, generan tensiones y conflictos aparentemente irreconciliables por el choque de distintos derechos e interpretaciones de estos, en las que unos prevalecen sobre otros. (Atuesta. C, 2019-FAO).

Los conflictos generados al rededor del uso, la ocupación y la tenencia de la tierra en las áreas protegidas, se han caracterizado por su dinámica fluctuante y variable en el tiempo, y están correlacionados con los procesos históricos de ocupación de los territorios rurales, los patrones de expulsión y movimientos de la población durante la configuración de los principales polos y circuitos de desarrollo del país, así como del surgimiento contemporáneo de figuras de ordenamiento territorial, sectorial y ambiental con la finalidad de brindar pautas a los territorios para facilitar sus procesos de planificación. (De Pourcq, et al. 2017)

Las causas que explican la génesis de los conflictos socioambientales de uso, ocupación y tenencia en las áreas protegidas públicas son principalmente de carácter estructural, y se remiten a los ámbitos socioeconómico, histórico, legal e institucional (FAO, 2019).

En este sentido, los antecedentes relativos a los conflictos de uso, ocupación y tenencia comprenden dos perspectivas. La primera vinculada a la evolución histórica y geográfica de la ocupación del territorio, donde han primado los procesos de colonización, deforestación, apertura y avance de la frontera agrícola. La segunda, que se desprende de la anterior, en tanto, fuerzas motrices de los conflictos emergentes. (De Pourcq, et al. 2017)

En efecto, el trabajo De Pourcq, Thomas, Van Damme y León, 2017 concluye que al menos existen cinco fuerzas motrices que contribuyen a desatar estos conflictos: (1) el énfasis histórico de los enfoques de la política ambiental en torno a la conservación en fortaleza<sup>21</sup> (2) la precaria capacidad administrativa de los PNN en Colombia; (3) la ausencia de claridad y coherencia en las apuestas del Estado; (4) el conflicto armado; y (5) la débil capacidad de las organizaciones comunitarias. Así mismo estos autores identifican las siguientes fuerzas causales originarias del conflicto socioambiental: Desplazamiento forzado; Exclusión social; Procesos deficientes de participación comunitaria; Negación de derechos territoriales ancestrales; Restricciones en el uso de recursos por las comunidades; Impactos

---

<sup>21</sup> El modelo, llamado de "Conservación en Fortaleza" enuncia el ideal conservacionista según el cual la conservación de las áreas naturales debe realizarse de manera prístina, libre de la intervención antrópica y es considerado por investigadores como una causa fundamental de la emergencia de conflictos entre los PNN y la población (De Pourcq et al., 2017, citado por FAO, 2019).

negativos de las medidas de conservación en los recursos comunitarios; y empobrecimiento, junto con la combinación de todas las anteriores.

Estos costos que recaen en cabeza de comunidades locales que habitan o usan las áreas protegidas públicas y de quienes han adquirido legítimamente el derecho de propiedad sobre la tierra, generan **Altas limitaciones al desarrollo de proyectos de vida propios de propietarios y comunidades locales, especialmente campesinas y grupos étnicos que habitan y hacen uso de las áreas protegidas públicas**, en sus contextos territoriales.

En cuanto a los beneficios que generan las áreas protegidas a la sociedad colombiana tenemos que, debido a la regeneración establecida en 54 AP del SPNN durante el período 2005-2010 y su correspondiente captura de carbono, se podrían obtener beneficios por un total de USD 13.3 millones a razón de USD 1.46/Ton CO<sub>2</sub>e. En relación con la regeneración en una zona alrededor del área protegida, definida en 10 Km para cada una de las 54 AP durante el periodo 2005 – 2010 y su correspondiente captura de carbono, se podrían obtener beneficios por un total de aproximadamente USD 30.5 millones a razón de USD 1.46/Ton de CO<sub>2</sub>e. De igual manera se determinó la deforestación evitada y su correspondiente reducción de emisiones por la existencia de las AP, es decir, por la conservación de las reservas de carbono. En ese sentido, se compara la tasa de deforestación nacional con la tasa de deforestación en 54 AP para los periodos 2005 – 2010. Teniendo en cuenta el precio en el mercado de los CER de USD 1,46/Ton CO<sub>2</sub>e, podrían haberse obtenido beneficios por un total de USD 88,4 millones para el periodo 2005 – 2010 en 54 AP, por la reducción de 60 millones de Toneladas CO<sub>2</sub>e.

En áreas marinas y costeras (CEDE, 2013) la tasa de captura o la cantidad en toneladas de carbono equivalente almacenadas por estos ecosistemas en el suelo o en la vegetación (máxima y mínima); se observa que en la tasa de almacenamiento de carbono en el suelo es donde estos dos ecosistemas muestran su mayor potencial, pues es en el suelo donde acumulan cantidades de carbono superiores a las que acumulan los ecosistemas forestales. La acumulación de carbono en biomasa y suelo presenta diferencias marcadas entre los dos ecosistemas, siendo los manglares aquellos que pueden acumular mayor cantidad de carbono.

La contribución del Subsistema de Áreas Marinas Protegidas en el caso de mínima protección (4.4% del área protegida) a la mitigación de dióxido de carbono, estaría representada con un incremento significativo de las tasas de captura anuales y el almacenamiento total de carbono. Para las tasas de captura anuales se determinó que la contribución del Subsistema se encuentra entre 0% y 48% respecto a la contribución otorgada por el actual esquema de protección, lo que sería equivalente a un incremento aproximado de las tasas de captura entre 0 y 1.18 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>e.

En cuanto al almacenamiento, la contribución adicional del Subsistema estaría representada con valores entre 105 y 121 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>e, lo que equivaldría a un incremento del 51% aproximadamente

Por otra parte, el estudio adelantado por Álvarez et al., (2019) sobre valoración de servicios ecosistémicos con campesinos de la cuenca del río Amoyá en el municipio de Chaparral, relacionada con el PNN Las Herosas, se encontró para el año 2018 que una familia campesina recibe un ingreso promedio de \$640.733 en 1 ha/año/ganado mientras que los servicios ecosistémicos asociados a la conservación de 1ha/año/bosque (regulación de agua, control de erosión y provisión de materiales) se estimaron en un valor de \$1.262.244.

Los datos anteriores nos demuestran que, si bien se cuenta con estudios sobre almacenamiento de carbono en las áreas protegidas, es bajo el conocimiento de los beneficios de las áreas protegidas, susceptible de ser objeto de retribución, especialmente para comunidades locales (campesinas) y grupos étnicos.

El nivel de intervención del SINAP no se encuentra consolidado. Sin embargo, para el 56.2% de su área, representado en el SPNN, fue estimado para el año 2017 utilizando en mapa de coberturas de la tierra Corine Land Cover, en 410.090 Ha: transformadas, correspondiente a un 2.8% del área total de coberturas naturales existentes en el territorio continental del SPNN, calculado en 14'561.549 hectáreas. (PNN, 2019)

De las 410.090 Ha. que se encuentran transformadas y requieren acciones de restauración ecológica, solamente en 18.909 Ha., es decir en el 4,6% del área a restaurar se desarrollan acciones de restauración. De estas hectáreas 6.215 (32,86%) se están restaurando con la participación de familias campesinas a través de la suscripción de acuerdos. (PNN, 2019)

Sin embargo, las familias campesinas que adelantan los acuerdos no reciben ninguna retribución por sus acciones de conservación puesto que es Insuficiente la adaptación de mecanismos de retribución para la conservación en áreas protegidas.

***Baja retribución a las acciones de conservación de las comunidades locales, especialmente campesinas y grupos étnicos en las áreas protegidas.***

59% de las áreas del SPNN cuentan con vocación ecoturística, de las cuales cerca del 42% desarrollan actividades de ecoturismo<sup>22</sup>. Sin embargo, el 52% de las áreas protegidas en donde se prestan servicios ecoturísticos no cuentan con Plan de Ordenamiento Ecoturístico – POE, en las cuales, la oferta del servicio se adelanta de manera no regulada (PNN, 2020) e incluso, en el caso de grupos étnicos en contraposición de las disposiciones de derecho propio que restringe la actividad.

---

<sup>22</sup> Corresponden a 19.934 Hectáreas.

En cuanto a la captación de agua, el 79% están pendientes de legalización en 50 áreas protegidas del SPNN

### **Alta informalidad en el aprovechamiento de la naturaleza,**

El Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono del IDEAM evidencia un incremento en la deforestación en el subsistema de PNN entre los años 2016 y 2018 en un 69%<sup>23</sup>. Deforestación que se presenta más fuertemente en las áreas protegidas de la Orinoquia y la Amazonía, siendo los PNN Tinigua, Macarena, Chiribiquete y RNN Nukak los más afectados por este tipo de economía ilegal.

De acuerdo con los datos reportados anualmente por la oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) – Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos en Colombia (SIMCI), el porcentaje de hectáreas de producción de coca (con fines ilícitos) correspondiente a AP del SPNN en relación con las hectáreas a nivel nacional, prácticamente se ha mantenido estable, con valores promedios del 5% del total nacional en los últimos 10 años.

Según reporte para el año 2019, el 75,93% del cultivo de coca dentro de PNN se encuentra en 4 áreas protegidas: Catatumbo, Macarena, Nukak y Paramillo, siendo estas áreas donde se presenta reincidencia o persistencia del cultivo y Macarena el Parque con mayor producción de coca en el país. En cuanto a minería, PNN reporta 276,81 Has con extracción minera en el año 2017.

### ***Ineficiente acceso a las contribuciones de la naturaleza generadas en las áreas protegidas públicas como fuente de bienestar humano***

### **Alta ilegalidad en el aprovechamiento de la naturaleza.**

Las decisiones sociales desde las acciones comunitarias de uso y manejo de los recursos definen en buena medida el estado de conservación de la biodiversidad. Ejemplo de esto son el establecimiento de vedas de extracción de especies de caza y pesca, la definición de calendarios ecológicos, el fomento a la agrobiodiversidad y la autonomía alimentaria. Los grupos étnicos y las comunidades locales poseen un extenso conocimiento tradicional sobre la diversidad de sus territorios, han desarrollado prácticas de uso y producción que mantienen la oferta de bienes y servicios de los cuales dependen. Sin embargo, en estas áreas se presentan conflictos y procesos de transformación sociales y ambientales asociados a modelos productivos extractivos y de alto impacto como la minería, sobreexplotación, turismo desordenado y deforestación, entre otros, sumado a una débil presencia estatal que no solo afectan la biodiversidad sino que generan condiciones sociales y económicas desfavorables que ponen en riesgo a las poblaciones (IAvH, 2018).

---

<sup>23</sup> Sólo en el año 2018 se deforestaron 21.048 Has en las AP del SPNN.

