



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

# **Estrategias para la sostenibilidad financiera del SINAP. Un aporte desde el medio ambiente y el desarrollo.**

**Camila Villa Vélez**

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de minas

Medellín, Colombia

2015

# **Estrategias para la sostenibilidad financiera del SINAP. Un aporte desde el medio ambiente y el desarrollo.**

Camila Villa Vélez

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

**Magister en Medio Ambiente y Desarrollo**

Director

Clara Inés Villegas Palacio

Profesora asociada- Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

Co director

Carlos Alberto Zárate Yepes

Profesor asociado Universidad Nacional de Colombia sede Medellín

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de minas

Medellín, Colombia

2015

## Resumen

Los ecosistemas proveen bienes y servicios que se traducen en bienestar y calidad de vida para los seres humanos. En respuesta al creciente deterioro ambiental en Colombia y el mundo se han desarrollado mecanismos para garantizar la permanencia de los mismos. Entre las acciones adelantadas en el país se destaca la creación del Sistema de Parques Nacionales Naturales y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, no obstante la falta de recursos financieros han limitado la gestión de las Áreas Protegidas(A.P). En este sentido se requiere la identificación de mecanismos de financiación que conduzcan a la sostenibilidad financiera de las A.P en el país, razón por la cual a partir de una revisión bibliográfica y de la elaboración de entrevistas a expertos en el tema de conservación, se han planteado algunas acciones que pueden conducir a su sostenimiento.

**Palabras clave.** Área Protegida, biodiversidad, sostenibilidad financiera, ecosistemas, mecanismos de financiación, valoración económica, educación ambiental.

## Abstract

The ecosystems provide goods and services which offer well-being and quality life for humans. In response to rising environmental deterioration, in Colombia and in the world, different mechanisms have been developed to guarantee their permanence. Within the advanced action in the Country it is important to highlight the creation of both National Natural Parks System and Protected Areas National System. However the lack of financial resources has limited the management in the protected areas (A.Ps). Therefore, it is necessary to identify different financial mechanisms to achieve financial sustainability in the A.Ps. For that reason, in this paper specific actions based on a review of the literature and elaboration of interviews with experts in the area of conservation, are proposed to support the A.P.

**Keywords.** Protected Area, biodiversity, financial sustainability, financial mechanisms, ecosystems, Economic valuation, environmental education.

# Contenido

<b>Resumen.....</b>	<b>III</b>
<b>Lista de figuras .....</b>	<b>V</b>
<b>Lista de tablas .....</b>	<b>VI</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Capítulo 1. Las Áreas protegidas en Colombia.....</b>	<b>1</b>
1.1. Diversidad en Colombia y antecedentes legales para su conservación .....	1
1.2. El origen del convenio de diversidad biológica.....	3
1.3. El convenio de Biodiversidad y el concepto de Área Protegida .....	5
1.4. Del SINAP .....	7
1.5. Del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia .....	8
<b>2. Capítulo 2. Gestión en materia de conservación: Objetivos del Milenio y CONPES.....</b>	<b>11</b>
2.1. Los tipos de CONPES elaborados en torno de las A.P en Colombia .....	11
2.2. CONPES 3296 del 2004 - Fomento del turismo.....	12
2.3. Objetivos del milenio, CONPES 91 del 2005, CONPES 140 del 2011 .....	14
2.4. CONPES 3680 de 2010 y Plan Acción del SINAP .....	16
<b>3. Capítulo 3. Análisis de la efectividad en la gestión del Sistema Parques Nacionales Naturales-SPNN .....</b>	<b>19</b>
3.1. Relación personal – extensión de las A.P de carácter nacional .....	19
3.2. Fuentes de ingresos del SPNN. De los instrumentos de financiación. ....	21
3.2.1 De las fuentes de ingresos nacionales .....	21
3.2.2 De las fuentes de ingresos internacionales .....	27
3.2.3 Otras fuentes de ingresos .....	36
3.3. Análisis de la situación ambiental de Colombia, específicamente del SPNN.....	50
<b>4. Capítulo 4. Estrategias de financiación implementadas en América y Europa para la financiación de las Áreas Protegidas.....</b>	<b>53</b>
4.1. Áreas protegidas en el mundo y en América Latina .....	53
4.2. Financiación de las áreas protegidas en América Latina .....	55
Recursos propios .....	57

4.3.	Financiación de las áreas protegidas en Norte América y Europa.....	64
4.4.	Análisis de las estrategias de financiación implementadas en otros países .....	70
<b>5.</b>	<b>Capítulo 5. Identificación de algunos mecanismos para la financiación de las A.P.....</b>	<b>71</b>
5.1.	Acciones para el reconocimiento.....	72
5.2.	Aportes gubernamentales .....	74
5.3.	Mecanismos innovadores para la financiación .....	83
5.4.	Transferencias del sector minero .....	94
<b>6.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>97</b>
	<b>Anexo: Entrevistas realizadas a expertos en tema de conservación .....</b>	<b>101</b>
	Resultados de las encuestas y análisis.....	103
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>112</b>

## Lista de figuras

Figura 1-1:	Cronología normativa en torno de las A.P .....	10
Figura 2-1:	Número de visitantes al año a los Parques del SPNN.....	13
Figura 3-1:	Evolución de la extensión del territorio protegido Vs cantidad de funcionarios por año.....	20
Figura 3-2:	Densidades promedio .....	21
Figura 3-3:	Presupuesto del Estado y asignación anual al SPNN .....	23
Figura 3-4:	Distribución deseable de los recursos del FNR .....	42
Figura 3-5:	Distribución de recursos del SGR .....	43
Figura 3-6:	Distribución de recursos del FONADE, por sectores y Cantidad de proyectos ejecutados por el FONADE por sectores. ....	46
Figura 3-7:	Recursos del SPNN y necesidades financieras.....	51
Figura 4-1:	Principales fuentes de financiación para las A.P, en algunos países de América Latina.....	56
Figura 4-2:	Valoración económica de los beneficios asociados a la red natura 2000 .....	67
Figura 5-1:	Recaudo anual por Gravamen a los Movimientos Financieros.....	79
Figura 5-2:	Recaudos anuales por declaraciones de renta.....	80
Figura A-1:	Resultados pregunta 1.....	104
Figura A-2:	Resultados pregunta 2.....	105
Figura A-3:	Resultados pregunta 3a.....	105
Figura A4:	Resultados pregunta 3b.....	106
Figura A-5:	Resultados pregunta 4a.....	106
Figura A-6:	Resultados pregunta 4b.....	107
Figura A-7:	Resultados preguntas 4c.....	107

Figura A-8: Resultados pregunta 5a. ....	108
Figura A-9: Resultados pregunta 5b. ....	108
Figura A-10: Resultados pregunta 5c. ....	109
Figura A-11: Resultados pregunta 5d. ....	110
Figura A-12: Resultados pregunta 6a. ....	110
Figura A-13: Resultados pregunta 6b. ....	111
Figura A-14: Resultados pregunta 7. ....	111

## Lista de tablas

Tabla 2-1: Distribución de presupuesto para las Direcciones Territoriales del SPNN .....	14
Tabla 3-1: Presupuesto nacional, porcentaje de adjudicación al MAVDT y a la UAESPNN .....	22
Tabla 3-2: Ejecución presupuestal por rubro de la UAESPNN.....	26
Tabla 3-3: Recursos donados por Cooperación Internacional a la UAESPNN, entre 1996 y 2014. ....	32
Tabla 4-1: Fuentes de financiación de los Sistemas de A.P en América Latina.....	55
Tabla 5-1: Aproximación a un escenario básico con aportes del 0.5 de los PND .....	76

## Introducción

Según el convenio de diversidad biológica de las Naciones Unidas y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), el término de biodiversidad hace referencia a 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” (Perez Garcés, Zárate Yepes, & Turbay Ceballos, 2011). En este sentido, la biodiversidad desempeña un rol fundamental en el funcionamiento de los ecosistemas y en los servicios que estos proveen, pues un cambio en las interacciones entre especies puede tener efectos negativos sobre los ecosistemas; cambios que posteriormente se ven reflejados en el desarrollo y en la calidad de vida de las personas (Gómez-Baggethun & De Groot, 2007).

Entendido el concepto de ecosistema, debe entonces comprenderse la importancia de estos para el sostenimiento de la vida, ya que proveen bienes y servicios que se traducen en el bienestar de los seres humanos, y que bajo políticas de equidad pueden contribuir a la reducción de la pobreza, ya que al existir una seguridad ecológica se garantizaría el acceso equitativo a los mismos (Millennium Ecosystem Assessment, 2005). Se han identificado diferentes servicios ofertados por los ecosistemas, no obstante para facilitar el entendimiento de su importancia, se hace referencia a cuatro categorías fundamentales (De Groot, Wilson, & Boumans, 2002):

- **Regulación:** Los servicios de regulación se refieren a los procesos y ciclos bioquímicos que suceden dentro de los ecosistemas para regular procesos ecológicos esenciales para soportar la vida. Entre estos procesos puede mencionarse la regulación del clima, del agua, control biológico, generación de aire limpio, entre otras funciones que proveen servicios que directa o indirectamente benefician la vida humana.
- **Hábitat o de soporte:** hace referencia a la capacidad de los ecosistemas de proveer un refugio y un espacio para la reproducción de la fauna y flora, lo que a su vez contribuye a la preservación de la biodiversidad y procesos evolutivos.
- **Producción o de aprovisionamiento:** se refiere a los procesos de transformación llevados a cabo por seres autótrofos, del agua, nutrientes, energía y dióxido de carbono en estructuras de carbohidratos, y que son utilizadas por productores secundarios que se encargan de convertirlas en elementos que proveen bienes y que son consumidos por el hombre tales como alimentos, materia prima para la construcción, medicinas, recursos genéticos y recursos ornamentales.
- **Información o cultural:** los ecosistemas naturales pueden contribuir a la salud del hombre, pues estos proveen oportunidades para la reflexión, recreación, disfrute

de paisajes y además brindan espacios para el esparcimiento cultural y artístico, para la ciencia y la educación, entre otros.

De lo anterior se puede inferir que los humanos dependen en gran medida de estos servicios, por lo tanto la diversidad se convierte en un elemento de vital importancia para el sostenimiento de las poblaciones humanas, razón por la cual la protección de áreas de importancia ecológica debe convertirse en una de las grandes prioridades. Garantizar su protección es garantizar la permanencia de todos aquellos procesos que directa o indirectamente influyen de manera positiva en la vida humana. No obstante, existen factores y hechos que afectan y ponen en riesgo el ofrecimiento de dichos servicios, tales como el crecimiento demográfico, la economía, los cambios en el uso del suelo, la introducción de tecnologías, y la sobreexplotación de recursos naturales. Lo anterior conduce a la disminución de la biodiversidad y a la pérdida de la resiliencia de los ecosistemas, es decir, la pérdida de la capacidad de estos para recuperarse de las perturbaciones, que finalmente se traducen en la pérdida de sus características estructurales y funcionales (Common & Stagl, 2008), convirtiéndose en una amenaza para los servicios ofertados (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2010.)

En los últimos 40 años los seres humanos han ejercido presiones de índole económica, social y política que han generado cambios en los ecosistemas, traduciéndose en disminución de la biodiversidad, trayendo como consecuencia su transformación radical. A nivel mundial la pérdida de fauna, fragmentación y degradación de bosques y demás ecosistemas, ha sido evidente. De acuerdo con el Índice de Planeta Vivo (IPV)<sup>1</sup> desde 1970 hasta 2008, el planeta ha experimentado un descenso en diversidad de fauna superior al 30%, es decir que la abundancia de especies vertebradas se redujo casi en un tercio y existen evidencias de peso de que el fenómeno continúa creciendo, siendo las zonas tropicales las que presentan un declive más pronunciado<sup>2</sup>. En la década de los noventas, en el mundo se perdieron más de 100 millones de hectáreas de bosques (Ruiz & Febles, 2004), con una tasa neta de deforestación de 11,3 millones de hectáreas anuales (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO, 2012). Para el periodo comprendido entre 2000 y 2010, la tasa pasó a un promedio anual de 5,2 millones de hectáreas, tasa menor que la anterior, sobre todo si se tiene en cuenta que anteriormente las tasas de deforestación iban a la par con el crecimiento demográfico (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO, 2012). Ya para el año 2010, los bosques ocupaban cerca de 4000 millones de hectáreas en el mundo, lo que representa el 31% de la superficie del planeta, siendo los países en desarrollo quienes presentaron la tasa más alta de deforestación,

---

<sup>1</sup> De acuerdo con la World Wild Fund for Nature (2012) "El Índice Planeta Vivo refleja los cambios en el estado de la biodiversidad del planeta utilizando las tendencias de los tamaños poblacionales de especies de vertebrados de diferentes biomas y regiones, para calcular los cambios medios de su abundancia en el tiempo. Incluye datos de más 9.000 proyectos diferentes de seguimiento de fauna silvestre, recogidos por métodos muy diversos, desde el censo directo de individuos a cámaras trampa, análisis de lugares de nidificación y pistas de animales".

<sup>2</sup> Ratificado por (World Wild Fund for Nature (WWF), Sociedad Zoológica de Londres(ZSL), La Red de la Huella Global (GFN), Agencia Espacial Europea (ESA), 2012)



En Colombia un poco más del 53% del territorio continental está conformado por bosques naturales<sup>3</sup>, los cuales concentran la mayor cantidad de flora y fauna (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-MADS, 2010). De acuerdo con el Sistema de Información de la Biodiversidad, Colombia es considerado como una de las regiones más diversas en fauna y flora en el mundo (SIB, 2014). La deforestación promedio anual en el periodo comprendido entre 2000 y 2005 fue de 315.000 hectáreas, luego para el periodo entre 2005 y 2010 de 238.000 (IAvH, IDEAM, IIAP, INVEMAR, SINCHI, 2011) y finalmente entre enero y diciembre de 2013 se reporta una superficie total deforestada de 120.933 hectáreas (IDEAM, MADS, 2013).

Por tal motivo y reconociendo la importancia de proteger los ecosistemas del país, Colombia ha desarrollado diversos mecanismos jurídicos, entre los que se destacan la ley 2da de 1959, como mecanismo pionero en la conservación, y la Ley 99 de 1993 por medio de la cual se establecen los principios ambientales del país y se crea el Ministerio de Medio Ambiente. Como estrategia para la gestión ambiental y conservación de la biodiversidad, en el año 1974 se crea el Sistema de Parques Nacionales Naturales, el cual hace parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en adelante SINAP, a través del cual se conservan actualmente más de 14 millones de hectáreas, las cuales se encuentran distribuidas en 59 Áreas Protegidas-(A.P) del orden nacional, que van desde el Amazonas hasta los Andes y el Caribe y que abarcan más de un 12% del territorio nacional.<sup>4</sup>

A pesar de los esfuerzos, dentro del SINAP los recursos financieros han sido un factor limitante para la adecuada protección de estas áreas, pues la escasa relevancia que se le ha dado al tema ambiental y el poco entendimiento de los beneficios económicos, sociales y culturales que éstas proveen, ha dificultado la adjudicación de los fondos necesarios para su manejo (Maldonado, 2007). Adicionalmente, otro factor limitante para la adecuada gestión del SINAP, radica en que su principal fuente de financiación es el presupuesto asignado a través de los Planes Nacionales de Desarrollo y, por tanto, depende de la relevancia que el gobierno de turno le asigne al tema ambiental, específicamente a la conservación. Para el año 2013 la directora del Sistema de Parques Nacionales (principal organismo del SINAP a nivel nacional), Julia Miranda, declaró que el déficit en el momento era de \$151.000 millones de pesos Colombianos y que “sin este presupuesto ser[í]a muy difícil cumplir la tarea de conservación y lograr, por ejemplo, nuevas declaratorias de zonas protegidas en lugares como la Orinoquia” (Londoño, 2013). No obstante, para el mismo año se declararon dos nuevos parques, Corales de profundidad y el Santuario de fauna Acandí, además de la ampliación del Parque Nacional Chiribiquete, y en el 2014 se declaró el Parque número 59 Bahía Portete-Kaurrele<sup>5</sup>. Esto aun cuando en el SPNN no se cuenta con liquidez para soportar los gastos requeridos para su gestión, administración y

---

<sup>3</sup> De acuerdo con el mapa de ecosistemas marinos, costeros y continentales elaborado por el IDEAM para identificar los principales ecosistemas continentales, Colombia cuenta con 311 tipos de ecosistemas. Con relación a los bosques naturales, estos ocupan el 53.8% del territorio nacional, siendo los bosques húmedos tropicales los que ocupan mayor extensión del territorio continental con un 43.3%, luego resaltan los bosques de montaña representando un 10% del territorio y finalmente se habla de manglares y bosques secos, los cuales ocupan el 0.3% y 0.2% del territorio (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-MADS, 2010)

<sup>4</sup> Para el año 2014, el Sistema de Parques Nacionales Naturales, cuenta con 59 áreas protegidas, las cuales ocupan una extensión de 14'268.223 hectáreas del territorio colombiano, representando el 11.2% de territorio terrestre y 1,48% de territorio marino. Del total de las A.P, 26 tienen presencia de resguardos indígenas

<sup>5</sup> El Parque Nacional Corales de Profundidad y el Santuario de Fauna de Acandí, fueron declarados mediante resoluciones 0339 de 2013 y 1847 de 2013 respectivamente, mientras que la ampliación del Parque Nacional Chiribiquete se declaró mediante resolución 1083 del mismo año. La declaración del Parque Nacional Bahía Portete-Kaurrele se realizó en diciembre de 2014 mediante resolución 2096.

sostenimiento, pues de acuerdo con los balances generales desde el 2012 hasta el 2014, los pasivos corrientes son mucho más altos que los activos corrientes, evidenciándose la existencia de una obligación latente que no es posible cubrir. (Sistema de Parques Nacionales Naturales, 2014). Es decir, cuando efectivamente para ese momento había ausencia de recursos para la gestión de las A.P, se antepuso el hecho de que es más importante declarar aun si no se cuenta con los recursos financieros necesarios. El hecho de declarar aún sin contar con los recursos suficientes, puede analizarse desde dos puntos de vista, el primero nos lleva a preguntarnos qué tan efectiva puede llegar a ser la protección y conservación de las A.P al largo plazo sin que se cuente con un soporte financiero que respalde las necesidades de cada una de las A.P y, en segunda instancia, también preocupa el hecho de que además no se declaren A.P y no se restrinjan aquellas actividades que van en detrimento de la diversidad biológica y cultural del país solo hasta cuando se tengan los recursos suficientes, aun sabiendo que es difícil encontrar fuentes de financiación fijas, sólidas y que cubran en un 100% el déficit fiscal y en razón de que la sola declaratoria de áreas protegidas es un indicador de su importancia para la sociedad.

Como consecuencia de lo anterior, Parques Nacionales Naturales viene liderando desde el año 2010 un programa para el análisis de efectividad del manejo de SINAP y del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el apoyo de WWF Colombia, en donde se pretende reconocer las falencias en la gestión del SINAP e identificar las potencialidades que puedan contribuir a una buena gestión, dentro de la cual se incluye por supuesto la sostenibilidad financiera. Y es dentro de dicho análisis que se lograron identificar situaciones tales como la insuficiencia de recursos humanos y financieros para abordar la gestión de las áreas protegidas, la existencia de un sistema jurídico que presenta conflictos normativos, la falta de posicionamiento del SINAP dentro de la estructura económica del país como estrategia para la inclusión de los ingresos por la generación de bienes y servicios ambientales; además identificó que en el Sistema no se abordan temas de restauración y uso sostenible y que no se ha avanzado en el tema de valoración de servicios como una alternativa para su posicionamiento. Finalmente dentro del mismo análisis, se destaca que las áreas del SINAP se encuentran vulnerables jurídicamente ante amenazas como la minería.

Por su parte, el Banco Mundial en apoyo al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el año 2008 elaboró el informe "Prioridades ambientales para la reducción de la pobreza en Colombia, un análisis ambiental del país". En este se destaca que "la mayoría de los parques nacionales de Colombia no han surgido a partir de procesos de acuerdo equilibrados y equitativos del Gobierno", de manera tal que se garantice la participación de todos los actores que conforman el SINAP. También sugiere el informe que deben priorizarse las necesidades ambientales del país, ya que no existe una correlación entre las prioridades y las inversiones, pasando entonces la financiación para el medio ambiente a un segundo plano. Adicionalmente recomienda promover el uso económico de los parques e incentivar procesos productivos ecológicamente sostenibles.

Lo anterior indica que el país ha adelantado procesos en el sentido de identificar falencias, debilidades y fortalezas del SINAP, figurando para todos los casos la sostenibilidad financiera como un tema crítico a la hora de pretender lograr el cumplimiento de metas de conservación. Por lo tanto, debe entenderse que sin un presupuesto adecuado se dificulta la conservación, sostenimiento de las áreas protegidas y declaración de posibles nuevas áreas. La presente investigación busca la identificación de estrategias que puedan contribuir a financiar el sostenimiento de las áreas protegidas en el país, específicamente para las áreas de orden nacional gestionadas por el Sistema de Parques Nacionales Naturales, principal organismo del SINAP.

Reconociendo la importancia de conservar la biodiversidad y los beneficios en que se traducen para los colombianos, se hace de vital importancia entender el funcionamiento del SINAP, su estado actual, la gestión realizada hasta el momento y sus falencias, para de esta manera y a través del entendimiento de las acciones adelantadas por países de América y Europa, pioneros en el tema de la conservación, lograr identificar las estrategias exitosas, adecuadas y que más se logren adaptar al marco normativo nacional. De esta forma se generarían unos puntos de partida que contribuyan a la continuidad de las metas, planes y programas formulados al corto, mediano y largo plazo.

Alcanzar una sostenibilidad financiera es asegurar los fondos necesarios para lograr la conservación de la biodiversidad, para lo cual se requiere la optimización de un proceso de planificación financiera, a través de acciones de análisis, identificación e implementación. Flores & otros (2008) proponen una “ruta para la sustentabilidad financiera”, donde en primera instancia debe efectuarse un Análisis financiero: necesidades y brechas, el cual consiste en la identificación de las necesidades financieras del Sistema de A.P y de los recursos actuales disponibles. En segundo lugar debe entonces realizarse una preselección y análisis de mecanismos financieros y entendimiento del marco normativo y regulatorio, etapa durante la cual se realiza la identificación y selección de mecanismos financieros que logren mantener e incrementar las fuentes de ingresos existentes, así como también establecer nuevas alternativas para la consecución de recursos, estructuradas dentro del marco normativo existente. Y finalmente se propone la Formulación de un plan financiero y de negocios, a través del cual se establecen líneas de acción que potencian tanto las necesidades como los planes de negocios operativos y planes de implementación. (Flores, Rivero, León, Chan, & otros, 2008)

De acuerdo con lo anterior y basado en el concepto de sostenibilidad financiera, el presente documento se estructura de la siguiente manera:

**Capítulo 1:** Descripción de las A.P nacionales, su manejo y administración, enmarcadas en la gestión adelantada por el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia-SPNN. Para esto se efectuará una breve descripción de las instancias legales que preceden su creación y regulación, luego se efectuará la definición de algunos conceptos inherentes al funcionamiento del SINAP y del SPNN.

**Capítulo 2:** Descripción de las acciones y gestión en materia de conservación adelantadas por el país, como el cumplimiento de los Objetivos del Milenio y los Conpes en torno al tema de conservación.

**Capítulo 3:** Análisis de la efectividad en la gestión de las A.P del SPNN, a través del diagnóstico del estado financiero del SPNN, para lo cual se identifican sus principales fuentes de financiación y su estado en términos de sostenibilidad financiera.

**Capítulo 4:** Descripción de la gestión y procesos adelantados en algunos países de Latino América, en Norte América y la Unión Europea, en torno a la financiación de las áreas protegidas, con el fin de identificar aquellas principales fuentes de ingresos y estrategias encaminadas a su sostenibilidad; lo anterior con el objetivo de tomar y proponer algunas de estas estrategias para su aplicabilidad en Colombia.

**Capítulo 5:** Identificación previa de mecanismos y acciones encaminadas a lograr la sostenibilidad financiera. En torno a dichas acciones se elaboraron encuestas a expertos en el tema de conservación con el fin de identificar aquellas posibles estrategias que puedan conducir a la sostenibilidad financiera. Y de acuerdo con la identificación de

mecanismos y a partir de las entrevistas realizadas se estructuró una propuesta final que puede impulsar la sostenibilidad financiera del SINAP.

# **1. Capítulo 1. Las Áreas protegidas en Colombia**

## **1.1. Diversidad en Colombia y antecedentes legales para su conservación**

Ocupando el primer lugar en diversidad de aves y orquídeas, el segundo en plantas, anfibios, peces de río y mariposas, y el tercero en reptiles y palmas (Instituto Alexander Von Humbolt, 2014) Colombia junto con Brasil comparte el primer lugar en biodiversidad y es considerado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, como uno de los 17 países mega diversos, albergando el 70% de la biodiversidad mundial en solo 10% del territorio. Adicionalmente, es reconocido como un país pluricultural debido a que en su territorio habitan 87 etnias indígenas, tres grupos afrocolombianos y un pueblo gitano; el 30% del territorio se encuentra bajo la figura de territorios colectivos, los cuales tienen sistemas de gobernanza independientes (DANE, 2007). Por su parte los bosques cubren el 53% del territorio continental, y más del 50% de estos se encuentran dentro del territorio de los colectivos, se estima que el 45,4% de los bosques se encuentra bajo manejo de resguardos indígenas, el 7,3% bajo comunidades afro descendientes, mientras que el 1,9% se encuentra en manos de campesinos (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014).

El Estado colombiano consciente de la importancia de la protección de la diversidad y de la gran responsabilidad que implica la misma, inició desde los años cincuenta la creación de un marco normativo dirigido a la gestión y protección de los ecosistemas. La ley 2da de 1959 es pionera en la tema de la conservación, mediante esta se establecieron zonas de reserva forestal y bosques de interés nacional, delimitándose siete reservas forestales nacionales. A su vez, con esta normativa se establecieron los principios básicos para la creación de Parques Nacionales Naturales, los cuales deben ser zonas delimitadas por el gobierno nacional con el fin de protegerlas de las diferentes acciones antrópicas que pudieran amenazarlos. Y es a partir de lo anterior que en el año de 1960 se declara por Decreto presidencial el primer parque nacional (Cueva de los Guácharos), cuyo territorio se encuentra localizada entre los departamentos del Huila y Caquetá.

Ya para el año 1974 se adopta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (CNR), mediante el Decreto Ley 2811 de 1974, a través del cual se introduce el concepto de áreas de manejo especial, entendidas como aquellas destinadas para la administración, protección y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales; y es bajo este Decreto que se crea el Sistema de Parques Nacionales Naturales-(SPNN).

Ahora bien, la Constitución Política de Colombia de 1991 aborda en gran medida el tema de la conservación ambiental, lo cual es corroborado por la Corte Constitucional a través

de la sentencia C-126 del 1 de abril de 1998, donde se manifiesta que “la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico, que la Carta contiene una verdadera *Constitución Ecológica*, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente”.

Mediante, los derechos, las garantías y los deberes instaurados por la Constitución, se expresan algunas disposiciones sobre la conservación de áreas de especial importancia ecológica para el país: el artículo 63, 79, 80, entre otros. En el artículo 63, se determina que son de carácter inalienable, imprescriptible e inembargable, aquellos bienes de uso público, reservas naturales, comunales y arqueológicas. Por su parte en el artículo 79 se establece el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, y el deber del estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y de conservar las áreas de especial importancia ecológica. Finalmente, en el artículo 80, se dispone que el estado, debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar, entre otros fines, su conservación y restauración.

Como estrategia para la ejecución de procesos de recuperación, protección y conservación de ecosistemas estratégicos, se estableció mediante el artículo 16 de la Ley 373 de 1997, el Programa de Ahorro y Uso Eficiente del Agua, a través del cual las entidades ambientales competentes deben adquirir las zonas de páramos, bosque de niebla y áreas de influencia de acuíferos, con el fin de realizar estudios y establecer su capacidad en la oferta de bienes y servicios ambientales. Adicionalmente, en la Ley 99 de 1993, (descrita más adelante), declara en su artículo 111, de interés público “...las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales”, destacando el deber de los municipios y departamentos de destinar un porcentaje de sus ingresos para la adquisición de las mismas.

Durante 1997, también se expide la ley 388, mediante la cual se define en su artículo quinto, el ordenamiento territorial como el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación concertadas que son emprendidas por los municipios, distritos o áreas metropolitanas, con el fin de orientar el desarrollo de su territorio, regulando a su vez la utilización, ocupación y transformación del espacio de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. En este sentido y conforme el artículo 10 la de la ley 388 y el artículo segundo del decreto 3600 de 1997, se establecen determinantes ambientales como normas de superior jerarquía que deben tenerse en cuenta durante la elaboración de los planes de ordenamiento, ya que estas restringen y limitan el uso del suelo; dentro de las determinantes, se encuentran las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, en el cual se constituye como suelo de protección aquellas áreas que son objeto de protección conforme lo estipula la legislación vigente y aquellas que hacen parte de la estructura ecológica principal. Esta última es definida por el Plan Nacional de Desarrollo-PND como “El conjunto de ecosistemas estratégicos que garantizan la integridad de la biodiversidad y la provisión de servicios eco sistémicos con el fin de satisfacer las necesidades básicas de la población” (IDEAM, 2011). Es decir que la estructura ecológica incluye aquellas áreas que representan importancia en lo que respecta al ofrecimiento de servicios ecosistémicos que garantizan el bienestar de una población, y al aseguramiento de la continuidad de aquellos procesos que mantienen la diversidad biológica. De acuerdo a esto, las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el SPNN, se constituyen como normas de superior jerarquía y por ende deben tenerse en cuenta durante la planificación territorial para evitar una alteración a las mismas.

Por otro lado, en el año de 1993, se expide la Ley 99, en la cual se consagran los principios generales ambientales, fundamentados en la conservación, protección y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y bajo los cuales se debe basar la política Colombiana ambiental. Así mismo, la ley también establece las competencias de las autoridades ambientales para la protección de los recursos naturales y para la reserva, declaración y administración de las figuras de manejo definidas en el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables. Cabe aclarar que, si bien dentro del Código se definen figuras de manejo y protección de los recursos naturales, dentro de la ley 99 se crean otras adicionales.

Más recientemente en el año 2010 se expide el decreto 2372, mediante el cual se definen los principios bajo los cuales se fundamenta el funcionamiento y desarrollo del Sistema Nacional de Áreas protegidas, se precisa y regula sus diversas categorías y se establecen objetivos, criterios, directrices y procedimientos para su establecimiento y coordinación. Es de suma importancia para el entendimiento de los procesos de declaración y designación de áreas protegidas, comprender los elementos claves a los que se hace referencia dentro de su definición y tener claros cuales son los criterios definidos mediante este decreto. De acuerdo con el decreto en mención la declaración y manejo de las A.P que hacen parte del SINAP deben responder a unos objetivos específicos de conservación, los cuales a su vez se encuentran enmarcados dentro de los objetivos generales de conservación del país, es decir, debe garantizarse la preservación, restauración, mantenimiento, conservación y/o provisión de servicios, coberturas o espacios naturales. Es evidente que al declararse una A.P no se está asegurando el cumplimiento de dichos objetivos, aun cuando en un principio se están restringiendo los usos para evitar el deterioro y asegurar la permanencia de aquellas características por la cuales fue indispensable su protección, no se está garantizando su preservación. Y cuando se habla de garantizar quiere decir gestionar las A.P al largo plazo si se tiene en cuenta que estas son declaradas a perpetuidad, lo que implica una inversión económica suficiente y constante. Lo anterior nos lleva a preguntarnos hasta qué punto pueden lograrse dichos objetivos si no se cuenta con los recursos suficientes para lograr una adecuada gestión de las A.P.

## **1.2. El origen del convenio de diversidad biológica.**

La colección de organismos biológicos y genéticos con propósitos científicos y productivos viene tomando fuerza desde los años sesenta y setenta, ya que a partir de esta se generan productos con alto valor comercial. Por esta razón, las grandes industrias, localizadas en países que presentan poca riqueza natural, vienen tornando la mirada, hacia los países mega diversos y en vías de desarrollo, para la obtención de aquellas materias primas que a través de la biotecnología son transformadas y utilizadas para la elaboración de productos agrícolas, farmacéuticos e industriales, económicamente rentables. Para el año 2001 se calcula que la cuarta parte de los productos farmacéuticos son derivados de plantas y además se estimó que entre 2002 y 2003 los mercados relacionados con la bioprospección generaron entre 500 y 800 millones de dólares anuales (Duarte Torres, 2009).

Bajo estos propósitos, el material biológico y genético fue considerado por la FAO como patrimonio común de la humanidad, lo que produjo un uso abusivo de la biodiversidad y una intensificación en las colecciones de recursos las cuales nunca representaron algún tipo de compensación a los países aportantes de los recursos. Muchos de los recursos y muestras retornaron a países como Colombia, con derechos de propiedad intelectual y extranjeros por los cuales paradójicamente se ha pagado internamente para utilizarlos aun cuando las muestras pertenecen al mismo (Melgarejo, y otros, 2002).

Los países en vías de desarrollo y que en su mayoría albergan una cantidad considerable de biodiversidad, se vieron obligados a reclamar por su soberanía a través de la toma de acciones regulatorias en materia de bioprospección y bioseguridad, ante la posición ventajosa por parte de los países del Norte, la cual trajo consigo nuevas formas de intervención a los ecosistemas y sus servicios asociados. El efecto de dicha posición produjo la extinción de especies en tasas alarmantes en los últimos años debida a las actividades productivas adelantadas por los seres humanos y en respuesta al fenómeno de la bioprospección (González Sanchez & Duque Quintero, 2010).

Es por esto que el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) evaluó la necesidad de celebrar una convención internacional para la conservación de la biodiversidad con el fin de establecer un instrumento legal de conservación, en consecuencia a lo anterior, se creó el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el cual quedó abierto a la firma de las partes durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, o la llamada Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992.

El Estado colombiano, ratifica su compromiso con la conservación y protección de sus recursos, suscribiéndose al Convenio de Diversidad Biológica aprobado por la Ley 165 de 1994, el cual se fundamenta en la conservación de la diversidad biológica, su utilización sostenible y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de sus recursos genéticos. Dentro de dicho convenio se plantean los objetivos y estrategias que propenden por la conservación in situ y ex situ, donde el país se compromete entre otros a establecer un sistema de áreas protegidas para conservar la diversidad biológica, elaborar las directrices para su gestión, reglamentar y regular el uso de los recursos biológicos importantes para la conservación de la dicha biodiversidad y cooperar en el suministro de apoyo financiero para lograr la conservación. No obstante, las políticas de diversidad no solo respondieron a la preocupación mundial sobre la pérdida de esta, razón por la cual dentro del mismo Convenio de Diversidad se faculta a los Estados Miembro para regular el acceso a los recursos genéticos, sin embargo también estipula que cada Parte debe promover y realizar estudios científicos basados en recursos genéticos y cuyos resultados y beneficios deben ser compartidos entre las partes contratantes.

Adicionalmente, algunos países sudamericanos entre estos, Colombia, fundamentados en los principios de igualdad, justicia, paz, solidaridad y democracia celebraron el Acuerdo de Cartagena<sup>6</sup> a través del cual se propusieron como objetivos mejorar la calidad de vida de sus habitantes impulsando “el desarrollo equilibrado y armónico de los países Miembro en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social” y además se plantea para lograr los objetivos involucrar entre otras acciones el aprovechamiento de los recursos naturales y conservación del medio ambiente (Comunidad Andina-CAN, 1969).

---

<sup>6</sup> El acuerdo de Cartagena también conocido como proceso andino de integración, Pacto Andino o Grupo Andino, fue celebrado en Cartagena, Colombia en el año de 1969. Actualmente Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, figuran como los países Miembro de la Comunidad Andina y son quienes se encuentran comprometidos al cumplimiento de los objetivos propuestos dentro de dicho Acuerdo.



En este sentido Colombia ratifica su compromiso al reglamentar algunas decisiones 345 y 391 tomadas por la Comunidad Andina<sup>7</sup>, entre las que se destaca la decisión 391 llamada Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos, cuyo principal objetivo es regular el acceso a los recursos genéticos y sus productos derivados con el fin de proporcionar una participación justa y equitativa en los beneficios que se derivan del acceso a estos, promover la conservación de la diversidad y la utilización sostenible de los recursos biológicos.

La ausencia de recursos financieros a conducido a países con diversidad entre ellos Colombia, a celebrar tratados y crear alianzas bajo los cuales se ponen en peligro la biodiversidad, aun cuando en países de Latinoamérica que tradicionalmente han ostentado de su riqueza natural y cultural, pero que han carecido de recursos humanos y financieros, se enfrentan a países con enormes recursos financieros, tecnológicos y humanos. Lo anterior ha creado controversias y opiniones divididas, en el sentido de que se afirma que los tratados abren las puertas hacia otros horizontes generándose oportunidades de progreso y desarrollo, sin embargo lo que no es evidente y no se vislumbra en el horizonte son las consecuencias que de estos acuerdos pueden surgir, dada la alta dependencia que tienen los países diversos sobre los países desarrollados para la ejecución de proyectos. La desigualdad de recursos pone en desventaja siempre a una de las partes, permitiéndole a la otra dominar, aplicar nuevas tecnologías y conquistar nuevos mercados, por lo que cabrá preguntarse entonces hasta qué punto existe una equidad y una igualdad en la distribución de los recursos y los conocimientos.

### **1.3. El convenio de Biodiversidad y el concepto de Área Protegida**

El concepto de Área Protegida-(A.P) no era utilizado, ni en la Constitución Política, ni en las diversas figuras legales, se hacía referencia a áreas de especial importancia ecológica, como zonas de reserva, áreas de protección o áreas de manejo especial; esto debido a que el ordenamiento jurídico no adoptaba este término. Solo hasta 1994, el concepto jurídico de áreas protegidas fue incluido a través de la Ley 165 y se define como “un área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”. De acuerdo con esta, se pueden destacar tres elementos que precisan las características esenciales que deben tener:

El primer elemento hace referencia a un espacio “definido geográficamente”, lo que quiere decir que el territorio debe estar claramente definido dentro de unos límites que por sus características se requiere que sean protegidos, administrados y manejados.

El segundo elemento se refiere a que el área debe ser “designada, regulada y administrada”, lo que implica el establecimiento legal de ésta y su sometimiento a usos específicos y regulaciones especiales. Por lo tanto el área se declara bajo un acto jurídico, se precisa bajo un régimen de usos que la hace distinta del resto del territorio y se administra de forma tal, que se alcanzan los fines.

De acuerdo con Chiavenato, 2007, la administración es definida como "el proceso de planear, organizar, dirigir y controlar el uso de los recursos para lograr los objetivos

---

<sup>7</sup> De acuerdo con las declaraciones dadas ante el comité intergubernamental sobre propiedad intelectual y recursos genéticos, conocimientos tradicionales y folclore, la Comunidad Andina afirma que: “las Decisiones de la Comunidad Andina son reglamentaciones supranacionales que tienen efecto y aplicación directa en los territorios de los países miembros”. (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual-OMPI, 2001)

organizacionales”. Y cuando se habla de recursos se hace referencia a los recursos humanos, financieros, tecnológicos, del conocimiento y demás elementos que deban ser empleados para obtener un beneficio o un fin, que para el caso concreto de las A.P es el logro de los objetivos de conservación propuestos. (Chiavenato, 2007). En este sentido, la administración de las A.P debe ser discutida en términos de sus recursos; de acuerdo con los balances generales del SPNN, el déficit para el cierre del 2011 fue de un poco más \$100.000 millones, para finales de 2012 de más de \$160.000 millones, para diciembre de 2013, este ascendió a los \$175.000 millones y al cierre del 2014 se mantuvo en \$150.000 millones. Por otro lado al finalizar el año 2011, el SPNN emitió su informe final, dentro del cual se resalta que a cada funcionario le corresponden aproximadamente 30.0000 hectáreas, valor que no dista realmente del promedio actual en Latinoamérica pero que en comparación con el promedio mundial, es evidentemente superior, el cual es de un poco más de 6.000 hectáreas por funcionario, información que se detalla más adelante.

La finalidad es el tercer y no menos importante elemento, ya que este constituye el principio básico del contenido y alcance de los objetivos específicos de conservación, sin embargo bajo el escenario de déficit anteriormente presentado, ¿será posible alcanzar los objetivos?

Dentro de la definición realizada por la Comisión de Áreas Protegidas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza-UICN, se concibe el hecho de que las mismas “deben ser gestionadas a perpetuidad y no como una estrategia de gestión a corto plazo o temporal” (Dudley, 2008) reconociendo a partir de lo anterior la vocación de permanencia en el tiempo que deben tener, para de esta manera garantizar la continuidad de los sistemas ecológicos y de la diversidad biológica. Es decir una vez se declara una A.P, esta no perderá en ningún momento esa vocación, lo que además de garantizar la conservación y protección de ecosistemas, también implica la demanda permanente de recursos para su sostenimiento, para la cual es inminente la consecución permanente de los mismos.