Reconocer materialmente la existencia de sujetos jurídicos de derechos, es ir más allá de un reconocimiento formal y reconocer el ejercicio del gobierno propio de los pueblos indígenas y las comunidades negras, así como de la población campesina. Ese reconocimiento no termina en la formalización de la propiedad colectiva o la propiedad individual en el caso de los campesinos, sino que implica también el reconocimiento y la protección de las prácticas y usos tradicionales, el reconocimiento de los usos espirituales del territorio, el reconocimiento del ejercicio de autogobierno que lleva a cabo también estos pueblos y, a la vez, esto posibilita un diálogo real y efectivo en el trámite a las diferentes situaciones que se pueden presentar en el manejo de un área, ya sea dentro del área o en las colindancias con ella. El reconocimiento de estos derechos más allá de la propiedad, serían una garantía de una gestión integral y una gestión intercultural de dichas áreas (Quiroga, J.L. 2019-Foro 7Nov). Al respecto de lo anterior, encuentra concordancia este reconocimiento con la sentencia de la Corte Suprema de Justicia N° STP2028-2018 que reconoció al campesinado como sujeto de derechos en el entendido del reconocimiento de su calidad de sujetos políticos y sociales de la conservación, entre otras características, en sus territorios, susceptibles de políticas públicas diferenciales alrededor de la delimitación del concepto (identidad) campesina<sup>24</sup>.

Según Duarte, C. los Territorios Campesinos Agroalimentarios -TCA buscan “superar la asimilación propia de los paradigmas de la reforma agraria bajo los cuales el campesinado ha sido visto exclusivamente como un trabajador rural. Por el contrario, los TCA parten del reconocimiento de los derechos colectivos y de especial protección a los que las y los campesinos aspiran. Duarte C. (2017), citado por ETDC (2019).

#### **Bajo reconocimiento de usos ancestrales y tradicionales, nuevos usos, usos comunitarios y sistemas productivos.**

Entre los productos aprovechados de los bosques o vegetación natural en UPA en PNN se tiene la siguiente información en el CNA, 2014: flora 71%, Resinas, aceites, tintes y mieles 1%, Fauna 56%, especies acuáticas 3%, Madera 23%, Leña 83%, Agua 71%, suelos – capa vegetal 1%.

Para el caso del SPNN se adelantan iniciativas relacionadas con servicios de ecoturismo de naturaleza en 17 áreas protegidas. Análisis del IAvH en 2018, reflejan que en el territorio nacional y excluyendo las áreas protegidas del SPNN, de las áreas potenciales para el turismo de naturaleza (cerca de 372.764 km<sup>2</sup>), el 88% tienen alta sensibilidad socioambiental debido a que la mayoría de atractivos naturales coinciden con territorios étnicos, tienen valores patrimoniales y/o están en zonas con altos índices de pobreza. Por el

---

<sup>24</sup> Campesino(a): Sujeto intercultural, que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo (DANE, 2019).



contrario, el 12% restante se ubica en la zona andina donde hay amplio cubrimiento de servicios, opciones laborales, cercanía a grandes ciudades y centro poblados que facilitan el acceso y la participación en este renglón de la economía-

### **Bajo desarrollo de productos sostenibles derivados de las contribuciones de la naturaleza de las áreas protegidas.**

Se calcula que anualmente las áreas protegidas del SPNN aportan por concepto de provisión y regulación hídrica a los sectores productivos, en tiempo medio y tiempo seco, un valor que oscila entre USD 2.308 y USD 2.770 millones. La adicionalidad hídrica asociada con los PNN para el sector agrícola, la cual equivale a un valor de hasta USD 1.097 millones en tiempo seco, para el caso del consumo doméstico USD 609.9 millones y para el sector energético cerca de USD 623.8 millones.

También se calcula que alrededor del 52% de la energía hidroeléctrica que se produce en el país utiliza agua que proviene del SPNN, estimando que aportan al menos USD 623 millones por adicionalidad hídrica en el sector energético. Entre tanto, los distritos de riesgo que se benefician con el agua proveniente del SPNN representan por lo menos 152.286 Ha y unas 25.857 familias beneficiadas, y se estima que aportan al menos USD 1.097.000 millones por adicionalidad hídrica en el sector de demanda agrícola.

### **Baja valoración económica del aporte de las contribuciones de la naturaleza generadas en las áreas protegidas a la cadena productiva**

En cuanto a los ingresos recibidos por sectores productivos, se cuenta con información del Subsistema de PNNC, 2020 de transferencias del sector eléctrico por USD \$597.072 y de recaudo por tasa de uso de agua \$2.010.237 que, comparados con los datos de adicionalidad presentados anteriormente muestran una Insuficiente internalización de los costos del impacto ambiental de los sectores productivos sobre la sostenibilidad del territorio

### ***Baja corresponsabilidad en los costos de la conservación de las áreas protegidas por parte de los sectores productivos***

Se ha estimado que al menos 19 AP del SPNN suministran el agua que demandan más de 25 millones de personas, lo cual se estima que aportan al menos USD 491 millones por adicionalidad hídrica en el sector doméstico. Entre las ciudades beneficiarias están Bogotá, Cali, Manizales, Neiva, Santa Marta y Valledupar.

Aunque este tipo de análisis acerca de la importancia y magnitud de los servicios del recurso hidrológico aún no se ha realizado para el resto del SINAP, se infiere su importancia debido a que muchas de las cuencas se encuentran ubicadas en sus áreas protegidas, donde, parte de su importancia radica en la capacidad de abastecimiento del recurso hídrico a los acueductos veredales e inclusive municipales. Por ejemplo, se estima que 839.597 personas

ubicadas en 14 municipios se benefician del agua que proveen 24 áreas protegidas del SIDAP Risaralda.

### Bajo valoración de las contribuciones de las AP al desarrollo de los municipios

De acuerdo con el análisis financiero de la política de biodiversidad en Colombia, elaborado por el programa BIOFIN del PNUD, se tiene que el gasto público en biodiversidad para el año 2019 correspondió al 0,19% del PIB. En la Figura 10 se presentan los porcentajes en gasto público en biodiversidad por departamento en donde se evidencia en general porcentajes menores al 2%. Por parte de los municipios, el gasto promedio en biodiversidad entre los años 2010 a 2019 fue del 18%. Si bien no se conocen los datos sobre gasto público en áreas protegidas, se puede colegir que la **orientación de recursos propios de los municipios a las áreas protegidas es insuficiente.**



Figura 10. Análisis del gasto en biodiversidad, según FUT-entidades territoriales  
Porcentajes 2019. Fuente: DNP, FUT. Elaboró: PNUD-BIOFIN. 2020

De los 741 municipios del país que tienen AP en su territorio, el 7.2% corresponde a municipios con más del 50% de su territorio con AP, esto significa que dichos municipios dejan de percibir ingresos por impuesto predial de aproximadamente el 50,19% según cálculos efectuados para el año 2018. (PNN y PNUD, 2020) **Alta vulnerabilidad fiscal de**

los municipios categorías 5 y 6 con presencia de áreas protegidas en su jurisdicción.  
Definición de la política

## 5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

### 5.1. Objetivo general

Reducir al 2030 el riesgo de pérdida de naturaleza en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP, de tal manera que se garantice la preservación, restauración, utilización sostenible y conocimiento de paisajes, ecosistemas, especies y recursos genéticos y así mismo, se garanticen los servicios y beneficios que la biodiversidad genera para el desarrollo social, económico y cultural de la nación.

### 5.2. Objetivos específicos

OE1. Aumentar el patrimonio natural y cultural conservado en el SINAP, con el fin de mantener los procesos ecológicos y evolutivos clave que permitan la funcionalidad y permanencia de la diversidad biológica, y de las contribuciones que estas generan al bienestar humano y al soporte de la diversidad cultural del país.

OE2. Aumentar la conectividad de las áreas protegidas del SINAP en paisajes terrestres y marinos más amplios, con el fin de aportar al logro de los objetivos de conservación del país, al mantenimiento de las contribuciones de la naturaleza, al bienestar de la población y al mejoramiento de la resiliencia de los paisajes en los que se encuentran las áreas protegidas.

OE3. Incrementar la efectividad en la gestión del SINAP y sus áreas protegidas, con el fin de asegurar su conservación y permanencia de las contribuciones de la naturaleza esenciales para el bienestar de la población.

OE4. Hacer más equitativa la distribución en la sociedad, de los costos y los beneficios de la conservación de las áreas protegidas y del SINAP, atendiendo a sus contextos territoriales diferenciales.

### 5.3. Plan de acción

Esta sección corresponde a un trabajo preliminar que aún está en proceso de discusión y concertación entre las entidades del Gobierno, y está sujeta a cambios y ajustes que puedan derivarse de dichos diálogos. De ninguna manera expresa las decisiones del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Para el cumplimiento del objetivo general de esta política, existen cuatro objetivos específicos con sus respectivas líneas estratégicas, a través de las cuales se implementarán las acciones por parte de las entidades responsables sugeridas. Los detalles de las acciones propuestas se encuentran en el Plan de Acción (Anexo A. Plan de Acción), en el cual se **unifican las causas de primer, segundo y tercer nivel con los objetivos específicos, líneas estratégicas, acciones, responsables sugeridos, indicadores de gestión o producto, línea de base y metas sugeridas.** Adicionalmente, se encontrarán indicadores de resultado para valorar los impactos del desarrollo integral de la política. La ejecución del plan aquí previsto exige el decidido compromiso de los actores de 12 sectores y 22 entidades del gobierno nacional, así como del Sistema Nacional Ambiental, y requerirá la alineación de los planes, programas y proyectos que se formulen e implementen en el periodo 2021 – 2030.

### 5.3.1. Estrategia para aumentar el patrimonio natural y cultural conservado en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP

#### *Línea estratégica 1. Mejorar la definición de las metas de conservación para el SINAP*

Es esencial para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia – SINAP ser ecológicamente representativo, lo cual se logra si la biodiversidad que se protege alcanza las metas de conservación para los distintos niveles de biodiversidad, y si además estas áreas, cuentan con la viabilidad de mantenerse en el largo plazo. Por ello, esta línea estratégica considera la generación de recomendaciones de investigación, que soporten la definición de metas de conservación y la concertación de dichas metas vinculando otras formas de conocimiento de grupos étnicos y comunidades locales.

Con el fin de aumentar el conocimiento sobre los niveles de biodiversidad en el áreas protegidas del SINAP, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales de Colombia y los otros institutos de investigación del Sistema Nacional Ambiental - SINA (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM, Instituto de Investigaciones Científicas Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis - INVEMAR, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - SINCHI, Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico Jhon Von Neumann - IIAP), **generará recomendaciones de investigación para los niveles de biodiversidad y grupos taxonómicos que sean prioritarios para fortalecer la definición de metas de conservación,** incluyendo la información producida en los subsistemas de información ambiental disponibles en los institutos de investigación (SIB, SIAM, SIAT-AC, SIAC, SIAT-PC) y adicionalmente, actualizará el mapa de ecosistemas continentales, marinos y costeros, con la información

oficial disponible. El proceso iniciará en 2022 y la fase de desarrollo finalizará en 2030 con la segunda actualización del mapa de ecosistemas.

En el mismo sentido, Parques Nacionales Naturales de Colombia con el apoyo del Ministerio de Cultura, **integrará** entre los años 2022 y 2026 **las diferentes formas de conocimiento presentes en los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas -SIRAP, como insumo para la definición de metas de conservación.** Para esto, identificarán los diferentes sistemas de conocimiento existentes con los cuales seleccionarán prioridades de conservación.

Parques Nacionales Naturales de Colombia, entre el 2022 y 2026, liderará la **definición y concertación de las metas de conservación por parte de los actores del SINAP y del SIRAP.** Es así como definirá los referentes conceptuales y metodológicos que orienten el proceso de concertación de metas de conservación integrando diferentes sistemas de conocimiento, para finalmente elaborar el documento y mapa de metas de conservación con participación de actores estratégicos de los SIRAP, SINAP e Institutos de Investigación del SINA.

Esta sección corresponde a un trabajo preliminar que aún está en proceso de discusión y concertación entre las entidades del Gobierno, y está sujeta a cambios y ajustes que puedan derivarse de dichos diálogos. De ninguna manera expresa las decisiones del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

*Línea estratégica 2. Aumentar las categorías de manejo de áreas protegidas del SINAP para la conservación del patrimonio natural y cultural*

Actualmente las categorías de manejo existentes en el SINAP son insuficientes para los diferentes ámbitos de gestión y tipo de gobernanza, entre las que se destaca la forma de gobierno pública-comunitaria que corresponde a comunidades indígenas. De esta manera, con esta línea se adelantará la revisión completa del sistema de categorías del SINAP, con el propósito de crear nuevas categorías de manejo fortaleciendo el sistema actual.

Parques Nacionales Naturales de Colombia con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, **revisará el sistema de categorías del SINAP y diseñará las categorías que aseguren su suficiencia,** para los diferentes ámbitos de gestión y tipos de gobernanza que incluyen: a) gobernanza pública del ámbito de gestión local, b) gobernanza comunitaria y c) gobernanza pública del ámbito de gestión regional que integre niveles de biodiversidad diferentes a paisajes y ecosistemas. Para ello se diseñará en 2022 una propuesta técnica y una ruta para la participación, que en su desarrollo permitirá consolidar un proyecto de ley que soporte su adopción formal que se espera presentar ante el Congreso de la República en 2023.

*Línea estratégica 3. Aumentar la creación de áreas protegidas a partir de las metas de conservación del SINAP*

Teniendo en cuenta que debe haber una correspondencia entre la creación de áreas protegidas y las metas de conservación nacional, esta línea se enfoca en lograr vincular las metas de conservación en los instrumentos idóneos de planeación de las autoridades responsables de la declaratoria, e impulsar el desarrollo de las rutas de declaratoria para la ampliación de áreas protegidas ya existentes o creación de nuevas.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible **incluirá las metas de conservación en los Instrumentos Idóneos de planeación de las autoridades responsables en la declaratoria**, para lo cual, en 2022 se generarán los lineamientos que orienten la inclusión de dichas metas en los instrumentos de planeación de las autoridades ambientales, y luego, entre 2023 y 2028 elaborará reportes anuales de la inclusión de las metas en dichos instrumentos.

Parques Nacionales Naturales de Colombia con el apoyo de las Corporaciones Autónomas Regionales Para el Desarrollo Sostenible - CAR y CDS, impulsará la **declaración y ampliación de áreas protegidas desde 2021 a partir de las metas de conservación definidas en el desarrollo de esta política**. Para ello, desarrollará un proceso de fortalecimiento de capacidades a través de la implementación de un plan de formación permanente dirigido a los diferentes actores que participan en el mencionado proceso y el desarrollo de las rutas de declaratoria y ampliación de áreas protegidas, cuyos resultados serán reportados anualmente hasta el 2030.

*Línea estratégica 4. Disminuir los impulsores de degradación del patrimonio natural y cultural conservado en el SINAP*

Lograr la conservación del patrimonio natural y cultural del país, requiere que las áreas protegidas se mantengan viables en el tiempo, controlando o mitigando los impulsores de pérdida de la biodiversidad que las afectan, destacando el cambio climático global en sinergia con otros motores de pérdida como las especies invasoras y el cambio de uso del suelo, y sus efectos en especies y ecosistemas, por lo que esta línea de acción se enfoca en reducir esos impulsores, así como sus efectos.

Para ello, en primer lugar Parques Nacionales Naturales de Colombia con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, implementará acciones para **reducir la introducción, trasplante y traslocación de especies invasoras dentro del SINAP**, a partir de la identificación del número total de especies

invasoras en el sistema en el año 2022 y de la construcción e implementación de medidas específicas definidas en un plan de acción intersectorial, cuyos resultados serán informados anualmente hasta 2030.

Complementariamente, Parques Nacionales Naturales de Colombia, adelantará gestiones con el objetivo de **reducir el tamaño poblacional de las especies invasoras dentro del SINAP**. Para tal fin, se deberá identificar el tamaño poblacional de las especies invasoras dentro del sistema y construir un plan de trabajo por el SIRAP focalizando acciones de capacitación, difusión, financiación, monitoreo, erradicación/manejo, entre otras, donde se establezcan las metas de reducción al 2026 y 2030, cuyo desarrollo y resultados serán reportados anualmente.

Dada la baja sostenibilidad en el aprovechamiento de paisajes, ecosistemas y especies objetivos de uso dentro del SINAP, Parques Nacionales Naturales de Colombia, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y la Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura, entre 2022 y 2030 **desarrollará acciones orientadas a impulsar el uso sostenible de la biodiversidad objeto de uso dentro del sistema, mediante el desarrollo de emprendimientos productivos sostenibles** relacionados con turismo de naturaleza, pesca responsable, artesanías, agricultura sostenible, entre otros, a ser desarrollado en áreas protegidas del SINAP que permitan dichos usos, en pro de fomentar las oportunidades económicas, la resiliencia social y ambiental.

Así mismo, Parques Nacionales Naturales de Colombia, en articulación con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, procurará **mantener o mejorar la resiliencia en las áreas con mayor vulnerabilidad a los efectos de los impulsores principales de cambio global dentro del SINAP, a través de las acciones de manejo de las áreas protegidas**, identificando al 2025, las zonas geográficas con mayor vulnerabilidad tanto en paisajes continentales como marinos, e implementando lineamientos para mantener o mejorar el estado de conservación de especies, poblaciones y ecosistemas dentro de las áreas protegidas en las zonas geográficas priorizadas, entre 2026 y 2030, cuya gestión será informada anualmente.

Con el fin de contribuir al aumento del conocimiento sobre los efectos del cambio global, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM en articulación con Parques Nacionales Naturales, **liderará la construcción de escenarios prospectivos dinámicos del SINAP ante el cambio ambiental global, como insumo para el diseño y establecimiento de metas de conservación del patrimonio natural y cultural del país, soportado en su incorporación las herramientas de planificación de los diferentes niveles del SINAP**. Para esto, se generará y aplicará una metodología con

enfoque en escenarios de cambio de uso del suelo, cambio climático y especies invasoras, se socializarán los resultados del análisis y se crearán lineamientos para incorporar estos análisis en las herramientas de planificación y esquemas de apropiación de los diferentes niveles del SINAP. La estrategia planteada se construirá y aplicará entre 2023 y 2028.

### 5.3.2. Estrategia para aumentar la conectividad de las áreas protegidas del SINAP en paisajes terrestres y marinos más amplios

*Línea estratégica 5. Reducir la transformación de los paisajes continentales y marinos que contienen a las áreas protegidas, especialmente en los Andes, sus valles interandinos y piedemonte orinoquense y amazónico, el Caribe, el Pacífico caucano y nariñense y el arco noroccidental de la Amazonía, para mejorar la resiliencia y facilitar la transición hacia el uso sostenible de dichos paisajes.*

Teniendo en cuenta que la conectividad de las áreas protegidas en sus entornos territoriales más amplios se ve afectada por diversos agentes que causan pérdida y degradación de los ecosistemas, esta línea considera varias acciones con las cuales se espera controlar o reducir esas presiones, para avanzar hacia la conservación efectiva y el uso sostenible de los paisajes. Para ello, se realizará el análisis de tendencias de cambio y el desarrollo de modelos prospectivos regionales de conectividad, que brinden insumos técnicos para orientar el manejo integral de los paisajes, la gestión de acuerdos intersectoriales para reducir la transformación de las áreas protegidas, y el desarrollo de procesos de divulgación y formación sobre las contribuciones de la naturaleza al bienestar humano.

El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, en conjunto con el Instituto de Investigaciones Científicas Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis, y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales con el fin de aumentar el entendimiento de la relación entre las condiciones de conectividad de los paisajes marinos y continentales priorizados y los impactos de los impulsores de pérdida de biodiversidad, **realizará evaluaciones regionales entre el año 2022 y 2030, dirigidas a comprender las tendencias de cambio en las condiciones de conectividad de los paisajes marinos y continentales priorizados, debido a las dinámicas de los impulsores de pérdida de biodiversidad y de los conflictos socioambientales, y sus impactos sobre la conectividad en los SIRAP.** Para tal fin, se elaborarán metodologías estandarizadas de análisis de presiones en paisajes marinos, ambientes dulceacuícolas y paisajes continentales, priorizados en los planes de acción de los SIRAP, y se evaluarán las tendencias de cambio en las condiciones de conectividad de dichos paisajes.

Complementando lo anterior y atendiendo la necesidad cubrir los vacíos de información sobre conectividad regional que orienten el manejo integral a nivel de paisaje,



Parques Nacionales Naturales de Colombia, en articulación con el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt y el Instituto de Investigaciones Científicas Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis, liderará **la construcción de escenarios prospectivos de conectividad a nivel de los paisajes priorizados, que orienten su manejo**, desarrollando entre 2023 y 2030 protocolos metodológicos para el diseño de redes de conectividad funcional, considerando variables socioecológicas en cada uno de los paisajes (continentales, marinos y costeros), priorizados en los planes de acción de los SIRAP.

De igual manera, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo de Parques Nacionales Naturales de Colombia, entre 2024 y 2030 **diseñará y gestionará acuerdos con los sectores de transporte, agricultura, comercio, minas y energía, para la implementación de lineamientos que orienten el manejo integral de los paisajes priorizados**. Esto se realizará a partir, de la modelación espacio temporal de la conectividad de los paisajes continentales, marinos y costeros, que permitan reducir la transformación de los mismos por impulsores de pérdida de biodiversidad, así como la disminución de conflictos socioambientales, que apoyen a mejorar su resiliencia y orienten la transición hacia el uso sostenible en dichos paisajes, monitoreando el progreso de su implementación.

Parques Nacionales Naturales de Colombia, entre 2021 y 2030, en coordinación con los SIRAP, **desarrollará procesos de divulgación y formación a la sociedad en general sobre las contribuciones de la naturaleza, -en especial de las estrategias de conservación *in situ* y la conectividad- al bienestar de las personas, con el fin de aportar a la apropiación social del patrimonio natural del país**. Para tal fin, en articulación con los SIRAP identificará las temáticas específicas que deben abordarse en dichos procesos, los grupos a quienes irían dirigidos y se ejecutará un plan de campañas de divulgación y formación en el marco de las estrategias de comunicación y educación ambiental del SINAP y evaluará su efectividad.