Por su parte el decreto 2372 de 2010 establece que “la declaratoria de áreas protegidas se hará con base en estudios técnicos, sociales y ambientales”, lo que implica el cumplimiento de cerca de 10 criterios tanto biofísicos, como socioeconómicos y culturales, que señalan las características y funciones que estas deben cumplir para ser declaradas como tal:

#### **Criterios biofísicos:**

- a. Representatividad: que incluya niveles de la biodiversidad no representados o insuficientemente representados
- b. Irremplazabilidad: Que considere muestras únicas o poco comunes y remanentes de tipos de ecosistemas
- c. Integridad ecológica: que permita mantener la integridad ecológica
- d. Grado de amenaza: que proteja poblaciones de especies consideradas en alguna categoría global o nacional de amenaza

#### **Criterios socioeconómicos y culturales:**

- e. Contribución al mantenimiento de zonas estratégicas de conservación cultural
- f. Que incluya zonas históricas y culturales o sitios arqueológicos asociados a objetivos de conservación de biodiversidad

- g.** Zonas donde se utilicen de manera responsable los recursos, estableciéndose parcial o totalmente sistemas de producción sostenible
- h.** Zonas que prestan beneficios ambientales fundamentales para el bienestar de las comunidades humanas
- i.** Que la propiedad y tenencia de la tierra no se considere un elemento negativo frente a la posibilidad de alcanzar los objetivos de conservación del área protegida
- j.** Zona donde se unan el trabajo y esfuerzo de actores sociales e institucionales, para garantizar su gobernabilidad.

Adicionalmente para la declaratoria y ampliación de las mismas, el SPNN, ha creado una ruta bajo la cual se evalúan ciertos criterios biológicos de suma importancia y que se hacen necesarios para ratificar el nivel de representatividad, irremplazabilidad, integridad ecológica y cantidad de especies en peligro de extinción albergadas (Zambrano L & Naranjo, 2009) no obstante el tema de los recursos que deben tenerse en cuenta a la hora de declarar o ampliar una A.P, que son inherentes a los procesos de gestión de las mismas, y que no se tiene en cuenta dentro de una ruta. Lo anterior sugiere que estos surgen en la marcha ya que no se cuenta por ejemplo con fuentes de financiación, constantes y seguras que respalden estas acciones.

## 1.4. Del SINAP

Dentro del mismo Convenio de Diversidad Biológica y mediante Decisión VII. 28, se aprobó en el año de 2004 el Programa de Trabajo de Áreas Protegidas en donde se reitera la gran importancia de establecer y mantener sistemas de áreas protegidas, eficazmente manejados y ecológicamente representativos, a través de un enfoque ecosistémico, para de esta manera lograr la conservación de la biodiversidad. Por lo anterior, para el año 1998, en Colombia se expidió la “Estrategia para un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas”, por medio del cual se diseña y se pone en marcha el Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP. El SINAP fue reglamentado mediante artículo primero del Decreto 2372 de 2010 y definido mediante el artículo tercero como “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”. En el artículo 10, del mismo, se establecen las categorías de áreas protegidas que conforman el SINAP: **a)** Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales. **b)** Las Reservas Forestales Protectoras. **c)** Los Parques Naturales Regionales. **d)** Los Distritos de Manejo Integrado. **e)** Los Distritos de Conservación de Suelos. **f)** Las Áreas de Recreación. **g)** Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil (estas últimas son de carácter privado)

Dentro de la definición del SINAP, claramente se entiende que sus acciones deben ir encaminadas a la gestión de las Áreas Protegidas, a través del cumplimiento de los siguientes objetivos, de acuerdo con el artículo No.5, del Decreto 2372 de 2010:

1. Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica.
2. Garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano.
3. Garantizar la permanencia del medio natural o de algunos de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza

No obstante debe tenerse en cuenta que de acuerdo a la categoría, nivel de gestión y forma de gobierno, dichas áreas deben estar a su vez sujetas de igual manera al cumplimiento de unos objetivos específicos, planteados de acuerdo a las necesidades y condiciones del caso. Nuevamente entonces surge el interrogante de cómo se asegurará y garantizarán los procesos dentro de las A.P, si no se cuenta con los recursos de diferente índole y que se hacen necesarios para lograrlo.

Dentro de los actores que conforman el SINAP, se destacan las autoridades competentes en cada uno de los niveles de gestión, las diferentes formas de gobierno de las categorías de áreas protegidas, los sistemas regionales y subsistemas derivados de las distintas formas de gobierno.

## 1.5. Del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia

Como elemento principal a nivel nacional del SINAP se destaca el Sistema de Parques Nacionales Naturales -SPNN- el cual es definido en el artículo 327 del CNRN, como “el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio natural nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara de acuerdo a cualquiera de las categorías que se enumeran en el artículo 329 del CNRN” y reglamentado por el decreto 622 de 1977 por medio del cual también confiere la administración de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales, al entonces Instituto Nacional de Recursos Renovables y del Ambiente-Inderena. Para el año de 1993 mediante la ley 99 se ordena la liquidación de dicho instituto y la administración y manejo de las áreas del SPNN pasa a manos de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-UAESPNN, la cual es reconocida mediante el artículo 19 del decreto ley 216 de 2003, como una entidad adscrita al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT, hoy MADS, con autonomía administrativa y financiera. Ya para el año de 2011 mediante decreto 3572 se establece la Unidad Administrativa Especial Parques nacionales Naturales de Colombia-UAESPNN-, como unidad del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional y quien dentro de sus funciones debe administrar y manejar el Sistema Nacional de Parques Nacionales y coordinar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas-SINAP. Igualmente dicha Unidad hace parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-MADS y es una dependencia pública de carácter operativo, técnico y ejecutor, que además de las funciones anteriores; debe brindar asesoría a las demás autoridades ambientales, entidades territoriales, autoridades y representantes de grupos étnicos y organizaciones comunitarias, con el fin de establecer las estrategias para su conformación y consolidación. Adicionalmente, para el mismo año, se expide el decreto 4843, mediante el cual se crea la Comisión Intersectorial de protección del Sistema de Parques Nacionales Naturales, como estrategia encaminada a fortalecer la seguridad al interior de las áreas del sistema y contribuir a la preservación, protección, y conservación de dichos ecosistemas.

De acuerdo con el CNRN dentro del SPNN se cuenta con seis categorías, más adelante recategorizadas por el decreto 2372 de 2010, donde cada una de ellas se asigna de acuerdo a las características del A.P, a las restricciones y actividades permitidas dentro de estas:

- **Parque Nacional:** conservación, recuperación y control, investigación, educación, recreación y cultura
- **Reserva natural:** conservación, investigación y educación

- **Área natural única:** conservación, investigación y educación
- **Santuario de flora:** conservación, recuperación y control, investigación, educación
- **Santuario de fauna:** conservación, recuperación y control, investigación, educación
- **Vía parque:** conservación, educación, recreación y cultura

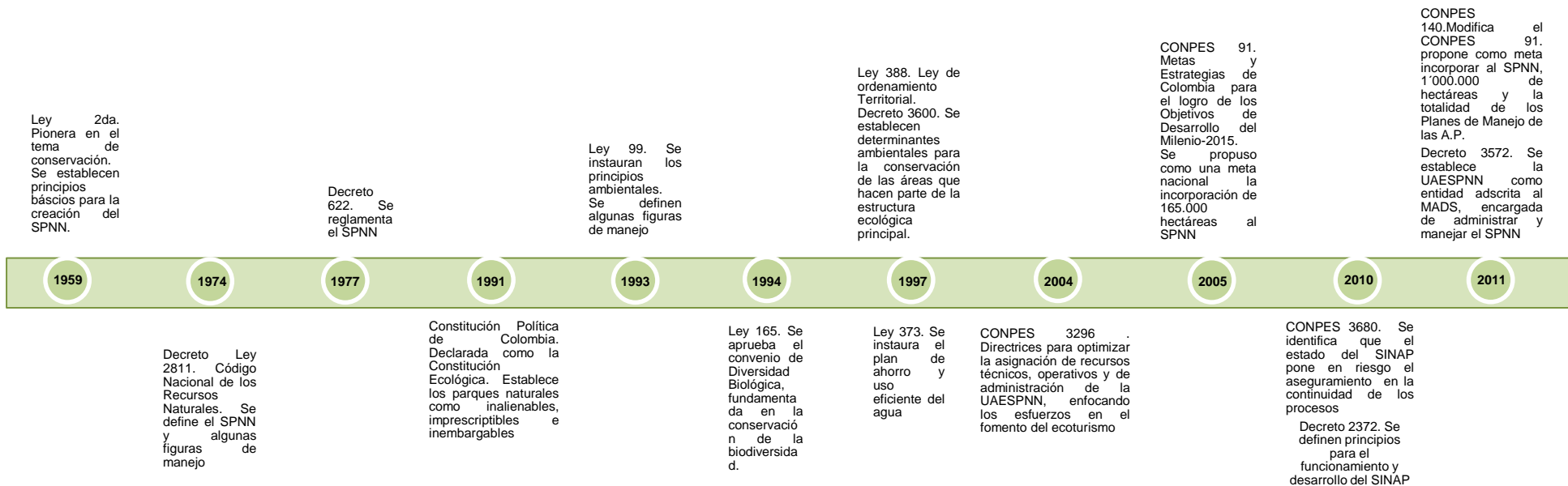
Dentro del mismo CNRN, se establece que el SPNN tiene como principales finalidades conservar fauna, flora, paisajes, áreas y muestras de importancia natural, cultural, histórica o arqueológica; para evitar su deterioro y de esta manera contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad, además también se tiene como finalidad la de perpetuar en estado natural muestras de comunidades bióticas, recursos genéticos y especies en peligro de extinción, esto con el fin de mantener la diversidad biológica, asegurar la estabilidad ecológica y permitir puntos de referencia para investigaciones y estudios en general.

Actualmente el SPNN, cuenta con 59 Parques naturales mediante los cuales se están conservando 14'268.223 hectáreas, las cuales representan el 11,2% del territorio terrestre y 1.48% del territorio marino. De estas, 26 tienen presencia de comunidades indígenas

Y es la gestión de las áreas del SPNN, bajo la cual se realizará el diagnóstico actual del SINAP teniendo en cuenta que estas representan una mayor cobertura del territorio Nacional y que por su extensión y características demandan gran cantidad de recursos para su protección.

Para dar claridad sobre la gestión y normativa expedida en torno de las A.P se ilustra en la, en orden cronológico de creación, los diferentes decretos y Leyes antes mencionados (Figura 1-1).

**Figura 1-1:** Cronología normativa en torno de las A.P



## 2. Capítulo 2. Gestión en materia de conservación: Objetivos del Milenio y CONPES

### 2.1. Los tipos de CONPES elaborados en torno de las A.P en Colombia

Para comprender las políticas que se han formulado en torno a las A.P, es importante conocer que son los documentos CONPES y cuál es su finalidad.

Las políticas públicas son direccionadas, articuladas y decididas por el Consejo Nacional de Política Pública y Social- CONPES , el cual se posiciona como el principal organismo asesor del Gobierno Nacional en temas de desarrollo económico y social y se encuentra conformado por los ministros, el vicepresidente de la República, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación, y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación-Colciencias. Dichas políticas son materializadas dentro de los documentos CONPES, que de acuerdo con los temas abordados y los intereses que originan la creación de los mismos se pueden clasificar en diferentes categorías (Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2013):

1. **De política sectorial o regional:** se establecen lineamientos generales y se formulan programas y proyectos que responden a problemáticas identificadas en un sector.
2. **De política macro económica, fiscal y financiera:** se generan lineamientos en torno a estas políticas, como el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.
3. **De concepto favorable:** Dentro de esta categoría se encuentran los de crédito y garantía de la Nación, mediante los cuales se someten a aprobación operaciones de crédito público externo, los de importancia estratégica mediante los cuales se declara un proyecto de inversión de importancia estratégica y finalmente se encuentran los de prórroga de concesiones.
4. **Sobre distribución de recursos:** se dan lineamientos e instrucciones para la distribución de recursos del Estado
5. **Otros:** son instaurados en torno a un propósito particular regido bajo una ley vigente.

De acuerdo con esta clasificación, el primer tipo de documento responde a la necesidad de generar acciones direccionadas a resolver una problemática, bajo la coordinación de entidades del Gobierno, mientras que los últimos cuatro tipos de CONPES, se establecen bajo normas que implican la necesidad de aprobación por parte del CONPES. En este

sentido y bajo el marco de la gestión adelantada en torno a las A.P en Colombia, se han expedido algunos documentos CONPES, que por sus características y finalidades, responden a los de primer tipo, es decir son documentos de tipo estratégico, mas no de carácter financiero u operativo.

## 2.2. CONPES 3296 del 2004 - Fomento del turismo

Reconociendo el país, para el año 2004, que los recursos financieros con que contó la UAESPNN, fueron insuficientes para la adecuada gestión de las áreas protegidas del SPNN, se instauraron mediante CONPES 3296 del mismo año, las directrices para optimizar la asignación de recursos técnicos, operativos y de administración de la UAESPNN, enfocando los esfuerzos en el fomento del ecoturismo como una actividad que contribuye al disfrute de los bienes y servicios ofrecidos por los diferentes ecosistemas y a su vez a la sostenibilidad financiera para el manejo y conservación. Lo anterior basado en el hecho de que para ese año solo cuatro del total de las áreas protegidas, presentaron algún grado de desarrollo de servicios eco turísticos. A partir de ese momento el SPNN inició gestiones para el fortalecimiento en la prestación de servicios ecoturísticos a través de la implementación principalmente de tres estrategias. **i). La inserción del sector privado y la participación comunitaria**, a través del cual a la fecha, se han otorgado cinco concesiones para la prestación de servicios eco turísticos privados en los Parques Nacionales Naturales Gorgona, Tayrona, Amacayacu, Nevados y Vías Parque Salamanca, y se han celebrado seis contratos de prestación de servicios eco turísticos comunitarios en los Parques Nacionales Naturales Corales del Rosario, el Cocuy, Utría y en los Santuarios de Fauna y Flora Otúm Quimbaya, Iguaque, Los Flamencos; **ii). La inversión para el mejoramiento** de los servicios ofrecidos a los visitantes, cuyo monto para el 2011 superaba los \$7.900 millones logrando habilitar 24 A.P para la prestación de servicios eco turísticos<sup>8</sup> y **iii). El fortalecimiento del eco turismo a partir de la iii) generación de alianzas** con diferentes actores, entre los que se destacan Donaccion.org, Fondo para la Acción Ambiental y el Grupo GHL (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2011)

A la fecha bajo estas acciones el SPNN logró en un periodo de 11 años aumentar el número de visitantes a los Parques en más del 100% (Figura 2-1), lo que representa cerca del 85% de los recursos financieros propios del SPNN (SPNN, 2013). Lo anterior evidencia el hecho de que el ecoturismo es una alternativa que además de generar recursos para la sostenibilidad financiera del SPNN, puede generar beneficios para las comunidades

---

<sup>8</sup> A partir del 2012 algunos Parques han tenido sus puertas cerradas al público por situaciones de orden público o por la aparición de factores naturales que no permitieron el acceso a los mismos como actividades volcánicas, incendios forestales, inundaciones



**Figura 2-1:** Número de visitantes al año a los Parques del SPNN.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de SPNN.

Sin embargo, aun cuando las cifras de visitantes evidencian un notorio incremento, existen eventos o situaciones que han limitado el llevar a cabo el ecoturismo, entre estos se destacan aquellos que son de origen natural como incendios, actividades volcánicas y movimientos de tierra, y ante los cuales solo es posible hacer frente a los mismos a través de la implementación de medidas preventivas y de control, como el cierre de las A.P al público, sin embargo también se presentan situaciones imprevistas que limitan el desarrollo eco turístico en las A.P, por los problemas de orden público y por la existencia del conflicto armado (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2011). Por tanto, es válido pensar en el hecho de que se deben aunar esfuerzos entre el SPNN y el Estado para acordar estrategias que apunten a la efectividad en la gestión de las A.P en el sentido de lograr una seguridad como garantía para el fortalecimiento de las actividades ecoturísticas al interior de los Parques del SPNN.

Adicionalmente hablar de ecoturismo es también considerar un presupuesto que permita la adecuada prestación del servicio, esto quiere decir que el SPNN debe realizar una distribución del presupuesto anual disponible para las seis direcciones territoriales existentes de acuerdo con la priorización de algunas características presentadas en cada una de las regiones.

De acuerdo con la Tabla 2-1, el hecho de contar con el servicio de ecoturismo al público y la extensión de territorio no son una prioridad para la asignación de recursos. La distribución de presupuesto, de acuerdo a las cifras presentadas por Parques Nacionales para los años 2013 y 2014, se realizó en razón de la cantidad de áreas protegidas por Dirección Territorial, es decir, para las Territoriales Caribe (13 A.P), Andes Occidentales (12 A.P) y Amazonía, (11 A.P) se asignó la mayor cantidad de recursos económicos para la gestión, mientras que Pacífico (8 A.P), Andes Nororientales (8 A.P) y Orinoquía (6 A.P), recibieron valores inferiores que representan cerca de la mitad del presupuesto asignado para Caribe.

En términos de extensión, puede evidenciarse en tabla 2-1, que Amazonía es quien abarca mayor extensión de territorio protegido, seguido de Orinoquía, Caribe y Pacífico, no obstante también puede verse como a mayor cantidad de territorio menor es la cantidad de A.P que se encuentran abiertas para el ofrecimiento de servicios eco turísticos. De los 58 Parques Nacionales existentes, 21 ofrecen servicios de ecoturismo, presentando mayor cantidad de visitantes, las áreas localizadas en las Territoriales Caribe, Andes Occidentales y Orinoquía, siendo las dos primeras quienes reciben mayor cantidad de

recursos teniendo en cuenta que son quienes cuentan con el mayor número de A.P habilitadas para el turismo.<sup>9</sup>

**Tabla 2-1:** Distribución de presupuesto para las Direcciones Territoriales del SPNN

Dirección Territorial	Asignación promedio recursos (Pesos Colombianos)	Extensión (millones de ha)	No. A.P	No. A.P con ecoturismo
<b>CARIBE</b>	4.101	1,8	13	8
<b>ANDES OCCIDENTALES</b>	3.357	0,6	12	5
<b>AMAZONÍA</b>	3.128	8,2	11	2
<b>PACÍFICO</b>	3.010	1,4	8	3
<b>ANDES NORORIENTALES</b>	1.984	0,48	8	4
<b>ORINOQUÍA</b>	1.920	2,05	6	2

Fuente. Elaboración propia, a partir de información de Parques Nacionales Naturales, Distribución presupuesto anual. Valores dados en millones de pesos corrientes.

### 2.3. Objetivos del milenio, CONPES 91 del 2005, CONPES 140 del 2011

En la cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en el año 2002, se firmó la declaración del milenio, mediante la cual 188 naciones, entre los que se encuentra Colombia, concertaron el cumplimiento para el año 2015, de ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) asumiendo compromisos en materia de erradicación de la pobreza extrema, educación, salud y sostenibilidad del medio ambiente.<sup>10</sup>Cada país debía definir las metas a través de las cuales se lograrían el cumplimiento de ocho ODM de acuerdo a sus necesidades y prioridades. Entre estos el objetivo número siete tiene como finalidad “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”

Enmarcado en el logro de los ODM el país expide en el año 2005 el CONPES SOCIAL 91, “Metas y Estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015”, dentro del cual se establecieron las metas que se quieren alcanzar para el 2015 y las estrategias necesarias para lograrlas, partiendo como línea base de los datos e

<sup>9</sup> Las Territoriales Caribe y Andes, cada una cuenta con cinco áreas que prestan servicios eco turísticos, mientras que Orinoquía cuenta con dos zonas para la prestación de dicho servicio. Para el caso del PNN Tuparro y el ANU los Estoraques, estos aun cuando prestan servicios de ecoturismo tienen sus puertas cerradas al público desde 2013, sin embargo hacen parte de las 21 A.P habilitadas para el turismo.

<sup>10</sup> Objetivos del Milenio: 1. Erradicar la pobreza extrema. 2. Lograr la educación básica universal. 3. Promover la equidad de género. 4. Reducir la mortalidad infantil. 5. Mejorar la salud sexual y reproductiva. 6. Combatir la malaria, VIH SIDA y el dengue. 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

información disponible en 1990. Con relación al objetivo siete referente a la sostenibilidad ambiental, se plantea como meta universal garantizar la sostenibilidad ambiental a través de la incorporación de principios de desarrollo en las políticas nacionales y reducir el agotamiento de los recursos naturales y la degradación del medio ambiente, teniendo como indicador para dicha meta la proporción de la nación cubierta por bosques, la proporción que cubren las áreas que hacen parte de cada uno de los Sistemas de Áreas Protegidas y su estado y la eliminación del consumo de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (SAO). Específicamente para el Sistema de Parque Nacionales Naturales se propuso como una meta nacional su consolidación a través de la incorporación de 165.000 hectáreas, para lo cual de acuerdo con el documento se cuenta con recursos propios de la UAESPNN y con los recursos otorgados por la nación. Es importante en este punto resaltar el hecho que los compromisos adquiridos desde el Estado a través de pactos y declaraciones, no se concibe la destinación de recursos como un primordial para mantener y gestionar de manera adecuada y en el tiempo las acciones implementadas en materia de conservación. Para el caso concreto del SPNN, no se tiene en cuenta el déficit presentado y lo que es peor aún no se toman medidas desde el Estado para subsanarlo, situación que se detalla en el capítulo 3.

En el año 2011, el CONPES SOCIAL 91, fue modificado por el CONPES 140 mediante el cual se realizan ajustes a los indicadores y a las líneas bases, para lo cual propone como meta incorporar al SPNN, 1'000.000 de hectáreas y la totalidad de los Planes de Manejo de las A.P, esto en vista de que para el año 2010 ya se había superado satisfactoriamente la meta propuesta en el anterior documento, con la declaración de 1'276.370 hectáreas y además en el año 2005 se contaba con 48 Planes de Manejo formulados, de los 54 parques existentes para ese momento y que posteriormente fueron adoptados en el año 2007 (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2011).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, emitió durante el año 2014, el informe “Objetivos de Desarrollo del Milenio, Colombia 2014”, dentro del cual se reconoce para Colombia, que a menos de 1000 días de que se cumpla el plazo establecido para el cumplimiento de los ODM, se ha avanzado en muchos sentidos, alcanzando ampliamente las metas de cobertura en educación básica, reforestación, restauración y conservación, con importantes avances en otros objetivos y rezago para otros, los cuales no son imposibles de cumplir si se aúnan esfuerzos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, 2014). Por lo tanto en materia de conservación se puede decir que desde el 2005, año en que se establecieron las metas en materia ambiental enmarcadas dentro de los ODM, hasta el 2014, se han declarado once A.P a través del SPNN, pasando de una extensión que cobijaba cerca del 7% del territorio nacional, a más del 12%. Para lograr esto el Estado aportó un poco más del 87% de los recursos financieros, mientras que el resto debió der cubierto con los recursos propios del SPNN, y así mismo este reconoce que “la restricción de recursos fiscales limita los alcances de la gestión...” (Departamento Nacional de Planeación, 2005).

No obstante el logro de dicha meta que ventajas y desventajas puede acarrear, en términos ambientales, económicos y culturales. En primera instancia se podría decir que el hecho de declarar una A.P, imposibilita de inmediato su transformación, alteración y degradación, ya que estas son declaradas conforme unos estudios previos que permiten dimensionar la riqueza natural y la importancia para la humanidad de su conservación, garantizando así su permanencia en el tiempo, sin embargo desde otra perspectiva y como se ha venido mencionando, el SNPP gestionado a través de la UAESPNN, no cuenta con los recursos suficientes y viene presentando déficit fiscal que no cubre el total de las necesidades de

todas las A.P, la principal fuente de ingresos para el SPNN, es la otorgada a través de los PND los cuales no ha superado en los últimos cuatro periodos presidenciales el 0,02% del total del presupuesto de inversión, mientras que los recursos propios obtenidos por otorgamiento de licencias, permisos, concesiones, entradas y demás actividades asociadas a los Parques, son mínimas y se encuentran por debajo de los montos ofrecidos por Cooperación Internacional, razón por la cual esta última figura se posiciona como la segunda fuente de ingresos más importante, por lo tanto es inconcebible el hecho de que el mismo Estado considere el logro de la meta en materia de conservación a través de los recursos propios del SPNN. Aun cuando los recursos sean suficientes para lograr la gestión que implica el proceso de declaración de nuevas A.P, no se tiene en cuenta en ningún momento su carácter de perpetuidad y consecuentemente su demanda permanente de recursos. Por qué si el déficit del SPNN no es una situación reciente, el país se compromete al logro de unos objetivos que no contemplan tal aspecto tan relevante y crucial para garantizar la gestión de las A.P a perpetuidad.

## 2.4. CONPES 3680 de 2010 y Plan Acción del SINAP

En el documento CONPES 3680 de julio de 2010, se ha señalado que las Áreas Protegidas pueden ser de diversos tipos, de acuerdo al grado de biodiversidad que alberguen, su estado de conservación, tipo de gobernanza, escala de gestión (nacional, regional o local) y a las actividades que en ellas se permitan. Este documento es específico al resaltar el hecho de que un sistema de áreas protegidas debe cumplir con unas características fundamentales para su adecuado funcionamiento, las cuales responden a los objetivos del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas, adoptado en el año 2004 en el marco del Convenio de Biodiversidad y que tiene como objetivo primordial dentro del contexto de cada uno de los países, establecer un Sistema de Áreas Protegidas:

- **Completo**, es decir que debe haber una estructuración y articulación entre sus componentes.
- **Representativo ecológicamente**, es decir que se encuentren “muestras” de la biodiversidad del país a sus diferentes niveles (genes, especies, comunidades y ecosistemas), y estas áreas y los sistemas en los que se encuentran deben contar con las cualidades necesarias para garantizar su viabilidad a largo plazo;
- **Efectivamente gestionado**, lo que indica que debe haber eficacia y eficiencia en el cumplimiento de las metas de conservación, en la aplicación de políticas y en el desarrollo de programas (Medina, Parques Nacionales de Colombia, & WWF Colombia, 2005)

Y es dentro del CONPES 3680 que se ha identificado que el estado actual del SINAP pone en riesgo el aseguramiento de la continuidad en los procesos de gestión; tal estado se caracteriza por: i) la no existencia de un inventario oficial de áreas protegidas, debido a que menos del 25% de las A.P tienen la información requerida; ii) la no representación o sub-representación de los ecosistemas existentes en el país, ya que del total de las A.P falta un 33,6% (74 ecosistemas) por ser incorporadas al SINAP, además un porcentaje similar se encuentran pobremente representadas (Corzo y Andrade, 2009); y iii) la no evaluación de la efectividad en el manejo del sistema y la insuficiencia y desarticulación de recursos económicos, humanos y logísticos para la gestión. Es decir dentro de dicho documento se reconoce que el SINAP no cumple con los tres atributos antes descritos, o

sea que no es un sistema completo porque no existe una articulación entre las áreas protegidas, el sistema de categorización y los actores sociales e institucionales involucrados en el tema de la gestión. Además se resalta el hecho de que dicha situación se debe también a la inexistencia de un marco normativo actualizado y adaptado a las necesidades. Como segundo atributo se hace mención a la representatividad ecológica, ya que por ejemplo gran parte de ecosistemas de bosque seco y espacios marinos no se encuentran dentro del SINAP y son zonas que deben considerarse como prioritarias para la conservación, garantizando de esta manera la representatividad del mismo. Finalmente se reconoce que el SINAP no es efectivamente gestionado, ya que la declaración de nuevas áreas no ha ido acompañada de efectividad en el manejo y gestión de las mismas. Esta última característica es de interés dentro de la presente investigación, por lo tanto en el capítulo 2, se analizará la efectividad en la gestión de Sistema de Áreas Protegidas, en términos de eficiencia entendida como la calidad de procesos referente al soporte administrativo, técnico y operativo.

Dado lo anterior, dentro del mismo documento se establecen los lineamientos que consolidan el SINAP y lo orienta hacia la representatividad del mismo a través de la declaratoria o ampliación de las Áreas Protegidas que se encuentren identificadas como prioritarias, estableciéndose como meta la declaración de dos millones de hectáreas.

Debido a que actualmente no se evidencia la existencia de un SINAP fuertemente consolidado, y dada la inadecuada gestión que se le ha venido dando, se ha visto la necesidad de buscar mecanismos que conduzcan a la formulación de políticas específicas y a la asignación de tareas claras entre los diferentes actores que hacen parte de éste, para de esta manera llegar a su consolidación y conformación (CONPES 3680, 2010). Por tal razón es que dicho sistema se ha enmarcado bajo un Plan de Acción (2010-2019) donde se proponen las acciones necesarias encaminadas al logro de un SINAP consolidado, al aseguramiento en la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos y a la garantía en el ofrecimiento de bienes y servicios ambientales. Es por eso que a través de dicho plan se establece el logro de unos objetivos (PNNC, 2011a).

1. Asegurar la representatividad ecológica del SINAP y la conectividad entre las áreas protegidas que lo integran.
2. Garantizar la sostenibilidad económica y financiera del SINAP y de las A.P que lo conforman.
3. Articular efectivamente la planeación y la administración de las áreas protegidas en la ordenación del territorio y la planificación de la gestión ambiental.
4. Fortalecer la capacidad institucional y desarrollar capacidades y habilidades en los actores vinculados a la gestión y manejo del SINAP.
5. Aplicar instrumentos y mecanismos para promover la participación efectiva de diferentes actores en la consolidación del SINAP.
6. Generar conciencia pública sobre la importancia y el papel de la conservación de las áreas protegidas y del SINAP en el desarrollo sostenible.
7. Consolidar un marco normativo y de política pública para el desarrollo del SINAP.

8. Generar un escenario intersectorial favorable a las acciones de conservación y manejo de las áreas protegidas del SINAP.
9. Generar conocimiento de los atributos biológicos, culturales y sociales de las áreas protegidas y los sistemas que las articulan y llevar a cabo monitoreo de sus valores objeto de conservación para apoyar la toma de decisiones sobre gestión y manejo del SINAP.
10. Optimizar la administración y los flujos de información entre los distintos niveles de gestión del SINAP.

En el objetivo 2 se evidencia la preocupación que existe frente a un sistema que no cuenta con una sostenibilidad financiera y económica, por lo cual se hace entonces necesario un análisis de la efectividad actual de la gestión y de las posibles acciones que podrán garantizar su sostenibilidad.

Finalmente es importante aclarar que lo anterior demuestra que el país se ha comprometido al logro de unos objetivos, a través del cumplimiento de unas metas específicas que demandan recursos. Sin embargo cabe preguntarse, cómo es que se pueden lograr tales objetivos, si se ha identificado que el estado actual del SINAP pone en riesgo el aseguramiento de la continuidad en los procesos de gestión.

### **3. Capítulo 3. Análisis de la efectividad en la gestión del Sistema Parques Nacionales Naturales-SPNN**

Dentro de la gestión de las A.P, la protección y el control son acciones primordiales que deben evaluarse a la hora de efectuar un diagnóstico de la situación de las A.P. En este sentido, es importante identificar en qué proporción el SPNN, hace presencia en los parques y la extensión de tierra por funcionario, como indicador de la suficiencia de personal para una adecuada gestión. Adicionalmente un análisis de la efectividad en la gestión del SPNN, debe incluir un análisis en términos de los recursos financieros con que este ha contado para su gestión, para lo cual se efectuará una identificación y descripción de las principales fuentes de financiación y la cantidad de recursos entregados por cada una de estas durante los últimos 15 años.

#### **3.1. Relación personal – extensión de las A.P de carácter nacional**

A continuación se realizará una descripción de la cantidad de personal y extensión de A.P con que ha contado el SPNN desde el año de 1999 hasta el 2013, ya que evidenciando la proporción de hectáreas protegidas por funcionario se puede dar una idea preliminar del estado actual del SPNN, en cuanto a déficit de personal que garantice el cubrimiento total de la extensión de A.P, déficit que se encuentra asociado a la falta de recursos financieros para la contratación de mayor cantidad de personal.

De acuerdo con la Figura 3-1, se puede apreciar la variación del personal año a año desde 1995, momento para el cual se contaba con 407 funcionarios, de los cuales 347 eran personal de campo y los 60 restantes administrativos, cantidad que disminuyó notoriamente en el periodo comprendido entre 1999-2002, cuando se contó con 278 funcionarios, la cantidad más baja presentada en los últimos 20 años. A partir del año 2002 inició un incremento paulatino del personal, pasando de un poco más de 300 funcionarios durante el 2003, hasta alcanzar un total de 429 funcionarios en 2011 y llegando a los 603 funcionarios en 2013, de los cuales 473 se ubican en las Direcciones Territoriales y sus correspondientes áreas protegidas (CONPES , 2010).

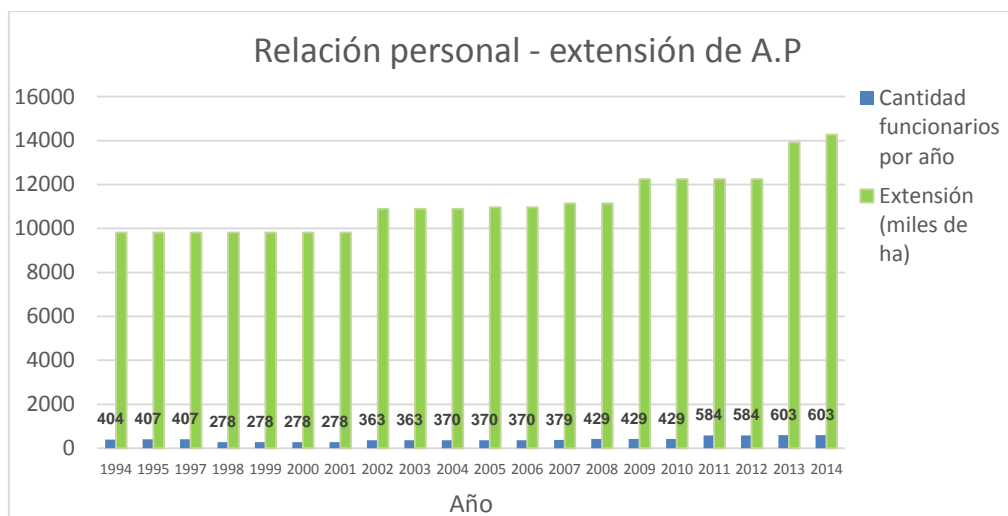
Así mismo puede notarse la misma Figura, el incremento en la extensión de A.P, durante el periodo 1995-2014, donde se pasa de más de 9 mil hectáreas en 1995 a más de 14 millones de hectáreas en el año 2014. Los años de 1977 y 1989, marcaron dos momentos importantes respecto al crecimiento de las A.P; durante el transcurso de estos se

declararon 20 y 6 nuevas A.P respectivamente, alcanzando para el cierre de 1989 un total de 42 A.P. luego para el periodo comprendido entre 1990- 1996, se declararon cuatro A.P para un total de 46 A.P, cantidad que se mantuvo constante hasta 2002, momento para el cual se adicionaron 3 áreas más alcanzando un total de 49 A.P. Posteriormente en 2005 se declararon dos áreas más y en 2007 otras tres alcanzando un total de 54, para finalmente en el periodo comprendido entre 2009-2014 declararse las últimas cinco A.P (CONPES , 2010).

Para el primer caso, en Colombia se reporta durante el año 2008, que el 70% de los parques cuentan con presencia del SPNN. Dicha proporción no dista de la situación presentada en países como Ecuador, Paraguay y Chile, pero que sin embargo tienen una presencia un poco más de la reportada para Colombia, no obstante para países como Costa Rica, Venezuela, México y Guatemala, se reportan porcentajes que no alcanzan el 50% (Castaño Uribe, 2008).

De acuerdo con la Figura 3-2, en términos de densidad, es decir de extensión de A.P por funcionario puede observarse que a cada funcionario le corresponden en promedio cerca de 28.000 hectáreas, valor que no dista del promedio reportado para Latinoamérica el cual es de un poco menos de 30.0000 hectáreas/funcionario, sin embargo estos se encuentran muy por encima del internacional el cual registra un poco más de 6.000 hectáreas por funcionario<sup>11</sup> (Castaño Uribe, 2008).

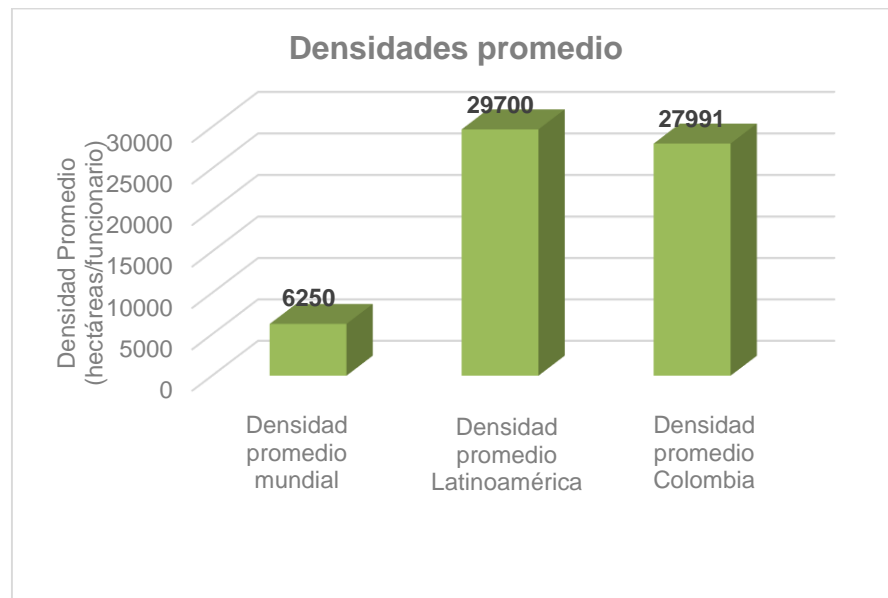
**Figura 3-1:** Evolución de la extensión del territorio protegido Vs cantidad de funcionarios por año.



Fuente: elaboración propia a partir de información de la UAESPNN.

<sup>11</sup> El promedio internacional surge de un estudio realizado por The World Conservation Monitoring Centre (WCMC) quien a partir de la información suministrada por 78 países del mundo los cuales abarcan más de 600 sistemas de áreas protegidas del mundo, derivó los promedios internacionales con relación al personal y presupuestos disponibles para las A.P (James, Green, & Paine, 1999)



**Figura 3-2:** Densidades promedio

Fuente: elaboración propia a partir de información de Castaño – Uribe 2008.

## 3.2. Fuentes de ingresos del SPNN. De los instrumentos de financiación.

De acuerdo con la Norma Internacional de Contabilidad 32 (NIC), un instrumento financiero es “cualquier contrato que dé lugar a un activo financiero en una entidad y a un pasivo financiero o a un instrumento de patrimonio en otra entidad”.<sup>12</sup> Para el caso concreto del SPNN el objetivo fundamental de estos instrumentos es el de generar los recursos financieros necesarios para la gestión en términos de conservación. De acuerdo con esto los instrumentos de financiación del SPNN se clasifican en aportes de carácter nacional y aportes internacionales. De los instrumentos nacionales hacen parte los recursos de apropiación de los presupuestos nacionales y los recursos propios, mientras que de los instrumentos internacionales hacen parte aquellos provenientes por Cooperación bilateral y multilateral.

### 3.2.1 De las fuentes de ingresos nacionales

La financiación del SPNN depende principalmente de los recursos provenientes del estado y de las distintas entidades que hacen parte del sector ambiental en todos los niveles de gobierno. De lo anterior se entiende que la asignación de recursos depende de las decisiones y prioridades que el gobierno de turno crea convenientes, implicando una falta

<sup>12</sup> Las normas Internacionales de Contabilidad son estándares para el establecimiento de la información y la forma en que deben presentarse los estados financieros. El objetivo de la NIC 32 es “establecer principios para la presentación de los instrumentos financieros como pasivos o patrimonio neto, así como para la compensación de activos financieros y pasivos financieros” (Contaduría General de la Nación, 2015)

de continuidad de los procesos, políticas e inversiones, pues tales decisiones son tomadas solo al corto plazo (Maldonado, 2007).

Otras fuentes de ingreso a nivel nacional son los dineros recaudados por el cobro de tasas compensatorias, tasas por utilización del agua y por sobretasa ambiental del 5% sobre peajes de vías que afecten o se sitúen en el SPNN, además del ingreso por el otorgamiento de licencias, permisos, concesiones y autorizaciones y por la venta de bienes y servicios y el ecoturismo. Estos dineros son administrados por el Fondo Nacional Ambiental -FONAM- (MAVDT, 2010, hoy MADS) y para el periodo comprendido entre 2005-2008 representaron el 19,5% de los ingresos, mientras que para el periodo 2008 y 2013 representaron el 17,9% del total del presupuesto disponible para el SPNN (Sistema de Parques Nacionales Naturales, 2014)

### **Apropiación de los Planes de Desarrollo Nacional-PND para el SPNN, para el periodo comprendido entre 1998-2013.**

Para dar cumplimiento a los objetivos pactados en los diferentes Planes de Desarrollo Nacional, se realiza una adjudicación presupuestal para cada sector. Para el caso concreto de las A.P, el dinero asignado por parte de la nación y que es administrado por la UAESPNN, destinado para el funcionamiento de los parques, para los gastos de personal y para la inversión en las Áreas Protegidas. En la Tabla 3-1, se especifica el presupuesto ejecutado durante los últimos cuatro periodos presidenciales y la cantidad de dinero asignado para la UAESPNN.