***Línea estratégica 6. Fortalecer la integración de las estrategias de conservación *in situ* a los diferentes procesos de planeación y ordenamiento ambientales que se adelantan a nivel regional, departamental, municipal, en territorios de grupos étnicos y local, de acuerdo a los contextos biofísicos, sociales, económicos, culturales y político-administrativos particulares.***

Con esta línea se espera promover el reconocimiento y valoración de las diferentes estrategias de conservación *in situ* para su adecuada vinculación en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, y lograr una armonización de los mismos a escala municipal, departamental y regional de manera que se puedan prevenir conflictos, reducir los agentes de degradación y pérdida de ecosistemas y mejorar el desempeño ambiental, impulsando sinergias entre actores públicos, grupos étnicos y comunidades locales.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo de Parques Nacionales Naturales de Colombia y en coordinación con los SIRAP, **desarrollará estrategias que orienten y fortalezcan el reconocimiento, valoración y promoción de estrategias de conservación *in situ*, en instrumentos de planificación y ordenamiento territorial en los paisajes priorizados**, gestión que iniciará en 2023 con el diseño lineamientos y de un plan de capacitación, y continuará su ejecución con reportes periódicos sobre la implementación de estos instrumentos y el desarrollo de acciones conjuntas entre autoridades ambientales y otros actores sociales, para contribuir a la gestión de estrategias de conservación *in situ*.

Con el fin de superar la incongruencia entre instrumentos de planeación y ordenamiento territorial existentes y mejorar el desempeño ambiental, sectorial y territorial, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Parques Nacionales Naturales de Colombia, liderará el **desarrollo de estrategias orientadas a mejorar la armonización entre instrumentos de planeación de las estrategias de conservación *in situ*, con los instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio, en diferentes escalas y con actores públicos, grupos étnicos y comunidades locales, con miras a fortalecer sinergias, prevenir y tramitar conflictos**. Para esto, entre 2022 y 2030 se generarán lineamientos, se planearán y desarrollarán capacitaciones y se diseñará y aplicará una metodología que permita valorar el progreso en la armonización de las estrategias de conservación *in situ*, con los procesos de ordenamiento del territorio con énfasis en los paisajes priorizados en los planes de acción de los SIRAP.

### 5.3.3. Estrategia para incrementar la efectividad en la gestión del SINAP y sus áreas protegidas

*Línea estratégica 7. Mejorar la gobernanza (pública, privada, compartida y comunitaria) en la gestión incluyente y corresponsable de las áreas protegidas y de diferentes ámbitos de gestión del SINAP (supranacional, nacional, regional y local) con un enfoque de justicia y de derechos.*

El desarrollo de esta línea estratégica se orienta a aumentar la eficiencia de la estructura actual del SINAP en sus diferentes ámbitos de gestión, así como incrementar la participación efectiva de todos los actores, optimizando acuerdos de gobernanza y fortaleciendo la comunicación y el conocimiento que tienen sobre el SINAP, que se espera logren permear instancias e instrumentos educativos en los territorios. El liderazgo principal estará a cargo de Parques Nacionales Naturales de Colombia, como coordinador del SINAP, con apoyo regional de los SIRAP para la articulación con otros actores regionales y locales.

En primer lugar, entre 2022 y 2030 Parques Nacionales Naturales de Colombia en coordinación con los SIRAP, **incrementará la eficiencia de la estructura del SINAP en sus diferentes ámbitos de gestión, en su completitud, conocimiento, relaciones y funcionalidad**, para lo cual deberá evaluar la estructura actual del Sistema, y basado en ello, propondrá los ajustes necesarios junto a los actores clave de los diferentes ámbitos de gestión del sistema y hará seguimiento a su implementación.

En concordancia con lo anterior, Parques Nacionales Naturales de Colombia, adelantará acciones entre 2022 y 2030 para **incrementar la participación efectiva de todos los actores estratégicos en las instancias de los diferentes ámbitos de gestión del SINAP, bajo los principios de legitimidad, transparencia y enfoque intergeneracional y de género**. Para lograrlo, caracterizará a los actores que deben participar en las instancias de los diferentes ámbitos de gestión (supranacional, nacional, regional y local) y generará un protocolo con los mecanismos o herramientas para promover la efectiva participación de actores, cuya implementación será objeto de seguimiento anual.

En línea con lo anterior, Parques Nacionales Naturales de Colombia, para el año 2030, en coordinación con los SIRAP, **creará, ajustará y reconocerá arreglos de gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión del SINAP, que involucren a los actores en la toma de decisiones desde una perspectiva de corresponsabilidad, equidad, reconocimiento de la diversidad cultural, respeto y complementariedad**. Para esto, en 2022 realizará la caracterización de los principales arreglos de gobernanza existentes, como soporte para elaborar la propuesta para su reconocimiento y posterior implementación, generando reportes anuales de su desarrollo.

Adicionalmente, Parques Nacionales Naturales de Colombia, en coordinación con los SIRAP, **diseñará e implementará participativamente la estrategia de comunicación y educación, orientada a la mayor comprensión y apropiación del SINAP**, iniciando en 2022 con el diseño de una estrategia de comunicación y educación, que será construida con los actores correspondientes. Posteriormente, entre 2023 y 2030, se realizará el seguimiento anual del nivel de avance e impacto de la implementación de la estrategia.

Como complemento a lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional liderará la **incorporación de contenidos estratégicos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP-**, que hagan énfasis en el reconocimiento de actores sociales con funciones y responsabilidades en la conservación de las áreas protegidas de las diferentes regiones del país, en los procesos de educación ambiental, en el fortalecimiento de los Proyectos Ambientales Escolares -PRAES- y en los Comités Interinstitucionales de Educación Ambiental -CIDEA-. Iniciará en 2022 con la identificación intersectorial de las necesidades de fortalecimiento, para luego en 2023 diseñar la estrategia y plan de acción que serán

implementados entre 2024 y 2027, culminando en 2028 con la evaluación de la efectividad de la estrategia y plan de acción implementados, así como la identificación de recomendaciones para nuevos procesos educativos en el SINAP.

Por último, desde Parques Nacionales Naturales de Colombia, se adelantará la gestión necesaria para **aumentar la formación y fortalecimiento de capacidades relacionadas con la planificación, manejo y administración de las áreas protegidas**, desarrollando para ello un diagnóstico de necesidades de los actores en 2022, en articulación con los SIRAP, que será la base para diseñar la estrategia de formación al 2023 que se implementará entre 2024 y 2030, generando los informes de avance respectivos.

### ***Línea estratégica 8. Fortalecer la planificación del manejo de las áreas protegidas y del sistema***

Bajo esta línea se desarrollarán acciones dirigidas a ampliar el número de áreas protegidas que orienten su gestión con planes de manejo, que son los instrumentos idóneos para orientar el logro de sus objetivos de conservación enfocando los recursos y esfuerzos de una manera eficiente y articulada a metas de orden regional y nacional; así como también a lograr aumentar el número de subsistemas del SINAP que cuenten e implementen planes de acción. En complemento, se consideran dos acciones orientadas a valorar el incremento de la efectividad del manejo tanto de las áreas protegidas públicas, como de los subsistemas del SINAP, basados en procesos de monitoreo y seguimiento.

Con el objetivo de robustecer la planificación del manejo de las áreas protegidas y en busca de una gestión efectiva, Parques Nacionales Naturales de Colombia, a través de la implementación de un plan de formación y fortalecimiento entre 2022 y 2030, **aumentará el número de áreas protegidas que desarrollan el proceso de planificación del manejo**, que deberá verse reflejado en la adopción formal de los planes de manejo correspondientes y su cargue en el RUNAP. Con esta acción adicionalmente, se valorará el nivel de implementación de las acciones del componente estratégico de las áreas protegidas públicas.

Adicionalmente, desde el 2022 Parques Nacionales Naturales de Colombia, liderará acciones para **incrementar el número de subsistemas con planes de acción adoptados, actualizados y vigentes en ejecución** que aporten al cumplimiento de las metas del ámbito de gestión mayor del SINAP, en la perspectiva de lograr que al 2030 todos cuenten con estos instrumentos. De esta manera, contribuirá a fortalecer la planificación del manejo de las áreas protegidas y del sistema.

Complementando lo anterior, Parques Nacionales Naturales de Colombia, a partir del 2021 liderará la **implementación de una metodología de evaluación de efectividad del manejo en las Áreas Protegidas de carácter público**, haciendo seguimiento anual del logro

de las metas de aumento del número de las áreas que desarrollan esta evaluación, donde se espera un cubrimiento total al año 2028 y de los resultados de la evaluación como tal, hasta 2030.

Finalmente, Parques Nacionales Naturales de Colombia en su rol de coordinador del SINAP, liderará la **implementación de una metodología de evaluación de efectividad de los subsistemas de áreas protegidas basada en monitoreo y seguimiento**, levantando en 2023 la línea base y reportando entre 2024 y 2030 los resultados del proceso de implementación de la metodología de los 11 subsistemas de áreas protegidas (6 Regionales, 4 Temáticos y 1 Nacional).

### ***Línea estratégica 9. Mejorar la financiación del SINAP***

Como respuesta a la baja efectividad en la gestión asociada a la débil financiación del SINAP, con esta línea de acción se espera direccionar los esfuerzos, entre otros aspectos, a mejorar el conocimiento sobre las necesidades de financiamiento y el direccionamiento de los recursos destinados a la conservación, así como a aumentar los recursos para la gestión. Por esto se contemplan acciones dirigidas a identificar los actores públicos y privados que pueden movilizar recursos financieros para la gestión del Sistema, incrementar el conocimiento del gasto público y privado de las áreas protegidas, mejorar la cobertura del cálculo de brecha financiera, e incrementar la aplicación de instrumentos económicos y financieros para la conservación en áreas protegidas, con lo que se espera ir cubriendo los vacíos financieros identificados.

Teniendo en cuenta el desconocimiento sobre la responsabilidad en la financiación de la gestión para la conservación de las áreas protegidas, la primera acción de esta línea se orienta a **identificar los roles y dar seguimiento a las responsabilidades en la financiación del SINAP y hacer seguimiento a las contribuciones financieras para su gestión**. Para lograrlos, Parques Nacionales Naturales realizará en 2022 un mapeo de los actores que puedan movilizar recursos para la gestión del SINAP, en 2023 desarrollará un instrumento de seguimiento y reporte de las contribuciones de actores públicos y privados en la gestión del SINAP en sus diferentes ámbitos, y evaluará entre 2023 y 2030 dichas contribuciones en articulación con los SIRAP.

En concordancia con lo anterior, Parques Nacionales Naturales de Colombia para el año 2030 **aumentará el conocimiento del gasto público y privado de las áreas protegidas**, y por estodiseñará en 2022 la estructura de datos para realizar el análisis del gasto, que será aplicado a partir de este mismo año, en coordinación con los SIRAP.