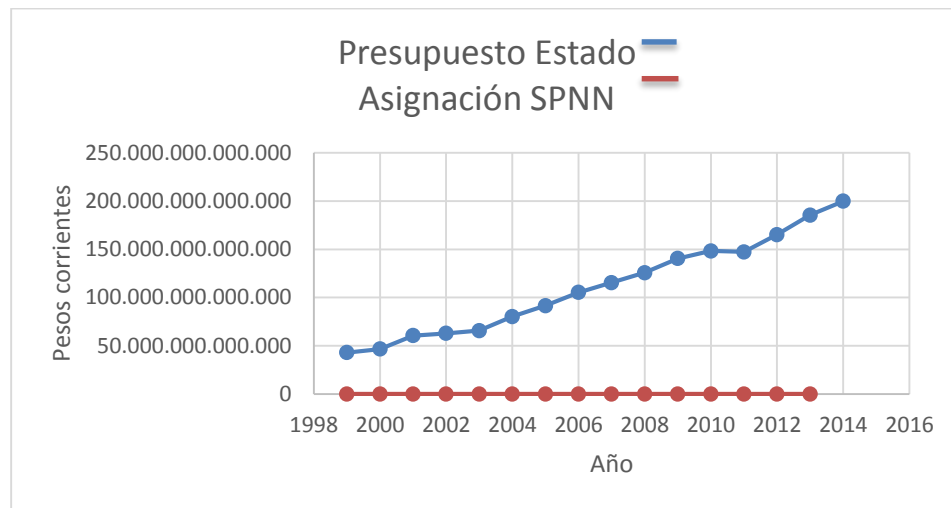
A pesar de las notorias diferencias e incremento en las cantidades de dinero aportadas para la UAESPNN, se puede decir que los aportes son mínimos con respecto a las responsabilidades y aspectos que demanda el sostenimiento de las A.P, esto, argumentado en el hecho de que solo el 0,01% del Producto Interno Bruto-PIB-, es asignado para las A.P, reduciéndose entonces las probabilidades de lograr los compromisos del país en torno a la conservación.

**Tabla 3-1:** Presupuesto nacional, porcentaje de adjudicación al MAVDT y a la UAESPNN.

<b>Periodo</b>	<b>Presupuesto nacional (millones de pesos)</b>	<b>Asignación presupuesto UAESPNN (millones de pesos)</b>	<b>Porcentaje aporte de los PND a la UAESPNN</b>
<b>1998-2002</b>	213.074.944	55.390	0,026%
<b>2002-2006</b>	342.966.476	57.376	0,017%
<b>2006-2010</b>	529.934.126	90.798	0,017%
<b>2010-2014</b>	697.910.751	129.156	0,019%

Fuente: elaboración propia a partir de la información de las resoluciones de apropiaciones por sectores. Valores dados en millones de pesos corrientes

**Figura 3-3:** Presupuesto del Estado y asignación anual al SPNN



Fuente: elaboración propia a partir de información del SPNN

**Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 “Cambio para construir la paz”**

Dentro de este Plan de Desarrollo, se definió el agua como tema prioritario y como eje articulador de la política ambiental. Esta política buscaba restaurar y conservar áreas prioritarias en las ecorregiones estratégicas, promoviendo y fomentando el desarrollo regional y sectorial sostenible, en el contexto de la construcción de la paz.

Para lograr la protección de las áreas prioritarias, se estructuraron tres programas prioritarios *agua, biodiversidad y bosques*. Es dentro del programa de biodiversidad donde el gobierno se compromete en la consolidación de un sistema de áreas protegidas, de carácter nacional y regional y en la promoción de reservas de la sociedad civil, a través del fortalecimiento de la capacidad institucional y la participación de las autoridades regionales y locales. Además, dentro de este programa se sugiere el establecimiento de nuevas A.P en regiones como la Orinoquía y la región Andina y el fortalecimiento de las existentes en la Amazonia y el Pacífico, para garantizar la conservación a largo plazo de los ecosistemas naturales.

Para la ejecución del Plan de Desarrollo 1998-2002 se contó con un presupuesto de 213 billones de pesos, de los cuales se adjudicaron para la UAESPNN \$55.390 millones, o sea un 0,026% del presupuesto total de la nación (Departamento Nacional de Planeación, 1999)

A pesar de los compromisos plasmados en dicho Plan, la adjudicación presupuestal para el sector ambiente, fue un poco menos de la mitad del valor que se adjudicó al mismo, durante el periodo 2002-2006 (Tabla 3-1), esto se debió a que la situación fiscal del país comenzó a presentar índices económicos de crecimiento por debajo de los registrados en otros años, y por tanto el gobierno se vio obligado a disminuir en gastos públicos y de inversión social (Gómez, 2005). A pesar del déficit por el que atravesaba el país para la época, el porcentaje asignado para la UAESPNN, por parte del Ministerio de Medio Ambiente, no distó de los porcentajes asignados durante los tres periodos posteriores.

### **Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado comunitario”**

Dentro del plan de desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, la política ambiental se enmarcó en la estrategia de sostenibilidad ambiental. A pesar de que se otorgó poca importancia al tema ambiental (evidenciado con la fusión de dos ministerio y la creación del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT), se incluyó el Programa de conservación y uso sostenible de bienes y servicios ambientales, que sintetiza dicha política y que busca la consolidación del SINAP, como en el anterior plan de gobierno, además dentro de éste se busca fortalecer la presencia de la Unidad de Parque Nacionales en las zonas de alta biodiversidad; la formulación de Planes de Manejo en al menos 14 áreas del SPNN y la declaración de dos áreas protegidas nuevas (Departamento Nacional de Planeación, 2003a)

Para la ejecución de este Plan de desarrollo, se dispuso de un presupuesto de \$343 billones. Específicamente para la UAESPNN se destinaron \$57.376 millones es decir el 0,017% del presupuesto total. (Departamento Nacional de Planeación, 2003b)

A partir de la entrada en vigencia del presente Plan, la adjudicación presupuestal para el sector ambiente, comenzó a presentar un marcado aumento, en parte debido a la fusión de Ministerio de Medio Ambiente con el Ministerio de Vivienda, sin embargo se esperaba que proporcional a dicha alza debía ser la adjudicación para A.P, no obstante el presupuesto para la Unidad de Parques contó para ese periodo con un monto menor que el adjudicado en el periodo predecesor (Tabla 3-1). Situación que contradecía los mismos planes y proyectos concebidos para dicho periodo, pues al ser un país que ratifica su compromiso ambiental y de expansión de las Áreas Protegidas, debe contar con presupuestos que propicien una buena gestión, sin embargo este suceso se puede sustentar en el hecho de que los principales objetivos de la política económica se fundamentaron primordialmente, en impulsar la seguridad democrática como medio del crecimiento.

Los recursos para la inversión ambiental del presupuesto general de la Nación para este periodo alcanzaron el mínimo absoluto de asignación desde 1993 (Rodríguez, 2007) y corresponde a una reducción de cerca del 50% en comparación con lo ejecutado en 1998-2002, reflejando de esta manera la poca relevancia que este gobierno le otorgó al tema ambiental (CNP, 2006).

### **Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”**

Dentro de este Plan se elaboró un capítulo completo sobre “Gestión Ambiental y del Riesgo para promover el desarrollo Sostenible”, a través de la planificación del desarrollo, de tal manera que se promovieran modalidades sostenibles de producción y consumo, se previniera la degradación ambiental y sus costos y se aseguraran oportunidades de desarrollo a las generaciones futuras. Para tal fin se plantearon diferentes estrategias, donde se dio gran importancia al ordenamiento territorial y a la gestión del recurso hídrico

En la estrategia de Conocimiento, Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad, específicamente donde se hace referencia a las A.P., el Estado determinó que a partir de la creación de un CONPES que definiera y reglamentara el SINAP, se aumentaría la representatividad ecosistémica por medio de la declaratoria o ampliación de 200.000 nuevas hectáreas de áreas protegidas, terrestres y marinas dentro del SINAP. Además que se apoyaría la elaboración e implementación de planes de manejo en las diferentes A.P.; se realizarían las delimitaciones de las zonas amortiguadoras de las A.P del SPNN;

se lideraría la concertación de estrategias especiales de manejo de áreas del SPNN traslapadas con resguardos indígenas y, finalmente, se fortalecería la cooperación internacional para el manejo de A.P. fronterizas. El estado también definió que, en alianza con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y con la activa participación de la UAESPNN, se promovería el ecoturismo como herramienta para la conservación de la biodiversidad. ( Departamento Nacional de Planeación, 2007a)

Para dar cumplimiento a éste Plan Nacional de Desarrollo, se contó con un presupuesto de \$530 billones, de los cuales se destinaron específicamente para la UAESPNN \$90.798 millones, es decir, un 0,017% del presupuesto nacional, equivalente al 1,17% del total destinado para el ministerio.

De acuerdo con lo anterior, se puede decir que la cantidad de presupuesto general, superaba notoriamente el presupuesto adjudicado en el periodo 2002-2006, sin embargo la adjudicación al SPNN no incrementó proporcionalmente si no que se mantuvo el porcentaje de aportado (0,017%). No obstante puede evidenciarse que el presupuesto adjudicado casi que duplicó la cantidad de monto con que se contó en el periodo anterior, esto debido en parte a que se buscaba dar continuidad a los propósitos del Plan 2002-2006, fundamentado en el hecho de que se debía mantener el crecimiento económico, complementado con el fortalecimiento e introducción del concepto y desarrollo de la sostenibilidad ambiental (Contraloría General de la República, 2010).

### **Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”**

Finalmente en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos, se definieron 14 estrategias las cuales tienen como objetivo el fortalecimiento en cuanto a la protección y restauración de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, para la planificación sectorial y el ordenamiento ambiental del territorio, dentro de estas se mencionan las estrategias enfocadas en el tema de A.P: I).consolidar el SINAP a través de la implementación del Documento CONPES 3680 de 2010, priorizando el aumento de la representatividad ecológica en especial para la Orinoquia y las áreas marinas y costeras a través de la incorporación de 3 millones de ha, la consolidación de un inventario oficial de las áreas protegidas y el establecimiento y normalización de un sistema único de categorías; II) mejorar la efectividad del manejo de las áreas del sistema de parques nacionales naturales; III) concertar estrategias especiales de manejo de áreas protegidas con grupos étnicos. (Departamento Nacional de Planeación, 2011). En el presente Plan se le ha dado prioridad a las estrategias y acciones encaminadas a la restauración de los daños causados por la ola invernal además de la instauración de medidas preventivas y de gestión del riesgo de desastres.

De acuerdo con dicho plan se aprobó un presupuesto de \$698 billones, de los cuales se destinarían para el MADS \$4,2 billones, que equivalen al 1,38% del total del presupuesto nacional.

Finalmente durante el periodo transcurrido entre 2010-2014, debe tenerse en cuenta que aún no se cuenta con la información de ejecución presupuestal total del año 2014 y por lo tanto, solo se reportan las cantidades asignadas hasta el año 2013, fecha para la cual se ha reportado una asignación para la UAESPNN entre los años 2011-2013 de \$129.156 millones, correspondientes al 0,019 % del total del presupuesto nacional, es decir que se da continuidad a la asignación de recursos efectuada durante el periodo antecesor.

### **Presupuesto total de la UAESPNN en los últimos diez años**

Los gastos de funcionamiento son aquellas erogaciones de personal, arrendamientos, suministros y gastos necesarios para que las entidades logren desempeñar su función, mientras que los gastos de inversión son entendidos como aquellos gastos destinados a la ejecución de aquellas acciones que van orientadas a la conservación, manejo y preservación del medio ambiente (Gomez Torres, 2005), de acuerdo a estas definiciones y según como se detalla en la tabla 3-2, la ejecución presupuestal para funcionamiento desde el año 2004 hasta 2013 ha venido en un notorio aumento, a diferencia de la cantidad de recursos destinados para la inversión específica de las Áreas, los cuales presentan marcadas fluctuaciones, presentando una significativa disminución (66%) durante el periodo 2004-2006 y un marcado aumento para el siguiente periodo comprendido entre 2007-2010. Es decir, del total del presupuesto anual, se destina generalmente un porcentaje mayor o casi igual para el funcionamiento que para la misma inversión en los parques.

Según reporte de la Contraloría el porcentaje de funcionamiento debe representar solo el 10% de la inversión del presupuesto total, mientras que el 90% restante debe destinarse en gastos de inversión, para el año 2011 la UAESPNN el porcentaje destinado para funcionamiento fue mucho menor con relación a la inversión ( 36% funcionamiento, 64% inversión) (Contraloría General de la República, 2011). Sin embargo debe entenderse que el SPNN, tiene bajo su responsabilidad más del 14% del territorio nacional y que los parques necesariamente se protegen con la gente, es decir a través de la presencia de guarda parques en las diferentes zonas del país. Por lo tanto es de cuestionarse el hecho de hasta qué punto debe reducirse la inversión en funcionamiento y hasta qué punto aumentar los gastos de inversión, teniendo en cuenta que estos últimos son el eje y la base bajo la cual se fundamentan los principios y ordenanzas del Sistema.

No obstante, la misma entidad, determina que en la UAESPNN es evidente la falta considerable de funcionarios para poder cumplir con los objetivos y metas establecidos (Contraloría General de la República, 2011) considerando que para el mismo año se contaba con menos de 600 funcionarios dentro del SPNN. De lo anterior, entonces la medida no solo requiere del incremento del monto de inversión si no del incremento del personal, para lo cual se demandaría mayor cantidad de recursos.

**Tabla 3-2:** Ejecución presupuestal por rubro de la UAESPNN.

<b>Año</b>	<b>Gastos de Personal</b>	<b>Gastos Generales</b>	<b>Transferencias</b>	<b>Inversión</b>
<b>2004</b>	8.307.300	1.300.780	22.750	6.403.911
<b>2005</b>	8.664.936	1.093.081	27.050	7.447.938
<b>2006</b>	9.478.891	946.119	30.783	9.105.001
<b>2007</b>	9.433.463	1.026.550	30.552	12.762.185
<b>2008</b>	11.307.474	1.978.961	36.483	20.312.542

Año	Gastos de Personal	Gastos Generales	Transferencias	Inversión
2009	12.753.964	1.942.270	62.606	23.593.902
2010	12.811.533	1.951.039	64.809	29.670.821
2011	14.011.312	1.689.043		28.437.455
2012	20.958.342	3.171.282	188.441	29.641.935
2013	23.145.499	5.822.700	72.457	33.550.949
2014	25.508.300	8.409.300	242.6	32.586.960

Fuente: elaboración propia a partir de información del SPNN. Ejecuciones presupuestales.  
Valores dados en miles de pesos corrientes

### 3.2.2 De las fuentes de ingresos internacionales

La Cooperación Internacional (CI) o cooperación para el desarrollo es definida por La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE, como la ayuda entregada para apoyar el desarrollo económico y social de países que se encuentran en vía de desarrollo a través de transferencia de tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias por parte de países con mayor o igual nivel de desarrollo u organizaciones multilaterales. Esta Cooperación se ejecuta a partir de tratados intergubernamentales, a los cuales los países (o partes) interesados se adhieren. De acuerdo con las líneas de acción la CI se clasifica en **cooperación técnica**, cuya finalidad consiste en la transferencia de habilidades, técnicas, conocimientos, tecnologías o experiencias y **cooperación financiera** la cual consiste en la asignación de recursos financieros para la ejecución de proyectos de desarrollo y cuyas transferencias en algunas ocasiones deben ser reembolsables bajo la modalidad de créditos flexibles o no reembolsables (Oficina de Cooperación Internacional, 2010). A su vez la Cooperación Internacional se clasifica bajo tres diferentes tipos concesionales de ayuda, en primer lugar se realiza una clasificación de acuerdo a las modalidades, entre las que caben mencionar la cooperación cultural, ayuda alimentaria, ayuda humanitaria y de emergencia, en segunda instancia se habla de una cooperación de acuerdo con el nivel de desarrollo de los países y es por esta razón que se hace referencia a la Cooperación Norte-Sur<sup>13</sup>, Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular, finalmente se hace referencia a la cooperación según el número y la naturaleza de las partes involucradas, la Cooperación Multilateral la cual es canalizada a través de organismos internacionales, regionales y subregionales y donde participan varios países con intereses en determinados temas, la Cooperación Bilateral la cual se da de gobierno a gobierno, es decir participan dos países o las instituciones de dos países, de cooperación triangular y la Cooperación Multi-bilateral dentro de la cual intervienen dos países que cooperan y un tercer país u organismo que financia (APC Colombia, 2014).

En Colombia se han identificado diferentes áreas de trabajo prioritarias para ser impulsadas a través de Cooperación Internacional, el medio ambiente hace parte de estas áreas, razón por la cual bajo dicha modalidad gran parte de los proyectos de conservación

<sup>13</sup> Las palabras norte y sur hacen referencia a los países desarrollados y a países en vías de desarrollo, respectivamente

se han ejecutado, llegando a un punto tal, que esta se ha posicionado como la segunda fuente de ingresos más importante para el sostenimiento de las A.P.

Dentro de los organismos que hacen parte de la Cooperación Multilateral se pueden mencionar La Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO, Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, UICN Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, La UNODC Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito, WWF, Fondo Mundial para el Medio Ambiente, GEF-BANCO MUNDIAL, UNESCO, adicionalmente se reciben aportes de países como Finlandia, Alemania, Japón y de la ONU (MAVDT hoy MADS, 2011). Los anteriores fondos u organizaciones financian las A.P a través de la implementación y ejecución de proyectos específicos. Además de los anteriores, existen mecanismos binacionales de Integración con los países vecinos, Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, con el fin de trabajar conjuntamente en cuanto a la conservación de A.P. (MAVDT hoy MADS, 2011). A pesar de que estos convenios de Cooperación Binacional se encuentran referenciados por MADS, se desconoce la vigencia y los aportes para éstos.

La captación de este tipo de recursos inició en 1996 (Gómez Torres, Política Fiscal para la Gestión Ambiental en Colombia, 2005). Los actores más importantes de CI son Estados Unidos y los países bajos (principalmente Holanda). El primero, lo hace a través de The Nature Conservancy –TNC-, USAID, Global Conservation Fund -GCF- entre otras, y su apoyo financiero busca el fortalecimiento del SINAP y la creación de nuevas A.P que se encuentren poco representadas (The Nature Conservancy, 2011). El segundo, por su parte, lo hace a través del MADS, y se encuentran interesados en temas de cambio climático y en la protección de la Amazonía (Correa, 2011)

A partir de 1996 y hasta 2002 se ejecutaron \$5.800 millones (US\$4,5 millones) que fueron donados por el gobierno holandés para la protección, conservación y manejo de ocho parques nacionales ubicados en el pacífico colombiano (Gómez Torres, Política Fiscal para la Gestión Ambiental en Colombia, 2005). Desde el 2002 hasta 2009, este gobierno donó para la UAESPNN \$22.791 millones, destinándose el 80,2% de este valor para el fortalecimiento del SINAP, lo cual facilitó la declaración de un millón de hectáreas como AP (Gómez Torres, Política Fiscal para la Gestión Ambiental en Colombia, 2005); además durante este período, el gobierno holandés aprobó un proyecto por valor de \$4.266 millones, para ser ejecutados conjuntamente por el Convenio Intercorporativo del Macizo Colombiano y la Unidad de Parques (Gómez Torres, Política Fiscal para la Gestión Ambiental en Colombia, 2005) Finalmente, este mismo gobierno donó aproximadamente 2.500 millones de pesos para continuar con el proceso durante 2010 (PNNC, 2011)

A pesar de la importancia de Holanda en la financiación de las AP en Colombia, este país sólo tuvo presencia hasta el año 2010. Una de las situaciones que influyó en el retiro de Holanda, radica en el hecho de que este no se encontraba muy complacido con las políticas del nuevo gobierno y decide que estas no iba en concordancia con sus intereses frente a la toma de acciones para el cambio climático y en la protección de la amazonia, por otro lado además consideró que Colombia por sus condiciones actuales, es un país que hoy en día no requiere del acompañamiento financiero que venía recibiendo, argumentado en el hecho de la existencia de países con capacidades financieras inferiores a las de Colombia; Consideración que fue ratificada por el Banco Mundial quien para ese mismo año cataloga a Colombia como País de Renta Media Alta, es decir que pasa a perfilarse como socio estratégico en procesos de cooperación, basado en el hecho de que el incremento del PIB per cápita durante los últimos cinco años ha incrementado con



respecto a otros países como Bolivia, Ecuador, el Salvador, Guatemala y Perú (Banco Mundial, 2014), además basados en los avances y transformaciones en temas de desarrollo, crecimiento económico, reducción de la pobreza y generación de empleo que ha mostrado en los últimos cinco años (Cancillería, 2014). El hecho de ser catalogado de esta manera tiene sus implicaciones y riesgos a la hora de gestionar, ya que si bien puede actuar como agente activo para el intercambio de conocimientos, capacidades y de conformación de asociaciones para el desarrollo, hechos que lo llevan a perfilarse como un posible socio estratégico en procesos de cooperación Sur-Sur, la Asistencia Oficial al Desarrollo-AOD disminuye drásticamente ya que deja de ser catalogado como un país prioritario dentro de la lista de beneficiarios de la cooperación tradicional, lo que implica una disminución en los recursos para la ejecución de proyectos que realmente si se encuentran catalogados como prioritarios al interior del país. En este sentido es importante analizar los criterios bajo los cuales se ha catalogado al país como un país con altos índices de desarrollo, ya que al hacer alusión del PBI per cápita, se está atribuyendo el mismo nivel de renta a toda la población y como es bien sabido la riqueza y no solo en Colombia, no está distribuida por igual dentro de todos los habitantes, por lo tanto se están ignorando las diferencias económicas existentes. No obstante, no puede dejar de reconocerse el importante avance que ha tenido Colombia en términos de la economía y por lo tanto también cabe preguntarse si realmente Colombia no depende de dichas ayudas y con gestiones internas puede alcanzar los objetivos de desarrollo propuestos y si es capaz de canalizar, priorizar y distribuir adecuadamente los recursos.

Por otro lado en el año 2007 la Fundación Gordon and Betty Moore, a través del Fondo Patrimonio Natural, hizo una donación 3,3 millones de dólares, los cuales fueron destinados a la conservación de áreas protegidas en la Amazonía colombiana y a la creación de tres nuevas áreas (SF Orito, PNN Serranía de los Churumbelos y PNN Complejo Volcánico Doña Juana), mientras que para el año 2014 con un total de 179.500 dólares apoya al SPNN para la formulación de una estrategia que contribuya a disminuir la brecha financiera existente (PNNC, 2011)

Además de estas entidades, la UAESPNN recibe Cooperación Internacional por parte de los gobiernos de España, Alemania y La Unión Europea, así como de la Unesco, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y la Global environment Fund (GEF).

España, hace sus aportes a partir de la Agencia española de Cooperación Internacional para el desarrollo (AECID), el Organismo Autónomo de Parques Nacionales (OAPN), el ministerio de ambiente y Principado de Mónaco; Entre 2008 y 2010 la OAPN donó \$217.5 millones para invertirlos en la Serranía de los Yarigües; el principado otorgó en 2011 la suma de 20.000 euros para la socialización del plan de acción del SPNN, mientras que el Ministerio de ambiente 43.786 euros para la señalización de las A.P. (PNNC, 2014)

La UNESCO, por su parte, en 2008 donó cerca de 37 millones de pesos para la conservación de la Vía al Parque Isla Salamanca; entre 2006 – 2009 y en el año 2011 aprueba la ejecución del proyecto para la mitigación de las Amenazas a los Valores Universales Excepcionales del PNN Los Katíos por un valor de 30.000 dólares.

La ONU, a través de la UNODC (United nations office on drugs and crime), donó 1.5 millones de dólares que fueron destinados para la conservación ambiental, a través de la erradicación de cultivos ilícitos y para la consolidación de las prácticas ambientales indígenas en la Sierra Nevada de Santa Marta; además, la FAP aportó 4.847 millones de pesos durante el periodo 2005 – 2007, para el fortalecimiento de la autonomía comunitaria en torno a vida, territorio, medio ambiente, en sub-regiones amazónicas como estrategia

de ordenamiento territorial y ambiental participativo en las áreas protegidas de la macro - región Amazonía – Orinoquía; la Fundación Walton, donó \$247 millones de pesos, entre 2009 y 2010, para el fortalecimiento de la efectividad en el manejo del Parque Nacional Natural Gorgona. (PNNC, 2014). Cuyos resultados deben ser evaluados como parte de un análisis de la efectividad en el manejo de los recursos e implementación de acciones puntuales.

El Fondo GEF aparece como un gran participante y cooperante dentro de las A.P en Colombia, entre 2006 y 2011 donó un monto de \$55.000 millones para el proyecto de Mosaico de Conservación en las áreas protegidas, (PNNC, 2011) y para 2011 otorgó otros 4 millones de dólares para continuar con la segunda fase del proyecto. En 2014 aprobó seis proyectos más: proyecto para la reducción de la degradación y fragmentación de los ecosistemas estratégicos de la Región Caribe colombiana a través de conectividades socio-ecosistémicas por un valor de 6 millones de dólares, la conservación de la Biodiversidad en paisajes afectados por la minería en el Chocó Biogeográfico por un valor de 5.57 millones de dólares, la conservación de los bosques y su sostenibilidad en la Amazonía colombiana por 10.4 millones de dólares, en el corredor Chingaza-Sumapaz-Guerrero se ejecuta el proyecto para el fortalecimiento y amortiguación de la capacidad de regulación hidrológica de la cuenca alta con una inversión de 4.21 millones de dólares y por último se encuentra el proyecto para el manejo sostenible y la conservación de la Biodiversidad en la Cuenca del Rio Magdalena por valor de 6.36 millones de dólares. (PNNC, 2014)

Alemania ha contribuido en buena parte a la gestión de las A.P; a través de la agencia alemana KfW otorgaron en el año 2011, 15 millones euros para fortalecer la capacidad de gestión técnica y política de la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia y en 2014 para el fortalecimiento de la coordinación regional a través de la ejecución del proyecto Corredor Marino del Pacifico Este Tropical – CMAR entrega un valor de 250.000 euros y además entregó 20 millones de euros para la consolidación y ampliación del SPNN. Por su parte el ministerio del medio ambiente de Alemania-BMU, junto con la cooperación del mismo país- GIZ, otorgaron 3 millones de euros en 2011 para el fortalecimiento del SPNN para favorecer la protección del clima y la biodiversidad y a su vez este ministerio creó alianza con la UICN para la ejecución del proyecto bajo el cual se busca la planificación para la implementación del Plan estratégico del Convenio de Biodiversidad Biológica-CDB, para lo cual se otorgaron 3,5 millones de euros. (PNNC, 2011)

Por otro lado, USAID aprobó para el año 2014 la entrega de 3 millones de dólares para iniciar el proyecto de construcción de estrategias orientadas al ordenamiento ambiental y cultural del territorio. Como una contribución a la calidad de vida de las comunidades asentadas en el Santuario de Fauna y Flora Los Flamencos y en el Parque Nacional Natural Makuira, mientras que el BID aprueba 511.211 dólares para el suministro de agua potable a través de sistemas de energía renovable. (PNNC, 2014)

La Unión Europea por su parte aprobó en 2014 la entrega de 4 millones de euros para un proyecto que busca disminuir las amenazas presentadas en los páramos localizados en áreas claves. Se menciona también el proyecto diseñado para la Sierra Nevada del Cocuy a través del cual se busca implementar acciones de adaptación al cambio climático tanto para los ecosistemas como para los grupos humanos, para lo cual el PNUMA aprueba un monto de 50.000 euros. (PNNC, 2014)

Por otro lado bajo el convenio de RAMSAR en 2014 se aprueba la entrega de \$83.84 millones de pesos para la ejecución de procesos de educación y participación comunitaria

para la conservación del humedal RAMSAR Delta Estuariano del Río Magdalena. Mientras que Canadá hace presencia con la entrega de 2,15 millones de dólares para el proyecto de actualización de 39 Planes de Manejo de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. El ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia otorgó 500.000 dólares para trabajar en el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los funcionarios del SPNN. Finalmente se menciona la CAN quien otorga 119.000 dólares para el Programa Regional sobre uso y conservación de la biodiversidad en PNN Tayrona. (PNNC, 2014)

Finalmente uno de los de los sistemas de cooperación con los Estados Unidos, es el canje de deuda por naturaleza, mecanismo bajo el cual en el 2004, el gobierno de Estados Unidos asignaría al país 7 millones de dólares, con el acompañamiento de Fondo Mundial para la Naturaleza, The Nature Conservancy y Conservación Internacional, quienes aportarían 1,4 millones de dólares adicionales. Hasta el año de 2011 Colombia había recibido \$21.006 millones de pesos (US\$10 millones), dinero que ha sido desembolsado al Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, y que se ha destinado a la conservación de los bosques del noreste de los Andes tropicales, la región del río Orinoco en los Llanos Orientales y el Caribe (The Nature Conservancy, 2014). Adicionalmente, en el 2008 a través del mismo Fondo se estableció el Fondo Patrimonial Malpelo, con el fin de conservar la isla de Malpelo y su área de influencia, fondo que se convierte en un mecanismo financiero estable respaldado por los gobiernos de Colombia y Estados Unidos, que contribuye a la implementación y ejecución del plan de manejo y de las acciones de control que son desarrolladas por la UAESPNN de Colombia y la Armada Nacional. Tal fondo para el 2008 recibió 2,5 millones de dólares que fueron donados por Global Conservation Fund-GCF-, mientras que el Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, donó igual cantidad. (Fundación Malpelo, 2008)

En la Tabla 3-3 se hace un resumen de los recursos captados por Cooperación Internacional. De esta se puede deducir que para el periodo comprendido entre 1998-2014, este tipo de recursos se convierte en la segunda fuente de ingresos para la conservación de las A.P. Como se mencionó anteriormente en el país se cuenta con ayuda de cooperación técnica y financiera, es decir la entrega de recursos viene acompañada en la mayoría de las ocasiones de asesoría técnica y acompañamiento durante el proceso de ejecución de los proyectos. En una primera instancia debe entenderse que la asignación de recursos se realiza para proyectos específicos y son dirigidos o supervisados en su mayoría por la comisión delegada de los países donantes; acciones que claramente deben adelantarse por estos países para garantizar la inversión y ejecución correcta de los proyectos. En segunda instancia está el hecho de que los países donantes deciden en que invertir y en donde, o sea, que son quienes dan la prioridad a los proyectos y deciden apoyarlos o no. En este sentido entonces es cuestionable la soberanía del país en cuanto su poder de decisiones y de ejecución de proyectos conforme sus prioridades del momento. Por lo tanto, aun cuando este tipo de ayudas son importantes, debe entenderse que el fortalecimiento de la gestión interna del SPNN es un requisito indispensable para lograr una solidez y sostenibilidad financiera, de manera que la dependencia de organismos internacionales no sea un indispensable para la conservación de las A.P en Colombia.

**Tabla 3-3:** Recursos donados por Cooperación Internacional a la UAESPNN, entre 1996 y 2014.

Gobierno o entidad	Periodo	Valor (\$)	Valor (US\$)	Proyecto
Holanda	1996 - 2002	5.800,00	2,99	Conservación y manejo 8 PNN del pacífico
	2002 – 2009	22.791,00	11,75	Fortalecimiento del SINAP
	2010	6.766,00	3,49	Fortalecimiento del SINAP
Estados Unidos	2008	9.694,20	5,00	Conservación de la Isla de Malpelo
	hasta 2010	9.694,20	5,00	Conservación de los bosques en los en varias regiones
Foundation Gordon and Betty Moore	2007	6.398,17	3,30	Creación Nuevas AP y protección de la Amazonia
	2014	348,02	0,18	Disminución brecha financiera en SPNN
OAPN	2008 - 2010	217,5	0,11	Conservación Serranía de los Yariguíes
Principado de Mónaco, Ministerio de Estado, Embajador ante el Rey de España	2011	52,74	0,03	Socialización Plan acción
Ministerio de Ambiente España	2011	115,47	0,06	Propuesta de Señalización de Áreas Protegidas
UNESCO	2008	37	0,02	conservación Vía al Parque Isla Salamanca

Gobierno o entidad	Periodo	Valor (\$)	Valor (US\$)	Proyecto
	2011	58,1652	0,03	Mitigación de las Amenazas a los Valores Universales Excepcionales del PNN Los Katíos y su sitio Patrimonio Mundial Natural
<b>ONU: (UNODC)</b>	2006-2009	2.908,26	1,50	Conservación Ambiental S. Nevada de Santa Marta
<b>FAP</b>	2005-2007	4.847,00	2,50	Fortalecimiento de la autonomía comunitaria en AP de Amazonía y Orinoquía
<b>Fundación Walton</b>	2009-2010	247	0,13	Fortalecimiento PNN Gorgona
<b>BANCO MUNDIAL – GEF</b>	2006-2011	55.000,00	28,37	Mosaico de Conservación A.P
<b>GEF</b>	2011	7.755,36	4,00	Mosaico de Conservación A.P. Fase II
	2014	11.633,04	6,00	Reducción degradación y fragmentación de los ecosistemas estratégicos Región Caribe
	2014	10.799,34	5,57	Conservación de la Biodiversidad en paisajes afectados por la minería Chocó Biogeográfico
	2014	20.163,94	10,40	Conservación de los bosques y su sostenibilidad en la Amazonía colombiana

Gobierno o entidad	Periodo	Valor (\$)	Valor (US\$)	Proyecto
	2014	8.162,52	4,21	Fortalecimiento y amortiguación de la capacidad de regulación hidrológica de la cuenca alta corredor Chingaza-Sumapaz-Guerrero
	2014	12.331,02	6,36	Manejo sostenible y la conservación de la Biodiversidad en la Cuenca del Río Magdalena
KFW	2011	39555,9	20,40	fortalecimiento capacidad gestión Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia
	2014	659,27	0,34	Corredor Marino del Pacifico Este Tropical
BMU-GIZ	2011	7.911,18	4,08	Favorecer la protección del clima y la biodiversidad
	2011	9.229,71	4,76	Implementación del Plan estratégico del Convenio de Biodiversidad Biológica-CDB
USAID	2014	5.816,52	3,00	construcción de estrategias orientadas al ordenamiento ambiental y cultural del territorio

Gobierno o entidad	Periodo	Valor (\$)	Valor (US\$)	Proyecto
BID	2014	991,16	0,51	Suministro de agua potable a través de sistemas de energía renovable.
UNIÓN EUROPEA	2011	3.164,47	1,63	Las áreas marino costeras como estrategia regional para la gestión y conservación del recurso pesquero en el litoral Caribe colombiano y Pacífico Sur.
	2014	10.548,24	5,44	Disminuir las amenazas presentadas en los páramos localizados en áreas claves
	2011	6.496,48	3,35	Fortalecimiento de las dinámicas de seguridad alimentaria y ambiental de los Montes de María.
PNUMA	2014	131,85	0,07	Adaptación al cambio climático para los ecosistemas y grupos humanos-Sierra nevada Cocuy
RAMSAR	2014	83,84	0,04	Educación y participación comunitaria para la conservación del humedal RAMSAR Delta Estuariano del Río Magdalena

Gobierno o entidad	Periodo	Valor (\$)	Valor (US\$)	Proyecto
<b>CANADÁ</b>	2011	4.168,51	2,15	Actualización de 39 Planes de Manejo de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
<b>Ministerio de Relaciones Exteriores Finlandia</b>	2011	969,42	0,50	Fortalecimiento de las capacidades técnicas de los funcionarios del SPNN"
<b>Secretaria General de la CAN</b>	2011	230,72196	0,12	Programa Regional sobre uso y conservación de la biodiversidad en PNN Tayrona
<b>Total</b>		<b>285.777,21</b>	<b>147,40</b>	

Fuente. Elaboración propia a partir de información de asuntos de cooperación internacional del SPNN. Valores dados en miles de pesos a precios corrientes

### 3.2.3 Otras fuentes de ingresos

#### Fondos ambientales privados en Colombia

Los fondos ambientales son instituciones privadas y legalmente independientes, que surgen de alianzas público-privadas con la finalidad de recaudar fondos para financiar la conservación de la biodiversidad y en algunos casos para financiar los costos administrativos de los sistemas de áreas protegidas de un país. Los recursos recaudados son entregados a organizaciones no gubernamentales-ONG, organizaciones comunitarias de base-OCB y a agencias de base, tales como los sistemas de parques nacionales y destinados la mayoría de los casos para financiar proyectos de conservación los cuales a su vez mejoran la calidad de vida de las comunidades pobres que viven en las zonas aledañas a las áreas protegidas, promoviendo una forma de vida sostenible; sin embargo en algunas ocasiones los recursos también se invierten para el fortalecimiento de la capacidad institucional de los beneficiarios la cual viene acompañada de asistencia técnica prestada por los mismos fondos (Spergel & Taieb, 2008).

De acuerdo con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial-FMAM, para que un fondo sea adecuado y factible debe cumplir con al menos cuatro condiciones esenciales, en primera instancia se habla que estos deben comprometerse con una gestión mínima de diez a quince años, como segunda condición se concibe el hecho de que por ser estos concebidos como mecanismos público privados deben contar con el apoyo gubernamental mas no de un control directo por parte del mismo, en tercer lugar se debe contar con una



“masa crítica de personas” de los distintos sectores que aúnen esfuerzos en pro de la conservación y finalmente se identifica que se debe contar con un marco legal, financiero y apoyo institucional que despierten confianza dentro de la población. De acuerdo con las distintas modalidades de gestión financiera los fondos ambientales pueden clasificarse de la siguiente manera (Spergel & Taieb, 2008):

**Fondo patrimonial:** bajo esta modalidad, el fondo gasta los ingresos a partir de su capital es decir que el capital en si permanece como activo

**Fondo extinguido:** en este fondo se gasta el ingreso de capital principal y de la inversión en un periodo de tiempo relativamente largo, entre 10 y 20 años.

**Fondo revolvente:** se reciben nuevos ingresos sobre una base regular (estos recursos provienen de impuestos, comisiones, multas o pagos por servicios ambientales) con el fin de aumentar el capital original.

**Fondo mixto:** es la combinación de fondo patrimonial y extinguido, ya que parte del patrimonio se utiliza para la financiación de proyectos, mientras que parte del rendimiento se puede capitalizar.

- **Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez Colombia**

Este Fondo es extinguido, sin ánimo de lucro. Se creó en el año de 2000, en el marco del acuerdo bilateral celebrado entre los gobiernos de Estados Unidos y Colombia, con la finalidad de administrar los recursos de la cuenta de las Américas a la cual llegan los recursos destinados para la realización de acuerdos de canje por naturaleza y para la promoción a la reducción de la deuda externa. Bajo el marco de la Iniciativa de las Américas, se adelantan programas de conservación y manejo sostenible de los recursos y el fomento para la supervivencia y desarrollo de la niñez colombiana. (Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, 2014)

El fondo adicionalmente es el administrador de los recursos contribuidos mediante la figura de Canje de Deuda por Naturaleza, para el Acuerdo para la Conservación de Bosques (TFCA), el cual también fue celebrado entre Estados Unidos y Colombia y las organizaciones, The Nature Conservancy (TNC), Conservation International (CI) y el World Wildlife Fund (WWF), en el año de 2004 para un periodo de ejecución de 12 años, con la finalidad de “promover la conservación, protección, restauración y uso sostenible de los bosques tropicales del territorio colombiano”, a través del cual se busca incrementar la conectividad y la integridad ecológica de los bosques que hacen parte de nueve áreas protegidas localizadas en Los Andes, Caribe y los Llanos<sup>14</sup> (Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, 2014).

En el año 2006 el Fondo se vinculó al esquema de alianzas público-privadas para la conservación y manejo de las A.P. (Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, 2014) En alianza con The Nature Conservancy el fondo opera el programa Conserva Colombia, basado en los incentivos a la conservación, el cual es financiado por los aliados, por

---

<sup>14</sup>La inversión se centró en cinco áreas forestales que abarcan nueve Áreas Protegidas: a) Corredor Tinigua Sumapaz, b) Corredor Andino de Bosques de Roble, c) Reserva de Biosfera El Tuparro, d) Serranía de Los Yariquies-Quinchas, e) PNN Tayrona, f) Vía Parque Isla de Salamanca, g) SFF Ciénaga Grande de Santa Marta, h) SFF Los Flamencos, i) SFF Guanentá. Razón por la cual también hacen parte del Comité de Supervisión del TFCA, PNN, el MADS y USAID.

cooperación internacional a través del USAID y de empresas privadas como Philips Morris Coltabaco, Carbones del Cerrejón, fundación Mario Santodomingo. A través de este programa se busca la cofinanciación a los procesos que se hacen necesarios para la declaratoria de nuevas áreas protegidas locales y para el registro de predios privados como Reservas de la Sociedad Civil dentro del SINAP. Con un total invertido de más de 3.300 millones de pesos aportados por los diferentes entes participantes.