A través del liderazgo de Parques Nacionales Naturales de Colombia, **incrementará entre 2023 y 2030 la cobertura del cálculo de brecha financiera para la gestión del**

**sistema**, valorando la superficie de áreas protegidas que han adelantado dicho análisis, teniendo en cuenta, que la información de las necesidades de financiación es el soporte de acciones orientadas a suplirlas.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre 2025 y 2030, liderará la gestión orientada a **incrementar la aplicación de instrumentos económicos y financieros para la conservación de las áreas protegidas en los diferentes ámbitos de gestión**, medido a través del porcentaje del SIRAP que aplica al menos cinco instrumentos económicos y financieros, con los que se espera avanzar en el cubrimiento de la brecha financiera mencionada en la acción anterior.

***Línea estratégica 10. Mejorar la eficiencia en la gestión de las instituciones públicas asociadas a las áreas protegidas.***

Esta línea de acción se enfoca en superar las limitaciones que inciden en la baja efectividad de la gestión del SINAP, desarrollando acciones orientadas a mejorar la ordenación de competencias, impulsar la concurrencia y complementariedad de las entidades que deben participar en la gestión del SINAP y mejorar el conocimiento del SINAP a partir de procesos de formación de entidades públicas.

En primer lugar, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el apoyo de Parques Nacionales Naturales de Colombia y el Departamento Administrativo de la Función Pública, **diseñará e implementará entre 2022 y 2027 recomendaciones para mejorar la ordenación de competencias, con el fin de disminuir los conflictos entre las entidades públicas del SINAP**, partiendo para ello de un diagnóstico integral del modelo de operación del SINAP que será realizado en 2022, que será la base para que en 2023 se generen las recomendaciones de mejora y luego estas sean implementadas a partir de 2024.

De manera complementaria, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre 2022 y 2030 liderará el **diseño e implementación de recomendaciones para mejorar la concurrencia de las entidades que participen en la gestión del SINAP**. Bajo esta actividad se espera identificar en 2022 los conflictos entre entidades públicas, en 2023 contar con las recomendaciones para mejorar la concurrencia y desde el año 2024, iniciar con su implementación.

Asimismo, es necesario que las intervenciones que se realicen en las áreas protegidas, a partir de programas y/o proyectos que adelanten los diferentes sectores, guarden una relación sinérgica entre sí, por lo que entre 2023 y 2030, Parques Nacionales Naturales de Colombia gestionará el **incremento en la complementariedad de la gestión entre instituciones públicas del SINAP**, valorando anualmente el porcentaje de instrumentos de planeación de los subsistemas que se ejecuten a partir de convenios de complementariedad.

Finalmente, para lograr que las instituciones públicas cuenten con el conocimiento necesario acerca de las áreas protegidas, Parques Nacionales Naturales con apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública, realizará **capacitaciones dirigidas a las entidades públicas para incrementar el conocimiento sobre la gestión del SINAP** y sus áreas protegidas, iniciando en 2022 con la identificación de las temáticas y elaboración del plan de formación sectorial con la estructuración de contenidos y medios , y su implementación será entre 2023 y 2027.

### ***Línea estratégica 11. Mejorar la gestión del conocimiento en el SINAP***

A fin de fortalecer la toma de decisiones informadas para un manejo más efectivo del SINAP, esta línea está orientada a impulsar la cobertura de las investigaciones en las áreas protegidas del SINAP, vincular otras formas de conocimiento en la gestión del SISTEMA, aumentar la generación y disponibilidad de la información relacionada con las áreas protegidas del SINAP y aumentar capacidades para mejorar la gestión del conocimiento.

Por ello, Parques Nacionales Naturales, con el apoyo de los Institutos de Investigación del SINAP: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, el Instituto de Investigaciones Científicas Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico Jhon Von Neumann, realizará entre 2022 y 2030 las acciones pertinentes que permitan **incrementar el número y la cobertura de las investigaciones en las áreas protegidas del SINAP**. Con este fin, en 2022 realizará la revisión de los diversos procesos y marcos normativos que orienten las investigaciones y elaborará una hoja de ruta para facilitar y estimular el desarrollo de investigaciones; luego, en 2023 creará un programa de fomento y sostenibilidad de las investigaciones que incluya la estrategia para su socialización y apropiación, y hará seguimiento al aumento de las investigaciones a partir de este año.

De igual manera y con el fin de reconocer el saber local tradicional en la planeación del manejo del Sistema, Parques Nacionales Naturales de Colombia con el apoyo del Ministerio de Cultura, gestionará entre el 2022 y el 2030 **la integración de las diferentes formas de conocimiento local en el análisis y gestión de los atributos del SINAP**, para lograrlo, en 2022 se capacitarán actores prioritarios en temas relacionados con la gestión del SINAP y con el conocimiento tradicional; el año siguiente se definirán criterios que orienten la integración de estos, y a partir del 2024 se realizará la evaluación de los resultados en términos de la integración efectiva del conocimiento tradicional, bajo los criterios diseñados.

En el mismo sentido, con el propósito de ampliar la cobertura de la información del SINAP de manera articulada con sistemas de información existentes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en articulación con Parques Nacionales Naturales, para el año 2030, **aumentará los procesos de captura de datos y generación de información en las áreas protegidas del SINAP**, para lo cual en 2022 precisará los esquemas y procedimientos de captura de información articulados al Sistema de Información Ambiental de Colombia - SIAC y los indicadores de resultado de la presente política; en 2023 establecerá un plan de acción para ampliar la captura de datos y generación de información de las áreas protegidas del SINAP en el SIAC y evaluará anualmente a partir del 2022 el progreso en el monitoreo y seguimiento estandarizado de la gestión del SINAP

De igual manera, es necesario **incrementar la disponibilidad de la información generada** dentro de las áreas del SINAP, de forma articulada con el Sistema de Información Ambiental para Colombia - SIAC, lo cual será liderado por Parques Nacionales Naturales entre 2022 y 2030. Esta acción dará inicio con el diseño en 2022 de un plan de capacitación y divulgación sobre las plataformas y herramientas de información del SINAP, a partir del cual se hará monitoreo tanto a su implementación, como al acceso a la información por parte de diferentes actores.

Finalmente, Parques Nacionales Naturales de Colombia, con apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, trabajará por **aumentar las capacidades y la articulación de los actores de los distintos niveles y ámbitos de gestión del SINAP en relación con la gestión del conocimiento requerida para el seguimiento de los objetivos del SINAP**. Para ello, en 2022 se elaborará un diagnóstico de las condiciones de base para la migración y conexión de información que soporte el análisis de los objetivos del SINAP y se construirá un plan de trabajo que incluya procedimientos claros, el cual será implementado a partir del mismo año y hasta 2030. En complemento se diseñará, actualizará e implementará un plan de mantenimiento para las herramientas y espacios requeridos que alberguen y faciliten la disponibilidad de la información generada en el SINAP para los actores que requieran hacer uso de ella entre 2022 y 2030.

#### 5.3.4. Estrategia para hacer más equitativa la distribución en la sociedad de los costos y los beneficios de la conservación de las áreas protegidas y del SINAP

*Línea estratégica 12. Disminuir las limitaciones al desarrollo de proyectos de vida de quienes habitan o hacen uso de las áreas protegidas públicas, con especial atención en las comunidades locales (campesinas) y grupos étnicos en condiciones de vulnerabilidad y pobreza.*



Esta línea de acción busca avanzar en la armonización de diferentes formas de manejo de las áreas protegidas públicas en los casos de uso y ocupación humana, teniendo en cuenta el régimen jurídico de las mismas, a través del desarrollo de acuerdos con las comunidades locales, la gestión para incrementar la tenencia formal de la tierra en aquellas áreas cuya categoría de manejo lo permita, y el desarrollo de rutas que faciliten el acceso progresivo a las tierras por parte de ocupantes irregulares.

En este sentido, Parques Nacionales Naturales de Colombia, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Administración Nacional de Estadística, entre 2023 y 2030, **armonizará las formas de manejo del territorio a través de acuerdos en las áreas protegidas públicas entre actores estratégicos especialmente comunidades locales - campesinas y grupos étnicos, considerando su régimen jurídico.** Para esto, deberá caracterizar y categorizar los acuerdos vigentes y actores en las áreas protegidas públicas, suscribir e implementar acuerdos con los actores vinculados y analizará las condiciones de vida de los habitantes de áreas protegidas a partir de un diseño metodológico y conceptual que se espera tener en 2023.

Así mismo, con el propósito de **incrementar la tenencia formal de la tierra en las áreas protegidas públicas de acuerdo con sus contextos territoriales, categorías de manejo y marco jurídico**, la Agencia Nacional de Tierras, entre 2023 y 2030 realizará la identificación física y jurídica de predios en las áreas protegidas enmarcadas en los municipios donde se están implementando los planes de ordenamiento social de la propiedad rural, y desarrollará los procesos de formalización de territorios de comunidades étnicas y/o de tierras con comunidades campesinas, considerando los contextos territoriales, categorías de manejo y marco jurídico vigente, entregando reportes anuales.

De otro lado, la Agencia Nacional de Tierras, entre los años 2023 y 2030, **avanzará en el desarrollo de procesos administrativos que contribuyan a disminuir conflictos por tenencia de la tierra en las áreas protegidas públicas, para lograr su culminación o remisión a instancias judiciales.** Para lograrlo, conformará con diferentes actores una mesa técnica para la articulación, coordinación y suministro de información para adelantar los procedimientos agrarios de recuperación de baldíos, deslinde de tierras, clarificación de tierras y extinción del derecho de dominio en articulación con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Superintendencia de Notariado y Registro y los SIRAP. Con estos insumos realizará la identificación y priorización de procesos, informando anualmente los avances.

Finalmente, como complemento a lo anterior, la Agencia Nacional de Tierras con el apoyo de Parques Nacionales Naturales de Colombia y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, **implementará articuladamente las rutas y procesos para facilitar el acceso progresivo a tierras de ocupantes irregulares de áreas protegidas públicas.** Esto

partirá de la elaboración en 2022 de un plan para su implementación, articulado a los SIRAP, donde tendrá en cuenta lo contenido en el acuerdo 58 de 2018, el Acuerdo 118 de 2020, FISO y RESO y/o sus ajustes, así como la normatividad vigente, que será implementado al 2030. Con base en los resultados de la implementación del plan, en 2024 se realizará el análisis de las condiciones jurídicas y técnicas habilitantes y condicionantes y los riesgos de estos procesos para generar recomendaciones para el acceso progresivo a las tierras, para ocupantes de áreas protegidas que por diversas situaciones fueron forzados a ocupar áreas donde esto no está permitido, y para precisar los potenciales beneficiarios.

*Línea estratégica 13. Incrementar la retribución a las acciones de conservación de quienes habitan las áreas protegidas, especialmente de las comunidades locales (campesinas) y grupos étnicos.*

El desarrollo de esta línea se orienta a lograr mayor equidad en la repartición de los beneficios de la conservación, en aquellas comunidades locales que contribuyen a la protección de la biodiversidad, especialmente las indígenas, afrocolombianas y campesinas, y que solo han percibido los costos de las limitaciones al uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Para ello se aumentará el conocimiento de las contribuciones a la conservación que hacen habitantes locales y que es susceptible de retribución, y se mejorará la cobertura de los mecanismos que pueden hacer viable dichas retribuciones incentivando así la conservación en el largo plazo.