Por otro lado se cuenta con el programa Harmos el cual se centra en capacitar y entrenar aquellos líderes y grupos locales (específicamente de Acandí –Chocó e Ibagué-Tolima), encargados de orientar en Colombia los procesos inherentes a la primera infancia y al uso sostenible de los recursos naturales. Para lo cual se tiene previsto durante el periodo 2013-2016 la inversión de 400 millones de pesos.

Junto con Conservación Internacional Colombia, el Fondo inició labores dirigidas a la búsqueda de un mecanismo financiero de largo plazo, de manera que se garantizara la protección de un ecosistema estratégico, y es por tal razón que se dio ejecución al proyecto para la protección y conservación del Santuario de Fauna y Flora de la Isla de Malpelo (Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, 2014)

Durante el periodo 2009-2011, la fundación recibió cerca de 1 millón de dólares para el fortalecimiento del SINAP, no obstante ha enfocado sus esfuerzos a través de la declaración de nuevas áreas protegidas a nivel local. (Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, 2014).

#### ▪ **Ecofondo**

Ecofondo es una organización que surge en 1993, a partir de la alianza entre organizaciones ambientales de carácter no gubernamental y sin ánimo de lucro, y cuya finalidad era la administración de la cuenta de las Américas, creada en el marco del acuerdo celebrado entre Estados Unidos y Colombia, (administración que fue delegada al Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez en el 2002) y el acuerdo celebrado entre Colombia y Canadá para la reconversión y pago de la deuda. Durante el periodo comprendido entre 1993-2002, Ecofondo apoyó más de 430 proyectos por un monto de más de \$81.000 millones, recurso que fueron aportados dentro de los acuerdos antes mencionados y por la Embajada Real de los Países Bajos, para la ejecución de proyectos entre los que se destacan aquellos ejecutados en el Chocó Biogeográfico y el Amazonas (Ecofondo, 2014).

A partir del 2004, inició la creación de alianzas con organizaciones como la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), COLCIENCIAS, Secretaría Distrital de Ambiente y el FOPAE, para la ejecución de proyectos los cuales se encuentran enmarcados dentro de dos líneas de acción estratégica. La primera se encuentra enfocada a la acción social a través del fortalecimiento de actores y la segunda línea tiene como objetivo la gestión ambiental participativa donde se busca el fortalecimiento del tejido organizativo de las organizaciones, la formulación colectiva de propuestas de políticas públicas, la formulación y ejecución de acciones y programas cuyos objetivos sean el desarrollo humano y ambiental sostenible (Ecofondo, 2014).

Durante su trayectoria Ecofondo ha acompañado y propiciado la ejecución de proyectos de reconversión de suelos agrícolas en sistemas agroecológicos, a través del establecimiento de modelos silvo - pastoriles, agro – pastoriles y agro – silvo –

pastoriles, como estrategia encaminada a garantizar una seguridad alimentaria, el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades y la conservación de ecosistemas estratégicos (Ecofondo, 2014).

- **Fondo Patrimonio Malpelo**

En 1999 se establece la Fundación Malpelo como una Organización No Gubernamental (ONG) ambiental, sin ánimo de lucro destinada a trabajar el temas de conservación, investigación y protección de ecosistemas marinos, más concretamente para el Santuario de Fauna y Flora (SFF) Malpelo. (Fundación Malpelo, 2014) Dadas sus características, físicas, bióticas y geográficas, el SFF fue declarado por la UNESCO en el año 2006 como Patrimonio Mundial de la Humanidad, razón por la cual en Colombia se aunaron esfuerzos para la implementación de una herramienta financiera de largo plazo que otorgara estabilidad en su gestión (PNN, 2014). Es por esto que un año después de su declaración se establece el Fondo Patrimonial para el Manejo del Santuario de Fauna y Flora de Malpelo, consolidado con recursos entregados a través del Fondo para la Acción Ambiental y Niñez Colombia quien otorga US2,5 millones y del Global Conservation Fund quien entrega la misma suma de dinero. (Fundación Malpelo, 2014). Cabe aclarar que los recursos recibidos provienen de cooperación internacional, de fundaciones entre las que se pueden mencionar la UNESCO, Fundación Walton, Conservation International (Botero.G, 2010).

- **Fondo Patrimonio Natural**

En el año 2005 se creó por iniciativa de entidades públicas y privadas, la Fundación Fondo de Apoyo a la Biodiversidad y las Áreas Protegidas de Colombia, Patrimonio Natural, liderado por PNN y constituido como fundación sin ánimo de lucro. Fue fundada por PNN, el Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt, el Centro para la Investigación en Sistemas Sostenibles de Producción Agropecuaria (CIPAV), Fundación Natura, Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales (ASOCARS), la Pontificia Universidad Javeriana y la Asociación Red de Reservas de la Sociedad Civil. La misma fundación declara que ésta fue creada como un espacio de gestión interinstitucional, lo que hace que todo su trabajo de proyección hacia el SINAP tenga como base fundamental la construcción de alianzas para alcanzar sus objetivos (Fondo Patrimonio Natural, 2014).

Esta fundación tiene como objetivos conseguir, gestionar, administrar, canalizar y asignar recursos financieros a las A.P y a las estrategias de ordenamiento ambiental del territorio, además de contribuir al fortalecimiento de la capacidad institucional del SINAP y de sus diferentes actores para lograr su sostenibilidad financiera. Se destaca además el esfuerzo del fondo en la ejecución del proyecto cuyo objetivo es el desarrollo e implementación de mecanismos e instrumentos de financiación para la gestión de las áreas protegidas, ante la evidente carencia de recursos para lograr los objetivos de conservación propuestas para cada caso (Fondo Patrimonio Natural, 2012).

Desde su creación Patrimonio Natural en alianza con PNN, ha apoyado más de 100 proyectos, con la ejecución de más de US86 millones donados por 55 fuentes de financiación tanto nacionales como internacionales, a través de acuerdos **multilaterales**: Global Environment Facility – GEF, The World Bank , Comunidad Andina de Naciones, Unesco, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, **bilaterales**: Agencia Española de Cooperación Internacional, Embajada Real de los Países Bajos Unión

Europea, USAID -Colombia , Principado de Mónaco, Fondo Francés para el Medio Ambiente, Agencia de Parques de Canadá, Secretaría del Convenio de Diversidad Biológica, y **ONG internacionales**: World Wildlife Fund, Fundación Gordon and Betty Moore, The Nature Conservancy, Conservación Internacional, Fondo Brasileiro para la Biodiversidad Red de Fondos Ambientales para América Latina RedLAC y organizaciones internacionales privadas: Espmetsähallitus, Natural Heritage Services. E.S.P Cooperative Housing Foundation, Sweco International AB, Creative Associates International .inc (Fondo Patrimonio Natural, 2012).

- **Fondos Regionales del Agua**

Dadas las problemáticas de deforestación presentadas en las zonas de influencia de las cuencas alta y media del Río Cauca desde la década de los ochenta y debido a la ejecución de actividades agrícolas y pecuarias de alto impacto para el ambiente, los ingenios azucareros han reconocido la importancia del recurso hídrico para el sustento de la vida, y vienen desde la misma época ejecutando con el apoyo de autoridades ambientales procesos de organización de las cuencas que vierten sus aguas al Río Cauca, a través de la conformación de asociaciones de usuarios de las cuencas. Más adelante se establecen metas y se priorizan necesidades, bajo las cuales los ingenios aunaron esfuerzos para crear un fondo encaminado a la conservación y protección del agua. Es así como en 2008 se constituye el Fondo de Agua por la Vida y la Sostenibilidad cuya área de influencia es el valle geográfico de la cuenca alta del río Cauca, abarcando desde el Norte del departamento del Cauca hasta el Sur del departamento de Risaralda, donde existen ecosistemas estratégicos de páramo, sub-paramo, bosque alto-andino, subandino y relictos de bosque seco y que además abarca parte de la zona de amortiguamiento del parque nacional natural Las Hermosas en el Valle y del parque nacional natural Nevado del Huila en el Cauca. Hacen parte de este Fondo 16 asociaciones de usuarios, las corporaciones autónomas de las áreas de influencia, TNC, cabildos indígenas, empresas como Ecopetrol, Bavaria, Pavco, Epsa y organizaciones como USAID, GEF-BID, UNICEF, entre otros (Asocaña, 2013).

El programa del Fondo se ha enfocado en la canalización de recursos para la gestión de dos líneas principales de acción: **Recuperación del suelo**, el cual se enfoca en actividades de reforestación, conservación y asilamiento de nacimientos de agua y **Fortalecimiento institucional y de la cultura ambiental**, el cual tiene como objetivo la creación y fortalecimiento de organizaciones comunitarias y el acompañamiento en la reconversión de los usos del suelo en actividades productivas ambientalmente sostenibles y de sustento para las familias, de manera que se garantice una seguridad alimentaria y se generen ingresos. Hasta el año 2013 se habían ejecutado 27 proyectos que beneficiaron más de 600 familias directamente y 10.000 indirectamente y se había logrado la restauración y conservación de más de 3.800 Hectáreas, con el aporte de más de \$11.000 millones, de los cuales 3.600 fueron aportados como capital semilla por los ingenios. (Asocaña, 2013)

A través de este tipo de iniciativas donde se parte del reconocimiento de la importancia en que radica la conservación de ecosistemas, es que se logran avances sustanciales no solo en términos de conservación, si no en términos de una configuración social en torno a un mismo fin y bajo el cual se sustenta la vida propia.

De acuerdo con lo anterior es evidente como a partir de la creación de fondos ambientales se ha hecho posible la canalización de fondos para fines de conservación, donde la ejecución de los proyectos ha ido acompañada de planeación, seguimiento y control, sin

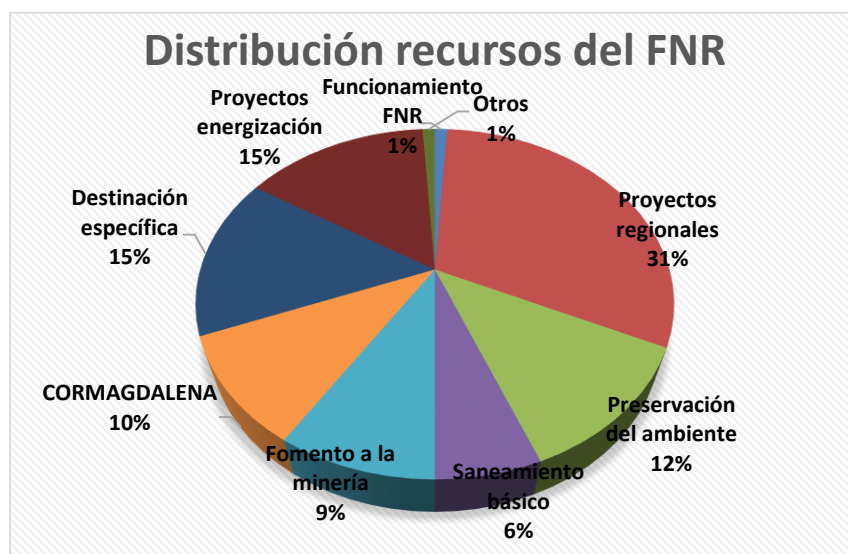
embargo es importante también destacar algunas de las desventajas que puede acarrear el hecho de limitar la gestión en la consolidación de fondos; son fondos que están expuestos a la volatilidad del mercado y la posible pérdida de capital, la seguridad de recibir donaciones puede crear conformismo y por ende no existe evaluación ni incentivos para el desempeño, la gestión se enfoca en proyectos específicos y se corre el riesgo de desviarse del marco legal y económico del país, además en este sentido es claro que para el caso del SPNN se ejecutan proyectos aislados y donde se identifican necesidades; y realmente debe contemplarse el hecho de que las A.P son todo un sistema que requiere de atención integral. Finalmente se destaca nuevamente la soberanía y capacidad de decisión del país en torno a dichos proyectos ya que los países donantes tienen autonomía para la ejecución y supervisión, por lo tanto también debe pensarse la inmersión del Estado dentro de la gestión del SPNN, a través del incremento del aporte de recursos y la implementación de otros mecanismos alternativos de financiación, como el fortalecimiento de las alianzas público privadas, recientemente reglamentadas mediante la Ley 1508 de 2012, cuyas asociaciones puede materializar la provisión de bienes públicos y sus servicios asociados, donde los proyectos deben estar completamente estructurados y bajo el condicionamiento de la Ley y sus posteriores modificaciones.

### **Fondos públicos en Colombia**

Como su palabra lo indica los fondos públicos pertenecen a los entes públicos y son creados con la finalidad de administrar los recursos de los cuales el Estado es su titular, razón por la cual puede disponer de los mismos para su gestión.

- **Fondo nacional de regalías**

La Constitución Política de 1991, en su artículo 360 establece que “la explotación de los recursos naturales no renovables causará a favor del estado, una contraprestación económica a título de regalía”, también se establece en el artículo 361 que “con los ingresos provenientes de las regalías no asignados a los departamentos y municipios, se creará un fondo nacional de regalías (FNR), cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales para la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión, definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales”. De acuerdo con esto y bajo las Leyes 141 de 1994, 344 de 1996 y 756 de 2002 se estableció que del total de los recursos obtenidos por regalías debería destinarse el 32% para el FNR y este porcentaje debía distribuirse como lo muestra la Figura 3-4:

**Figura 3-4:** Distribución deseable de los recursos del FNR

Fuente: elaboración propia a partir de la información consignada en la Ley 141 de 1994

El 12% de los recursos que ingresan al FNR deben ser destinados para la preservación del medio ambiente, incluyendo proyectos para el manejo de residuos, Plan Verde para la reforestación del país, investigación, manejo de aguas residuales, áreas protegidas, entre otros temas ambientales. Sin embargo, para el periodo comprendido entre 1999-2005 la mayor asignación de recursos se destinó para infraestructura vial, quedando la preservación del medio ambiente en sexto lugar, inclusive, por debajo del fomento a la minería (Presidencia de la República, 2005). Durante dicho periodo se destinaron recursos por valor de \$2.301 millones para la ejecución de dos proyectos (Gomez Torres, 2005), luego en el año 2008 se destinaron \$5.639 millones para la implementación de acciones para la conservación en ocho Parques Nacionales en los departamentos de Cauca, Huila, Nariño, Valle, Tolima, Putumayo y Caquetá, además del proyecto para el diseño e implementación de estrategias para la conservación del PNN Los Nevados y sus cuencas asociadas, Combeima (Tolima), Quindío (Quindío), Campoalegre (Caldas y Risaralda) y Otún(Risaralda) (Sistema General de Regalías, 2014).

Para el año 2011, la presidencia de la República modifica los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia y ordena mediante Acto legislativo 05 de 2011, la liquidación y supresión del FNR a partir del 2012, constituyendo en su lugar el Sistema General de Regalías (SGR), cuyos objetivos y fines se establecen mediante Decreto 4923 de 2011, basados en crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos para las épocas de escasez, distribución de los recursos hacia la población más pobre, promoción del desarrollo y la competitividad regional, incentivo a proyectos minero energéticos, integración de entidades territoriales y restauración social y económica. En este sentido las zonas donde se adelanten explotación de recursos naturales no renovables y donde se encuentren ubicados los puertos por donde se transportan dichos recursos, continuarán siendo beneficiarios de la regalías, sin embargo parte de los recursos se distribuirán a través de Fondos:

Fondo de Ciencia, Tecnología e innovación cuya finalidad es incrementar la capacidad científica y tecnológica de las regiones para contribuir a la producción del país.

Fondo de desarrollo Regional cuyo objetivo es mejorar la competitividad de la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales.

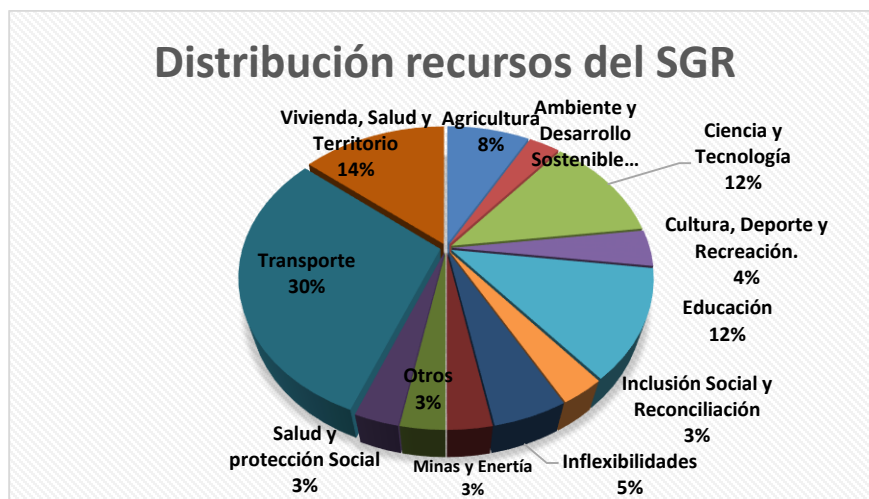
Fondo de Compensación Regional: a través del cual se busca financiar los proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país.

Fondo de Ahorro y Estabilización: busca cubrir los gastos en los casos en que los ingresos por regalías y compensaciones sean inferiores a la suma de los montos contenidos en los fondos anteriores.

De acuerdo con lo anterior, es evidente que a partir de la conformación del SGR, la priorización para la asignación de recursos obedece a las condiciones sociales de la regiones es decir la asignación se basa en los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y cantidad de población, para lograr mejorar la competitividad económica. Es decir se le apunta a la erradicación de la pobreza y la equidad en la distribución de los recursos en un marco de modelo de desarrollo económico cuya única finalidad es el incremento del nivel productivo.

Por lo tanto el tema ambiental queda relegado, dado que el Fondo de Desarrollo Regional es el único que contempla dicho tema y sin embargo el otorgamiento de recursos por regiones se realiza de acuerdo a su población y a su índice NBI, lo que indica que las necesidades ambientales no son un factor determinante para la asignación de estos y por ende no constituyen una necesidad prioritaria. De acuerdo con el reporte de avance del SGR para el periodo comprendido entre 2012-2015, el sector ambiente y desarrollo sostenible ocupa el noveno lugar en cuanto a asignación de recursos, con un monto aprobado por \$455.404 millones, valor que equivale al 3,3% del total de recursos del SGR, seguido del sector minas y energía el cual recibe recursos que representan el 2,8% del total de recursos, cifra que no dista del porcentaje para ambiente. En la Figura 3-5, puede evidenciarse la distribución de recursos por sector, ratificando la poca relevancia que se le otorga al tema ambiental especialmente al tema de conservación.

**Figura 3-5:** Distribución de recursos del SGR



Fuente: elaboración propia partir de información tomada de los Reportes Avance Ejecución Recursos SGR.

- **FONAM**

Mediante Artículo 89 de la Ley 99 de 1993, se creó el Fondo Nacional Ambiental (FONAM), como un “sistema de manejo de cuentas del Ministerio del Medio Ambiente, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura administrativa ni planta de personal y con jurisdicción en todo el territorio nacional”.

Más adelante en el año 2004 mediante Decreto 4317, se reglamenta el FONAM y se establece que su funcionamiento se realiza a través del manejo de subcuentas. Una primera línea de subcuenta se encuentra enfocada en la financiación por demanda de proyectos ambientales enmarcados dentro de la política ambiental del país, hacen parte de esta línea las siguientes subcuentas:

**Subcuenta de inversiones ambientales:** destinada a la financiación o cofinanciación de proyectos con recursos provenientes del crédito externo.

**Subcuenta de apoyo a la gestión ambiental de MAVDT hoy MADS:** destinada a la financiación de proyectos, programas o actividades en materia de recursos naturales renovables, con los dineros recaudados producto de las multas impuestas por el MADS.

Una segunda línea, se basa en la financiación y ejecución de recursos para un fin específico y hacen parte de esta línea las siguientes subcuentas:

**Subcuenta del Sistema de Parques Nacionales Naturales:** está conformada con los recursos provenientes de la administración del SPNN, ecoturismo y concesiones en los Parques.

**Subcuenta para sufragar los costos de evaluación y seguimiento a los instrumentos de control y manejo ambiental:** sus recursos provienen de los pagos efectuados al MADS por el seguimiento y evaluación a los permisos, licencias, autorizaciones y demás instrumentos bajo los que tenga que ejercer control. Los recursos recaudados se destinan para los gastos en que incurre la entidad para realizar dichos seguimientos.

**Subcuenta para administrar la expedición de permisos de importación y exportación de flora y fauna CITES o no CITES y de la fabricación y distribución de sistemas de marcaje:** sus recursos provienen de los permisos expedidos para la exportación e importación de fauna y flora.

**Subcuenta del Fondo Ambiental de la Amazonía:** todos los recursos se destinarían para proyectos ambientales en la Amazonía, sin embargo dicho fondo no entró en operación y fue eliminado, debido a la inexistencia de recursos para su funcionamiento, hecho que se repitió con el Fondo Ambiental para La Sierra Nevada de Santa Marta. (Gomez Torres, 2005). A pesar de que los fondos se concibieron como un instrumento articulador de la inversión ambiental entre el gobierno nacional y la sociedad civil, no existió planificación para la gestión, destinación y consecución de recursos para su funcionamiento, es decir se conciben instrumentos en muchas ocasiones sin fundamento.

- **Fonade**

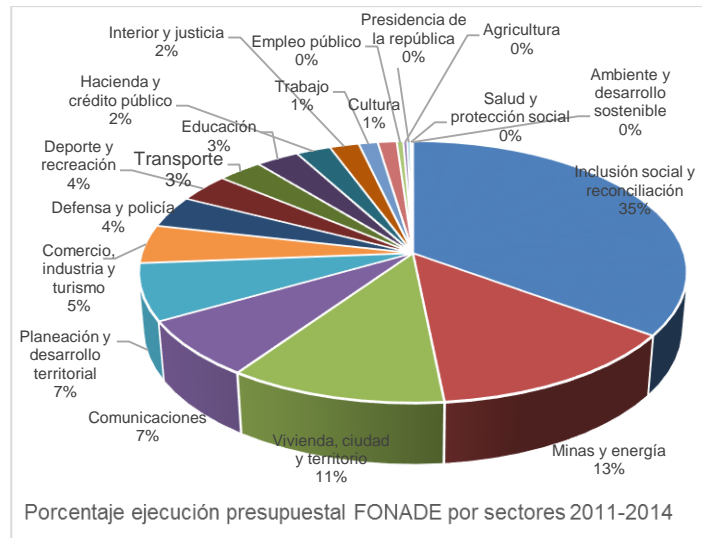
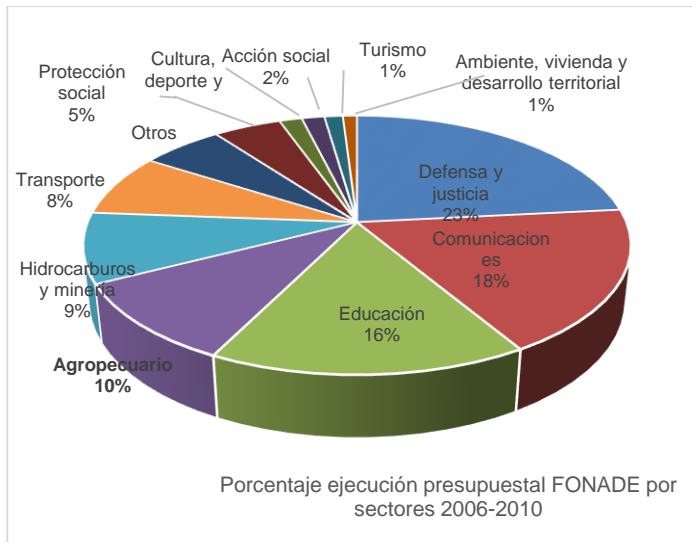
En el año 1968 mediante Decreto 3068 se creó el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo (Fonade), el cual fue constituido como empresa Industrial y Comercial del



Estado, Vinculada al departamento Nacional de Planeación y con patrimonio propio integrado por los recursos transferidos por los Planes Nacionales de Desarrollo, Comisiones por la prestación de servicios y utilidades asignadas por el Conpes. Su objetivo es apoyar la preparación, financiación, administración y ejecución de estudios y proyectos de desarrollo en cualquiera de sus etapas, a través de las líneas de gerencia de proyectos, bance de inversión y estructuración de proyectos, formulación y evaluación de proyectos.

Dicho fondo lidera proyectos en los diferentes sectores estatales de acuerdo a los proyectos concebidos en cada uno con recursos además de la Banca Multilateral y otras fuentes externas, de crédito, donación y cooperación. Para el periodo 2006-2010 los sectores que recibieron mayor cantidad de recursos financieros por parte del FONADE en su orden son defensa y justicia para la construcción y dotación de la infraestructura carcelaria, en segundo lugar se encuentra el sector comunicaciones con la ejecución de proyectos de conectividad digital e instalación de medios de comunicación a nivel gubernamental , le sigue en orden de importancia el sector educación con proyectos de construcción y dotación de infraestructura, seguido del sector agropecuario, con la implementación de un distrito de riego en el Tolima y en quinto lugar se encuentra el sector hidrocarburos donde se apoyan proyectos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) para la realización de estudios geológicos y sísmicos en las zonas de sus áreas de influencia. Sin embargo, aun cuando los anteriores fueron los sectores que más recursos financieros recibieron, fueron los sectores de transporte, vivienda, acción social y turismo, en donde se ejecutaron mayor número de proyectos como se puede evidenciar en las gráficas (FONADE, 2010).

Por su parte el periodo 2010-2014, presentó un evidente cambio en la inyección de capital con respecto a los diferentes sectores, pasando el sector inclusión social y reconciliación a ocupar el primer lugar en cuanto a cantidad de recursos financieros recibidos para la ejecución de proyectos de saneamiento básico, mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, construcción de infraestructura vial e infraestructura social comunitaria, en segundo lugar se encuentra el sector minas y energía, con la ejecución de contratos para la ANH, Agencia de Minería Nacional (AMN), Servicio Geológico Colombiano (SGC), seguido de los sectores de vivienda, ciudad y territorio, comunicaciones y planeación y desarrollo territorial. De igual manera como en el periodo anterior, los sectores que mayor recursos recibieron no necesariamente fueron los sectores donde mayor cantidad de proyectos se ejecutaron, en el periodo en mención se ejecutaron mayor cantidad de proyectos en el sector Interior y Justicia, Inclusión Social, Educación, Planeación y Desarrollo Territorial y Vivienda, Ciudad y Territorio (FONADE, 2014).

**Figura 3-6:** Distribución de recursos del FONADE, por sectores y Cantidad de proyectos ejecutados por el FONADE por sectores.

Fuente. Elaboración propia a partir de datos del FONADE.

De lo anterior es evidente que el sector ambiente no representa un sector de importancia o con necesidades prioritarias en el país, mucho menos la conservación ha ameritado la inyección de capital para la adecuación y dotación de infraestructura, tal y como lo han realizado para otros sectores. Es claro que Colombia es un país donde aún el tema ambiental, específicamente de conservación no toma la relevancia que amerita, y no se liga el bienestar social y el desarrollo social sostenible con la conservación eco sistémica.

### Servicios Ambientales

Dado el riesgo que se corre debido a la disminución de los aportes por parte de cooperación Internacional y ante la cada vez más difícil tarea de lograr la asignación de recursos nacionales para la conservación, la UAESPAN viene concentrando esfuerzos en la consolidación de procesos y actividades que le garanticen fuentes de financiación para

reducir el déficit de recursos y garantizar una adecuada administración y conservación de las A.P, además de lograr el fortalecimiento y posicionamiento de la institución (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2011)

Una alternativa de recaudar fondos financieros, es a través de la venta de servicios ambientales, como agua, recreación, turismo, y secuestro de CO<sub>2</sub>. Es así como, mediante la Ley 99/93 se posibilitó la captación de recursos por este concepto y mediante el Decreto 216 de 2003 se permitió "liquidar, cobrar y recaudar conforme a la ley, los derechos, tasas, multas, contribuciones y tarifas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales asociados a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) y demás bienes y servicios ambientales ofrecidos por dichas áreas".

Aunque las A.P pueden prestar muchos servicios ambientales, los instrumentos económicos para asignar un valor a estos servicios son pocos (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2011) esto debido a que dichos servicios no están completamente "capturados" dentro de los mercados o no son adecuadamente cuantificados en términos comparables con servicios económicos y es por tal razón que aún no representan ese gran peso que estos deberían tener, para la toma de decisiones y para la creación de políticas . (Costanza, 1997). A pesar de esto, en Colombia se ha logrado avanzar en este sentido, logrando la implementación de algunos de estos instrumentos (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2011). Desde el año 2002 la UAESPNN en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional se desarrolló la "Estrategia de Sostenibilidad Financiera para el Sistema de Parques Nacionales Naturales - SPNN", a través del cual se diseñaron e implementaron los instrumentos económicos y financieros, sin embargo dentro de las A.P solo se han implementado tres proyectos de pago por servicios ambientales (FAO, 2009):

- Tarifas por servicios ecoturísticos
  - Cobro por evaluación y seguimiento de trámites y permisos ambientales
  - Cobro por ubicación de antenas
  - Concesiones de servicios ecoturísticos
  - Tasa por uso de agua
  - La tienda de parques
  - Ordenamiento y cobro por actividades de buceo en áreas protegidas marinas (por implementar)
- 
- **Deuda por naturaleza**

En respuesta a la acelerada pérdida de la biodiversidad presentada en los países en vías de desarrollo desde los años 80's y cuyas deudas externas aumentaban cada vez más, haciéndose cada vez imposible saldarlas, surge la deuda por naturaleza cuyo principio radica en el hecho de que el país deudor se le exonera del pago de un porcentaje de la deuda, siempre y cuando este implemente proyectos de conservación en su interior (Sheikh, 2006).

Dicha iniciativa fue puesta en marcha por el Fondo Mundial para la Naturaleza desde el año de 1998, el cual surgió como un mecanismo para fomentar iniciativas conservacionistas en los países en vía de desarrollo, a su vez logrando reducir su deuda externa y generar dinero adicional para actividades de conservación (Resor, 2006)

Existen dos clases principales de canje de deuda por naturaleza, el primero es el canje comercial donde la deuda de los países en vía de desarrollo se da con bancos comerciales

internacionales y el segundo corresponde a los programas de reducción bilateral de deuda donde la deuda es directamente con otros gobiernos. A su vez existen para el canje de deuda cuatro clases de acuerdos; reducción de deuda, compra de deuda por suma global, canje de deuda y canje de deuda subsidiada. Esta última modalidad conocida también como Three-Party Swaps, fue firmada por Colombia en 2004, y consiste en que el gobierno de Estados Unidos asignó cerca de siete millones de dólares para una inversión en conservación de los bosques tropicales del país durante los siguientes 12 años y a su vez un tercer inversionista, que generalmente obedece a ONG conservacionistas, que para este caso concreto son WWF, CI y TNC, quienes aportaron 1.4 millones de dólares para complementar la suma los cuales fueron entregados al gobierno de Estados Unidos como parte del pago. Bajo este acuerdo se adelantan proyectos de conservación, entre los que se encuentra el otorgamiento de recursos para el sostenimiento del SPP para la reducción de su déficit presupuestal (Fondo Acción, 2004).

Por lo anterior podría decirse que es una supuesta oportunidad para el país en el sentido que se logran generar recursos en pro de la conservación a su vez logrando reducir la deuda, y se habla de supuesto porque bajo la excusa de la conservación y de ayuda a la reducción de las deudas externas, Estados Unidos despliega toda una estrategia de apoderamiento de los recursos naturales ya que este tipo de acuerdos son posibles solo bajo las disposiciones de la Ley de Conservación de Bosques Tropicales (TFCA, por su sigla en inglés), promulgada en Estados Unidos en 1998, es decir bajo sus propias reglas (Elosegui, 2006). Por lo tanto Colombia está entregando su poder de decisión sobre sus propios recursos naturales, donde actores particulares llevan a cabo las tareas que son responsabilidad del mismo Estado, lo que conlleva a su debilitamiento y posibilita la disponibilidad de recursos para los entes privados.

- **Ecoturismo y comercialización de productos sostenibles**

Como se mencionó antes, el SPNN ha otorgado cinco concesiones de servicios ecoturísticos privados, en los Parques Nacionales Naturales Gorgona, Nevados, Amacayacu, Tayrona y Vía Parque Isla de Salamanca y seis contratos de servicios ecoturísticos comunitarios, en los Parques Nacionales Naturales Corales del Rosario, El Cocuy y Utría; así como en los santuarios de Fauna y Flora Iguaque, Otún - Quimbaya y Los Flamencos (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2011). En promedio se recaudan \$2.000 millones al año por ecoturismo, siendo los parques de Tayrona, Gorgona, Iguaque y Amacayacu los mayores aportantes (Gomez Torres, 2005). Sin embargo la concesión del PN Amacayacu fue entregada por la empresa operadora y el PNN Gorgona fue cerrado recientemente por los problemas de orden público presentados en la isla.

La participación del sector privado dentro de la prestación de servicios eco turísticos, ha sido una herramienta implementada por parte del SPNN desde el año 2005, con la finalidad de mejorar la eficiencia y calidad en el servicio, para contribuir a la sostenibilidad financiera del SPNN, para fortalecer la presencia estatal y como actividad promotora del desarrollo sostenible regional (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2011). Si bien los informes emitidos por el SPNN han demostrado que a partir de la entrega de las concesiones el incremento de los visitantes ha sido notorio y la inversión para el mejoramiento de la infraestructura ha superado los montos acordados, se generan numerosas críticas en torno de los contratos de concesión. Se habla de un modelo de exclusión social donde las concesiones hoteleras fueron entregadas en su mayoría al mismo operador turístico y las tarifas implementadas para el acceso a los parques abarcan

cifras que excluyen a la mayoría de los colombianos, lo que lleva a hablar sobre de la privatización de los parques, sumado a esto el hecho de que nunca se han conocido cuales han sido los beneficios otorgados a las comunidades aledañas. En este sentido es importante resaltar el artículo 26 de la Ley de Turismo, Ley 300 de 1996 donde se define el ecoturismo y se establece que "...El desarrollo de las actividades eco turísticas debe generar ingresos destinados al apoyo y fomento de la conservación de las áreas naturales en las que se realiza y a las comunidades aledañas".

Las concesiones pueden convertirse en modelos bajo los cuales se reducen los costos, específicamente al SPNN por mantenimiento de infraestructura y donde los guarda parques realmente pueden dedicarse exclusivamente a su funciones, además como una herramienta alternativa de generación de ingresos pues de acuerdo con el SPNN durante el periodo 2005-2009, ser recibieron 4.7 billones de pesos por las concesiones de servicios eco turísticos en los Parques Amacayacu, Tayrona y Nevados (Parques Nacionales Naturales , 2010). Sin embargo, este debe ser un modelo donde se consideren factores relevantes como la distribución y equilibrio de responsabilidades, la regulación y vigilancia apropiados y efectivos y la implementación de sistemas tarifarios apropiados y aceptable de acuerdo al tipo visitantes, tal y como lo estipula el conpes 3296 de 2004 donde se establecen los "Lineamientos para promover la participación privada en la prestación de servicios ecoturísticos en el sistema de parques nacionales naturales – SPNN". Adicionalmente debe realizarse una distribución equitativa de los recaudos como contribución a la sostenibilidad financiera del SPNN, debe abrirse la oportunidad de participación de diferentes operadores, existiendo transparencia en la gestión, donde el fortalecimiento de las comunidades locales sea uno de los focos principales de actuación, garantizándose además la preservación y conservación de la fauna y flora de las A.P.

#### ▪ **Secuestro y almacenamiento de carbono**

Se basa en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) del protocolo de Kyoto, el cual le permite a los países del Anexo I, comprar reducciones de emisiones provenientes de proyectos ejecutados en países en vía desarrollo, y acreditarlas para cumplir con sus metas de reducción de emisiones (Oyarzun, Nahuelhaul, & Nuñez, 2004). Existen dos tipos de mercados de carbono, el **mercado de cumplimiento regulado**, bajo el cual se encuentran sujetas las empresa y gobiernos que por Ley deben rendir cuenta de sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero, y el **mercado voluntario** bajo el cual en su mayoría se acogen empresas del sector privado como iniciativa que responde a su modelo de sostenibilidad ambiental, social y económica (FAO, 2010). Dentro de este mercado voluntario hacen parte empresas nacionales e internacionales que operan en el país las cuales se encuentran agrupadas en CECODES, entre las que se pueden mencionar Argos S.A, HOLCIM, ISAGEN, Cerrejón S.A, Bavaria, lo que les permite obtener beneficios económicos y su proyección de imagen como empresa "verde" .

Durante el periodo 2002-2010 en Colombia se impulsó el mercado de carbono a través de la expedición de la Ley 788 de 2002, mediante la cual se otorgan incentivos tributarios en proyectos de reducción de emisiones de carbono. Y bajo el marco de los mercados obligatorios, mediante la implementación de Proyectos MDL, Colombia para el año 2010 recibió cerca de 140 millones de dólares, con la implementación de 180 para finales de 2010 y con una proyección de incrementarlos a 300 para finales de 2014. (Noticias de Colombia, 2011)

La UAESPNN en 2009 obtuvo cerca de \$8.000 millones por la venta de certificados de reducción de emisiones, este dinero es donado al Parque Nacional Natural Chingaza, por

la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), la cual a través de La Central Hidroeléctrica de Santa Ana reduce la emisión de gases de efecto invernadero a la atmósfera al desplazar el uso de fuentes fósiles como carbón, gas y petróleo por estar interconectada a la red nacional de transmisión de energía eléctrica, recibiendo recursos por MDL (FAO, 2009)

- **Servicios hidrológicos**

Los ecosistemas forestales prestan valiosos servicios hidrológicos (Bishop & Landell-Mills, 2002), como la reducción de las cargas de sedimentos en las vías fluviales, la regulación del ciclo hidrológico, el aumento del volumen de agua disponible a lo largo del año o en las temporadas secas y el mejoramiento de la calidad del agua disponible para consumo doméstico, entre otros (Pagiola, 2002) y es por medio de los dos últimos que se realiza la captación de recursos a través del cobro de la tasa por uso del agua. A través de este mecanismo la UAESPNN recibe recursos anuales por un monto de cerca de \$200 millones desde 2004, de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), la cual capta y conduce el agua desde el parque nacional Chingaza hacia la mayor parte de la población de Bogotá (FAO, 2009)

Por su parte en el Parque Nacional los Farallones localizado en el departamento del Valle del Cauca, donde nacen los ríos que abastecen el acueducto de la ciudad de Cali, se inició en el año 2012 la iniciativa de pago por servicios ambientales a través del Proyecto Incentivos a la Conservación, liderado por el Fondo Patrimonio Natural, en alianza con Emcali, el Dagma de Cali, el Parque Farallones y la Corporación del Valle del Cauca (CVC); donde se involucró a la comunidad para la realización de actividades de reforestación y recuperación de la parte alta de la cuenca, proceso que no ha sido fácil debido a la ocupación ilegal de predios, a la necesidad de invertir en infraestructura, a los procesos de deforestación evidenciados en la zona y a la resistencia de las comunidades. Factores que han tenido que sortearse pero que a la fecha presenta resultados satisfactorios pues se han disminuido casi en un 40% los costos totales requeridos por parte de la empresa de acueducto para la potabilización del agua, debido a que la conservación de los bosques de la cuenca alta contribuyen a la reducción de los sedimentos en el agua (Patrimonio Natural, 2012).

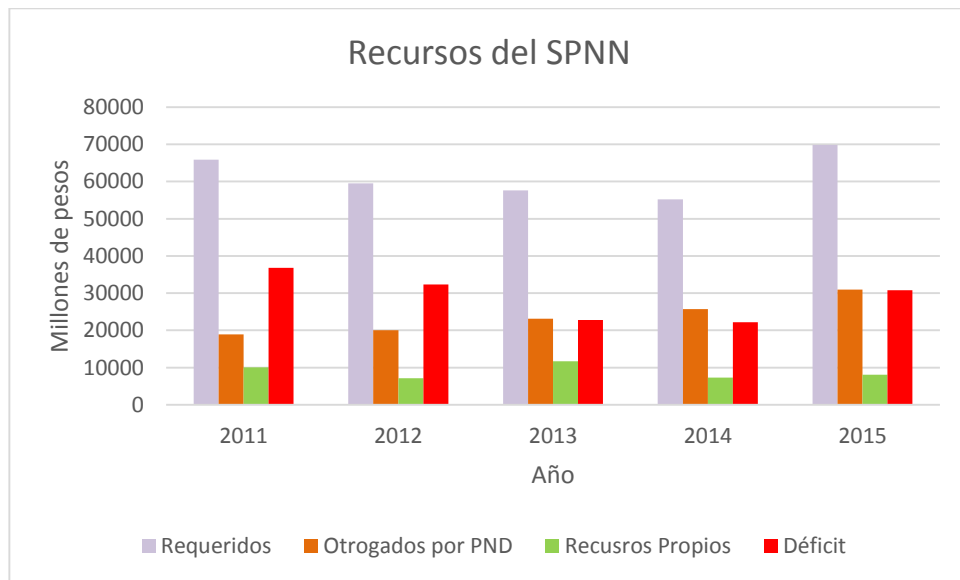
### **3.3. Análisis de la situación ambiental de Colombia, específicamente del SPNN**

En Colombia la financiación del sector ambiental ha avanzado en el sentido que cuenta con algunas fuentes de ingresos seguras, como es el caso de las Corporaciones Autónomas Regionales, quienes se financian por medio del impuesto predial, transferencias del sector eléctrico, tasas retributivas, entre otros. Sin embargo a pesar de estos esfuerzos, no todas sus entidades cuentan con una fuente fija y segura de recursos, que permita dar cumplimiento a las metas de conservación que el país se ha fijado mediante la suscripción a diferentes convenios. Si este es el panorama para todo el sector ambiental, aún más crítico es para el SINAP específicamente, pues a pesar de que existen tales compromisos internacionales de conservación y de que cada Plan Nacional de Desarrollo se ha planteado unas metas, no se cuenta con fuentes estables y específicas de financiación, necesarias para una buena gestión de las A.P.