Parques Nacionales Naturales de Colombia liderará desde el año 2024 y hasta el cierre de la política en 2030, las acciones orientadas **aumentar el conocimiento de los beneficios generados por los habitantes de las áreas protegidas susceptible de ser objeto de retribución especialmente para las comunidades locales (campesinas) y grupos étnicos**, lo cual se valorará haciendo seguimiento al porcentaje de áreas protegidas del SINAP que cuentan con estudios de los beneficios que generan sus habitantes.

Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre el 2023 y el año 2030, **mejorará la cobertura de mecanismos de retribución para los habitantes de las áreas protegidas que contribuyen con su conservación, especialmente para las comunidades locales (campesinas) y grupos étnicos**. Para tal fin, en 2023 realizará el análisis de mecanismos existentes y su nivel de aplicación según tipo de actores relacionados, y diseñará e implementará un plan de acción para implementar los mecanismos actuales y posibles mecanismos potenciales, para luego, en 2024, generar un mecanismo de verificación con el cual se realizará el reporte de avances hasta el 2030.

*Línea estratégica 14. Mejorar la eficiencia en el acceso a las contribuciones de la naturaleza generadas en las áreas protegidas públicas como fuente de bienestar humano y equidad social.*

Complementario a la línea de acción anterior, esta se orienta a lograr mayor equidad en la repartición de los beneficios de la conservación en aquellos pobladores locales que hacen uso directo y sostenible de los recursos naturales y de los servicios ecosistémicos de las áreas protegidas que lo permiten, generando bienestar. Para esto se implementarán acciones dirigidas a disminuir la informalidad en el aprovechamiento sostenible de la naturaleza en las áreas protegidas que lo permitan, a reducir la ilegalidad en el aprovechamiento de la naturaleza en las áreas protegidas, a aumentar el reconocimiento de usos sostenibles ancestrales y tradicionales que contribuyen al cumplimiento de objetivos de conservación de las áreas protegidas, y a implementar una estrategia para desarrollar de nuevos productos sostenibles derivados de las áreas protegidas y sus zonas de influencia de acuerdo con la vocación del territorio y el régimen jurídico aplicable.

En primer lugar, Parques Nacionales Naturales de Colombia liderará el **aumento en la formalidad en el aprovechamiento sostenible de la naturaleza con fines comerciales en las áreas protegidas (turismo, fauna, pesca, artesanías, forestal y otros productos maderables y no maderables, acceso a recursos genéticos)**. Para esto, en 2023 realizará la caracterización de los procesos de uso de biodiversidad en las áreas protegidas del SINAP, y entre 2024 y 2025 hará seguimiento al progreso de los esquemas de formalización de actividades productivas como turismo, comercio, agricultura y biodiversidad, de acuerdo con su categoría de manejo. Luego, hará seguimiento anual de la reducción de procesos informales e insostenibles, entre los años 2025 a 2030.

De igual manera, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Minas y energía y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre 2023 y 2030 realizará gestiones para **disminuir la ilegalidad en el aprovechamiento de la naturaleza en las áreas protegidas**. Lo anterior, a partir de la caracterización y análisis sistémico de actividades ilegales y tipo de actores relacionados, en las áreas protegidas del SINAP, la estructuración e implementación de un plan de acción integral con definición de metas para la disminución de la ilegalidad que contemplará medidas preventivas, educativas, de sensibilización y control y el monitoreo del progreso en el logro de las metas establecidas.

En adición a lo expuesto, entre el año 2024 y 2030, Parques Nacionales Naturales de Colombia liderará el **aumento en el reconocimiento de usos sostenibles: ancestrales y tradicionales, nuevos usos, usos comunitarios y sistemas productivos asociados al**

**cumplimiento de los objetivos de conservación de las áreas protegidas.** Lo anterior se traducirá en el porcentaje de avance en el reconocimiento expreso de usos con enfoque diferencial, en las medidas administrativas, normativas e instrumentos de planeación y manejo de áreas protegidas, respecto del total.

La última acción considerada en esta línea estratégica será liderada por Parques Nacionales Naturales de Colombia que, con el apoyo del Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación, **diseñará e implementará una estrategia para el desarrollo de nuevos productos sostenibles derivados de las contribuciones de la naturaleza de las áreas protegidas y las zonas de influencia de acuerdo con la vocación del territorio.** En primera instancia entre 2022 y 2025 realizará un diagnóstico que identifique potenciales nuevos productos sostenibles a partir de las especies de interés priorizadas para la creación de cadenas de valor de la bioeconomía en las áreas protegidas donde sea factible el uso sostenible; y también concertará una estrategia para el desarrollo de nuevos productos priorizados; que será implementada entre 2026 y 2030, generando informes de avance de su desarrollo.

***Línea estratégica 15. Incrementar la corresponsabilidad en los costos de la conservación de las áreas protegidas por parte de los sectores productivos.***

Con el desarrollo de esta línea estratégica se espera aumentar la corresponsabilidad de los sectores productivos en los costos de la conservación de las áreas protegidas, dado que son directos beneficiarios de los servicios ecosistémicos generados en estas áreas. Para ello se realizarán estudios que permitan valorar económicamente y sustentar con cifras el aporte de las áreas protegidas a las cadenas productivas de los sectores de energía, agropecuario, forestal y turismo y se gestionará el incremento de los ingresos de estas áreas por dos vías: la aplicación de mecanismos de internalización de los costos del impacto ambiental de los proyectos, obras o actividades realizadas por los sectores productivos, y la retribución por el uso de los recursos y/o servicios ecosistémicos que brindan las áreas protegidas y son aprovechados por dichos sectores.

En atención a lo anterior, se hace necesario **desarrollar y socializar ejercicios de valoración económica de las contribuciones de las áreas protegidas a los sectores energía, agropecuario, forestal y turismo.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, liderará esta acción con el apoyo del Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación. De esta manera, en 2022 se definirá una metodología de valoración económica de beneficios ecosistémicos a la cadena productiva para los sectores: agricultura y forestal, turismo y energía y se aportará la información de

base para su aplicación. En 2023 se adelantaran los estudios de valoración correspondientes de los sectores mencionados y en 2024 se realizará la socialización de los resultados.

En el mismo sentido, Parques Nacionales Naturales con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, **incrementarán al año 2030 los ingresos de las áreas protegidas por cuenta de mecanismos de internalización de los costos del impacto ambiental de los sectores productivos** de energía, agropecuario y forestal, y turismo, con énfasis especial en el direccionamiento de las compensaciones bióticas e inversión del 1% en el marco de un plan de inversiones que será elaborado en articulación con los SIRAP.

Finalmente, Parques Nacionales Naturales de Colombia liderará, con el apoyo del Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el **incremento al año 2030, de los ingresos de las áreas protegidas por cuenta del aprovechamiento de beneficios de los sectores productivos de energía, agropecuario y forestal, y turismo**. Para esto, en 2022 se realizará un diagnóstico sobre las limitaciones y oportunidades para direccionar hacia las áreas protegidas ingresos derivados de las obligaciones ambientales de permisos, autorizaciones y concesiones por aprovechamiento y/o uso de sus recursos naturales, que se complementará en 2023 con el diagnóstico de los aportes actuales y potenciales derivados de acciones de responsabilidad social empresarial y otros mecanismos voluntarios, que serán insumos para estructurar un plan de inversiones en 2023. Entre el 2024 y 2030 se hará seguimiento a la implementación de dicho plan, valorando el incremento en los ingresos de acuerdo con las metas establecidas.

***Línea estratégica 16. Mejorar la eficiencia de la participación en los costos de la conservación de las áreas protegidas por parte de los entes territoriales descentralizados***

Esta última línea de acción se orienta a aumentar la corresponsabilidad de los entes territoriales para financiar las acciones de conservación de las áreas protegidas, dado que estas áreas soportan en gran medida su desarrollo, así como el bienestar de los habitantes. Por ello, se plantea realizar estudios de valoración económica del aporte de las áreas protegidas al desarrollo de municipios y distritos con mayores recursos, evidenciando con cifras su dependencia de estas áreas lo que hará posible luego el diseño de mecanismos de financiación; diseñar y ejecutar mecanismos de compensación para los municipios de categoría 5 y 6 que tengan más del 50 % de su territorio en áreas protegidas, para reducir las afectaciones fiscales que se generan por no poder recibir recursos del impuesto predial o del uso productivo de las tierras, y generar capacidades en los entes territoriales y autoridades ambientales para la formulación de proyectos que incrementen la inversión en áreas protegidas.

En este sentido, el Departamento Nacional de Planeación con el apoyo de Parques Nacionales Naturales, **realizará estudios de valoración económica del aporte de las contribuciones de la naturaleza generadas en las áreas protegidas al desarrollo de los municipios de categoría especial, 1, 2 y 3**, desarrollando entre 2023 y 2025 cuatro estudios (uno por cada categoría de municipios), en articulación con los SIRAP, que se basarán en la precisión de la metodología y criterios específicos.

De igual manera, el Departamento Nacional de Planeación con el apoyo de Parques Nacionales Naturales, entre 2022 y el año 2030 desarrollará acciones para **generar capacidades en las entidades territoriales y autoridades ambientales para la formulación de proyectos que incrementen la inversión en áreas protegidas**. Esto considera la formulación e implementación de un plan de capacitaciones para la estructuración de proyectos de inversión; la estructuración en articulación con las autoridades ambientales regionales de un curso tutorizado de formulación de proyectos con énfasis en áreas protegidas, la generación de un marcador presupuestal para hacer seguimiento a las inversiones sectoriales en áreas protegidas y el monitoreo anual de la destinación de recursos de los entes territoriales y autoridades ambientales hacia la gestión y manejo de áreas protegidas.

Finalmente, el Departamento Nacional de Planeación liderará, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el **diseño y ejecución de mecanismos de compensación para los municipios categorías: 5 y 6 con más del 50 % de su territorio incluido en áreas protegidas**, con el fin de disminuir al 2030 su alta vulnerabilidad fiscal. Para ello, en 2022 se estructurará un documento con propuesta a ser vinculado en las Bases del PND 2022 – 2026 para incorporar instrumentos de compensación económica a los municipios de categorías 5 y 6 con más del 50 % de su territorio traslapado con áreas protegidas. Luego entre 2023 y 2024 se diseñará un mecanismo de compensación fiscal basado en criterios de focalización, y entre 2025 y 2030 se realizará la valoración del progreso en la aplicación del mecanismo, dando cuenta de su efectividad y necesidades de mejora.

#### **5.4. Seguimiento**

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento de los objetivos del documento CONPES que se encuentra en construcción, se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que será el Anexo principal de la política. En este, se señalan las entidades responsables de cada acción, sus períodos de ejecución, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo, y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política.

Esta política tiene un período de implementación de 10 años, iniciando en el año 2021 hasta el 2030. Su seguimiento se hará de manera semestral iniciando su reporte con corte a 31 de diciembre de 2021 y el informe de cierre se realizará con corte a 31 de diciembre de 2030.