Las A.P adscritas a la UAESPNN obtienen recursos para su conservación a partir de cuatro fuentes de financiación: el Gobierno Nacional, Cooperación Internacional, Los Fondos Ambientales y Los Servicios Ambientales. De estas fuentes, la que aporta una mayor cantidad de ingresos es el Gobierno Nacional; sin embargo, ni los recursos obtenidos por este medio, ni los obtenidos a partir de las otras fuentes han sido constantes, pues éstos sufren fluctuaciones año a año, situación que pone en riesgo la habilidad de las A.P para preservar la biodiversidad y los beneficios que la naturaleza provee a la humanidad.

El SPNN ha identificado para el periodo 2011-2015 las necesidades financieras en el marco de los objetivos del documento CONPES 3680 de 2010 y del Plan de Acción y se puede evidenciar en el gráfico No.9 que aun cuando los recursos otorgados a través de los PND para inversión, estos superan notoriamente los recursos propios del SPNN, sin embargo en conjunto no logran suplir los costos de inversión necesarios al interior de cada una de las A.P.

**Figura 3-7:** Recursos del SPNN y necesidades financieras



Fuente: elaboración propia a partir de información del SPNN

A diferencia de otros sectores como agua, vivienda e infraestructura vial, el SINAP no cuenta con asignaciones específicas, llegando entonces a convertirse en uno de los sistemas más desprotegidos del sector ambiental. La garantía de que se cuente con un presupuesto sostenible y confiable, es fundamental para que se puedan cubrir las necesidades de inversión requeridas dentro de los planes de manejo de las A.P, las cuales son planteadas a largo plazo, pues como se ha mencionado, debido a que los ingresos para A.P dependen en su gran mayoría de las asignación presupuestal por parte del gobierno de turno, solo se pueden lograr metas a corto y mediano plazo, limitándose de esta manera la gestión. Por tal razón es que la UAESPNN debe concentrar sus esfuerzos en la consecución de fondos y de recursos humanos a favor de la gestión del Sistema. Para esto se hace indispensable la creación de alianzas con la empresa privada, fundaciones y ONG´s (Fondo para la acción ambiental y la niñez, 2011b)





## **4. Capítulo 4. Estrategias de financiación implementadas en América y Europa para la financiación de las Áreas Protegidas.**

Varios países han desarrollado múltiples mecanismos en torno al concepto de sostenibilidad financiera, razón por la cual se pretenden identificar dentro de este capítulo, las estrategias de financiación de los Sistemas de A.P, en América y Europa, con el fin de identificar aquellas estrategias que han surtido efecto y que pueden implementarse en Colombia. Dentro de la revisión bibliográfica realizada, se pudieron identificar algunas iniciativas y proyectos de emprendimiento encaminados a la protección de áreas y que a su vez generan recursos propios para la sostenibilidad de las mismas.

### **4.1. Áreas protegidas en el mundo y en América Latina**

A pesar de ser la biodiversidad per se, uno de los elementos más importantes y bajo los cuales se ha sustentado la creación de las áreas protegidas en el mundo durante los últimos 100 años, hoy en día no se constituye como el único, ya que mundialmente se ha venido reconociendo la provisión de bienes y servicios ambientales como aspectos relevantes para la conservación de ecosistemas (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO, 2010). Por tal motivo, en los últimos 40 años la cantidad de territorio protegido ha crecido notoriamente, en el año de 1962 se contaba con cerca de 2,4 millones de kilómetros cuadrados de superficie terrestre protegidos en el mundo, llegando en la actualidad a cubrir más de 20 millones de kilómetros cuadrados, lo que representa más del 12% de la superficie terrestre y cerca del 1,6% de superficie oceánica. (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza - UICN, 2013).

América Latina no ha sido la excepción y ha demostrado igualmente un incremento de la superficie total protegida, pues para el año 1992, se reportaban 869 Áreas Protegidas, incrementando para 2003 en 2036 A.P y llegando finalmente para el año 2007 a 4000 A.P, es decir que cerca del 18% del territorio terrestre de la región se encuentra protegido. (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO, 2010). Durante el Segundo Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas, a través de la Declaración de Bariloche en el año 2007, se declara que las cifras anteriores representan el 4% del número total de áreas en el mundo, no obstante comparadas por su extensión equivalen al 20% del total existente, motivo por el cual la región latinoamericana se posiciona como una de las más “dinámicas y comprometidas con el establecimiento y manejo de Áreas Protegidas a nivel mundial” (II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas, 2007).

Sin embargo, el término “manejo”, queda en entredicho ya que el hecho de que se declaren y establezcan A.P, no quiere decir que estas se manejen efectivamente. Para el caso

concreto de América Latina, el crecimiento y expansión de A.P no ha ido acompañado de factores tales como crecimiento en el presupuesto disponible y aprovechamiento de los fondos disponibles (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO, 2010), elementos que sin duda pueden contribuir al logro los objetivos de conservación. Caso más crítico es para los países que presentan altos niveles de biodiversidad, la cual está siendo “protegida” aún sin contar con los recursos suficientes, ya que estos en su mayoría provienen de las asignaciones presupuestales del Estado, los cuales priorizan en su mayoría inversiones de carácter social y económico (Pacha, 2008).

Durante la década de los noventa fondos internacionales y locales enfocaron sus esfuerzos en la financiación de las A.P, sin embargo a mediados de la misma década dichos aportes disminuyeron notoriamente. Una década después, la cantidad de dinero invertida en las A.P duplicó el valor, sin embargo estas habían también duplicado su extensión, por lo que la cantidad de dinero continuaba siendo la misma, es decir se venía presentando un déficit presupuestal para el manejo de estas, de manera tal que se garantizara la conservación de la biodiversidad. El rápido crecimiento de las A.P y la baja prioridad que se otorgaba a las A.P dentro de los gastos públicos, disminuyó la capacidad en el manejo y financiación de las mismas.

Dadas dichas condiciones, varias políticas y estrategias se han instaurado a nivel global y bajo las cuales algunos países han ratificado su compromiso y enfocado sus esfuerzos. Durante el V congreso mundial de parques de la UICN celebrada en Durban, Sudáfrica, en el año 2003, y dentro del reporte del séptimo encuentro de la conferencia de las partes en el convenio de la diversidad biológica, celebrado en Kuala Lumpur en el año 2004, se habló sobre la evidente insuficiencia de recursos financieros para la conservación de la biodiversidad y se hace un llamado a todos los países miembros, para que encaminen sus esfuerzos en la búsqueda de acciones innovadoras que pudieran de alguna manera asegurar los ingresos adicionales requeridos para asegurar la conservación. (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales - UICN, 2003). Razón por la cual en los últimos diez años, se han concentrado esfuerzos en desarrollar e implementar mecanismos de financiación, sin embargo no es clara en qué medida han contribuido dichas medidas a la financiación de las A.P y a la conservación de la biodiversidad.

Debido a los hechos que preceden el surgimiento del tema de la financiación de las A.P, surge entonces la necesidad de entender que es el manejo adecuado de las A.P, ante lo cual aparece el concepto de sostenibilidad financiera, como una condición importante y deseada para una adecuada gestión de las A.P y que ha sido definido por (Emerton, Bishop, & Thomas, 2006) como “*la capacidad de asegurar recursos financieros estables y suficientes al largo plazo y distribuirlos en tiempo y forma apropiada, para cubrir los costos totales de las AP (tantos directos como indirectos) y asegurar que las AP sean manejadas efectivamente y eficientemente según sus objetivos de conservación y otros pertinentes*”. De dicha definición, se puede decir que el aumento en el presupuesto es una meta prioritaria, mas no debe ser el único tema que debe cubrirse, ya que aparte de hablar de cantidad de fondos se debe hablar de calidad, es decir se debe aumentar la eficiencia en el manejo de las A.P, en el sentido de aprovechar al máximo los fondos disponibles.

## 4.2. Financiación de las áreas protegidas en América Latina

A continuación se presenta una descripción de los sistemas de A.P para algunos países de América Latina y sus principales fuentes de financiación, esto con el fin de determinar las estrategias implementadas en algunos de estos para lograr su sostenibilidad financiera.

### 4.2.1 Asignaciones del Estado y por cooperación internacional

En la Tabla 4-1, se destaca la cantidad de A.P del orden nacional y la extensión del territorio que ellas ocupan. De acuerdo con esta, países como Ecuador, Chile y República Dominicana, poseen gran parte de su territorio declarado como protegido, mientras que países como Argentina y el Salvador tienen a la fecha porcentajes bajos con relación a otros países, sin embargo debe tenerse en cuenta que cuentan con una gran extensión territorial.

**Tabla 4-1:** Fuentes de financiación de los Sistemas de A.P en América Latina

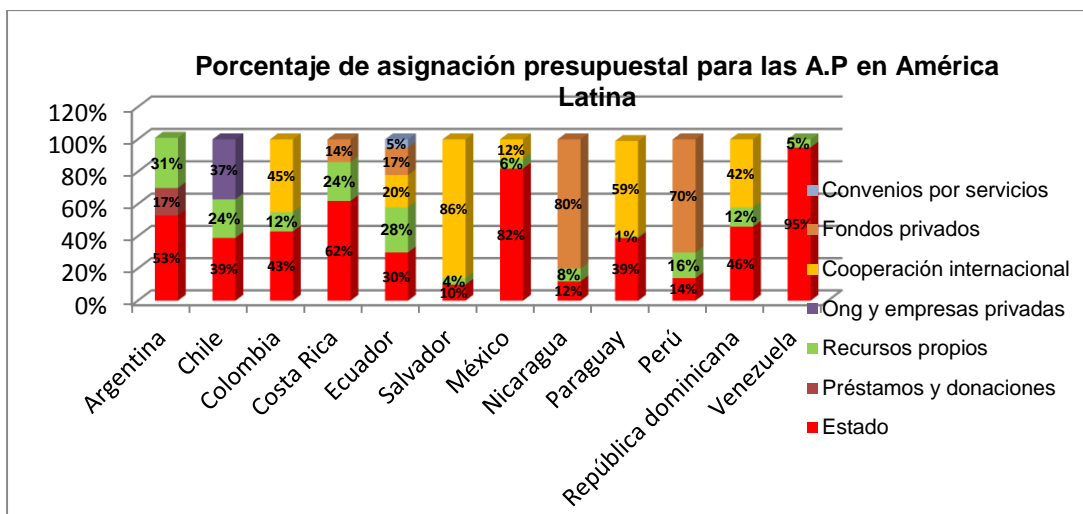
País	Nombre del sistema de A.P	Cantidad A.P nacionales	Extensión del territorio protegido (millones hectáreas)	Porcentaje del territorio protegido
Argentina	SIFAP	41	4,0	1,5%
Chile	SNASPE	100	14,5	19,2%
Colombia	SINAP	57	14,2	12,6%
Costa Rica	SINAC	39	1,8	6,1%
Ecuador	SNAP	49	19	19%
Salvador	SANP	74	0,040	2,0%
México	CONANP	176	25,4	12,9%
Nicaragua	SINAP	72	3,1	23,59%
Paraguay	SINASIP	30	2,3	5,6%
Perú	SINANPE	77	19,5	14,9%
República dominicana	SINAP	120	25	26,5%
Venezuela	ABRAE <sup>15</sup>	91	20,33	16,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los sistemas de áreas protegidas.

En la Figura 4-1, se detalla la distribución de las asignaciones presupuestales para las A.P de cada uno de los países para el periodo comprendido entre 2007 y 2008, durante el cual se contó con información suficiente para cada uno de los países en mención. Dentro del mismo se hace alusión a los recursos propios, los cuales se refieren a los recursos recaudados por concesiones, entradas a las A.P, multas, y se puede evidenciar que países como Argentina, Chile, Costa Rica y Ecuador para el periodo en mención, contaron con recursos propios que superaban el 20% de sus ingresos, mientras que países como Venezuela, México y Paraguay presentan los valores más bajos, mientras que Colombia durante el mismo periodo evidencia recursos intermedios pero que aún no alcanzan altos niveles.

<sup>15</sup> Para el caso de la República Bolivariana de Venezuela el Sistema de Áreas Protegidas se encuentra definido como Áreas Bajo Régimen de Administración Especial-ABRAE.

**Figura 4-1:** Principales fuentes de financiación para las A.P, en algunos países de América Latina.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la FAO, 2010.

Por otro lado se detallan los recursos asignados por los Estados, donde la mayoría de los países citados dependen en gran medida de la adjudicación presupuestal que el Estado realiza a partir de los Planes Nacionales de Desarrollo. Concretamente en países como Venezuela, México, Argentina, República Dominicana, Chile y Costa Rica, los recursos financieros con que se cuenta para el sostenimiento de las A.P, principalmente provienen del Estado, llegando a ser aportes que representan desde el 50% y hasta el 90% de los ingresos totales. Para el caso de Costa Rica el Estado a través de fondos y del presupuesto del gobierno aporta a las A.P. Dentro de los fondos existentes se pueden mencionar el Fondo Forestal, quien recibe recursos de la industria forestal, Fondo de Vida Silvestre cuyos recursos provienen del otorgamiento de permisos, licencias, donaciones, multas, entre otros, también se puede mencionar el Fondo de Parques Nacionales el cual cuenta en su mayoría con recursos producto de las donaciones de exoneración al pago de impuestos de beneficencia. Nicaragua por su parte, cuenta con fondos externos los cuales recaudan dinero a través del cobro de impuestos dedicados a las A.P, donaciones, fondos de fideicomiso y canje de deuda por naturaleza. De acuerdo con (Mansourian & Dudley, 2008), los recursos públicos destinados para las A.P en Latinoamérica, son insuficientes si se considera los beneficios obtenidos por parte del hombre.

De acuerdo con la (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO, 2010) cuando se habla de asignaciones presupuestarias gubernamentales deben de tenerse en cuenta algunas consideraciones; en primer lugar queda claro que las asignaciones presupuestarias gubernamentales de cada país dependen de las necesidades y de las prioridades que este le otorgue a cada uno de los temas que se deben atender en todos los niveles, es decir que se establecen objetivos y se distribuyen presupuestos conforme la relevancia. En segunda instancia aparece el hecho de que no existe articulación entre la destinación de los recursos financieros dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo y los planes de manejo de las A.P, es decir la asignación del presupuesto se efectúa antes de identificarse los objetivos principales y los temas relevantes a ser atendidos dentro de la gestión de las A.P. Como una tercera consideración se resalta el hecho de que en algunos casos la planificación es insuficiente lo que conlleva a una sub ejecución del presupuesto asignado. Como consideración final

se ha identificado en algunos casos que solo ciertas A.P generan recursos propios, sin embargo dichos recursos no son distribuidos ni contribuyen a la gestión de las A.P que no se autogestionan.

Por su parte, la obtención de recursos a través de cooperación internacional, fondos y donaciones de empresas privadas, figuran como el segundo recurso más representativo para el sostenimiento de las A.P en América Latina. Países como el Salvador y Paraguay, registran para los años 2007 y 2008, aportes por Cooperación internacional, que superan más del 50% del total de los recursos asignados, mientras que países como Colombia<sup>16</sup> y República Dominicana, las asignaciones de este tipo para los mismos años igualan los recursos asignados por el Estado. Por su parte, Nicaragua y Perú, figuran para los mismos años, como los países con menor porcentaje de asignación por parte del Estado y con mayor dependencia de los recursos asignados por fondos de carácter público y privado, representando el 80% y 70% respectivamente, del total de sus recursos.

## 4.2.2 Recursos propios

### ▪ Obtención de recursos por eco turismo

A pesar de que el ecoturismo, puede ser una fuente de ingresos para las A.P, dicha oportunidad no ha sido canalizada adecuadamente en América Latina, siendo una posible explicación la ausencia de infraestructura, personal y adecuaciones necesarias para ofrecer dichos servicios. Sin embargo, países como Ecuador, Chile, Costa Rica, Perú y Argentina, vienen realizando, inversiones en este sentido. Para el caso concreto de Ecuador, entre 2011 y 2012, se realizó una inversión de más de \$27.000 millones de pesos, para la remodelación y construcción de espacios turísticos en 18 A.P, con el fin de optimizar el modelo de gestión turístico; dichas acciones fueron desarrolladas a partir del documento emitido por el Ministerio de Ambiente en 2005, donde se realiza un análisis de las necesidades de financiamiento del sistema nacional de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador y se priorizan necesidades (Ministerio del Ambiente, 2013). Adicionalmente para el año 2012, por decreto Presidencial se declaró la gratuidad en el ingreso a las A.P, lo que ha incrementado notoriamente las cifras de visitantes turísticos. Chile por su parte, en el periodo comprendido entre 2010 y 2014, realizó inversiones de más de \$68.000 millones de pesos en equipamientos e infraestructura, a través de la adecuación, restauración y expansión de senderos ecológicos, construcción y adecuación de centros educativos y de capacitación, instalación de sistemas de tratamiento de agua, inclusión de jóvenes en las actividades de gestión de las A.P, entre otras actividades que han impulsado el turismo con notorios incrementos de las cifras de visitantes (CONAF, 2010-2014). Perú por su parte, durante el periodo 2003-2010 invirtió más de \$48.000 millones de pesos para mejorar la conservación de la biodiversidad a través de la gestión participativa, con la creación de alianzas entre operadores de turismo y asociaciones comunales, por medio del otorgamiento de permisos, contratos de servicio turístico, autorizaciones y acuerdos, lo que ha posibilitado impulsar y regular el turismo en la zona (SERNANP, 2014).

---

<sup>16</sup> Cabe anotar que en el capítulo anterior la asignación de recursos por cooperación internacional para Colombia, figura como la segunda fuente más importante, ya que se tuvo en cuenta un periodo de gestión de más de diez años, no obstante para el caso aquí citado solo se hace alusión a los años 2007-2008, razón por la cual los recursos por Cooperación casi que igualan los recursos asignados por el Estado.

- **Proyectos Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación-REDD+**

En respuesta al fenómeno del cambio climático causado por el aumento de la concentración de los gases de efecto invernadero (Herrera, Gómez, & Ortega, 2010), en el año 1992 se crea la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático – CMNUCC, encaminada al planteamiento y ejecución de estrategias para la mitigación de dicho fenómeno y quien durante la Conferencia de las Partes- COP13 del 2007, celebrada en Bali, Indonesia, adopta un plan de acción, dentro del cual se abordan entre los temas “los enfoques de política en incentivos positivos para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación – REDD”, creándose para 2010, durante la COP16, en Cancún, México, un marco dentro del cual se definen las políticas e incentivos instaurados en torno a REDD+<sup>17</sup>. (Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES, 2011)

Teniendo en cuenta que la deforestación es la responsable de la emisión de cerca del 20% de los gases de efecto invernadero a nivel mundial, los proyectos REDD+ particularmente, surgen ante la necesidad de preservar los bosques y reducir las tasas de deforestación a una escala suficientemente grande como para contribuir a combatir el cambio climático, (dándoles valor a los bosques por el hecho de almacenar carbono y no por ser productos maderables), a su vez involucrando y beneficiando a las comunidades locales. La finalidad de dichos proyectos radica en que además de protegerse los territorios tradicionales y la biodiversidad albergada en ellos, se mejora la calidad de vida y generación de ingresos debido a la ejecución de actividades económicas sostenibles (Ortega P, García Guerrero, Sabogal Mogollón, & Vargas, 2010).

En el año 1997, el gobierno Boliviano, la ONG Boliviana Fundación Amigos de la Naturaleza-FAN, tres empresas de energía y con The Nature Conservancy –TNC, como líder-, inician el proyecto REDD, llamado Proyecto de Acción Climática Noel Kempff Mercado, por medio del cual se espera reducir la emisión de CO<sub>2</sub>, durante los siguientes 30 años en cerca de 5,8 millones de toneladas, por medio de la protección de 1,6 millones de hectáreas, evitando así la explotación maderera y la expansión de tierras agrícolas. En 2005, el proyecto es reconocido como el “primer programa de conservación de bosques del mundo en disminuir las emisiones de carbono verificado científicamente por un tercero”. Se estima que durante el periodo comprendido entre 1997-2005, a través del programa se ha evitado la liberación de más de un millón de toneladas de CO<sub>2</sub>, además se han identificado beneficios adicionales para las comunidades y pueblos indígenas que han contribuido y participado durante el desarrollo del mismo, como su reconocimiento legal, la tenencia de la tierra, mejoramiento de servicios básicos y capacitación para el desarrollo de actividades económicas sostenibles (The Nature Conservancy, 2014)

Para el año 2003, Brasil inicia el Proyecto de Acción Climática de Guaraqueçaba, a través del cual se protege la selva atlántica y no solo se evita la reducción de cerca de 370.000 toneladas de carbono, si no que se conserva la biodiversidad albergada dentro del bosque tropical. Igualmente se han generado beneficios a las comunidades como la generación de empleos y la construcción de un centro educativo ambiental. (The Nature Conservancy, 2014). Para llevar a cabo dicho proyecto se cuenta con la ayuda de Sociedad para la

---

<sup>17</sup> Dentro del CONPES 3700 de 2011, se define REDD+ como “reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo; y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo”

Investigación de la Vida Silvestre y la Educación Ambiental - SPVS -, General Motors, Chevron y American Electric Power.

Tales proyectos han surgido como iniciativas de los respectivos gobiernos nacionales, con apoyo de organizaciones locales y aportes de empresas multinacionales, los cuales han contribuido a reducir el aporte de CO<sub>2</sub> y conservar la diversidad. Además se han incluido y fortalecido las comunidades, a través de la generación de empleos e ingresos a la región, la creación de cooperativas, el apoyo a programas de ecoturismo y establecimiento micro empresas.

Para el caso Colombiano, desde el año 2010, el MADS viene adelantando la Estrategia Nacional REDD, dentro de la cual se establecen las estrategias para la ejecución de este tipo de proyectos, a partir de caracterizaciones de los aspectos económicos, sociales y ambientales relacionados con los bosques y la posterior identificación de la factibilidad de implementación, financiamiento, monitoreo y participación comunitaria. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-MADS, 2014)

La United States Agency International Development-USAID, viene implementando el Proyecto BIOREDD+, el cual surge como una iniciativa para apoyar a Colombia en los esfuerzos para lograr que la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, sean actividades que vayan además, en pro de la equidad e igualdad de oportunidad, convirtiéndose a su vez en oportunidades económicas para las comunidades menos favorecidas del País.

BIOREDD+, concentra sus esfuerzos en dos frentes de acción; el primero se desarrolla en el Pacífico Colombiano bajo la línea de conservación y mitigación del cambio climático, a través del apoyo a las comunidades afro-colombianas en la implementación de 14 proyectos REDD+, con comunidades con título legal de su territorio donde se abarcan más de 1 millón de hectáreas para su conservación, dentro de los cuales se cobijan los Parques Nacionales Naturales: Los Katios, Utría y Bahía Málaga.

El objetivo de dichos proyectos es lograr la conservación de los bosques y la puesta en marcha de actividades productivas rentables basadas en el aprovechamiento sostenible del mismo bosque (United States Agency International Development-USAID, 2011). El segundo frente de acción se desarrolla en el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, en los municipios de Cáceres, Cauca, El Bagre, Nechí, Tarazá, Zaragoza, Remedios y Segovia, enfocando los esfuerzos en la implementación de programas de minería responsable, donde se promueven soluciones a la problemática social y ambiental que surgen en torno a la minería. Adicionalmente, a través de entidades promotoras como Cornare/Masbosques, CAM, Fundascol y Asopar se han desarrollado proyectos tipo REDD, en otras zonas del país como Huila y Macizo Colombiano, Valle de San Nicolás, Bahía Solano y Buenaventura. Sin embargo para el año 2011, el MADS declaró que en el país no existen mecanismos de mercado regulado a través de los cuales se otorguen incentivos por conservación o por deforestación evitada, por lo tanto los programas efectuados hasta ese momento, se han adelantado por fuera de la regulación del marco del Protocolo de Kioto (Colectivo de Trabajo Jenzera, 2011), ya que el MADS viene desarrollando la Estrategia Nacional REDD+, como parte de las acciones del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, a través de la cual se busca la promoción del manejo sostenible de los recursos naturales, el desarrollo de instrumentos económicos para la promoción de la conservación de los bosques y la promoción de las prácticas sostenibles y de las acciones de conservación (MADS, 2012).

Esto no quiere decir que los proyectos ejecutados hasta el momento carezcan de validez o sentido alguno, por el contrario esto demuestra la incapacidad y falta de eficacia del Estado para la promoción inmediata y efectiva de proyectos que como estos, han sido experiencias fortalecedoras de las capacidades de las comunidades y que a su vez van en pro de la conservación de los bosques del país. Por lo tanto, dado el evidente éxito de los programas REDD, y de acuerdo con las características biofísicas, sociales y económicas del país, se pueden impulsar los proyectos REDD a lo largo de las A.P que por sus características permitan la ejecución de este tipo de actividades que generan oportunidades a las comunidades y a su vez se convierten en áreas auto sostenibles. Tal y como se ha venido desarrollando para Brasil y Bolivia, es importante que el sector privado se involucre en el sentido de financiar este tipo de proyectos que de alguna manera compensan las posibles afectaciones que se puedan ocasionar al ambiente por las actividades inherentes a sus fines productivos.

#### ▪ **Programas de conservación y manejo sostenible de bosques**

El Programa Conservación y Manejo Sostenible Estratégico del Recurso Bosque-COMSERBO, es una iniciativa que surge desde el gobierno nacional, para su implementación en el departamento de pando, Bolivia. Su objetivo fundamental es la preservación y restauración de zonas degradadas, además de ser un mecanismo de incentivos económicos donde se realiza manejo sostenible forestal y se genera pagos y asesoría técnica a la comunidad involucrada. Para el año 2013, The Conservation Strategy Fund, TNC y otras agencias de cooperación Internacional, trabajan de la mano con 7 comunidades, es decir, que cerca de 196 familias se encuentran beneficiadas por el proyecto, a través de la protección 69.703 hectáreas y la extracción sostenible de productos maderables y no maderables y del ofrecimiento de servicios ecoturísticos. (Conservation Strategy Fund, 2014). Dicho proyecto surge a partir de las experiencias de Brasil, Ecuador y Perú.

En Ecuador el programa Socio Bosque, surge en el año 2008, ante la necesidad de reducir en un 50% la tasa de deforestación durante la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo actual. Tiene como objetivo la conservación de bosques y páramos, basado en la entrega de incentivos económicos a comunidades y campesinos comprometidos de manera voluntaria con la conservación dentro de los territorios que demuestren sean de su propiedad. A partir de la aprobación del proyecto, se crea un contrato con vigencia de 20 años de tal manera que se generan beneficios para ambas partes, ya que el país logra generar Certificados de Reducción de Gases de Efecto Invernadero-CER, por deforestación evitada y a su vez se logra mejorar las condiciones de vida de las personas participantes. A través de este programa se están protegiendo más de un millón de hectáreas, beneficiando más de 138 mil ciudadanos (Ministerio del Ambiente Ecuador, 2014)

En Perú la deforestación debida a los cambios del uso del suelo aportó cerca del 47% de las emisiones de gases de efecto invernadero en la región, motivo por el cual en el año 2010, el país crea el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático- Programa Bosques. Dicho programa tiene como objetivo la conservación de bosques a través de Convenios con los gobiernos regionales, locales, comunidades nativas y campesinas. Estos convenios tienen una duración dependiendo del tipo de actores involucrados a los cuales el Estado les otorga un incentivo económico a cambio de la conservación de los bosques; adicionalmente se realiza el acompañamiento y capacitación para la implementación de planes de negocios relativos al turismo y



economía verde, como la apicultura y producción de hongos; para el año 2013 cerca de 48 comunidades se han visto beneficiadas por el programa. (Ministerio del Ambiente Perú, 2014)

Brasil por su parte, figura como país pionero en la implementación de este tipo de programas. El programa Bolsa Floresta surge en el año 2007 como iniciativa del gobierno del Estado del Amazonas, con el fin de promover la conservación a través del desarrollo sostenible económico y social enfocando sus esfuerzos en el fomento a la prestación de servicios ambientales y ofrecimiento de productos forestales, fortaleciendo a su vez comunidades en situación de vulnerabilidad y combatiendo la pobreza. Uno de los objetivos es la formación de redes y organizaciones auto sostenibles, para la producción y comercialización de productos obtenidos a través de la implementación de proyectos de avicultura, piscicultura, entre otros. Por medio de este programa se están beneficiando cerca de 2000 personas y se están protegiendo los bosques de la Amazonía. (Fundacao Amazonas Sustentável, 2014)

Para el caso Colombiano, en el año 1994, por medio de la Ley 139 se crea el Certificado de Incentivo Forestal, por medio del cual se otorgan reconocimientos económicos que varían entre el 50 y el 75% de los costos totales de establecimiento y mantenimiento de plantaciones con especies autóctonas o introducidas. El programa está dirigido a todas las personas naturales o jurídicas que quieran acceder al mismo, siempre y cuando cumplan con algunos requisitos entre los que se encuentra el Plan de Establecimiento y Manejo Forestal-PEMF. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2013). De lo anterior entonces, puede decirse que en comparación con los demás programas acabados de mencionar, no es un programa dirigido estrictamente al beneficio de comunidades indígenas o campesinas y que vaya acompañado de asesoramiento continuo para el establecimiento de actividades productivas y extractivas sostenibles, es un programa cuya finalidad está orientada al otorgamiento de un beneficio económico. Adicionalmente a partir del año 2015 surge a partir de una iniciativa conjunta del MADS, UAESPNN, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI y Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas (FPN) el proyecto “Conservación de bosques y sostenibilidad en el Corazón de la Amazonia” cuya finalidad es aumentar la efectividad del manejo de áreas protegidas, tanto nuevas como existentes e incrementar los recursos financieros disponibles.

Dado el éxito de las iniciativas de conservación y participación implementadas en Brasil, Ecuador y Perú, dichos programas surgen como una alternativa a implementar en Colombia que además de contribuir a la conservación y protección, favorece el sustento y fortalecimiento de comunidades, acciones que además irían encaminadas a la reducción de la pobreza y la conservación ambiental, dos de los objetivos del milenio, compromisos adquiridos por Colombia. Si bien dichas iniciativas han sido adelantadas en predios privados, es posible iniciar este tipo de actividades al interior de las A.P teniendo en cuenta que allí se encuentran establecidas comunidades que pueden ser partícipes, como una alternativa para la consecución de recursos encaminados a disminuir la brecha financiera existente en el SPNN. Como ejemplo ante la posibilidad de implementación de este tipo de proyectos, surge para el año 2015 a partir de una iniciativa conjunta del MADS, UAESPNN, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI y Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas (FPN) el proyecto “Conservación de bosques y sostenibilidad en el Corazón de la Amazonia” cuyo objetivo es “mejorar la gobernanza y

promover la gestión sostenible de paisajes para reducir la deforestación y conservar la biodiversidad en los bosques(...)" con la finalidad de aumentar la efectividad del manejo de áreas protegidas, tanto nuevas como existentes e incrementar los recursos financieros disponibles.

#### ▪ **Fondos de agua**

Los cambios en el uso del suelo y las transformaciones del paisaje, han conducido a la degradación y disminución en la disponibilidad hidrológica y como consecuencia se deterioran los sistemas ecológicos y se alteran los servicios ecosistémicos ligados a estos como la recarga de acuíferos, la capacidad de absorción de residuos orgánicos y la retención de sedimentos; trayendo como consecuencia un incremento en los gastos de los grandes usuarios del agua, para los tratamientos de la misma, para la implementación de infraestructuras de captación y para las demás actividades relacionadas con el uso del agua. (Calvache, Benitez, & Ramos, Fondos de Agua: Conservando la Infraestructura Verde. Guía de Diseño, Creación y Operación. Alianza LATinoamericana de Fondos de Agua. The Nature Conservancy, Fundación FEMSA y Banco Interamericano de Desarrollo, 2012). De lo anterior se sugiere entonces que es más efectivo conservar que mitigar en términos de costos. Los fondos de agua surgen como mecanismos de gobernación y financieros ejecutados bajo el principio de conservación del agua al largo plazo, donde se garantiza calidad y cantidad del agua a través de la protección y restauración de las cuencas abastecedoras. El modelo opera a través de inversiones voluntarias concentrados en un solo fondo y destinados a la restauración y conservación de las cuencas abastecedoras, reforestación e implementación de actividades productivas de bajo impacto para el beneficio de las comunidades presentes en la zonas (Higgins & Zimerling, 2013)

Para el caso Latinoamérica, se cuenta con la Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua, cuyo objetivo es brindar apoyo a los actores locales para la conformación, planeación y ejecución de Fondos de Agua, contribuyendo de esta manera a la conservación del recurso hídrico. La Alianza se encuentra conformada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fundación FEMSA, Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM-GEF) y TNC.

Ecuador reconociendo la importancia de los páramos y bosques andinos en cuanto a la provisión de agua de calidad para consumo humano y dadas las actividades antrópicas ejercidas en la zona, las cuales han contribuido a la degradación de este tipo de ecosistemas, crea el primer fondo de agua de Quito, Fondo para la Protección del Agua-FONAG, consolidado a través de un fideicomiso mercantil, conformado por un capital semilla de \$US21.000 dólares. Iniciativa impulsada por The Nature Conservancy y por la empresa de acueducto y alcantarillado municipal de Quito, quien a su vez en 2011 se comprometió a aportar al fondo el 1% de la facturación mensual de las planillas de agua potable y alcantarillado, con un aumento del 0,25% anual, hasta alcanzar un aporte mensual del 2% de su facturación (FONAG, 2011). Posteriormente Ecuador convoca los grandes usuarios del agua, como empresas de acueducto, hidroeléctricas, embotelladoras, para motivarlos e involucrarlos dentro del proceso de protección a través del aporte monetario, como estrategia para el incremento de recursos financieros, teniendo en cuenta que estos se lucran de los servicios eco sistémicos otorgados por dichas zonas. (The Nature Conservancy, 2014). El fondo beneficia 2,38 millones de personas del área urbana y rural de Quito, mientras que cerca de 4000 familias asentadas en el área de la cuenca, reciben pagos directos e indirectos. En la actualidad Ecuador cuenta con cuatro fondos (Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua, 2014). Brasil por su parte inicia la creación

de estos fondos en el año 2005, contando a la fecha con cinco proyectos de este tipo, mientras que México y Perú avanzan desde el 2012 en la consolidación de Fondos.

En Colombia, el instituto de Investigación y Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, con el financiamiento de la Unión Europea, viene adelantando desde el año 2011 el Proyecto Páramos y Sistemas de Vida, por medio del cual se pretende identificar las relaciones gente-páramo e impactos generados sobre el mismo, esto con el fin de generar recomendaciones para el adecuado manejo y uso de los recursos en estas zonas. (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt Colombia, 2014), lo que se ha constituido como una base para iniciar la identificación de las necesidades y la planeación de programas encaminados a fortalecer la economía de las comunidades establecidas en las zonas a su vez contribuyendo con su protección y conservación.

Por otro lado, en Colombia durante el año 2008, se creó el Mecanismo de conservación de Agua para Bogotá, a través del cual se protegen las cuencas abastecedoras de agua potable para la ciudad, donde participa la empresa de acueducto, el sector privado y The Nature Conservancy, el mecanismo busca además de conservar y restaurar las cuencas, mejorar las actividades productivas en la zona y dar apoyo financiero a las A.P que presenten déficit financiero. A la fecha, en el país se cuenta con tres Fondos de Agua, Agua Somos, Bogotá, 2008, Agua por la Vida y la Sostenibilidad, Valle del Cauca – Colombia, 2010, Cuenca Verde, Fondo de Agua Medellín, 2013. (Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua, 2014).

En 2008 se crea el Fondo Agua Somos, como mecanismo para la conservación de bosques, páramos y suelos que proveen agua para la ciudad de Bogotá, logrando a su vez el apoyo financiero a las A.P de la zona. Más adelante en el 2010 se crea el Fondo Agua por la Vida y la Sostenibilidad, en el Valle del Cauca, beneficia no solo a más de un millón de habitantes de cinco ciudades, sino también que beneficia al ingenio azucarero de la región. finalmente, en 2013, en Antioquia surge el Fondo de Agua Cuenca Verde, bajo la alianza del sector público y privado<sup>18</sup>, como un mecanismo financiero para la mejora de la gestión de las cuencas abastecedoras de los embalses Río grande II y La Fe , principales proveedores de agua para los municipio de del Valle de Aburrá. Hoy son más de diez los municipios que se benefician a través de este fondo (Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua, 2014).

A partir de estos proyectos piloto y de acuerdo con los resultados de la investigación adelantada por el Instituto Von Humbolt, es posible evidenciar la necesidad de proteger las áreas donde se encuentran las fuentes abastecedoras de agua de cada una de las ciudades, evitando esto el incremento de costos por el tratamiento para la potabilización del agua, garantizando a su vez la conservación de los ecosistemas y sus servicios asociados. No obstante se hace necesaria la planificación y concertación con las comunidades establecidas en dichas zonas, de manera tal que se logren instaurar proyectos productivos sostenibles y amigables con el medio ambiente mientras que se contribuye a la protección de las cuencas. Esto puede lograrse a través de la vinculación y financiación por parte del sector privado y de los diferentes gobiernos locales. (The Nature Conservancy, 2014)

---

<sup>18</sup> Entre las entidades asociadas a este fondo, se destacan el Municipio de Medellín, EPM, Cornare, Grupo Nutresa, Postobón, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Coca cola-Femsa

## 4.3. Financiación de las áreas protegidas en Norte América y Europa

### 4.3.1 La financiación de las A.P en la Unión Europea-UE

Con cerca del 21% del territorio declarado como A.P, incluyendo áreas nacionales y locales y con 120.000 A.P en 52 países, el continente europeo figura como una de las zonas con mayor cantidad de A.P, no obstante si se compara el tamaño que estas abarcan, con las A.P protegidas de regiones como África y América, es mucho menor. La cantidad de A.P obedece a la necesidad de restaurar y compensar aquellas áreas que de alguna manera fueron afectadas por la implementación de acciones encaminadas al desarrollo territorial y económico que han transformado el suelo y su uso. Por lo tanto, al reconocer la importancia de conservar y proteger la biodiversidad, se han encaminado los esfuerzos en la protección de una amplia variedad de ecosistemas abarcados por el territorio y que van desde desiertos hasta bosques nativos. (European Environment Agency, 2012)

El principal instrumento para la conservación in situ en los países de la Unión Europea (UE), es a través de Natura 2000, red ecológica de áreas de conservación creada en el año 1992, la cual comprende dos tipos de áreas que incluyen zonas terrestres y marinas I). **Áreas especiales de conservación-SAC** las cuales se designan de acuerdo con Habitat directive<sup>19</sup> y son seleccionadas a partir de una lista de Sitios de Importancia Colectiva, por sus siglas en ingles SCI, designada por los Estados Miembro<sup>20</sup> y que abarcan las nueve regiones biogeográficas de la Unión Europea. II). **Áreas especiales de protección- SPA** son designadas bajo las directrices de Birds Directive<sup>21</sup>, a partir de una selección de zonas efectuada por los Estados Miembro. (European Environment Agency, 2012). Los ecosistemas más destacados dentro de dicha red son los bosques, abarcando el 50% de la red, mientras que los humedales comprenden el 10% (European Commission, 2011). Adicionalmente se cuenta con The Water Framework Director-WFD, a través del cual se protegen las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas, esto con la finalidad de preservar el ambiente marino como un todo

Para el año 2013, se reportan 26.400 zonas que conforman la red Natura 2000, las cuales comprenden cerca del 18% del territorio de la UE. Su gestión no se basa necesariamente en la regulación y prohibición de actividades al interior de las mismas, por el contrario su gestión se efectúa por medio de la participación y ayuda recíproca, es decir el estado paga por adelantar labores de conservación al interior de las A.P, mientras el beneficiario a su vez contribuye a la implementación de acciones sostenibles. El modelo priorizado para permitir el acceso y participación es la contratación de asociaciones, organizaciones y/o agricultores cuyas funciones y tipo de servicio a prestar son definidas por el Estado en el

---

<sup>19</sup> Directiva creada en el año 1992 y que tiene como objeto final la conservación, protección y mejora de hábitats naturales y semi naturales de interés comunitario, que por sus características desempeñan un rol fundamental dentro del ciclo ecológico y de especies de fauna y flora de interés comunitarios, y representan algún tipo de valor.

<sup>20</sup> Los Estados miembro representativos son: Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, Rumania, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suiza, Reino Unido, Holanda.