**Tabla 2: Cronograma de Seguimiento**

Corte	Fecha
Primer corte	Diciembre 2021
Segundo corte	Junio 2022
Tercer corte	Diciembre 2022
Cuarto corte	Junio 2023
Quinto corte	Diciembre 2023
Sexto corte	Junio 2024
Séptimo corte	Diciembre 2024
Octavo corte	Junio 2025
Noveno corte	Diciembre 2025
Décimo corte	Junio 2026
Undécimo corte	Diciembre 2026
Duodécimo corte	Junio 2027
Decimotercer corte	Diciembre 2027
Decimocuarto corte	Junio 2028
Decimoquinto corte	Diciembre 2028
Decimosexto corte	Junio 2029
Decimoséptimo corte	Diciembre 2029
Decimoctavo corte	Junio 2030
Informe de cierre	Diciembre 2030

Fuente: DNP 2021

## 5.5. Financiamiento

Para el cumplimiento de los objetivos de este documento, las entidades involucradas en su implementación gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias y de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, los recursos para la financiación de las acciones que se proponen en el formato PAS.

Cabe aclarar que la ejecución de las inversiones asociadas a la implementación de esta política estará sujeta a la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada uno de los sectores responsables. La implementación de esta política tiene un costo preliminar indicativo estimado de \$ 1.2 Billones de pesos como

se presenta en la Tabla 3, que corresponde a los costos de las acciones que ya están concertadas, cuyos valores cambiarán en relación con lo presentado en este documento, a medida que se concerten las demás acciones y se estimen los costos correspondientes.

**Tabla 3: Financiamiento indicativo preliminar de la política para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP**  
(Millones de pesos)

<b>Objetivo</b>	<b>2021 - 2030</b>
OE1 Aumentar el patrimonio natural y cultural conservado en el SINAP	\$ 105.187
OE2: Aumentar la conectividad de las áreas protegidas del SINAP en paisajes terrestres y marinos más amplios	\$ 11.539
OE3: Incrementar la efectividad en la gestión del SINAP y sus áreas protegidas.	\$ 1.064.117
OE4: Hacer más equitativa la distribución en la sociedad, de los costos y los beneficios de la conservación de las AP y del SINAP	\$ 60.193
<b>Total</b>	<b>\$ 1.241.036</b>

Fuente: DNP 2021



## 6. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Aprobar la Política Nacional para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP, incluyendo su Plan de Acción y Seguimiento.
2. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional involucradas en el documento CONPES priorizar los recursos para la puesta en marcha de las estrategias contenidas en el mismo, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
  - a. Coordinar, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Parques Nacionales Naturales de Colombia, y la implementación de la Política Nacional para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
  - b. Incorporar en las bases de los planes nacionales de desarrollo de los siguientes dos gobiernos, los lineamientos para impulsar la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
  - c. Consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A).
  - d. Priorizar una evaluación intermedia de resultados de la implementación de esta política.
  - e. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación consolidar y divulgar la información del avance de las acciones, según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**
  - f. Gestionar el desarrollo de acciones que contribuyan a valorar las contribuciones de la biodiversidad y servicios ecosistémicos para el desarrollo y en consecuencia, aumentar la corresponsabilidad en la inversión para la conservación de las áreas protegidas vinculando sectores productivos y entes territoriales.
4. Solicitar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:
  - a. Liderar junto con el Departamento Nacional de Planeación y Parques Nacionales Naturales de Colombia, la coordinación para la implementación de esta política.
  - b. Garantizar que sus entidades vinculadas y adscritas, y las demás entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental sigan los lineamientos de esta política e implementen las acciones que son de su responsabilidad y competencia, para

mejorar la efectividad del manejo de las áreas protegidas del país y la gestión del SINAP.

- c. Robustecer técnica y financieramente a los Institutos de Investigación del Sistema Nacional Ambiental, y a Parques Nacionales Naturales de Colombia para que puedan desarrollar las acciones vinculadas en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A).
5. Solicitar a la Agencia Nacional de Tierras:
    - a. Implementar las gestiones necesarias para avanzar en el desarrollo de procesos administrativos, que contribuyan a disminuir conflictos por tenencia de la tierra en las áreas protegidas públicas.
    - b. Adelantar las acciones que permitan incrementar la tenencia formal de la tierra en las áreas protegidas públicas, de acuerdo con sus contextos territoriales, categorías de manejo y marco jurídico.
  6. Solicitar a Parques Nacionales Naturales de Colombia:
    - a. Gestionar el ajuste al marco de categorías de manejo y la definición de metas de conservación nacional, que vinculen otras formas de conocimiento y otros niveles de la biodiversidad a nivel nacional y en los diferentes subsistemas del SINAP.
    - b. Impulsar la declaratoria y ampliación de áreas protegidas para cubrir los vacíos de conservación del país en articulación con las autoridades ambientales.
    - c. Liderar la estructuración y desarrollo de un plan de acción integral para disminuir la ilegalidad en el aprovechamiento de la naturaleza en las áreas protegidas.
    - d. Implementar acciones para impulsar el aumento y cobertura de las investigaciones en las áreas protegidas del SINAP como soporte a las decisiones de manejo.
    - e. Articular los procesos de impulso al uso sostenible de la biodiversidad en las áreas protegidas del SINAP que lo permiten, mediante el establecimiento de emprendimientos productivos sostenibles.

## GLOSARIO

**Área protegida:** área definida geográficamente, que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación (Ley 165 de 1994).

**Autoridades ambientales:** son entidades corporativas de carácter público, determinadas por la Ley 99 de 1993, que están encargadas de promover, ejecutar y administrar las políticas públicas en torno a la conservación y protección del medio ambiente y de los recursos naturales desde el sector local, regional y nacional (Minambiente, 2019).

**Bioeconomía:** Economía que gestiona eficiente y sosteniblemente la biodiversidad y la biomasa para generar nuevos productos, procesos y servicios de valor agregado, basados en el conocimiento y la innovación (Biointropic, 2018).

**Cadena de valor:** hilo de procesos que incluye desde la producción primaria de los recursos biológicos (biomasa), su procesamiento y su transformación en bienes de mayor valor y su introducción en el mercado, lo cual involucra diversos sectores y aglutina numerosas disciplinas y actores (Hodson, 2018).

**Cambio climático:** cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera global, y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables (IPCC, 2014).

**Cambio global:** conjunto de cambios biofísicos y socioeconómicos, provocados por el ser humano, que alteran el funcionamiento del sistema terrestre. Entre los cambios más importantes se encuentran el cambio climático, los cambios en el uso del suelo, los cambios geopolíticos y económicos, el incremento de la población humana, las alteraciones en la biodiversidad, los procesos de desertificación y degradación y las alteraciones en los ciclos biogeoquímicos, entre otros (CSIC, 2006).

**Categoría de amenaza:** clasificación que indica qué tan amenazada puede encontrarse una especie, según métodos de evaluación del estado de sus poblaciones y su área de distribución. Las categorías son las siguientes: Extinto (EX), Extinto en estado silvestre (EW), En Peligro Crítico (CR), En Peligro (EN), Vulnerable (VU), Casi Amenazado (NT), Preocupación Menor (LC), Datos Insuficientes (DD) y No Evaluado (NE). (UICN, 2000).

**Categoría de manejo:** Unidad de clasificación o denominación genérica que se asigna a las áreas protegidas teniendo en cuenta sus características específicas, con el fin de lograr objetivos específicos de conservación bajo unas mismas directrices de manejo, restricciones y usos permitidos (Minambiente, 2010).

**Conflictos socioambientales:** son procesos interactivos entre actores sociales movilizados por el interés compartido en torno a los recursos naturales, como tales: son

construcciones sociales, creaciones culturales, que pueden modificarse según cómo se los aborde y se los conduzca, según cómo sean transformados y según cómo involucren las actitudes e intereses de las partes en disputa. Son aquellos producidos por la interacción de los seres humanos con su ambiente y tienen que ver con el manejo de recursos escasos, como el agua, el suelo, el aire, entre otros (Spadoni, 2012).

**Conservación *in situ*:** Hace referencia a la preservación, restauración, uso sostenible y conocimiento de la biodiversidad, de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en su entorno natural y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas (Minambiente, 2010).

**Diversidad biológica:** es la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas (Minambiente, 2010).

**Ecosistemas estratégicos:** son aquellos que garantizan la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el desarrollo humano sostenible del país. Estos ecosistemas se caracterizan por mantener equilibrios y procesos ecológicos básicos tales como la regulación de climas, del agua, realizar la función de depuradores del aire, agua y suelos; y ayudan a la conservación de la biodiversidad (Minambiente, 2016).

**Especie trasplantada:** especies cuyo uso prioritario es el consumo y algunas otras para control de la sobreproducción de otras especies que por descuidos o de manera voluntaria se han introducido en los diversos ecosistemas naturales del área en donde se les mantenía en cautiverio y desde allí se han diseminado (Escobar 2004).

**Especies amenazadas:** especies en estado de vulnerabilidad, dado que su hábitat, área de distribución, ecosistemas que los sustentan, o tamaño poblacional han sido afectados por factores naturales y de intervención antrópica (UICN, 2012).

**Especies exóticas:** la especie o subespecie taxonómica, raza o variedad cuya área natural de dispersión geográfica no se extiende al territorio nacional ni a aguas jurisdiccionales y si se encuentra en el país es como resultado voluntario o involuntario de la actividad humana (Minambiente, 2018)

**Especies exótica invasora:** especies no nativas que son introducidas deliberadamente o de manera accidental de forma que causan daños y amenazas a los ecosistemas, hábitats y especies produciendo daños ambientales, económicos y/o sociales (Minambiente, 2018).

**Estructura ecológica:** conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones (Minambiente, 2007).

**Gea:** conjunto de los elementos que componen el reino inorgánico de una región o un país.

**Gestión Integral de la Biodiversidad y de sus Servicios Ecosistémicos (GIBSE):** proceso por el cual se planifican, ejecutan y monitorean las acciones para la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, en un escenario social y territorial definido y en diferentes estados de conservación, con el fin de maximizar el bienestar humano, a través del mantenimiento de la resiliencia de los sistemas socioecológicos a escalas nacional, regional, local y transfronteriza (Minambiente, 2012).

**Gobernanza:** se refiere a las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo se ejerce el poder y las responsabilidades, cómo se toman las decisiones y cómo intervienen los ciudadanos u otros actores. La gobernanza incluye los mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos expresan sus intereses, ejercen sus derechos, satisfacen sus obligaciones y resuelven sus diferencias (Iza, 2006).

**Huella ecológica:** la huella ecológica es un indicador ambiental que permite medir y evaluar el impacto sobre el Planeta de una determina forma de vida en relación con la capacidad de la naturaleza para renovar los recursos al servicio de la humanidad. El objetivo de esta herramienta es que los seres humanos, ya sea en grupo o de manera individual, identifiquen y corrijan aquellas acciones que no contribuyen a un estilo de vida sostenible (Minambiente, 2012).