<sup>21</sup> Directiva creada desde 1979, a través del cual se implementa todo un plan integral para la protección de las diferentes especies de aves silvestres.

marco de un modelo de buenas prácticas agrícolas y medio ambientales, para lo cual se celebran dos tipos de contratos. El primero hace referencia a los contratos celebrados en tierras agrícolas llamado contrato de Medidas Agroambientales Territorializadas-MAETER por medio del cual se deben implementar medidas de manejo para la ejecución de agricultura sostenible dentro de los espacios Natura 2000 y con una remuneración realizada por el Centro Nacional para el desarrollo de las estructuras agrícolas-CNASEA. El segundo tipo de contrato es gestionado directamente por el Estado y financiado por el Ministerio de Medio Ambiente

Actualmente los Estados Miembros son los responsables de aportar la mayor parte de los recursos requeridos para el sostenimiento anual de Natura 2000 el cual se ha estimado en 5,8 billones de euros, sin embargo teniendo en cuenta que dicho sostenimiento significa el aporte de gran cantidad de dinero por parte de los estados especialmente para aquellos que abarcan mayor biodiversidad, mediante el artículo ocho del Habitat Directive se estableció la necesidad de contar con medidas de conservación para la co-financiación de Natura 2000, para lo cual se han creado instrumentos y fondos:

**Política agrícola común-CAP.** La cual tiene como objetivo destinar recursos para promover medidas de manejo ambiental obligatorias dentro de las actividades agrícolas productivas, encaminadas a la protección de la biodiversidad.

**Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural-EAFRD.** Su objetivo es financiar programas de desarrollo rural al interior de las A.P, apoyando y acompañando agricultores y silvicultores en el desarrollo de actividades agroambientales y agroforestales, con la finalidad de asegurar un manejo sostenible de los recursos naturales, contribuir a las acciones de cambio climático y alcanzar un desarrollo económico rural y comunitario, mientras se fomenta la competitividad del agro.

**Fondo Europeo para el Desarrollo Regional:** una de sus finalidades es la inversión para la protección y restauración del suelo y de la biodiversidad, además de la promoción y fomento de los servicios eco sistémicos ofrecidos por los ecosistemas de las A.P de Natura 2000.

**Fondo de cohesión.** Entre sus objetivos específicos con Natura 2000, la inversión para el fortalecimiento institucional de las autoridades públicas, la implementación de proyectos para la adaptación al cambio climático de los ecosistemas y la ejecución de proyectos sostenibles para la disminución de las emisiones de carbono, figuran como temas prioritarios articulados a la gestión de Natura 2000.

**Fondo Europeo Marítimo y Pesquero-EMFF.** Creado con la finalidad de financiar programas para el desarrollo de conocimientos, capacidades, tecnologías y habilidades, para la implementación de una acuicultura basada en acciones ambientalmente sostenibles, de uso eficiente de los recursos y en pro de la conservación de los ecosistemas. Es un fondo destinado para proveer oportunidades que puedan contribuir con el manejo sostenible de los ecosistemas marinos.

**Fondo Social Europeo-ESF.** Cuya finalidad es invertir en educación, entrenamientos, fortalecimiento de las capacidades de las autoridades públicas y grupos de interés en la administración y gestión pública, con la finalidad de canalizar habilidades y crear nuevos empleos en el sector ambiental, lo que a su vez puede contribuir a mejorar la capacidad en la gestión de Natura 2000.

**LIFE +.** Su gestión e inversión de recursos se ha dividido en dos programas el primero para el ambiente que incluye proyectos para la conservación de la biodiversidad, gobernanza, uso eficiente de recursos naturales y el segundo para las acciones frente al cambio climático que incluye proyectos para la adaptación al cambio climático, riesgos y mitigación.

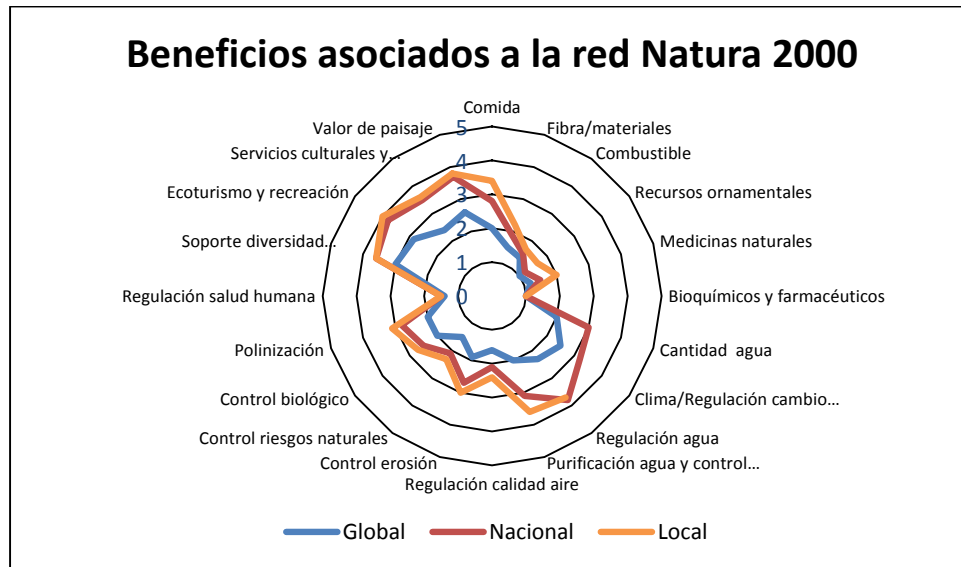
A pesar de dichas iniciativas el tema de la financiación de Natura 2000, ha sido un tema de gran preocupación entre los Estados miembros. Razón por la cual se crea la European Commission, encargada de establecer los parámetros y acciones encaminadas a la gestión financiera de Natura 2000, quien señaló que para la identificación de mecanismos de financiación era prioritario entender la real importancia de las A.P. Por lo que se adelantaron acciones en la identificación de los costos de inversión necesarios para el sostenimiento de Natura 2000 y una valoración económica de los beneficios de Natura 2000, como ejercicio para evidenciar los costos-beneficios. Esto se logró a través de la determinación del valor económico de los beneficios proporcionados por el turismo, la recreación y el empleo en relación con Natura 2000 y de la estimación del valor económico total de los cambios en los servicios de los ecosistemas como resultado de la adopción de medidas de conservación en los lugares Natura 2000. (European Commission, 2014).

De acuerdo con la valoración global de Natura 2000, se estimó que los beneficios monetarios que esta otorga, se encuentran entre los 200 y 300 billones de euros al año, esto si se tiene en cuenta que anualmente se reciben entre 1,2 y 2,2 billones anuales de visitantes que disfrutan de los beneficios recreacionales y que a su vez representan entre 5 y 9 billones de euros al año. Adicionalmente se estima que en Europa, alrededor de 4,4 millones de empleos y 405 mil millones de euros en negocios anuales, dependen directamente de la conservación de los ecosistemas los cuales en su mayoría se encuentran dentro de la red Natura 2000. A su vez se demostró que Natura 2000 se ha establecido como un eje importante para la contribución de las economías locales a través del turismo, ya que dicha actividad demanda personal de tiempo completo, reportando para el año 2008 un total de 13 millones de empleados (European Commission, 2013).

Con relación a la provisión, purificación y regulación del agua, se efectuó valoración por el método de valor de transferencia de beneficios, en ciudades como Madrid, Berlín y Oslo, y se pudo determinar que por purificación del agua se pueden obtener beneficios económicos entre 7 y 16 millones de euros, mientras que por provisión de agua entre 12 y 91 millones de euros por ciudad. (Institute for European Environmental Policy - IEEP, 2011).

Una vez Identificados y comprendidos los beneficios económicos que trae consigo la existencia de Natura 2000, se efectuó el análisis de costo beneficio a partir de la realización de encuestas a los Estados miembro, ONG's, stakeholders, investigadores y academia y se pudo determinar que en promedio se requiere una inversión anual de 63 euros por hectárea, más se resalta el hecho de que dicha inversión no es comparable con la cantidad de beneficios económicos y ambientales derivados de esta, donde los servicios de regulación, culturales, eco turísticos, de recreación y de control de contaminación, fueron identificados como los servicios más relevantes, tanto a nivel nacional como regional ( figura 4-2) . Lo que lleva a la comisión a concluir que deben mantenerse y consolidarse los fondos para la gestión y financiación de Natura 2000 y a identificar que los principales obstáculos encontrados para la financiación de Natura 2000, radican en la deficiencia en la planeación, falta de priorización de requerimientos y el desconocimiento de los beneficios socio económicos (European Commission, 2011)

**Figura 4-2:** Valoración económica de los beneficios asociados a la red natura 2000



Tomado de: IEEP. Costs and Socio-Economic Benefits associated with the Natura 2000 Network

De lo anterior entonces, se puede decir que aun cuando también se está en la búsqueda de soluciones que garanticen la sostenibilidad financiera de las A.P, se ha avanzado en el sentido de establecer las necesidades, identificar los beneficios y consolidar fondos encaminados a la gestión.

### 4.3.2 La financiación de las A.P en Norte América

Estados Unidos, se posiciona como país pionero en el tema de conservación por declarar el primer parque en el mundo, el Parque Nacional de Yellowstone en el año de 1879.

El país cuenta con diferentes sistemas de protección bajo los cuales se encuentra enmarcada la gestión de las A.P, reposando la responsabilidad sobre el gobierno nacional, estatal o local, dependiendo de la declaración y administración de cada una de las A.P; las cuales se declaran bajo diferentes categorías de acuerdo con sus características. A nivel nacional, se cuenta principalmente con cuatro sistemas:

**Sistema de Parques Nacionales.** Gestionado por el Servicio Nacional de Parques, NPS por sus siglas en inglés, el cual es una dependencia del departamento del interior, y que además es encargado de ayudar con la administración de las Áreas Patrimonio Nacional, Paisajes Históricos Nacionales, Senderos Nacionales y Ríos Nacionales. Para el año de 2008, contaba con cerca de 34 millones de hectáreas protegidas, distribuidas en 401 unidades, entre las que se destacan 124 zonas o sitios históricos, 78 monumentos nacionales, 59 parques nacionales, 25 parques militares. El presupuesto con el que cuenta el NPS, es asignado por el departamento del interior, no obstante para el año 2012, el NPS contaba con cerca de 600 concesiones en más de 120 sitios, con el fin de proveer servicios turísticos, de alimentación, alojamiento, entre otros, generando empleos e ingresos económicos para las A.P. Por su parte los cobros por entradas a las A.P los cuales varían entre cinco y 25 dólares, son destinados para la mejora y adecuación en la prestación de los servicios para los visitantes (National Park Service, 2014).

Como iniciativas para el buen desempeño del NPS y cumplimiento de las metas establecidas, se priorizan algunas actividades para la distribución del presupuesto anual asignado por el Departamento del Interior. Uno de los programas instaurados se basa en la inclusión de los jóvenes herederos de los espacios culturales y naturales, dentro de la gestión de las A.P a través de oportunidades académicas y de servicios voluntarios, esto argumentado en el hecho de que se debe crear un vínculo entre el joven y la naturaleza, generando consciencia y ética para proteger el ambiente. Por otro lado y en respuesta al cambio climático, el departamento de justicia en conjunto con algunas agencias federales, estados, comunidades, trabajan en la identificación de zonas y recursos en estado de vulnerabilidad con el fin de implementar estrategias encaminadas a la mitigación del riesgo por efecto del cambio climático. Adicionalmente se cuenta con el proyecto para reducir el costos de inversión, a través de la mejora en tecnología e implementación de herramientas dentro de los proyectos (National Park Service, 2014).

Con el fin de priorizar necesidades y distribución del presupuesto, el NPS adelanta actualmente estudios para evaluar el riesgo al que están expuestas las A.P por el cambio climático, y lograr establecer su vulnerabilidad y relevancia, para desarrollar e implementar medidas encaminadas al logro de los objetivos de conservación. Una vez evaluada su vulnerabilidad, se otorga ayuda para el desarrollo e implementación de medidas de adaptación o mitigación. (The United States Department of the Interior, 2013)

**Sistema de Conservación de Paisajes Naturales.** La gestión de dicho sistema es efectuada por Bureau of Land Management-BLM, que de igual manera hace parte del departamento del interior. Con cerca de 11 millones de hectáreas protegidas, el sistema incluye 878 A.P nacionales, entre las que se distinguen categorías como Monumentos Nacionales, Áreas de Conservación Nacional, Áreas de desierto, Caminos históricos. Para el caso de las Áreas de Conservación el sistema tiene a su cargo 21 zonas que abarcan cerca de 1,6 millones de hectáreas. La política de BLM requiere que las áreas que se encuentran bajo su jurisdicción sean destinadas para diferentes usos como desarrollo energético y de minería, pastoreo y recreación, a su vez protegiendo las riquezas culturales, ambientales e históricas y como dentro de las zonas de BLM se encuentran establecidas cerca de 22 millones de personas, ha sido de gran necesidad el trabajo conjunto pues de otra manera es imposible lograr los objetivos de conservación. (Bureau of Land Management, 2002). De acuerdo con el presupuesto fijado para el año 2015, se propone la creación de una fundación sin ánimo de lucro, encaminada a la protección y restauración de los recursos naturales, culturales e históricos. Para el año 2014, se destinaron 3,5 millones de dólares, mientras que para el año 2015 se planea destinar 1,3 millones más, para la ejecución de programas e instauración de asociaciones juveniles, con el fin de generar oportunidades de empleo y de formación académica encaminadas a la gestión de la conservación. (Bureau of Land Management, 2014)

**Sistema de Bosques Nacionales.** Sistema que hace parte del departamento de agricultura, encargada de gestionar bosques y praderas en el ámbito nacional. Sus áreas abarcan cerca del 8.5% del territorio nacional, contando a la fecha con 155 bosques y 20 praderas nacionales con importancia ambiental, social y económica para el país.

El sistema cuenta con un centro de investigación el cual brinda apoyo técnico y financiero a agencias forestales públicas y privadas, con el fin de identificar las estrategias que puedan generar beneficios a través de la protección y manejo sostenible de los recursos. A su vez el sistema trabaja en conjunto con los gobiernos estatales y locales y con el sector privado para el manejo, protección y desarrollo de sistemas forestales, además a través



de la creación de agencias se vinculan, capacitan y promueven las personas vinculadas a estas. También trabaja en conjunto con agencias internacionales y ONG's, para la formulación de políticas, apoyo y acompañamiento a las comunidades para el manejo y restauración de los bosques. Dentro de los usos comerciales y que derivan ingresos para el sistema se mencionan las actividades asociadas a la recreación como senderismo, pesca y caza controladas, visita a centros de interés cultural y camping, servicios que en su mayoría son prestados por agencias externas o compañías privadas autorizadas, además de extracción maderera controlada, siembra de plantas para venta de follajes decorativos y adornos navideños. (United States Department of Agriculture. Forest Service, 2012)

El año 2013, se centró en la implementación de programas entre los que se pueden destacar:

- **Restauración de paisajes:** el sistema forestal en conjunto con agencias estatales y privadas trabajan en la ejecución de proyectos innovadores, direccionados a la sostenibilidad forestal con el fin de minimizar la fragmentación de bosques y los cambios en el uso del suelo.
- **Legado Forestal:** su objetivo es la adquisición de servidumbres en terrenos que por sus características deben ser protegidos ya que proveen hábitat a especies que se encuentran amenazadas debido a la expansión urbanística, generando a su vez trabajos rurales
- **Adquisición de tierras:** programa encaminado a consolidar un sistema de tierras no forestales alrededor de los bosques nacionales, esto con el fin de proteger los ecosistemas y reducir gastos relacionados con manejo de límites o fronteras minimizando así los impactos negativos que se puedan derivar de una gestión en terrenos limítrofes.
- **Bosques comunitarios y espacio abierto:** su finalidad es la adquisición de bosques comunitarios y otorgamiento de concesiones en zonas que brindan beneficios recreativos, de calidad ambiental y oportunidades de trabajo a las comunidades locales.
- **Educación ambiental:** se cuenta con programas que involucran niños y jóvenes dentro de la gestión y conservación de los bosques, generando a su vez conocimiento y empleo.
- **Sistema de Refugios Salvajes Nacionales.** Sistema gestionado por el Servicio de Pesca y Vida Salvaje, una oficina del departamento del interior y que figura como su principal fuente de ingresos para la gestión. Su función es administrar la red de áreas destinadas para la conservación de la vida salvaje la flora y sus hábitats, así como la recuperación de poblaciones de peces. Dicho sistema abarca más de 560 Refugios Nacionales de Vida Salvaje. Al interior de los refugios se pueden desarrollar diferentes actividades recreativas, educativas y culturales y que a su vez son fuente de ingreso para las mismas (U.S Fish and Wildlife Refuge Service, 2014):
- **Caza:** en algunos refugios es permitida la caza controlada de ciertas especies y en ciertas épocas del año, no obstante dicha actividad es controlada y quien realice esta actividad debe tener licencia. Dicha actividad es supervisada, controlada y regulada por personal profesional experto.
- **Pesca:** más de 270 refugios ofrecen la oportunidad de desarrollar actividades de pesca, la cual es regulada y controlada de acuerdo a las características de cada una de las zonas. Las políticas de regulación se establecen con el fin de asegurar compatibilidad con los propósitos de conservación del refugio y de garantizar un manejo adecuado de los recursos. (Department of the Interior, 2014)

- **Observación:** se cuenta con senderos y plataformas de observación, para el disfrute del paisaje, además se ofrecen servicios de paseos marítimos, se celebra el festival de aves, se conservan zonas históricas.
- **Educación ambiental:** el Sistema impulsa programas de educación ambiental usando los mismos espacios ofrecidos por los refugios, por medio de la vinculación de escuelas locales, grupos comunitarios, de la academia y grupos de investigación, entre otros. Los fondos para adelantar esta actividad específica, provienen de fundaciones y organizaciones sin ánimo de lucro.

#### 4.4. Análisis de las estrategias de financiación implementadas en otros países

El financiamiento de las A.P en términos de cantidad no debe ser el único elemento a considerar, debe hablarse también de calidad de los mismos, es hablar también de fortalecimiento institucional y gubernamental para el manejo efectivo y eficiente de los fondos. No es prudente asumir que países en vías de desarrollo como Colombia que presentan debilidad institucional y de gobernanza, puedan asumir al corto plazo los costos de sostenimiento de las A.P, por lo tanto se hace necesario considerar la diversificación y sostenibilidad.

La identificación y selección de mecanismos financieros no solamente deben enfocarse en opciones convencionales, es importante explorar mecanismos innovadores que puedan aportar al mejoramiento de la situación. Como se acaba de evidenciar los mecanismos de financiamiento además de captar y movilizar recursos, también permiten la transferencia de tecnología y la generación de capacidad para la gestión. Por lo tanto para lograr la sostenibilidad financiera, minimizar los riesgos y reducir la dependencia de las ayudas internacionales y presupuestos del Estado, es importante diversificar los mecanismos.

De acuerdo a lo descrito dentro del presente capítulo, acciones como la valoración económica, evaluación costo beneficio de las A.P y la educación ambiental, son mecanismos que si bien no generan recursos de manera directa para las A.P han logrado en el caso específico de Natura 2000, evidenciar su importancia desde el punto de vista económico y social.

En Latinoamérica se ha avanzado en la implementación de mecanismos que si bien se encuentran encaminados a la conservación de las A.P, también se han concebido como estrategias para la generación de recursos para la financiación de las A.P y para el sustento de las comunidades partícipes de este tipo de proyectos, entre las que se pueden destacar la ejecución de proyectos REDD+, implementación de sistemas productivos sostenibles dentro de las A.P y Fondos de Agua; acciones que pueden replicarse en Colombia una vez se evalúe su viabilidad en todos los aspectos.

En el siguiente capítulo se realizará la descripción de algunos de estos mecanismos y los posibles aspectos y elementos que deben ser necesarios para su planeación y ejecución.

## **5. Capítulo 5. Identificación de algunos mecanismos para la financiación de las A.P.**

La propuesta descrita a continuación, recoge algunos mecanismos que surgen durante la realización de las entrevistas (ver anexo No.1. Entrevistas a expertos) y a partir de búsqueda de aquellas estrategias implementadas en otros países y que han contribuido al sostenimiento de las A.P. A través de dichos mecanismos se podría lograr una sostenibilidad financiera del SPNN, donde se involucran no solo actividades que generan directamente los recursos financieros, si no que se incluyen además acciones a través de las cuales se podría lograr el reconocimiento de la importancia en que radica la existencia y sostenimiento de las A.P, para de esta manera lograr incentivar a los ciudadanos a su contribución activa en el tema de conservación.

En primera instancia se proponen las acciones para el reconocimiento que si bien no contribuyen directamente con el aporte de fondos para la A.P, se establecen como herramientas a través de las cuales se lograría el reconocimiento de la importancia de las A.P, esperando con esto la toma de conciencia por parte de los ciudadanos. Para esto se propone la implementación de una cátedra ambiental y la elaboración de estudios de valoración económica del SPNN.

Como una segunda herramienta para la financiación de las A.P se proponen algunas alternativas por medio de las cuales podría generarse aporte de recursos desde el Estado, para de esta forma garantizar como mínimo el sostenimiento del SPNN en un escenario básico cubriendo de esta manera el déficit existente. Para esto se habla del incremento de los aportes directamente del Estado es decir desde sus PND, así como la destinación de un porcentaje de los recaudos efectuados a través del sistema tributario y por último se habla del aporte desde el ministerio de defensa para las A.P bajo un escenario del posconflicto.

En tercer lugar se propone la implementación de mecanismos novedosos, los cuales se plantean como herramientas alternativas que pueden contribuir a la generación de recursos para el sostenimiento de las A.P.se habla de implementación de proyectos REDD al interior de las A.P, creación de fondos de agua, fondos para la productividad y el programa "Adopta un Parque". Todos estos mecanismos se han planteado a fin de involucrar tanto el sector público como el privado, planteando para este último la generación de incentivos tributarios y el otorgamiento de un ecosello, por su participación y aporte para la ejecución de cualquiera de los cuatro mecanismos aquí planteados.

Finalmente como un cuarto mecanismo para la financiación de las A.P, se ha planteado la generación de recursos desde el sector minero, desde el cual se realizan grandes

afectaciones a los recursos naturales y que tal y como se la ha impuesto a otros sectores, como el eléctrico deben obligarse a otorgar un porcentaje de la inversión para temas ambientales, en este caso concreto para la conservación.

## 5.1. Acciones para el reconocimiento

Aunque el incremento de recursos es una prioridad para garantizar el sostenimiento de las A.P, es importante reconocer que no es el único tema que debe ser considerado, la divulgación y reconocimiento de la importancia de las A.P es un factor determinante para la movilización de recursos, pues el desconocimiento de su importancia y dependencia de los seres humanos, limita el flujo de recursos. Por lo tanto es importante emprender acciones para su reconocimiento.

- **Implementación cátedra ambiental**

Un elemento relevante que puede contribuir a la gestión de las A.P, es el reconocimiento de la importancia en que radica la existencia de las A.P en el mundo y más puntualmente en Colombia, donde a pesar de los procesos y estrategias implementadas hasta hoy en materia de conservación, aún no es claro para muchos el valor de los ecosistemas en el sentido que estos además de albergar biodiversidad otorgan una amplia variedad de bienes y servicios bajo los cuales se sustenta la calidad de vida de sus habitantes.

Durante el segundo Congreso de Áreas Protegidas en Colombia, Brigitte Baptiste, directora del Instituto Alexander Von Humboldt, afirma "No hemos podido convencer a la gente de que estas áreas los llenan de beneficios, les traen bienestar, salud ¿dónde está la educación ambiental? La Unidad de Parques Nacionales requiere tener una jerarquía mayor, no solo para estar más presente en las regiones sino para motivar a que los gobiernos locales incorporen la conservación a sus planes de gestión. Son muchos parques y sus realidades y conflictos también muy distintos. Cada uno deberá idear la manera de asumir la firma de la paz".

Si bien es cierto que la formación de las personas está enfocada en diferentes disciplinas y guiadas hacia diferentes metas, también es cierto que hay algo que une a todos los habitantes del planeta y que nos hace igual de vulnerables y es la considerable dependencia de los servicios ecosistémicos que ofrecen las A.P. Por tanto como un mínimo acto de responsabilidad con las vidas actuales y futuras, se debe tener absoluta claridad que sin la existencia de las A.P cuyo valor radica en que albergan ecosistemas de importancia ecológica, no podremos subsistir y en ese sentido se deben aunar esfuerzos desde todas las disciplinas para trabajar por su reconocimiento y en la medida en que se tenga claridad de la importancia en que radica el tema de la conservación, se estaría formando entonces la conciencia que se requiere para trabajar en una misma dirección. La mayoría de las personas entrevistadas argumentan que el desconocimiento que se tiene sobre que es un A.P y cuáles son los beneficios otorgados por las mismas, es lo que conlleva al olvido de las mismas. Por lo tanto se habla de que deben encontrarse estrategias para que los colombianos reconozcan su importancia y se interesen por el cuidado de las mismas.

Incidir en la formación de personas para que reconozcan los verdaderos valores de los servicios eco sistémicos, es evitar incurrir en errores con impactos irreversibles sobre los ecosistemas.

Es bien sabido que la educación es una herramienta bajo la cual se pueden emprender grandes transformaciones, por lo tanto es importante fortalecer la educación ambiental dentro del país, aun cuando desde el año de 1994 bajo la Ley General de Educación 115, se reglamentó la formación en las instituciones educativas, en diferentes áreas entre las que se encuentra la enseñanza de la protección del medio ambiente, hoy en día no ha sido un tema de trascendencia en el sentido de que no se genera conciencia y alto impacto dentro de los jóvenes. Es así como se puede entonces proponer la implementación de una cátedra ambiental de carácter obligatorio dentro de los colegios y universidades, siendo estas últimas quienes deben asumir aún un compromiso mayor ya que al tener la responsabilidad de formar profesionales, deben hacerse responsables también de formar personas con conciencia ambiental, convencidas de que la conservación y protección del ambiente no solo se limita al discurso basado en la definición de desarrollo sostenible<sup>22</sup>, si no en que se vislumbre la importancia y los beneficios en que se traduce su conservación tanto en términos de calidad de vida como de ahorros monetarios. Así como muy asertivamente hoy en día se cuenta con la cátedra de estudios afro colombianos, reglamentada por Decreto 1122 de 1998 y más recientemente con la cátedra de la paz dentro de las universidades, no es incoherente el hecho de pensar en establecer una cátedra ambiental que conduzca a la enseñanza y conciencia de la importancia que trae consigo el hecho de conservar los ecosistemas y más concretamente aquellos albergados por las A.P.

La cátedra debe instaurarse de carácter obligatorio en correspondencia con los mandatos constitucionales proferidos en el artículo 67 sobre la formación educativa de los colombianos, en el artículo 41 sobre la obligatoriedad del estudio de la constitución y el fomento de las prácticas democráticas y en el artículo 79 sobre el fomento de la educación respecto a la protección de la diversidad y conservación de áreas de importancia ecológica. El pensum de la cátedra deberá ser adaptado por cada una de las instituciones, sin embargo el MADS en conjunto con el SPNN, deben establecer su estructura fundamental. Adicionalmente dentro del artículo 72 de la Ley 115 de 1994, se establece que el Ministerio de Educación en conjunto con las entidades territoriales deben preparar el Plan Nacional de Desarrollo Educativo, por lo tanto dentro de dicho Plan debe tenerse en cuenta la cátedra ambiental como un elemento relevante dentro de su ejecución

- **Valoración económica**

Se ha definido que la valoración económica es un instrumento que permite “poder contar con un indicador de la importancia del medio ambiente en el bienestar social y este indicador debe permitir compararlo con otros componentes del mismo” (Azqueta Oyarzun, 1994). En otras palabras el propósito entonces es proveer un indicador que represente los beneficios ambientales derivados de la conservación de un ecosistema, es decir derivar una unidad común que permita la comparación y clasificación de los ecosistemas basados en el nivel de influencia sobre el bienestar de los humanos (Nunes & Van den Bergh, 2001). A través de la identificación de los valores directos e indirectos derivados de la biodiversidad presente en las A.P, se pueden generar instrumentos para la toma de decisiones, donde se prioricen las necesidades reales y se potencialicen oportunidades.

---

<sup>22</sup> Desarrollo sostenible es “satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos y posibilidades de las futuras generaciones”. Definición formalizada en el documento conocido como Brundlandt y asumida en el principio 3 de la Declaración de Río, en la Cumbre de la Tierra celebrada en el año 1992.

Para el caso concreto del SPNN, durante el año 2014 se adelantó un estudio mediante el cual se pretendió resaltar la importancia de los servicios de regulación y cantidad de agua provista por los PNN de Colombia, a través de la valoración de los servicios ecosistémicos asociados al recurso hídrico provisto por los Parques Nacionales Naturales de Colombia. Esto se logró a partir de la caracterización de la oferta hídrica, donde se identificó que los PNN aportan el 11.3% de la oferta hídrica nacional y las zonas hídricas localizadas dentro de los PNN ofertan para año medio y seco un 25% y 30% adicional de agua respectivamente, en comparación con aquellas zonas hídricas que no se encuentran dentro de un PNN. Así mismo y de acuerdo con el mismo estudio se afirma en términos generales que por cada Km<sup>2</sup> de área protegida existen en promedio 2,3 Mm<sup>3</sup> de agua adicional. Desde el punto de vista de la importancia económica de la oferta hídrica se ha podido identificar que los sectores productivos se benefician sustancialmente de la adicionalidad de agua siendo los sectores, agrícola, energético y doméstico los más beneficiados. Finalmente se destaca, la importancia de los páramos del país, de los cuales menos de la mitad se encuentran dentro de un PNN y que anualmente generan el agua que beneficia a cerca de 25 millones de habitantes (Reyes, 2014)

Así como la conciencia ambiental es de suma importancia en términos de reconocer la importancia vital de la existencia de los ecosistemas, también es importante conocer su valor desde los beneficios económicos. Por lo tanto como otro elemento rescatable a la hora de proponer estrategias, se resalta el ejercicio inicial adelantado por el SPNN y al que puede dársele continuidad para lograr un estudio detallado e integral de todas las A.P del SPNN tal y como lo realizó la U.E para la red Natura 2000. Dicho estudio puede dar cuenta de la importancia de existencia de las mismas, además hablando en términos monetarios el país puede identificar y establecer la cantidad de dinero que puede ahorrar dada la existencia de las mismas, en cuanto a los gastos en que se debe incurrir para la obtención de recursos y su calidad en el caso en que dichas A.P no existieran. A su vez puede entonces hacerse un balance costo beneficio, para así lograr entender la importancia de las mismas.

Las personas entrevistadas, valoraron y aprobaron la propuesta de efectuar una valoración económica de las A.P del SPNN ya que para ellos es claro que esto impulsaría el reconocimiento y el valor de las mismas. No obstante en su mayoría aclaran que debe ser un proceso completo, donde realmente se demuestre el valor de las A.P y la cantidad de dinero que se pueden ahorrar las ciudades en la implementación de sistemas artificiales para los tratamientos, por ejemplo de agua, debido a la existencia de sistemas naturales retenedores de sedimentos.

Como una fase inicial encaminada al fortalecimiento de la gestión de las A.P, se propone la valoración de los principales servicios ecosistémicos de uso y de no uso, es decir se propone la valoración de aquellos principales servicios de regulación, aprovisionamiento, soporte y cultura. Tal como lo ha efectuado Red Natura, el sistema de A.P de la UE, debe adelantarse una valoración en términos de aportes y beneficios por otorgamiento de servicios como aire limpio, regulación del clima, control biológico, oferta de alimentos, materias primas, medicinas y recreación.

## 5.2. Aportes gubernamentales

Incentivar y promover la protección y conservación del ambiente se constituye una obligación inexcusable de los gobiernos, dada su incidencia directa en la calidad de vida

de los seres humanos. Entre los mecanismos existentes para implantar medidas de protección o restricciones se destaca el gasto público directo y/o a través de la concesión de beneficios fiscales.

A continuación se plantean algunos escenarios para el recaudo de recursos para contribuir al sostenimiento del SPNN, de los cuales no todos necesariamente deben ser implementados, pero la ejecución de uno o dos de dichas propuestas de manera paralela podría no solo contribuir a la financiación de las A.P del ámbito nacional, sino también a las A.P que hacen parte del SINAP y pertenecen al ámbito regional o local.

### **Incremento de la adjudicación presupuestal del Estado para la conservación.**

Se ha recomendado a nivel internacional, que el sector ambiental para los países en vía de desarrollo, deben tener una participación en el PIB entre el 1.4% y 3%, para tener una gestión medianamente satisfactoria (Patrimonio Natural , 2007). Durante los últimos 15 años la asignación presupuestal para el sector ambiente no ha superado el 0.3% del PIB nacional y desde los planes nacionales desarrollo hacia el sector, específicamente hacia la UAESPNN su participación no supera el 0,01% del PIB.<sup>23</sup>

De acuerdo con las cifras evidenciadas en los capítulos anteriores, se ha encontrado que los aportes recibidos por cooperación internacional casi que igualan los recursos otorgados por el Estado para la conservación de la biodiversidad y las A.P, lo que evidencia una gran dependencia de este tipo de recursos. En este sentido es pertinente aclarar que el Estado debe tomar responsabilidad de sus recursos naturales, no debe continuar agigantando la dependencia que se tiene por la cooperación internacional, pues también se juega la soberanía a derecho de decisión sobre su propia riqueza.

En 2014 durante el Segundo Congreso de Áreas Protegidas en Colombia el SPNN presentó la Estrategia de Sostenibilidad Financiera de Parques Nacionales Naturales de Colombia mediante el cual realizó un análisis de la brecha financiera del SPNN, donde se compararon los recursos disponibles actuales, con las necesidades de recursos. De acuerdo con esto el SPNN recibe en promedio \$56.787 millones de pesos, de los cuales aproximadamente el 80% es aportado por el Estado. Considerando los ingresos o disponibilidad de recursos y los requerimientos o necesidades se establecieron tres escenarios<sup>24</sup>, un escenario inicial, un escenario básico y uno básico mejorado. De acuerdo con esto se requieren en el escenario Inicial de \$89.340,3 millones anuales; en el escenario Básico de \$332.587 millones anuales y en el escenario Básico Mejorado de \$479.942,6 millones al año.

---

<sup>23</sup> Datos tomados del PIB anual reportado por el Banco de la república y de las asignaciones presupuestales para el MADS y la UAESPNN reportadas por cada una de las entidades.

<sup>24</sup> **Escenario inicial estimado:** incluye los rubros con ejecuciones presupuestales para la vigencia 2012, complementados con la estimación de montos de los promedios de ejecuciones (para las AP - Direcciones Territoriales) necesarios para la gestión

**El escenario básico:** incluye rubros de gastos (fijos/variables) definidos en el marco de los mecanismos de gestión de los planes de manejo de las áreas protegidas, ajustados mediante el Factor de Requerimientos.

**El escenario Básico Mejorado:** corresponde al escenario Básico más otros rubros definidos en el marco de los planes estratégicos de las instituciones que administran AP, que tengan en cuenta los objetivos del Convenio de Diversidad Biológica.

Basados en un escenario básico donde los requerimientos anuales son de \$332.587 millones, bajo el cual se busca cubrir los costos de implementación de los Planes de Manejo enfocados en la prevención del deterioro de la biodiversidad, y teniendo en cuenta que los aportes desde los PND hacia el SPNN no han superado el 0.02% del total de recursos durante los últimos 15 años, se podría hablar de un incremento aproximadamente del 0.2% de aporte desde los PND hacia el SPNN. Tal y como se evidencia en la tabla 5-1, un incremento de dicho porcentaje lograría alcanzar a cubrir las necesidades en el escenario básico del SPNN, ya que se cubrirían las necesidades básicas requeridas para la administración, costos de operación, coordinación e implementación de los Planes de Manejo. Para el caso del escenario básico mejorado, donde se contempla la implementación de acciones orientadas a optimizar las iniciativas de conservación, se complementarían los gastos a través de la implementación de los mecanismos innovadores planteados en el numeral 5.3.

**Tabla 5-1:** Aproximación a un escenario básico con aportes del 0.5 de los PND

<b>Año</b>	<b>Presupuesto anual PND</b>	<b>Aportes del 0,5% de los PND hacia SPNN</b>
2009	\$ 140.494.647	\$ 280.989,29
2010	\$ 148.292.623	\$ 296.585,25
2011	\$ 147.255.253	\$ 294.510,51
2012	\$ 165.276.318	\$ 330.552,64
2013	\$ 185.524.634	\$ 371.049,27

Fuente: elaboración propia a partir de los presupuestos de los PND.  
Valores dados en millones de pesos corrientes.

En comparación con otros países, con relación a la asignación de recursos por hectárea de A.P, Colombia presenta una asignación baja. Para el caso de México se estima una inversión por hectárea de cerca de \$8.000 anuales, para Costa Rica la asignación es un poco más de \$24.000, mientras que para Estados Unidos es de más de \$200.000 pesos (Reyes, 2014). Basados en este escenario y bajo la propuesta de un incremento del 0.2% anual de los PND para el SPNN, se hablaría de pasar de una asignación anual de un poco menos de \$4.000 pesos a una asignación de cerca de \$22.000 pesos, valor que estaría cercano a las asignaciones realizadas por Costa Rica, país que ha presentado avances importantes con relación a las acciones de conservación.

Incrementar el porcentaje de asignación de recursos para el SPNN directamente desde los PND, no es una cuestión simple pues esto implica disminuir porcentajes de asignación para otros sectores, sin embargo cabe preguntarse si el país es consciente aún de la importancia en que radica la conservación de las A.P.

Desde el año 2011, Colombia solicitó de manera voluntaria ser parte de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OECD por sus siglas en inglés, cuya misión es promover políticas para mejorar el bienestar ambiental, social y económico de países a partir de experiencias exitosas aplicadas en otros países (OECD, 2015). El proceso de admisión, inicia con una evaluación formal de los avances que presenta Colombia en temas como la educación, el medio ambiente, el empleo, el sistema tributario, el sistema pensional, el sistema de justicia, la innovación (OECD, 2013). Para avanzar en el proceso, el País debe seguir algunas recomendaciones; para el caso puntal del tema



ambiental, la OECD emitió el informe de *Evaluaciones del Desempeño Ambiental: Colombia 2014*, en el cual se presentan algunas recomendaciones en la materia, entre las que se resaltan el hecho de que en Colombia se deba “Promover un mayor uso de los impuestos ambientales y eliminar gradualmente los subsidios y las exenciones tributarias perjudiciales para el medio ambiente, mitigando al mismo tiempo cualquier efecto negativo sobre los grupos pobres y vulnerables”, además de que se recomendó con relación a la expansión del Sistema de Áreas Protegidas, entre otras acciones “(...) continuar fortaleciendo las instituciones y las capacidades de gestión y aumentar el financiamiento. Al respecto, hay espacio para extender el uso de instrumentos económicos” (OECD/ECLAC, 2014). Adicionalmente dentro del mismo informe se ha dicho que “En 2011, los impuestos relacionados con el medio ambiente representaban el 0,7% del PIB y el 3,7% de los ingresos fiscales totales, muy por debajo de los promedios de la OCDE correspondientes”

El proceso de reestructuración y gestión del Estado, para su aceptación dentro de la OCDE es un proceso favorecedor para el impulso y financiación de las A.P, razón por la cual se trae a colación este hecho relevante para Colombia. Es decir, bajo la recomendación de incrementar los impuestos para el ambiente, el incremento en la adjudicación de recursos para las A.P y la implementación de recaudos por medio del sistema tributario pueden ser soportados como estrategias que se acogen a dicha recomendación.

### **Adjudicación por recaudo del sistema tributario del país**

La Constitución política de Colombia, en su artículo 95 establece como deber y obligación de los colombianos el “contribuir al financiamiento e inversiones del Estado, dentro de los conceptos de justicia y equidad”, siendo el sistema tributario bajo el cual se establecen los elementos obligatorios. De acuerdo con los tipos de tributos establecidos dentro del Estatuto tributario Nacional, se cuenta con dos tipos de impuesto:

**Los impuestos directos:** impuesto al patrimonio, impuesto sobre la renta y complementarios, impuesto de industria y comercio, impuesto predial.

**Los impuestos indirectos:** impuesto a las ventas-IVA, gravamen a los movimientos financieros, impuesto de timbre, impuesto de registro.

De acuerdo con lo anterior, a continuación se describen dos de los impuestos existentes y se analiza su pertinencia en cuanto a su destinación para temas de conservación. Sin embargo, debe aclararse que definir y sustentar un tributo ambiental, no es un proceso fácil debido a las consecuencias directas e indirectas que este trae sobre la economía, como las repercusiones negativas en algunas actividades generadoras de rentas, además de los rechazos desde el sector político razón por la cual se deben crear además mecanismos de negociación. Por lo tanto, este proceso no solo se trata de establecer porcentajes de adjudicación del recaudo de ciertos impuestos y destinarlos para el SPNN, se trata también que en un proceso paralelo o quizás anticipado se inicien acciones desde el mismo Estado para el reconocimiento de las A.P, pues es importante llegar al punto en que sea tal el reconocimiento y la claridad que se tenga de los beneficios otorgados por las A.P, que hablar del incremento de las asignaciones presupuestales para las A.P o de la destinación de un porcentaje de un impuesto para las mismas o tal vez de la creación de un impuesto nuevo para estas, sea aceptado con la plena convicción de que son las medidas acertadas para asegurar calidad de vida; es por esto que la educación ambiental no debe ser un proceso desligado de la implementación de mecanismos para la financiación.