**Instrumento de planeación:** documento de planificación de la gestión del área protegida, en el que se dimensionan las acciones a abordar en una vigencia determinada, se identifican los objetivos, estrategias, metas y se programan las inversiones en el corto, mediano y largo plazo para responder a esa necesidad (Minambiente, 2010).

**Metas de conservación:** son los niveles deseables de aquellos elementos escogidos como objeto de interés para un área protegida, establecidos en referencia a umbrales mínimos para asegurar su mantenimiento a largo plazo. Dichos umbrales determinan y orientan acciones específicas de conservación que contribuyen al cumplimiento de compromisos nacionales e internacionales de conservación (PNN, 2019).

**Ordenamiento Territorial:** Estrategias de planeación entre la sociedad y el Estado, en el que, mediante la toma de decisiones, se promueve mejorar la calidad de vida de los

habitantes de dicho territorio desde los aspectos económicos, culturales y humanos (Mininterior, 2011).

**Pago por Servicios Ambientales (PSA):** incentivo económico en dinero o en especie que reconocen los interesados de los servicios ambientales a los propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa de los predios que se pretenden proteger y conservar por las acciones de preservación y restauración en áreas estratégicas, mediante la celebración de acuerdos voluntarios entre los interesados de los servicios ambientales y beneficiarios del incentivo (Decreto 1007 de 2018).

**Paisaje:** serie de ecosistemas que interaccionan bajo un mismo clima, geomorfología y régimen de disturbios, se compone de un mosaico que contiene a la matriz y los parches, siendo la matriz el elemento con mayor representación y los parches los distintos tipos de sistemas ya sean naturales o productivos.

**Plan de ordenamiento territorial (POT):** cuando se hace referencia al POT, se entenderá que comprende los planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT) y los esquemas de ordenamiento territorial (EOT), de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 de la Ley 388 de 1997 (artículo 8 del Decreto 1504 de 1998).

**Reservas Naturales de la Sociedad Civil:** la parte o el todo del área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo principios de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales, cuyas actividades y usos se establecerán de acuerdo a reglamentación con la participación de las organizaciones sin ánimo de lucro de carácter ambiental. (Ley 99 de 1993-Artículo 109).

**RUNAP:** el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas Integrantes del SINAP, es la herramienta creada por el decreto 2372 de 2010, para que las autoridades ambientales registren las áreas protegidas de su jurisdicción y los usuarios reconozcan, se documenten y consulten la información actualizada acerca de datos espaciales y atributos básicos de las áreas protegidas de Colombia (PNN, 2016).

**Servicios ecosistémicos:** son recursos o procesos de los ecosistemas (agroecosistemas, ecosistemas forestales, ecosistemas de pastizales y ecosistemas acuáticos) que, si funcionan de manera saludable, ofrecen bienes y servicios como la polinización natural de los cultivos, el aire limpio, la mitigación del clima extremo, el bienestar físico y mental humano. Incluye productos como agua potable limpia y procesos tales como la descomposición de desechos (Minambiente, 2010).

**Sistema Nacional Ambiental (SINA):** conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales. Se rige bajo la Ley 99 de 1993 de la Constitución Nacional de

Colombia. Está integrado por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades Territoriales y los institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio (INVEMAR, 2019).

**SINAP:** Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Es el conjunto de áreas protegidas, actores sociales y estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país. Incluye todas las áreas protegidas de gobernanza pública, privada o comunitaria, y del ámbito de gestión nacional, regional o local (PNN, 2015).

**SIRAP:** Subsistemas Regionales de Áreas Protegidas. Son el conjunto de áreas protegidas nacionales, regionales y locales, públicas o privadas existentes en las zonas que se determinan en la regionalización adoptada por el Decreto 2372/10 (compilado por el Decreto 1076/15), los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan. el país cuenta con seis: Caribe, Pacífico, Andes Occidentales, Andes Nororientales, Orinoquía y Amazonía. Al interior de estos Subsistemas Regionales de Áreas Protegidas se pueden conformar subsistemas de áreas protegidas que obedezcan a criterios geográficos o generados a partir de procesos sociales de conservación, para lo cual estos sistemas podrán definir sus propios límites de acuerdo con objetivos específicos de conservación.

**Soluciones Basadas en la Naturaleza (SbN):** acciones para proteger, gestionar de forma sostenible, y restaurar los ecosistemas naturales o modificados, que abordan los desafíos sociales de manera efectiva y adaptativa, proporcionando simultáneamente beneficios para el bienestar humano y la biodiversidad. En términos más generales, es un término que se puede utilizar para describir enfoques alternativos y no tradicionales a los problemas ambientales, como inundaciones, escasez de agua o erosión del suelo, mediante el aprovechamiento del capital natural (UICN, 2020).

**Unidades de Producción Agropecuaria:** es la unidad de organización de la producción agropecuaria que puede estar formada por una parte de un predio, un predio completo, un conjunto de predios o partes de predios continuos o separados en uno o más municipios, independiente del tamaño, la tenencia de cumplir con tres condiciones: 1. Produce bienes agrícolas, forestales, pecuarios, acuícolas y/o adelanta la captura de peces destinados al consumo continuo y/o a la venta. 2. Tiene un único productor/a natural o jurídico que asume la responsabilidad y los riesgos de la actividad productiva. 3. Utiliza al menos un medio de producción como construcciones, maquinaria, equipo y/o mano de obra en los predios que la integran (DANE, 2014).

**Uso sostenible:** tiene como objetivo retornar la funcionalidad de un ecosistema sin tener como referencia un estado pre-disturbio. En esta, se reemplaza un ecosistema degradado por otro productivo, pero estas acciones no llevan al ecosistema original. Incluye técnicas como la estabilización, el mejoramiento estético, sistemas silvopastoriles, agroforestales, silviculturales y por lo general, el retorno de las tierras a lo que se consideraría un propósito funcional dentro del contexto regional (Minambiente, 2010).

BORRADOR



## Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

### BIBLIOGRAFÍA

Alexandra Areiza, Germán Corzo, Santiago Castillo, Clara Matallana y Camilo Andrés Correa Ayram (2018). Áreas protegidas regionales y reservas privadas: las protagonistas de las últimas décadas. En Moreno, L. A., Andrade, G. I. y Gómez, M. F. (Eds.). 2019. Biodiversidad 2018. Estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D. C., Colombia.

Álvarez, C; Rincón-Ruiz, A; Marín, W. (2019). El difícil camino de la paz y la sostenibilidad. Un análisis del sistema socioecológico de la cuenca del río Amoyá Colombia, bajo el marco IPBES. (Artículo maestría en Manejo, uso y conservación del bosque). Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Grupo de investigación Economía, Ambiente y Alternativas al desarrollo / GEAAD. Bogotá, Colombia

Barborak, J., Cuesta, F., Montes, C., & Palomo, I. (2015). Planificación en Áreas Protegidas. Lima: Visión Pc S.A.C.

Biodiversidad 2018, IAvH. Estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia

Contraloría General de la República. (2015). Evaluación de la Política Nacional de Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). En C. G. República, Informe del EstadoCGR-CDMA-DES Junio de 2014Recursos Naturales y del Ambiente de los2013-2014 (págs. 254 - 301). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia

Contraloría General de la República. (2015). Evaluación de la Política Nacional de Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). En C. G. República, Informe del EstadoCGR-CDMA-DES Junio de 2014Recursos Naturales y del Ambiente de los2013-2014 (págs. 254 - 301). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Correa Ayram, C. A., Etter, A., Díaz-Timoté, J., Rodríguez Buriticá, S., Ramírez, W., & Corzo, G. (2020). Spatiotemporal evaluation of the human footprint in Colombia: Four decades of anthropic impact in highly biodiverse ecosystems. *Ecological Indicators*, 117, 106630.

Etter, A., Andrade, A., Saavedra, K. y J. Cortés (2018). Actualización de la Lista Roja de los Ecosistemas Terrestres de Colombia: conocimiento del riesgo de ecosistemas como herramienta para la gestión. En Moreno, L. A., Rueda, C. y Andrade, G. I. (Eds.). 2018. Biodiversidad 2017. Estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia.

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D. C., Colombia.

FAO, 2019. Elementos de análisis orientados a la resolución, gestión de conflictos territoriales y socioambientales, derivados del poblamiento de comunidades campesinas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas-SINAP.

Hurtado Guerra, A., Santamaría Gómez, M., & Matallana-Tobón, C. L. (2013). Plan de Investigación y Monitoreo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap): Avances construidos desde la Mesa de Investigación y Monitoreo entre 2009 y 2012. Bogotá: Ediprint Ltda

Hurtado Guerra, A., Santamaría Gómez, M., & Matallana-Tobón, C. L. (2013). Plan de Investigación y Monitoreo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap): Avances construidos desde la Mesa de Investigación y Monitoreo entre 2009 y 2012. Bogotá: Ediprint Ltda.

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), Instituto Alexander von Humboldt (I.Humboldt), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andrés" (Invemar) y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2017). Mapa de Ecosistemas Continentales, Costeros y Marinos de Colombia (MEC), Versión 2.1, escala 1:100.000

José F González-Maya\*, Juan F Romero-Rendón, Diego Zárrate Charry, Carlos Castaño-Uribe, Mauricio González, Luis R Viquez-R & Andrés Arias-Alzate. 2013. Evaluación geográfica y prioridades de conservación de hábitat para felinos en el Caribe colombiano. Plan de conservación de los felinos del caribe colombiano.

Kobe De Pourcq, Evert Thomas, Patrick Van Damme, Tomás Léon-Sicard (2017) Análisis de los conflictos entre comunidades locales y autoridades de conservación en Colombia. Causas y recomendaciones. En Gestión y Ambiente (20). Págs. 122 – 139.

Latorre. Parra. J.P; Gualdrón. Díaz. L; Corredor. Gil. L. 2017. Monitoreo Satelital de las Coberturas de la Tierra y Caracterización de Indicadores de Estado- Presión en los Parques Nacionales Naturales. Continentales de Colombia (Periodo 2015). Parques Nacionales Naturales. ([www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)).

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Cancillería de Colombia. 2019. Sexto Informe de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica.

Murcia García U; Gualdrón A, Londoño M. 2016. Monitoreo de los bosques y otras coberturas de la Amazonia Colombiana a escala 1:100.000. Cambios multitemporales en

el periodo 2012 al 2014 y coberturas del año 2014. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas "SINCHI". Bogotá, D.C.,

Prüssmann, Johanna, Sofía Rincón, Héctor Tavera, César Suárez. 2020. Estructura Ecológica Principal de la Orinoquia colombiana. Actualización metodológica mapa Sulu. WWF Colombia.

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

SiB Colombia (2021, marzo 21) Biodiversidad en Cifras: Cuántas especies registradas hay en Colombia. Consultado a través del SiB Colombia. Disponible en <https://cifras.biodiversidad.co/>

UICN (2020). Orientación para usar el Estándar Global de la UICN para soluciones basadas en la naturaleza. Un marco fácil de usar para la verificación, diseño y ampliación de las soluciones basadas en la naturaleza. Primera edición. Gland, Suiza: UICN.

BORRADOR