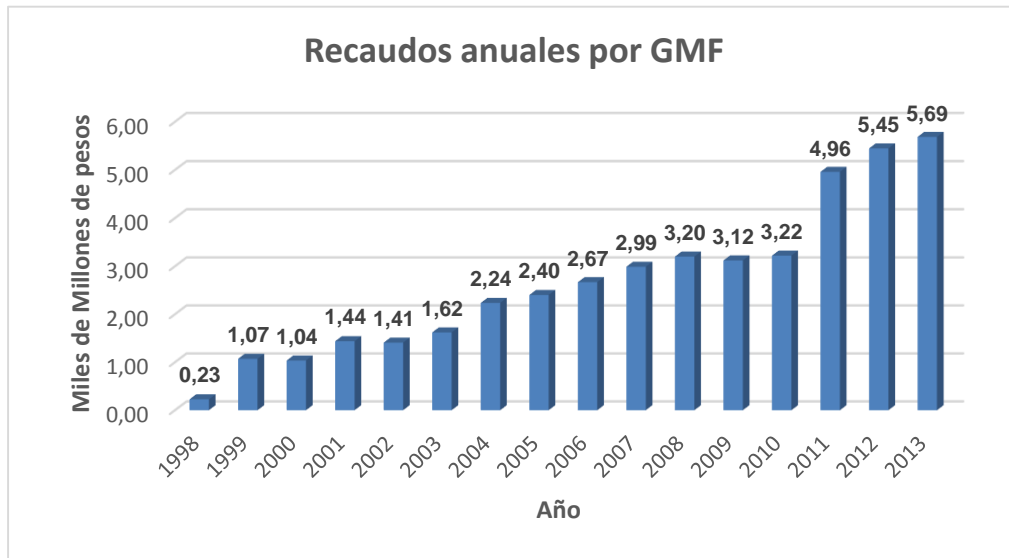
### **a. Gravamen a los movimientos financieros**

De acuerdo con el artículo 251 de las Constitución Nacional, el Presidente de la república podrá declarar Estado de emergencia, cuando se presenten hechos que perturben o amenacen el orden económico, social y ecológico del país. En noviembre del año 1998 el Presidente en uso de sus facultades, declara Estado de emergencia económica y social, dada la crisis generalizada del sector financiero y bajo dichas circunstancias se reglamentan mediante el decreto 2331 del mismo año, medidas encaminadas a financiar programas de alivio a los deudores hipotecarios y a fortalecer los bancos públicos y las cooperativas financieras, a través de la creación de mecanismos financieros e institucionales, en concordancia con lo estipulado en el mismo artículo de la Constitución Nacional donde se lee que bajo los decretos de emergencia se pueden establecer, con carácter transitorio, nuevos tributos o modificar los existentes. Y es dentro de los mecanismos de financiación de las medidas de emergencia para “preservar la estabilidad y solvencia del sistema”, que se establece una contribución temporal del dos por mil sobre las transacciones financieras que impliquen el retiro de fondos de las cuentas corrientes y de ahorro de bancos y otro tipo de intermediarios. Medida que se tenía prevista solo hasta finalizar el año 1999, no obstante dado el surgimiento de hechos inesperados como la afectación especialmente de la zona del eje cafetero ante la ocurrencia de un desastre natural, se declara nuevamente Estado de emergencia económica, social y ecológica, con el fin de lograr la consecución de los recursos financieros necesarios para la reconstrucción de la zona, extendiéndose el gravamen hasta finales de 2000. Para ese momento, por medio del decreto 633 de diciembre de 2000, se realiza una reforma al estatuto tributario nacional y se crea como un nuevo impuesto permanente el gravamen a los movimientos financieros, con una tarifa del tres por mil, destinados para atender gastos de funcionamiento e inversión del Estado, sin embargo para los meses de enero y febrero de 2001 dos de los tres puntos se destinaron para la reconstrucción del eje cafetero (Valero Varela & Sierra Reyes, 2007). Dicha tarifa no fue permanente ya que a partir del año 2003 se incrementa al 4 por mil y dada la ola invernal presentada en el país durante los años 2010 y 2011, se destinó el 25% del recaudo total durante los años de 2012 y 2013 para atender los damnificados. Finalmente y de acuerdo con la ley 1694 de 2013 el gravamen a los movimientos financieros se ha extendido hasta el año 2018, momento para el cual se supone este ya habrá desaparecido. La desaparición de dicho impuesto se realizará de manera paulatina bajando para el año 2015 al 2 por mil y para el periodo comprendido entre 2016-2017 será del 1 por mil.

El GMF se ha empleado desde su surgimiento como una estrategia para solventar el presupuesto de los PND anuales, hecho que ha generado controversia dentro de los diferentes campos de acción. En primera instancia la banca viene argumentando que no es beneficioso para el sector ya que el aumento en el costo de la transacción debido al impuesto, reduce las operaciones al corto plazo, además un aumento en el costo de uso de capital solo genera entre los usuarios preferencia por otros instrumentos financieros que no son objeto del gravamen (Lozano & Ramos, 2000), sin embargo Augusto Londoño presidente de Bancolombia en Manizales argumenta que aun cuando se reduce el manejo de la masa monetaria del país, también resulta ser beneficioso en el sentido que impulsa y financia proyectos e infraestructura en el país (La Patria, 2013). Hecho que se ratifica durante el año en curso, ya que se inicia la distribución de los recursos recaudados por el GMF, a través del otorgamiento de un poco más de un billón de pesos al sector agropecuario para su fortalecimiento. (Revista Dinero, 2014)

Por otro lado y de acuerdo con la figura 5-1, el recaudo por el GMF desde sus inicios en el año 1998, ha presentado un crecimiento exponencial constante, si embargo de acuerdo con el estimado estipulado dentro de la ley 1694 de 2013, se supone una tendencia a la baja a partir del 2015, es decir un descenso de los recursos, situación que estaría directamente relacionada con la disminución paulatina del cobro de la tarifa. No obstante, a partir de 2015 dichos recursos serían destinados en gran parte para continuar el fortalecimiento del agro en cumplimiento de los compromisos adquiridos durante el paro agrario presentado en 2013.

**Figura 5-1:** Recaudo anual por Gravamen a los Movimientos Financieros.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de los informes de rendición de cuentas anuales de la DIAN. Valores dados en billones de pesos.

Dado lo anteriormente expuesto donde se evidencia el hecho de que en varias ocasiones parte del GMF, se ha destinado para financiar sectores específicos, rescatando sectores como la banca y en concordancia con las necesidades y prioridades del momento, sería racional pensar en destinar parte del recaudo anual de este impuesto al fortalecimiento del SPNN, en el sentido de que este dinero puede destinarse al fortalecimiento, implementación y desarrollo de actividades sostenibles al interior de las A.P, pues el sector ambiental ha sido un sector que ha sufrido dificultades para llevar a cabo su gestión por factores como la deficiencia de recursos, entre otros. Más específicamente mediante dicho recaudo se estaría apuntando a la conservación de la biodiversidad que ostenta el país pero que no dimensiona respecto a sus beneficios.

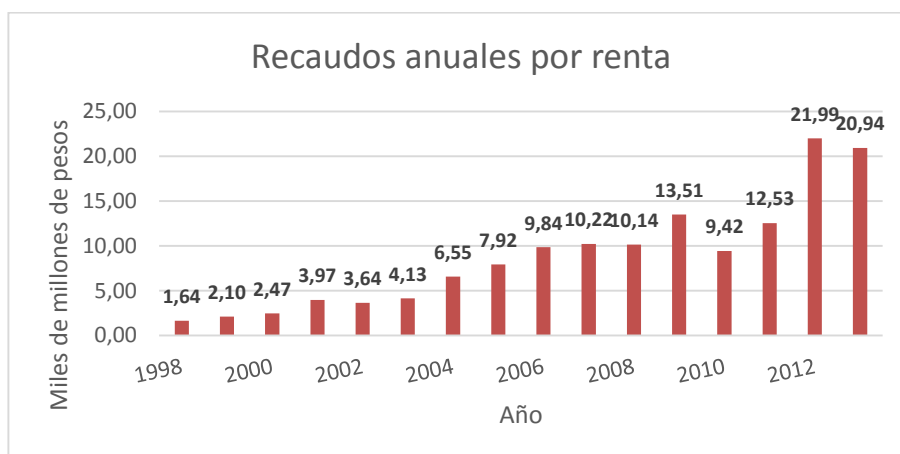
Basados en la planificación del Estado de desmontar paulatinamente dicho impuesto para el año 2018, se plantea su permanencia a partir del mismo año con un recaudo aproximado del 0,3 por mil para su aporte al SPNN, lo que significaría un recaudo anual de un poco más de \$400.000 millones de pesos teniendo en cuenta el recaudo promedio de los últimos cuatro años, cifra que superaría el escenario básico planteado por el SPNN. No obstante dicho recaudo se plantea en un horizonte máximo de diez años, momento para el cual se supondría el mejoramiento de la gestión, eficiencia en manejo y distribución de recursos y puesta en marcha de los mecanismos innovadores cuya finalidad entre otras, es aportar a

la financiación de las A.P. Al momento de culminar este periodo de tiempo, el recaudo por GMF puede dirigirse hacia otros sectores necesitados o se puede efectuar su desmonte definitivo.

### b. Adjudicación porcentaje recursos obtenidos por declaraciones de renta

La declaración sobre el impuesto a la renta y complementarios dentro del Estatuto tributario Colombiano, establecía dentro de su artículo 593 la obligación de los asalariados cuyos ingresos superaran 4.073 UVT<sup>25</sup>, a pagar impuesto sobre la renta, es decir cuyos ingresos fueran de un poco más de 100 millones de pesos en promedio. Sin embargo para diciembre del año 2013, se expide el decreto 2972, modificado por el decreto 214 del mismo año, bajo el cual se establece con la relación a los asalariados su obligación a declarar renta toda vez que sus ingresos anuales durante el año 2013, superaran las 1400 UVT, es decir cuando los ingresos fueran iguales o superiores a \$37´577.000. De acuerdo con la DIAN, en 2014 más de un millón de colombianos debieron declarar renta, adicional a los más de 2 millones de colombianos declarantes, no obstante, no todos los declarantes deben pagar el impuesto, aproximadamente solo lo hacen, cerca del 35-40% de los declarantes.

**Figura 5-2:** Recaudos anuales por declaraciones de renta.



Fuente: Tomado de la DIAN. Ingresos Tributarios Administrados por la Dian 1970-2014p. Valores dados en billones de pesos.

De acuerdo con la figura 5-2, puede evidenciarse que los años 2012 y 2013, el recaudo por declaraciones de renta fue de un poco más de \$20 billones de pesos, y con tendencia a aumentar de acuerdo con la nueva reforma tributaria.

Si bien los dineros recaudados por impuestos tienen múltiples destinaciones, podría hablarse de la canalización de un porcentaje de los recursos captados por este impuesto, como otra alternativa de recaudo de recursos para la conservación, específicamente para el sostenimiento de las A.P del SPNN.

Para los años 2012 y 2013 el recaudo promedio fue de \$21,4 billones de pesos. Basados en esta cifra y teniendo en cuenta que el recaudo para los siguientes años incrementará,

<sup>25</sup> Unidad de Valor Tributario: el valor de la unidad varía año a año según lo establezca el Estado.

se puede hablar de destinar entre el 1,5% y el 2% de los montos anuales para la financiación del SPNN, lo que significaría el aporte de entre \$320.000 y \$420.000 millones de pesos, logrando de esta manera cubrir más de los recursos presupuestados para el escenario básico.

### **Destinación de un porcentaje del presupuesto del Ministerio de defensa para las A.P**

Durante los últimos cuatro años, el ministerio de defensa ha recibido en promedio \$11,7 billones para sus gastos de funcionamiento, inversión y demás<sup>26</sup>.

Adicionalmente según el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), durante el periodo comprendido entre 2008-2013, la asignación de recursos para gastos militares<sup>27</sup>, representó en promedio un 14,5% del total del presupuesto general de la nación anual, cifra que se encuentra no muy distante de los promedios invertidos por los países del oriente (BIRF-AIF, 2013). Para el año 2013, dicho instituto ubicó a Colombia como el cuarto país en América Latina con mayor inversión en seguridad y defensa, estando por encima en su orden Paraguay, Honduras y Nicaragua, hecho que para países en desarrollo puede deberse a su crecimiento económico, a una respuesta a las necesidades de seguridad o a un derroche de recursos (BIRF-AIF, 2013).

En Colombia se habla de más de 60 años de historia del conflicto, razón por la cual se han debido fortalecer las fuerzas militares con el aumento de hombres e inversión en inteligencia y armamento. Cuando se concentran los esfuerzos de un gobierno para el fortalecimiento de la defensa o la maquinaria militar, inevitablemente se le está restando importancia a los demás sectores y se les está otorgando menores recursos de los que deberían ser (Molina Vargas, 2014).

Hablar de un posible acuerdo de paz, es hablar de un desarrollo económico del país debido al posible ingreso de inversionistas y a la apertura de nuevos tratados de comercio (Molina Vargas, 2014). Por lo tanto, el país debe comenzar a trabajar en el fortalecimiento de otros sectores, en resarcir algunos de los daños causados por la guerra, y en cubrir de alguna manera aquellas heridas y cicatrices dejadas por una guerra que ha patrocinado el mismo gobierno. Esto no quiere decir que la inversión para las fuerzas militares se suspenda y además no quiere decir que estas se debilitarán, lo que quiere decir es que se deben tornar las miradas hacia aquellos sectores que requieren su atención, como salud, educación y ambiente.

Históricamente los conflictos armados en el mundo repercuten ampliamente en la sociedad, la vida silvestre y en las áreas protegidas, trayendo consigo consecuencias complejas para la conservación. Las áreas con mayor presencia de biodiversidad son además las zonas más afectadas por el conflicto y donde generalmente hay presencia de

---

<sup>26</sup> Cifras tomadas de los decretos nacionales de aprobación del presupuesto para el Ministerio de Defensa.

<sup>27</sup> Según SIPRI: "Los datos sobre gastos militares del SIPRI se obtienen de la definición de la OTAN, la cual incluye todos los gastos corrientes y de capital relativos a las fuerzas armadas, incluidas las fuerzas de mantenimiento de la paz; los ministerios de defensa y demás organismos de Gobierno que participan en proyectos de defensa; las fuerzas paramilitares, si se considera que están entrenadas y equipadas para operaciones militares; y las actividades en el área militar. Dichos gastos incluyen el personal militar y civil, incluidas las pensiones de retiro del personal militar y servicios sociales para el personal, operación y mantenimiento, compras, investigación y desarrollo militares, y ayuda militar".

comunidades con alta dependencia de los recursos ofrecidos por estos ecosistemas, para su supervivencia (Hanson, y otros, 2009).

Colombia, no ha sido un país ajeno a los escenarios del conflicto y mucho menos los Parques Nacionales, pues debido a la presencia de grupos insurgentes en estos, es que se han limitado las acciones de conservación, las zonas han sufrido procesos de deforestación para la expansión de los cultivos ilícitos, la presencia de grupos armados han limitado el acceso a los Parques Nacionales tanto del personal como de los turistas, impidiendo al SPNN tener control sobre las áreas de su dependencia y limitando la realización de actividades que generan ingresos para el SPNN, limitando la gestión e integración con las comunidades allí presentes.

En caso de un acuerdo de paz, durante el postconflicto deben ejecutarse todos los programas concebidos dentro del Estado para la reparación de las víctimas, sin embargo deben adelantarse también procesos de reparación en otros sectores y de inclusión a las personas desmovilizadas.

Para el primer caso, es claro que uno de los sectores afectados ha sido el ambiente, no solo por los derrames de crudo frecuentemente mostrados a través de los medios de comunicación, si no por las múltiples afectaciones que ha sufrido el territorio debido a la presencia de actores insurgentes en las zonas estratégicas y que corresponden en su mayoría a los ecosistemas estratégicos del país. Por lo tanto debe considerarse el aporte por parte del Ministerio de Defensa para la reparación de las afectaciones generadas al ambiente entre estas las afectaciones sufridas al interior de las A.P. Aun cuando estudios preliminares hablan que el posconflicto requerirá la asignación entre el 18% y 20% de los PND, también se ha hablado de un ahorro sustancial. Directivos del Banco de la república han analizado los impactos de la violencia y sus costos asociados, asegurando que no hay inversión más rentable como la paz y las cantidades de dinero ahorradas para el país, aun cuando no existen cifras oficiales, los estudios preliminares así lo demuestran (Baena, 2012). En este caso sería muy osado proponer un porcentaje para destinar desde el Ministerio de Defensa hacia la conservación, solo es claro que bajo un escenario del posconflicto los gastos para el ministerio tienden a mantenerse y la inversión en otros sectores debería aumentar.

Para el segundo caso, debe pensarse que un acuerdo de paz, implica la desmovilización de miles de personas que hacen parte de las filas de los grupos insurgentes y que de vuelta a la vida civil deben ser tenidos en cuenta para los procesos de reinserción y de oportunidades empleo. Como una alternativa, se propone involucrar a estas personas dentro de los programas de guarda parques, teniendo en cuenta además que dentro del SPNN la cantidad de hectáreas por funcionario es mucho mayor que el promedio internacional. Obviamente es un proceso que no debe ir desligado de un acompañamiento y seguimiento continuo, pues es un proceso complejo, que toma tiempo y que demanda de la presencia activa del Estado y organizaciones de cooperación.

## 5.3. Mecanismos innovadores para la financiación

### I. Proyectos REDD+ en A.P del SPNN

La protección de bosques dentro de los territorios declarados como áreas protegidas se establece como una de las estrategias del SPNN. De acuerdo con el CNRN existen seis categorías bajo las cuales se realiza la declaratoria de las A.P y de acuerdo con el Decreto 2372 de 2010, se establecen sus restricciones, imposibilitando la ejecución de actividades de aprovechamiento forestal. Sin embargo aun cuando existe disposiciones legales para la protección de las áreas y más concretamente en torno de la prohibición de actividades de este tipo, la agricultura, ganadería y talas, son las principales amenazas y presiones que afectan las A.P y que contribuyen altamente a la deforestación y degradación de los bosques. Lo que no quiere decir que no exista un marco regulatorio adecuado, si no que existe poca efectividad en la aplicabilidad del mismo, por lo tanto poner en marcha proyectos REDD+, puede contribuir a la disminución de las presiones ejercidas sobre las A.P, generando a la vez ingresos monetarios para la sostenibilidad de los mismos. Proyectos que por su finalidad marcharían en concordancia con la finalidad y restricciones establecidas al interior de las áreas nacionales protegidas.

Si bien los proyectos REDD+ se proponen como mecanismos para reducir emisiones, también como su nombre lo indica pretende evitar la deforestación y degradación de los bosques, permitiendo desarrollar actividades de conservación y manejo sostenible de los bosques.

Mediante el acuerdo de la COP 16, se acordó un plan nacional de actividades REDD+, bajo el cual se establecen las acciones que debe emprender cada país. A continuación se describen algunos de estos requerimientos, otros aspectos relevantes y el estado de avance en Colombia, para así identificar las necesidades actuales para adelantar este tipo de proyectos, específicamente para el SPNN.

#### a. Línea base

En primera instancia se debe contar con información de referencia nacional de emisiones, es decir la realización de un monitoreo de la deforestación, estimación de la biomasa y establecimiento de sistema de monitoreo de bosques y carbono. De acuerdo con esto, en Colombia el IDEAM en alianza con organizaciones internacionales, efectuó una estimación de la tasa de deforestación a partir del uso de imágenes detectadas por sensores remotos, durante el periodo 2000-2007, para la generación de la línea base histórica en deforestación para Colombia. Adicionalmente se efectuó la estimación de la biomasa y estimaciones de Carbono (MADS, 2012).

#### b. Sistema de monitoreo

Como otro de los requisitos establecidos para la ejecución de los proyectos REDD es contar con un sistema de control y vigilancia. Actualmente para el país aún se establece como reto el diseño e implementación de dicho sistema, además del soporte y capacidades para su manejo (MADS, 2012). Es decir este sería uno de los requisitos pendientes para poder ejercer monitoreo de los bosques y carbono.

### **c. Apoyo financiero**

La gestión de los proyectos REDD debe asegurar los recursos financieros que permitirían llevar a cabo los estudios preliminares de factibilidad y la implementación y gestión de los mismos. Durante el periodo 2009-2013 se contó con aportes a través de agencias gubernamentales de países como Alemania y Noruega, los cuales han sido destinados para la fase de preparación (Fundación Natura, 2015). No obstante para la implementación de los proyectos REDD+, se requiere no solo mantener y asegurar el aporte de agencias gubernamentales, instituciones multilaterales y del sector público del país, sino que debe apuntarse a la vinculación del sector privado, como estrategia para el aporte de recursos monetarios. Aportes que serían reconocidos a través del otorgamiento del sello verde y de la entrega de incentivos tributarios, como estrategia vinculante al proceso.

### **d. Participación comunitaria**

Mediante la COP17 se requiere la participación de los salvaguardas socioambientales, a través del cual se busca garantizar que los derivados de los REDD+ lleguen a quienes participan del proceso y prestan sus servicios. Los proyectos REDD deben ser concebidos en concordancia con los objetivos de desarrollo de cada país, en este sentido entonces para Colombia estos deben contribuir a erradicar la pobreza a través de procesos justos y equitativos, respondiendo al mismo tiempo con la lucha contra el cambio climático y por ende a la conservación de la biodiversidad. Esto quiere decir que las comunidades locales, comunidades indígenas, campesinas y afro descendientes deben ser partícipes de los procesos, generando así beneficios sociales y ambientales. La constitución política de Colombia en su artículo 7 reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación, mientras que en su artículo 63 reconoce el derecho de tenencia de la tierra de los grupos étnicos y resguardos y en el artículo 80 establece el deber del Estado para planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. Adicionalmente en el artículo 5to del Decreto 2372 de 2010 se reiteran los objetivos nacionales de conservación entre los cuales “garantizar a permanencia del medio natural, o de algunos de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país(...)” se establece como una prioridad, mientras que en el artículo 6to del mismo decreto se establece que uno de los objetivos que deben cumplir las A.P del SINAP es la conservación de espacios naturales asociados a elementos de cultura material o inmaterial de grupos étnicos.

Para el caso específico del SPNN, 26 de las A.P cuentan con presencia de comunidades étnicas, para lo cual es necesario garantizar sus derechos y fortalecer su participación en este tipo de proyectos, por lo que además de aportar al proceso de conservación estaría generando ingresos para su sustento. Para esto entonces es necesario crear espacios para la información, concertación y planificación con las comunidades, para lo cual debe aplicarse la Evaluación Estratégica Ambiental y Social SESA, para evaluar los beneficios y riesgos sociales y ambientales, formular medidas para prevenir o reducir los posibles impactos y definir medidas para aumentar los beneficios (MADS, 2012).

### **e. Gestión y manejo de fondos**

Dentro del mismo plan de actividades señaladas por la COP16, se establece que cada país debe contar con la capacidad para desarrollar este tipo de proyectos, para lo cual requiere no solo de capacidad económica sino administrativa y de manejo adecuado y eficiente de fondos, además de contar con herramientas regulatorias, bancos de información, entre otros (COP, 2011). Para el caso Colombia, la estrategia nacional



REDD+ se enmarca en la política nacional frente al cambio climático consignado en el conpes 3700 de 2011, a partir del cual se ha elaborado la propuesta para la preparación de REDD+, quedando clara la necesidad de instaurar un marco regulatorio en torno de dichos proyectos, y sistemas para el sostenimiento de los mismos (Conpes, 2011).

#### **f. Articulación comisión y SPNN**

Dentro de la preparación de REDD+ en Colombia, se ha propuesto la Comisión Ejecutiva para el Cambio Climático como el ente coordinador de las acciones de cambio climático en el país, entre estos el director de la UAESPNN debe hacer parte de la Comisión. A partir de esta se desprenden a su vez cuatro sub comisiones permanentes encargadas de estudiar, recopilar, analizar y coordinar la información, recomendaciones y acciones de los temas a su cargo (sectorial, territorial, internacional, producción de información y estudios de cambio climático). Dentro de estas sub comisiones se conformarán grupos interdisciplinarios donde se darán las discusiones técnicas de mayor nivel de profundidad y se elaborarán, implementarán y se le hará seguimiento a políticas sectoriales y territoriales que incluyan temas de cambio climático (Conpes, 2011)

Teniendo en cuenta que este tipo de proyectos se están proponiendo para las A.P del SPNN, es importante articular un equipo del SPNN con los grupos interdisciplinarios de trabajo, como eje transversal a las subcomisiones, garantizando así no solo la participación permanente del SPNN si no asegurando la gestión y seguimiento a los proyectos REDD+ establecidos al interior del SPNN.

## **II. Fondos de agua**

En Colombia se han adelantado acciones para la protección del recurso hídrico y de las cuencas, como el establecimiento de un marco jurídico regulatorio entre los cuales se pueden mencionar la Constitución Política, la Ley 99 de 1993, el CNRN, el Decreto 1541 de 1978 modificado por el Decreto 2858 de 1980, y el Decreto 2857 de 1981, y la conformación de organizaciones y fondos para la conservación del recurso gracias al apoyo y asistencia técnica y económica de entes internacionales, sin embargo dichos esfuerzos no siempre se vinculan directamente a las áreas protegidas, fuente de gran parte de los servicios eco sistémicos del país. Cerca de 19 Parques Nacionales abarcan las fuentes hídricas que abastecen más de 25 millones de personas, además se ha calculado que la mitad de la energía hidroeléctrica producida en el país utiliza el agua proveniente de los PNN. Se ha estimado que los PNN contribuyen con el 11,3% de la oferta hídrica nacional, siendo las zonas del Amazonas, Andes Occidentales el Pacífico las más importantes por su aporte hídrico (Reyes, 2014). Este escenario no es ajeno a los demás países del mundo, pues se ha evidenciado la alta dependencia de la grandes urbes del recurso y al reconocer la importancia de conservar las cuencas abastecedoras, se han logrado transformaciones de las prácticas de manejo de la cuencas, lo que permite unir varios usuarios del agua bajo una misma visión de manejo integral. Los fondos surgen como un mecanismo que además de integrar los usuarios, mantiene la inversión de las cuencas a futuro para garantizar resultados de impacto en cuanto a la conservación del recurso hídrico. Estos fondos permiten canalizar recursos que pueden contribuir significativamente a la sostenibilidad financiera de las A.P (Calvache, Benitez, & Ramos, Fondos de Agua: Conservando la Infraestructura Verde. Guía de Diseño, Creación y Operación. Alianza LATinoamericana de Fondos de Agua. The Nature Conservancy, Fundación FEMSA y Banco Interamericano de Desarrollo, 2012).

Para la conformación de los Fondos del Agua, se deben tener en cuenta algunos aspectos relevantes:

**a. Identificación actores involucrados:**

Uno de los requisitos para poner en marcha el fondo, es la identificación de los actores presentes en el área de influencia de la cuenca, para identificar posibles interesados en participar en los mecanismos de conservación de los servicios eco sistémicos. Los actores clave en este caso serían los mayores usuarios del agua, sea por sus requerimientos para uso industrial, energético, agrícola o de consumo y estos pueden estar asociados al sector público o privado, así como organizaciones académicas interesadas en desarrollar actividades de investigación (Calvache, Benítez , & Ramos, 2012)

Adicionalmente es de suma importancia contar con la participación de las comunidades asentadas al interior de las A.P y en las zonas de amortiguamiento, en procesos de información y desarrollo de las actividades de conservación asociadas a la gestión del fondo.

**b. Estudios de factibilidad técnica**

Es importante adelantar estudios técnicos, para entender el funcionamiento de los servicios hidrológicos y su posible afectación debido a la aparición de circunstancias que pueden representar cambios en las dinámicas ecológicas sucedidas en el área de influencia de la cuenca (Calvache, Benitez, & Ramos, 2012).

En este sentido el SPNN publicó en el 2014 el estudio “Importancia económica de la provisión y regulación hídrica de los parques nacionales naturales de Colombia para los sectores productivos del país”, por medio del cual se pretendía demostrar la importancia de los PNN debido a la cantidad de agua que estos proveen y a sus servicios de regulación (Reyes, 2014). Sin embargo es importante efectuar un análisis sobre las necesidades particulares de cada cuenca en específico, para verificar si la información existente es suficiente como herramienta para la toma de decisiones o si en realidad se hace necesario adelantar otro tipo de estudios, para lo cual sería necesaria la conformación de una mesa de trabajo, para identificar el tipo de estudios a efectuar (modelos hidrológicos, análisis socioeconómicos, análisis de cambio climático).

**c. Estudios de viabilidad jurídica**

Es importante la verificación del marco ambiental normativo, para de esta manera lograr que las acciones vayan siempre en cumplimiento de las regulaciones establecidas y que el fondo del agua al ir en la misma dirección de las políticas existentes, logre contribuir a los planes, programas y proyectos establecidos dentro de la política nacional ambiental (Calvache, Benitez, & Ramos, 2012).

De acuerdo con lo anterior se ha identificado que en Colombia durante el año 2010, surge la Política Nacional para la gestión Integral del Recurso Hídrico, mediante la cual se establecen los objetivos, estrategias, metas, indicadores y líneas de acción estratégica para el manejo del recurso hídrico en el país, en un horizonte de 12 años (MAVDT hoy MADS, 2010)

Es así como dentro de la estructura del MADS se cuenta con la dirección de gestión integral de recurso hídrico, cuyas funciones son entre otras “Dirigir las acciones destinadas a velar por la gestión integral del recurso hídrico a fin de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible del agua. Entre las acciones adelantadas por la Dirección incluye la elaboración de los Planes Estratégicos de Macrocuenas (Magdalena – Cauca, Caribe, Pacífico, Orinoco y Amazonas), cuya finalidad es establecer “los lineamientos de conservación, protección y ordenamiento de los ecosistemas de importancia estratégica para la regulación hídrica, garantizando la oferta hídrica superficial”. Por su parte el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), entidad adscrita al MADS, ha asumido dentro de sus funciones recopilar, procesar, interpretar y hacer públicos los datos hidrológicos e hidrogeológicos, entre otros estudios, para el manejo adecuado y aprovechamiento racional de los recursos biofísicos del país (MADS, 2015).

Con relación al marco normativo existente en torno del recurso hídrico se ha identificado que dentro del decreto 1729 de 2002 se establece la ordenación de las cuencas hidrográficas con el objeto de lograr un uso y manejo sostenible de sus recursos naturales renovables, manteniendo y restableciendo un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos. Facultando a las autoridades ambientales, en este caso las CAR para la elaboración de los Planes de Ordenación de las cuencas. Así mismo, se ha identificado que la UAESPNN tiene la facultad de otorgar permisos, concesiones y autorizaciones para el uso y aprovechamiento de recursos naturales, cobrar tasas y participar en procesos de licenciamiento ambiental. A su vez debe contar con los planes de manejo de cada una de las A.P como un instrumento que orienta las acciones hacia el logro de los objetivos de conservación, sin embargo es un instrumento flexible que puede ir cambiando de acuerdo a las necesidades surgidas al interior de las A.P.

Por su parte el artículo 30 de la Ley 99 de 1993, establece que las Corporaciones Autónomas Regionales tienen como objetivo la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, además de dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio. Adicionalmente tienen la competencia para priorizar y declarar en ordenación las cuencas hidrográficas y la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de cuencas hidrográficas – POMCAS, competencias que deben considerar las determinaciones establecidas en el título IV del decreto 1640 de 2012.

Finalmente en el Decreto 1640 de 2012, "Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones", se establece la nueva estructura de planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas del país, permitiendo una mayor claridad en el nivel de gestión de las mismas, por parte de las autoridades ambientales competentes y las diferentes entidades y actores responsables de su formulación e implementación.

Es de aclarar que para el caso de las cuencas localizadas al interior de las A.P, por el hecho de hacer parte del SPNN son competencia de la UAESPNN, sin embargo ocupan un territorio que es competencia de la autoridad ambiental de su jurisdicción, por lo que entraría a regir una segunda autoridad. En este caso entra entonces en vigencia el término de comisiones conjuntas, las cuales fueron reglamentadas por el Decreto 1604 de 2002, cuyo objeto es “concertar, armonizar y definir políticas, para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas comunes”. En este sentido, entonces los fondos de agua, deben articularse a los planes de ordenamiento, y planes de manejo de las A.P, para de esta manera efectuar un manejo eficaz del territorio, específicamente de las cuencas.

Adicionalmente debe tenerse en cuenta que de acuerdo con lo anterior el marco normativo ambiental en torno de la gestión del recurso hídrico permite la ejecución de acciones tendientes a la conservación de las cuencas, surgiendo los fondos de agua como una alternativa viable que puede contribuir no solo a la conservación sino también a la sostenibilidad financiera del SPNN.

#### **d. Estudios de viabilidad financiera**

Otro elemento relevante a considerar a la hora de pretender conformar un fondo de agua es la viabilidad financiera, para lo cual es indispensable crear un plan para la consecución de recursos (Calvache, Benitez, & Ramos, 2012).

A continuación se realizará la descripción de algunos actores y su posible contribución al fondo del agua

##### **▪ Empresas de acueducto y alcantarillado**

Las empresas administradoras de los servicios de suministro de agua en las ciudades, sean públicas o privadas, figuran como uno de los actores más destacados dentro de los fondos de agua ya que son unos de los principales usuarios del recurso. Como se ha comentado antes el hecho de conservar las cuencas abastecedoras ahorra grandes cantidades de dineros en términos de tratamientos de agua para su potabilización.

Es pertinente traer a colación el caso concreto de la empresa de acueducto y alcantarillado de la ciudad de Quito, Ecuador quien se comprometió a entregar el 1% de su facturación anual, para el Fondo del Agua establecido para la conservación de la cuenca de la cual se benefician, así mismo se resalta la labor de EPM quien realiza aportes al Fondo Aguas Somos, como empresa prestadora de los servicios de acueducto y alcantarillado de la ciudad de Medellín.

Dado lo anterior, es posible considerar la vinculación de dichas empresas a la gestión y aporte de recursos financieros de los fondos, en concordancia con los múltiples beneficios que para estas representa la venta del recurso.

##### **▪ Autoridades ambientales locales y nacionales**

Como autoridades nacionales, se encuentran el MADS y la UAESPNN como entidad adscrita, mientras que a nivel local se destacan las CAR. Para este caso concreto más que aportantes de recursos financieros, figuran como entes reguladores y articuladores de las estrategias y acciones adelantadas a través de los fondos.

- **Empresas privadas (agricultores, industria, empresas embotelladoras, energía)**

Asociaciones de agricultores, ganaderos, empresas del sector eléctrico, empresas embotelladoras de agua, se han identificado como actores que se benefician directamente del recurso hídrico otorgado por las cuencas del país. Es así como se hace necesario para cada uno de los casos identificar dentro del área de influencia de la cuenca este tipo de actores, demostrarles los beneficios otorgados por las A.P en el sentido de la calidad del agua entregada a los usuarios, además de evidenciar los aportes al fondo del agua como una oportunidad de demostrarse como empresas ambientalmente responsables.

- **Comunidades**

Las comunidades asentadas al interior de las A.P y donde se establecerían los fondos de agua, deben ser partícipes de los procesos de implementación y gestión de los programas y actividades asociadas a la gestión del fondo. Como acción inicial se deben adelantar acciones para la información, concertación y participación de las comunidades. Entre estas se pueden destacar actividades de reforestación y actividades de reconversión de uso del suelo.

- **Las grandes ciudades**

El sostenimiento de las grandes ciudades demanda gran cantidad de recursos no solo económicos, sino de recursos para el aprovisionamiento, es decir en la medida en que la población aumenta y en que estas ciudades se hacen más atractivas para el turismo, aumenta la demanda hídrica, de alimentos y provisiones, las cuales es su mayoría son bienes y servicios otorgados por ecosistemas estratégicos.

Por lo tanto, reconociendo a las principales ciudades de Colombia, como grandes demandantes de recursos y grandes usuarias del recurso hídrico, deben pensarse también como grandes contribuyentes para la protección y conservación de los ecosistemas proveedores de dichos recursos.

Si bien es cierto que parte de las destinaciones presupuestales para el sostenimiento de las grandes ciudades, son inamovibles por tratarse de montos fijos para sectores específicos, también es cierto que otra parte de estos montos se invierten en temas poco necesarios y que a la hora de la verdad no son de beneficio común para la población.

De acuerdo con las cifras antes expresadas, destinar cerca del 1% de los recursos anuales que hacen parte del presupuesto de ciudad, generaría recursos financieros fijos, para la gestión de los fondos del agua.

#### **e. Conformación del Fondo**

Para la administración de los recursos, la idea no es crear un fondo ambiental nuevo, si no aprovechar los ya existentes, como un fondo ambiental de carácter nacional. Para esto es necesario crear una subcuenta para la administración de los recursos del fondo de agua.

Esto teniendo en cuenta que pueden ser entidades sólidas que se encuentran en la capacidad de manejar presupuestos.

Dicho fondo sería el encargado de coordinar, canalizar y administrar los recursos. Se conformaría un comité de control conformado por el MADS, el SPNN, las Corporaciones autónomas regionales y las administraciones locales. De este se desprenderían sub comités territoriales, encargados de la gestión de los fondos del agua, de la implementación de proyectos y ejecución de acciones.

### **III. Fondos para la productividad**

En el capítulo 3 se evidenció que en Colombia se han consolidado fondos para la gestión de las A.P y para la canalización de recursos, sin embargo, es posible adoptar medidas como las implementadas en la U.E y E.E.U.U, a través de la creación de fondos agrícolas que si bien están enfocados en la conservación de las A.P también están dirigidos a la creación de sistemas sostenibles productivos dentro de las mismas, en conjunto con las comunidades presentes dentro o en sus zonas aledañas, esto además de generar empleo generaría ingresos tanto para las comunidades como para las A.P. Dichos sistemas deben ser implementados y gestionados bajo medidas instauradas en pro de la conservación del ambiente, motivo por el cual debe contarse con un acompañamiento desde sus inicios. Así mismo experiencias como las de Brasil, Ecuador y Perú, han evidenciado que la creación de redes comunitarias con el acompañamiento de fondos, la implementación de sistemas productivos sostenibles, como apicultura, silvicultura, siembra de productos agrícolas y comercialización de los mismos, son una alternativa que genera beneficios desde todos los ángulos en que se mire, es decir se genera empleo, se fortalecen comunidades, se conservan los ecosistemas y se generan además ingresos para el sostenimiento de las A.P. Por su parte, los fondos sociales figurarían como una alternativa bajo la cual se enfocarían los esfuerzos para adelantar acciones en pro de la educación ambiental y la explotación de habilidades encaminadas a la gestión ambiental, para luego generar empleos en el sector ambiental.

Ante la necesidad de recuperar las A.P deterioradas por actividades extractivas ilegales y ante la necesidad de trabajar de la mano con las comunidades, el viceministro de ambiente Pablo Vieira argumenta durante el segundo congreso de Áreas Protegidas en Colombia "pero esto sólo se logra entregándole a los habitantes de los parques alternativas productivas reales para que puedan salir y vivir tranquilamente"

Para este caso también se hace necesario tener en cuenta algunos aspectos técnicos, legales y económicos, para la evaluación de la pertinencia en la creación de este tipo de fondos:

#### **a. Análisis de su viabilidad jurídica**

Las categorías de las A.P que hacen parte del sistema de A.P, de acuerdo con la normativa tienen usos restringidos, es decir no se pueden adelantar actividades diferentes a las de conservación. Sin embargo, su declaratoria no siempre fue acompañada de un análisis de contexto claro, donde se tuviera en cuenta la presencia de dinámicas socio culturales complejas al interior de estas, donde se desarrollan actividades que generan presión y limitan las posibilidades de conservación.

Citando textualmente el concepto, “la conservación de la biodiversidad se convierte entonces en un objetivo más de los que debe procurar un sistema de áreas protegidas, necesario de mirar a la luz de los intereses que la sociedad humana establece para una región geográfica, de forma tal que este anhelo se complemente e integre a la necesidad y oportunidad que la cultura, la estructura y organización social y el desarrollo económico definen en un territorio” (Zambrano, 2004); quiere decir que tener como objetivo la conservación de la biodiversidad, implica además de la protección de los sistemas biológicos, tener en cuenta las relaciones culturales, económicas o relaciones de cualquier otra índole que se hayan generado entre el hombre y la naturaleza.

Al interior de los Parques Nacionales habitan comunidades indígenas, afro descendientes y campesinas, algunas asentadas antes de la declaratoria de las zonas como A.P, quienes pueden gozar de legalidad al interior de las A.P y otras que se han establecido allí después de su declaratoria, reportándose hacia el 2011 más de 50.000 colonos al interior de las A.P fenómeno migratorio que puede deberse a diversas causas, entre las que se menciona el conflicto armado y desplazamiento, la informalidad en la tenencia de la tierra y la desarticulación entre las políticas sociales y el desarrollo territorial (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2011). En el marco del Programa de Desarrollo Sostenible, adelantado por el SPNN y el Programa Mundial de Alimentos en el año 2005, se pudo constatar que en 16 Parques Nacionales Naturales, se llevaban a cabo 86 sistemas de producción, al interior de los Parques o en las zonas de amortiguación de estos (Rojas Albarracín, 2007). Si bien dicho estudio se realizó con el fin de identificar las dinámicas sociales y económica ejercidas en torno a las A.P, también es cierto que este es un estudio que debe realizarse previa a la declaratoria de las mismas. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la presencia de cultivos ilícitos al interior de las A.P también es una problemática de uso del suelo, que genera presión sobre los recursos e incrementa los problemas de seguridad. Para el año 2010 se reportaron más de 3.500 hectáreas con cultivos ilícitos al interior de Parques Nacionales, principalmente en Sierra de la Macarena, Nukak, La Paya, Paramillo, Tinigua, Sierra Nevada, Puinawai, Catatumbo Barí, Munchique, Los Picachos, Utría, Tuparro. Ante dicha situación el SPNN inició el Plan de Consolidación Integral, en los tres parques del Área de Manejo Especial de la Macarena, con el fin de atender los asentamientos y sus usos ilícitos del suelo (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2011).

Dado lo anteriormente expuesto, se puede evidenciar que si es posible la reconversión de usos ilícitos por cultivos lícitos y de actividades insostenibles en sistemas sostenibles al interior de las A.P, bajo el marco de un programa de Implementación de Sistemas Sostenibles de Producción, como una estrategia de conservación, el cual tendría como objetivo no solo el establecimiento de los sistemas, sino también la identificación de estrategias para garantizar su permanencia en el tiempo, acompañamiento continuo, capacitaciones para el fortalecimiento de conocimientos y demás actividades que puedan contribuir a la conservación y a la generación de bienestar a las comunidades.

**b. Vinculación de actores**

Al igual que para los fondos del agua, debe realizarse identificación de los posibles actores que puedan hacer parte de estas iniciativas tanto del sector privado como del sector público, para asegurar además la consecución de los recursos financieros necesarios.

**▪ Comunidad**

Las comunidades al interior de las A.P figuran como los principales actores involucrados para la conformación de los fondos, pues finalmente son quienes llevaran a cabo las actividades productivas, por lo tanto deben crearse estrategias de participación y comunicación desde los fondos hacia las comunidades. Deben llegarse a consensos y análisis compartidos de las necesidades y prioridades.

**▪ Sector privado**

Dado que se propone dentro de la estrategia la vinculación del sector privado dentro de este tipo de mecanismos innovadores, a cambio de beneficios tributarios y reconocimiento a su responsabilidad socioambiental, es importante identificar las empresas localizadas dentro del área de influencia de las A.P, para vincularlas a los procesos, lo que significaría el aporte de recursos financieros.

**c. Estudios de viabilidad**

Es importante realizar estudios de viabilidad técnica, social y ambiental para cada uno de los parques. Es decir deben identificarse exactamente los sistemas productivos ( esto incluye los cultivos ilícitos bajo un escenario del posconflicto), la cantidad de población beneficiada, el tipo de beneficio recibido, la forma en que se mantienen dichos sistemas, para de esta manera tener una línea base a partir de la cual se realizaría un diagnóstico tanto de los impactos ambientales generados como de las dinámicas sociales, su relación con el ambiente y sus principales necesidades, para posteriormente priorizar las líneas de trabajo y acciones para la intervención.

**d. Funcionamiento del fondo**

Teniendo en cuenta la existencia de fondos ambientales en el país, fuertemente consolidados, puede considerarse también la forma de crear una subcuenta para el manejo de los recursos de los fondos para la productividad, los cuales deben ser conformados en los A.P que por sus características lo ameriten.

Debe conformarse un comité general administrativo, conformado por representantes de las autoridades ambientales como las CAR, el MADS y el SPNN, encargado de la coordinación, distribución de recursos, priorización de actividades y seguimiento a la ejecución. Adicionalmente deben conformarse sub comités territoriales encargados de la gestión de los fondos instaurados en cada uno de los territorios, los cuales pueden tener la misma división territorial con que cuenta actualmente el SPNN, para facilidades administrativas.



#### **IV. Programa adopta un Parque**

Durante el año 2013, el PIB incrementó en un 4,3% con relación al año antecesor, presentándose mayores crecimientos en el sector de la construcción 9,8%; en servicios sociales, comunales y personales 5,3%; y agropecuario, silvicultura, caza y pesca, 5,2% (DANE, 2014). Manteniéndose estos sectores para el primer trimestre de 2013 en las mismas posiciones pero demostrando un crecimiento con relación al PIB del 17,2%, 6,3% y 6,1%, respectivamente (DANE, 2014). Sin embargo, para el año 2014, la Superintendencia de Sociedades publica un informe donde identifica en este orden, los sectores Minero e hidrocarburos, de Servicios y Manufactura, como los principales sectores que presentan crecimiento en sus ingresos operacionales y de utilidades netas, mientras que en relación a los ingresos por ventas se presentaron porcentajes de crecimiento en el siguiente orden: Servicios (38,4%), Comercio (27%), Minero e Hidrocarburos (18%), Manufactura (12%), Construcción (4%), Agropecuario (1%) (Superintendencia de Sociedades, 2014).

Lo anterior es con el fin de identificar aquellos sectores que han presentado crecimientos económicos y que por ende figuran como sectores representativos y con capacidades adquisitivas. Y en la medida en que estos sectores han incrementado sus ingresos en esa medida también han demandado gran cantidad de materias primas para los procesos inherentes a la generación del producto de entrega final y/o para el ofrecimiento de un servicio específico. Materias primas que son de origen natural y que por ende se traducen en bienes y servicios ambientales ofertados por zonas que albergan los recursos requeridos para la industria.

Es así como en el sentido en que la industria demande recursos, en ese mismo sentido debe retribuirlos al ambiente. Por lo tanto se propone el programa Adopta un Parque el cual consiste en que empresas tanto del sector privado como público, que representen alta demanda de recursos destinen parte de sus ingresos anuales, a la gestión de un área protegida específica, como acciones que harían parte además de los modelos de sostenibilidad empresarial, generándose adicionalmente incentivos tributarios como retribución a estas acciones. Así mismo es importante vincular a la academia, quienes a cambio de realizar aportes a través del programa, podrían tener beneficios para el acceso a las A.P para la ejecución de actividades con fines académicos o investigativos.

#### **V. Incentivos tributarios**

De acuerdo con el Decreto 3172 de Noviembre de 2003 por medio del cual se reglamenta el artículo 158-2 del estatuto tributario, se establecen incentivos tributarios para aquellas personas jurídicas que realicen inversiones de control ambiental o para el mejoramiento del medio ambiente. De acuerdo con los beneficios ambientales directos asociados a dichas inversiones las empresas tienen derecho a deducir anualmente de su renta el valor de dichas inversiones que hayan realizado, sin embargo el valor a deducir por este concepto no debe ser superior al veinte (20%) de la renta líquida del contribuyente y las autoridades ambientales competentes deben realizar la acreditación o certificación de las inversiones.

En el mismo decreto se definen los tipos de inversiones a los cuales pueden acceder las empresas, para el caso concreto de los proyectos planteados dentro de la propuesta del presente documento, aplica el término inversiones en mejoramiento del medio ambiente,

las cuales se han definido como aquellas encaminadas a “(...) desarrollar procesos que tengan por objeto la restauración, regeneración, repoblación, preservación y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

Los mecanismos innovadores son herramientas a través de las cuales se pueden generar recursos financieros, aportar al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades locales y contribuir a la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente, tal y como lo estipula el decreto antes mencionado en relación con las inversiones para el mejoramiento del medio ambiente.

El tipo de acciones planteadas, se han propuesto como programas adscritos a la gestión de las autoridades ambientales, razón por la cual las mismas podrán directamente verificar la contribución de las empresas a este tipo de proyectos, para otorgar los beneficios a los cuales legalmente se encuentran sujetos.

## **VI. El ecosello**

Adicional al beneficio de deducciones por inversiones para el mejoramiento del medio ambiente, se propone la creación del “ecosello”, el cual sería entregado a las empresas que apoyan este tipo de proyectos como un reconocimiento de su aporte a la conservación como empresa ambiental y socialmente responsable.

Si bien en Colombia en el Marco del Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes se creó el Sello Ambiental Colombiano (SAC) como un distintivo al cual se puede acceder de manera voluntaria, este se otorga solamente al acreditar bajo ciertos criterios preestablecidos, productos o prestación de bienes y servicios. Por lo tanto debe crearse el “ecosello” como un instrumento a través del cual se estimule la gestión de las empresas que de manera voluntaria apoyan proyectos para la conservación y mejoramiento del ambiente y por ende se reconozcan como empresas cuyas acciones van encaminadas a la protección y conservación del ambiente.

Para esto es importante que desde las autoridades ambientales o desde el mismo Estado se promueva el “ecosello”, como una estrategia comercial y como una ventaja competitiva frente a otras empresas que no cuentan con dicho instrumento y como un valor agregado a sus procesos productivos.

Para asegurar su credibilidad y sostenibilidad en el tiempo, el “ecosello” debe ser un programa apoyado bajo disposiciones legales, tal y como funciona el SAC el cual se encuentra apoyado bajo las disposiciones del Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología del País, bajo el cual se regula el control de la calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad.

## **5.4. Transferencias del sector minero**

De acuerdo con el artículo 43 de la Ley 99 de 1993, establece que los proyectos o actividades que demanden uso del agua tomada directamente de las fuentes, debe destinar como mínimo el 1% de su inversión para la protección y conservación de la cuenca hidrográfica de la que hace parte la fuente hídrica que se está utilizando, de acuerdo con lo anterior, están obligadas al pago de la tasa por utilización del agua todas las personas

naturales o jurídicas, públicas o privadas, que utilicen el recurso hídrico en virtud de una concesión de agua, tales como los proyectos hidroeléctricos.

Para el caso concreto del sector eléctrico, mediante el artículo 45 de la misma Ley, el sector eléctrico se encuentra obligado a realizar transferencia de un porcentaje de las ventas brutas de energía por generación, cuando la capacidad instalada supere los 10.000 kilovatios. Porcentaje que será distribuido para las Corporaciones Autónomas Regionales localizadas en el área de jurisdicción y para los municipios y distritos localizados en el área de influencia de la cuenca hidrográfica, embalse e infraestructura de generación, recursos que como mínimo el 50% deberá ser destinado por los municipios para saneamiento básico, agua potable y mejoramiento ambiental.

Por su parte los proyectos del sector minero se encuentran obligados a efectuar el pago de regalías al Estado, en contraprestación por la explotación de un recurso económico no renovable, adicionalmente se encuentran sujetos a las compensaciones e impuesto de transporte, los cuales surgen también como contraprestaciones económicas (Departamento Nacional de Regalías, 2007). Sin embargo durante el segundo Congreso de Áreas Protegidas el viceministro Pablo Vieira expresa "Hay que quitarle a ese sector algunos incentivos perversos y atraer recursos de las regalías para el mantenimiento de las áreas protegidas. Las regalías son impuestos que se pagan por actividades que vulneran el medio ambiente y no es posible que ese dinero no esté contribuyendo a la conservación".

Durante los últimos veinte años, la minería en Colombia, registra un aumento significativo en el volumen, valor de la producción y exportaciones, trayendo como consecuencia un resultado importante en el PIB. El sector minero viene tomando fuerza y su ritmo de crecimiento ha sido tal, que actualmente iguala en importancia al sector hidrocarburos y energía eléctrica. Dentro del plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, es considerado como una de las Locomotoras de Crecimiento Económico del país y concibe los recursos naturales no renovables como una oportunidad para el desarrollo social y regional, apostándole a la explotación responsable (Contraloría General de la República, 2010).

No obstante el crecimiento del sector y el incremento de la inversión extranjera en el país, no obedece solamente a la riqueza de minerales en Colombia, si no a las favorabilidades otorgadas a la inversión minera, en cuanto a la exención y aplicación de leyes favorables a las exportaciones mineras, al bajo rigor de fiscalización, a los beneficios tributarios, a los mejores precios internacionales y más penosamente a la mínima existencia de restricciones ambientales y leyes laxas en la materia (Contraloría General de la República, 2010)

Si bien es cierto que el sector minero se encuentra sujeto al otorgamiento de regalías y compensación por explotación de recursos no renovables, también es cierto que la actividad minera genera impactos sociales y ambientales en magnitud que en su mayoría son irreversibles, lo que claramente contradice los objetivos el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, donde en términos sociales se promulga la equidad e igualdad, pues los municipios o departamentos sujetos al otorgamiento de la mayor cantidad de regalías solo muestran panoramas desoladores de pobreza y abandono y distribución inequitativa de las regalías. En términos ambientales, el sector minero no se encuentra explícitamente sujeto a una compensación como si lo encuentra el sector energético.

Por lo tanto, es coherente el pensar en Transferencias del Sector Minero, como un mecanismo de captación de recursos única y exclusivamente destinados al sector ambiental, en temas de conservación de ecosistemas estratégicos del área de influencia de los proyectos mineros y de aporte activo a la conservación de las A.P, localizadas en los municipios o departamentos donde se adelantan labores de explotación.

Así como en el sector energético se obliga a la transferencia del 6% de las ventas brutas de energía para las centrales hidroeléctricas y el 4% de las ventas brutas de energía para las centrales térmicas, a los municipios y Corporaciones Autónomas Regionales, el sector minero también debe ser sujeto de esta Ley de transferencias otorgando porcentajes de las ventas brutas de acuerdo a cada mineral, a las Corporaciones Autónomas de las áreas de influencia y al Sistema de Parques Naturales para la conservación de las A.P. Para este sector específico se habla de contribución también al SPNN porque debe tenerse en cuenta que la minería a gran escala que es la que se encuentra sujeta a la entrega de regalías, genera impactos desde el nivel local hasta el nacional, por lo tanto las contribuciones de tipo ambiental deben también apuntar a impactar de manera positiva todos los ámbitos.

En este sentido además se posicionaría el tema ambiental como tema inevitable y de concepción de las acciones de desarrollo del país como elementos sujetos a la conservación del medio ambiente, es decir no debe aceptarse el hecho de que los diferentes sectores de desarrollo determinen la viabilidad ambiental en la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, por el contrario el sector ambiental es quien debe viabilizarlas, esto en contra posición con la propuesta efectuada desde el mismo MADS donde se propone incluir dentro del documento de Ruta declaratoria de nuevas áreas y ampliación de áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el concepto de viabilidad por parte de la autoridad minera, es decir no solo se tendrán en cuenta sus características físico bióticas, sino que deben tenerse en cuenta los intereses que desde el sector minero energético existan para desarrollar proyectos. ( Cuevas Guarnizo, 2014)

Este tipo de aseveraciones y propuestas surgen debido al desconocimiento de la importancia de las A.P y del no reconocimiento del sector ambiental, como un ente que debe primar por encima de los demás sectores. Esto no quiere decir que no se debe avanzar en los diferentes proyectos de desarrollo del país, esto quiere decir que se debe avanzar de la mano del sector ambiental, bajo el ojo de los concededores de las buenas prácticas y de acuerdo a los conceptos de viabilidad otorgados por el sector ambiental y no por aquellos sectores que viabilizan desde el desconocimiento y que lo único que logran es el estímulo de intereses que van en detrimento del medio ambiente

## 6. Conclusiones y recomendaciones

Con la finalidad de identificar algunos mecanismos que puedan conducir a la sostenibilidad financiera de las A.P en Colombia, se realizó la caracterización de los mecanismos de financiación actuales en el país, se identificaron los mecanismos implementados en países de América y Europa como punto de comparación y punto de partida para la identificación de posibles mecanismos viables en Colombia y adicionalmente se elaboraron entrevistas a expertos en el tema de conservación, donde se plantearon preguntas puntuales sobre la situación actual de las A.P y sobre las posibles acciones que pudieren considerarse como medidas alternativas para su sostenimiento (ver anexo A).

Dichas entrevistas, permitieron evidenciar las posiciones existentes frente al tema de la financiación ambiental en el país, reconociéndose la falta de presupuesto como un limitante en la ejecución de planes y proyectos. Adicionalmente, se coincidió en que la administración de recursos es un tema indispensable que debe ser abordado desde las mismas entidades ambientales, pues una adecuada gestión no solo es efectiva gracias a la cantidad de recursos sino también al apropiado direccionamiento y destinación de los mismos.

Durante las entrevistas, en todos los casos se coincidió en el hecho de que el Estado no aporta los recursos necesarios no solo para el sostenimiento de las A.P nacionales, sino también para las A.P departamentales y regionales, esto sumado además al hecho de que el tema ambiental no ha recibido la relevancia que este debe tener. Al respecto además, se pudo evidenciar mediante cifras reales que la contribución desde el Estado hacia las acciones de conservación al interior del país no ha permitido la ejecución y continuidad de acciones tendientes a la sostenibilidad en la gestión y preservación de la biodiversidad. En este sentido es importante entender que el Estado como fuente principal de financiación de las A.P, debe crear estrategias no solo que permitan el incremento de los recursos financieros para el sostenimiento de las A.P, sino que también debe desarrollar mecanismos bajo los cuales se logre una gestión eficiente y al largo plazo. No obstante, para el establecimiento de este tipo de estrategias además de que debe existir una firme convicción en que la conservación y su sostenibilidad debe ser un tema inherente dentro del marco regulatorio del país, debe también existir una claridad frente a los tipos de ayudas con que este cuenta actualmente para la financiación y gestión, de manera que esto permita reconocer que la dependencia de ayudas externas, aun cuando son importantes y necesarias también pueden generar una desestabilización al interior.

Para el caso concreto de las ayudas internacionales, estas han jugado un papel preponderante dentro en la economía Colombiana, posicionándose como uno de los países de la región con la mayor destinación de recursos de Cooperación Internacional en América Latina y el Caribe, traducándose esto en un complemento de la gestión y los esfuerzos nacionales (Cepei, 2010).

Dentro de las encuestas existieron opiniones divididas al respecto ya que se argumenta que la ayuda internacional ha focalizado esfuerzos en temas como medio ambiente, fortalecimiento institucional y derechos humanos, y su ayuda ha sido determinante para alcanzar mejores resultados de desarrollo. Por otro lado, se sustenta que dicho complemento ha resultado en la afluencia de agentes cooperantes a Colombia en las cuales se ha creado una alta dependencia y carencia de la soberanía del país sobre sus propios recursos, traduciéndose además en un proceso debilitador de la gestión del SPNN, ya que su gestión se restringe y condiciona de acuerdo con la priorización y delimitación ejercida por organismos externos. Sin embargo, aun cuando la ayuda externa a impulsado el desarrollo de acciones tendientes a la mejora de condiciones, esta no debe establecerse como un indispensable para la conservación de las A.P en Colombia, por lo tanto es importante canalizar esfuerzos en el fortalecimiento de la gestión interna del SPNN, teniendo en cuenta que este es un hecho conducente a una solidez y sostenibilidad financiera y en la diversificación de mecanismos para la captación de recursos para la financiación de las A.P

Por su parte los fondos ambientales han sido una figura ampliamente utilizada para la canalización de recursos cuya finalidad es el fortalecimiento de la sociedad civil, la conservación del ambiente y el fortalecimiento de las A.P de Colombia. No obstante pudo evidenciarse que aún con la existencia de fondos ambientales públicos y privados los recursos financieros siguen siendo un factor limitante dentro de la gestión de las A.P. Adicionalmente de acuerdo con la información derivada de la investigación y según los resultados de las encuestas se pudo evidenciar también la división de opiniones sobre la pertinencia o no de crear más fondos ambientales para la canalización de recursos para el país. Sin embargo, la eficiencia, transparencia y sostenibilidad en el tiempo de los fondos fueron el argumento común bajo el cual debe fundamentarse la gestión de los fondos. En este sentido, la propuesta presentada para la financiación de las A.P no contempla necesariamente la creación de nuevos fondos si no el fortalecimiento de los existentes para la ejecución de nuevas acciones.

De acuerdo con las acciones emprendidas en países América y Europa y a partir de las entrevistas realizadas a expertos, surgieron algunas herramientas y elementos con los cuales es posible construir un escenario de financiación el cual considera la implementación de mecanismos que pueden impulsar la financiación de las A.P.

Sin embargo, en países en vías de desarrollo como Colombia que presentan debilidad institucional y de gobernanza, no es posible pensar que los mismos logren asumir al corto plazo los costos de sostenimiento de las A.P, razón por la que debe considerarse la diversificación de mecanismos para la sostenibilidad. En este sentido dentro la propuesta planteada para lograr una sostenibilidad financiera del SPNN, se recomienda la educación ambiental y la valoración económica como mecanismos innovadores, que si bien no generan recursos directamente son acciones que contribuyen a su reconocimiento. Reconocimiento que más adelante puede favorecer la instauración de tasas, contribuciones o impuestos, ya que en la medida en que exista consciencia y reconocimiento en esa misma medida se posibilita y facilita su sostenimiento.

Para la canalización de recursos se propone el incremento en la adjudicación de recursos directamente desde los PND y además se propone la utilización de mecanismos de recaudo a través de sistemas existentes como lo es el sistema tributario del país. Para el primer caso se habla de destinar aproximadamente el 0.2% del total de recursos para las A.P, lo que representaría una cantidad de recursos que lograría cubrir el escenario básico proyectado por el SPNN, bajo el cual se contempla la implementación de acciones

orientadas a optimizar las iniciativas de conservación. El segundo caso se refiere a la adjudicación de un porcentaje de los recaudos que se efectúan a través del sistema tributario del país, para el caso de los gravamen financieros, se plantea su permanencia a partir del año 2018 (momento para el cual se planifica su desmonte), con un recaudo aproximado del 0.3 por mil para su aporte al SPNN, lo que significaría un recaudo anual de un poco más de \$400.000 millones de pesos, cifra que superaría el escenario básico planteado por el SPNN (ver capítulo No.5), para el caso del recaudo por declaraciones de renta se habla de destinar entre el 1.5% y el 2% de los montos anuales para la financiación del SPNN, lo que significaría el aporte de entre \$320.000 y \$420.000 millones de pesos.

Adicionalmente se planteó dentro de las encuestas la posibilidad de destinar parte del presupuesto del Ministerio de Defensa como fuente de recursos para el sostenimiento del SPNN y como alternativa para la reparación de las afectaciones generadas al ambiente entre estas las afectaciones sufridas al interior de las A.P, posibilidad que fue ampliamente aceptada teniendo en cuenta que bajo un escenario del posconflicto deben ejecutarse además de los programas concebidos dentro del Estado para la reparación de las víctimas, todos los procesos de reparación en otros sectores y de inclusión a las personas desmovilizadas. Además, en este último proceso se ha planteado la posibilidad de involucrar a las personas desmovilizadas dentro de los programas de guarda parques, teniendo en cuenta además que dentro del SPNN la cantidad de hectáreas por funcionario es mucho mayor que el promedio internacional, planteamiento que no fue aceptado en muchos de los casos con la seguridad de ser la mejor alternativa, ya que esto podría convertirse en un problema adicional para los parques, no obstante se deja en claro y se recomienda una vinculación bajo procesos de educación y presencia activa del Estado.

Por otro lado se recomienda la ejecución de mecanismos innovadores para la sostenibilidad financiera de las A.P, que además de contribuir a la consecución de recursos, son procesos incluyentes donde se hacen partícipes a las comunidades que se encuentran al interior de las A.P, mecanismos que antes deben ser evaluados desde su viabilidad técnica, económica y jurídica para evitar implementar acciones en contra corriente de las políticas nacionales.

- Se plantean los proyectos REDD+ como mecanismos a través de los cuales se pueden reducir emisiones, evitar la deforestación y degradación de los bosques, permitiendo desarrollar actividades de conservación y manejo sostenible de los bosques.
- Los fondos de agua se plantean como herramienta para la conservación del recurso hídrico, logrando la canalización de recursos que pueden contribuir significativamente a la sostenibilidad financiera de las A.P, permitiendo la integración de usuarios, con la finalidad de mantener la inversión de las cuencas a futuro.
- Los fondos para la productividad se proyectan como un mecanismo para la reconversión de los suelos de las A.P donde se presentan cultivos ilícitos, con la finalidad de lograr la conservación de los ecosistemas, recuperar los suelos y generar ingresos tanto para las comunidades como para las A.P.
- El programa “**Adopta un Parque**” surge ante la necesidad de vincular principalmente al sector privado en los procesos de conservación por medio del cual las empresas destinarían parte de sus ingresos anuales, a la gestión de un

área protegida específica, como acciones que harían parte además de los modelos de sostenibilidad empresarial, generándose adicionalmente incentivos tributarios como retribución a estas acciones.

En la medida en que se ha considerado la vinculación de la empresa privada como actor aportante de recursos dentro de la ejecución de acciones que hacen parte de los mecanismo innovadores, también se ha considerado el otorgamiento de incentivos tributarios para las mismas, como medida a través de la cual se puede lograr promover la conservación de las A.P; proponiendo a su vez el otorgamiento del “**ecosello**” como un reconocimiento a la responsabilidad socioambiental de las empresas, el cual debe ser promovido por el mismo Estado, como una estrategia comercial y como una ventaja competitiva frente a otras empresas que no cuentan con dicho instrumento y como un valor agregado a sus procesos productivos.

Finalmente se propone la implementación del sistema de Transferencias del Sector Minero, como un mecanismo de captación de recursos única y exclusivamente destinados al sector ambiental, en temas de conservación de ecosistemas estratégicos del área de influencia de los proyectos mineros y de aporte activo a la conservación de las A.P, localizadas en los municipios o departamentos donde se adelantan labores de explotación, teniendo en cuenta la magnitud de los impactos generados por este sector.

En conclusión, debe entenderse que Colombia como país que ostenta el título de mega diverso posee la gran responsabilidad de mantener y sostener las áreas que albergan tal riqueza y en este sentido debe aportar los recursos necesarios que impulsen las acciones requeridas para la adecuada gestión de las mismas. Sin embargo dado el escenario ampliamente clarificado donde los recursos limitan la protección y conservación de aquellas zonas que representan bienestar y seguridad para los seres humanos, es necesario continuar explorando alternativas viables que conduzcan al posicionamiento del tema ambiental y posibiliten el flujo de recursos. Además debe quedar claro que si en Colombia se ha planteado el modelo de desarrollo sostenible como el marco del desarrollo del país, se debe apuntar al crecimiento económico, al desarrollo social, y a la conservación y uso sostenible los recursos naturales, es decir, en la medida en que se promueva el desarrollo económico en esa misma medida deben promoverse criterios de sostenibilidad, en donde los excedentes sean transferidos en beneficio de la sociedad y del medio ambiente.



## **A. Anexo: Entrevistas realizadas a expertos en tema de conservación**

Con el fin de identificar aquellos instrumentos bajo los cuales podría proponerse una sostenibilidad económica del SPNN, se elaboró una encuesta dirigida solo a expertos en el tema de conservación

La encuesta se encuentra conformada por ocho preguntas. Dichas encuestas se elaboraron a 25 expertos en el tema, para de alguna manera evidenciar las percepciones en torno al tema de conservación, los temas que a su modo de ver merecen ser priorizados y los medios a través de los cuales podría realizarse la canalización de recursos financieros.

Las preguntas se estructuraron de acuerdo a los hallazgos encontrados a lo largo de los capítulos del uno al cuatro y además se formularon preguntas en torno a las posibles fuentes de financiación acabadas de describir.

A continuación se detalla la encuesta realizada y los resultados obtenidos para cada una de las preguntas:

### **1. De los recursos financieros del SPNN**

De acuerdo con los informes de gestión del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia-SPNN, los recursos financieros otorgados por el estado son la principal fuente de financiación, seguido de las ayudas procedentes por cooperación internacional y en tercer lugar se identifican los recursos propios generados a partir del ecoturismo, cobro de tasas y multas. Sin embargo dados las declaraciones realizadas por el mismo SPNN y de acuerdo a estudios realizados, se afirma que existe un déficit financiero dentro del SPNN. Dada esta situación con cual afirmación estaría usted de acuerdo:

- a) El Estado debe incrementar los aportes de recursos al SPNN, para garantizar su sostenibilidad financiera.
- b) Se deben aunar esfuerzos para canalizar más ayudas por cooperación internacional
- c) El estado no debe ser la principal fuente de recursos financieros del SPNN, si no que estas deben gestionarse de manera que generen sus recursos propios
- d) Deben identificarse mecanismos de financiación adicionales
- e) Todas las anteriores
- f) Ninguna de las anteriores

## 2. Fondos ambientales para las Áreas Protegidas

En el país se cuenta con fondos de carácter público y de carácter privado cuya finalidad es canalizar recursos para las A.P, no obstante aún se continúa evidenciando la falta de recursos para una adecuada gestión del SPNN, por lo tanto usted pensaría que:

- a) Los fondos ambientales existentes son suficientes, pero debe fortalecerse su gestión
- b) Deben crearse más fondos ambientales enfocados a la canalización de recursos.
- c) Actualmente las condiciones de gestión y la cantidad de fondos son suficientes para suplir las necesidades de conservación

## 3. Inserción de actividades productivas en las Áreas Protegidas

Basados en el hecho de que un Área Protegida-A.P de carácter nacional no permite la ejecución de actividades diferentes a las de conservación, teniendo en cuenta la presencia de comunidades al interior de estas y que tienen la limitación de llevar a cabo actividades productivas, y además basados en el hecho que existen cultivos ilícitos que pueden convertirse en cultivos lícitos para la producción sostenible.

- a. ¿Considera probable o aceptable que la normativa vigente en torno a las AP, permitiera la inserción de actividades sostenibles, controladas y administradas por el SPNN? Sí \_ No\_
- b. ¿Considera viable, pertinente y acorde con los objetivos de conservación ejecutar actividades de producción sostenible como alternativa de sustento para las comunidades inmersas y como generación de recursos para las AP? Sí \_ No\_

## 4. Divulgación de la importancia de las Áreas Protegidas

Conscientes de que la educación ambiental es una herramienta bajo la cual se pueden emprender grandes transformaciones y basados en el hecho de que al otorgar reconocimiento a las A.P en Colombia, es posible apoyar e impulsar la gestión del SPNN en el sentido de fortalecer las A.P existentes e impulsar la creación de nuevas.

- a. ¿Considera viable la instauración de una cátedra ambiental universitaria obligatoria, que vislumbre la importancia de las mismas? Sí \_ No\_
- b. ¿Considera usted importante efectuar una valoración económica de todos los servicios ambientales de las AP? Sí\_ No\_
- c. ¿Considera usted importante un análisis costo beneficio de la existencia de las AP? Sí\_ No\_

## 5. Mecanismos alternos de financiación

Teniendo en cuenta el déficit financiero que enfrenta el SPNN, se podrían identificar mecanismos de financiación que aseguren el flujo de recursos para una adecuada gestión. Como mecanismos alternativos de financiación considera viable:

- a. Destinar un % del recaudo del 4x1000 a las AP
- b. Destinar un % del recaudo por Declaración de renta
- c. Destinar un % del presupuesto anual municipal de las grandes ciudades
- d. Del 1% de inversión obligatoria establecida en el artículo 43 de la ley 99 de 1993 para los proyectos que hacen uso del agua, destinar parte de este % a las AP.

## 6. Del posible acuerdo de paz y las Áreas Protegidas

Teniendo en cuenta que dentro del Sistema de Parques Naturales se cuenta con pocos funcionarios para la cantidad de hectáreas protegidas, es decir teniendo en cuenta que la cantidad de hectáreas por funcionario es mucho mayor que el promedio internacional, y considerando un posible acuerdo de paz.

- a. ¿Considera viable involucrar los reinsertados dentro de los programas de guarda parques? Sí\_ No\_
- b. ¿Considera la destinación de un % del presupuesto del ministerio de defensa para las AP y proyectos sostenibles que involucren las comunidades? Sí\_ No\_

## 7. Incentivos tributarios para el sector privado

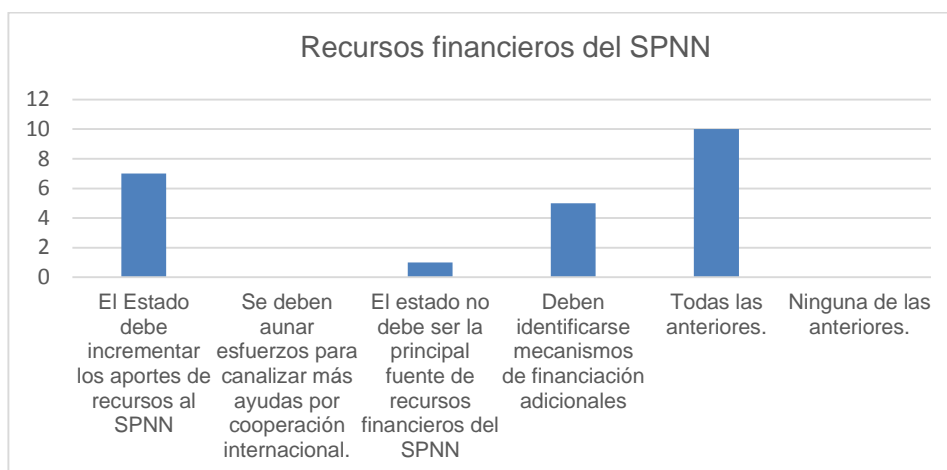
Se ha planteado involucrar al sector privado dentro de los procesos de conservación con programas de incentivos tributarios para las empresas productivas y universidades a través del programa adopta un parque, el cual a cambio de aporte a las sostenibilidad brinde beneficios tributarios. ¿Comparte usted la idea? Sí\_ No\_

# Resultados de las encuestas y análisis

## 1. De los recursos financieros del SPNN

Dada la insuficiencia de recursos para el sostenimiento de las A.P en Colombia se han planteado algunas opciones. Entre estas el incremento de recursos por parte del Estado y la implementación de mecanismos adicionales para las A.P, son las opciones que los expertos consideran viables para garantizar el sostenimiento de las mismas, no obstante también se ha manifestado la importancia de los recursos aportados por Cooperación Internacional y por tanto se plantea que esta debe continuar siendo un elemento importante para la canalización de recursos.

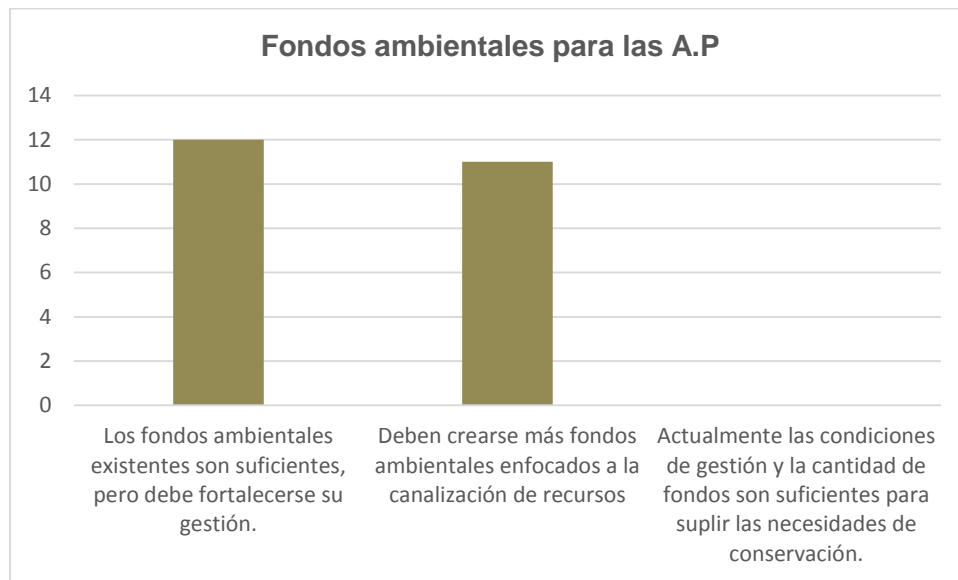
Adicionalmente, algunos de los expertos argumentan que los esfuerzos deben apuntarle a la consecución de recursos para las A.P locales y regionales, pues son quienes realmente otorgan los bienes y servicios a las comunidades y además aluden que son las más desprotegidas ya que en su mayoría dependen de las autoridades ambientales, quienes no han sido ajenas al déficit del sector ambiental.

**Figura A-A-1:** Resultados pregunta 1.

## 2. Fondos ambientales para las Áreas Protegidas

Tal como se evidencia en la Figura A-2, se argumenta de una parte que los fondos ambientales existentes son suficientes, pero que estos deben fortalecerse en el sentido de lograr articular los diferentes sectores productivos del país para que aporten a la conservación. Sin desconocer los esfuerzos que estos realizan para la consecución de recursos a través de cooperación internacional, se habla en general de enfocar los esfuerzos en canalizar recursos provenientes del mismo país, desde los diferentes sectores productivos, vinculando la empresa privada y trabajando en un solo sentido por el ambiente y la sociedad. Por otra parte por el contrario se habla de la necesidad de crear fondos ambientales adicionales, ya que los fondos existentes de alguna manera enfocan sus esfuerzos en proyectos específicos o A.P específicas quedando desprotegidas otras que de alguna manera también necesitan ser priorizadas. Se reconoce que su creación debe propiciar además mecanismos participativos y generación de recursos para las comunidades a través de proyectos sostenibles al interior de las A.P.

**Figura A-A-2:** Resultados pregunta 2.

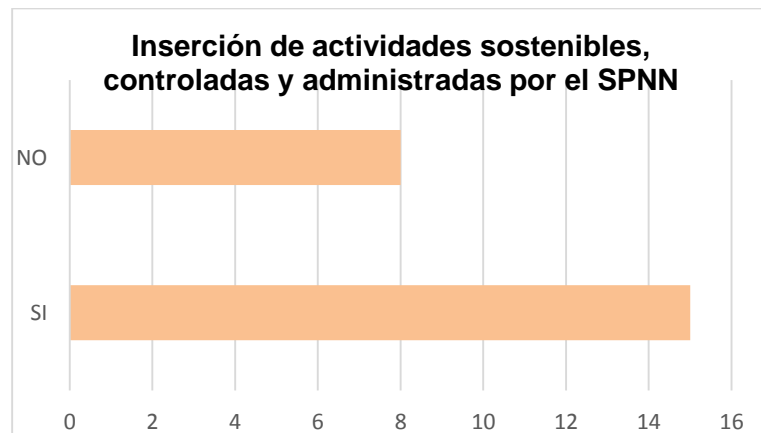


### 3. Inserción de actividades productivas en las Áreas Protegidas

#### a. Inserción de actividades sostenibles, controladas y administradas por el SPNN

La inserción de actividades productivas al interior de las A.P, se consideró como una opción viable, en el sentido que se establece como una buena oportunidad para aprovechar los suelos donde no se hay presencia de flora representativa, como las zonas donde existen cultivos de ilícitos o donde previamente ya se han establecido las actividades productivas por parte de las comunidades inmersas. Sin embargo, se argumenta que son actividades de gran riesgo donde se debe garantizar la no afectación de las condiciones de los ecosistemas y además donde debe existir un acompañamiento continuo al proceso ya que en el momento en que se desligue el SPNN del tema puede tornarse en actividades poco sostenibles y que finalmente van a generar un impacto mucho mayor al previamente existente.

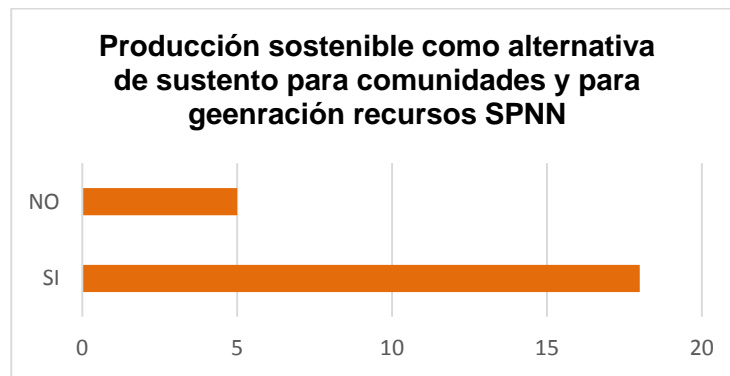
**Figura A-A-3:** Resultados pregunta 3a.



**b. Producción sostenible como alternativa de sustento para comunidades y para generación recursos SPNN**

En concordancia con la pregunta anterior, se ha aceptado la formulación e implementación de sistemas productivos sostenibles, como acciones para generar sustento a aquellas comunidades negras, campesinas e indígenas que han habitado las zonas desde años previos a la declaración del A.P y que por estar en un territorio destinado exclusivamente para conservación encuentran limitada la ejecución de actividades que puedan generarles sustento. En general se le apunta al fortalecimiento de grupos comunitarios para la prestación de servicios eco turísticos, pues para el caso de actividades productivas y de aprovechamiento del suelo para cultivos, no se manifiesta desacuerdo total, pero si se expresa lo delicado que puede llegar a ser y se alude la necesidad de acompañar dichos procesos, ya que no se desconoce tampoco el hecho de que estas comunidades deben contar con actividades que les generen ingresos (Figura A-4).

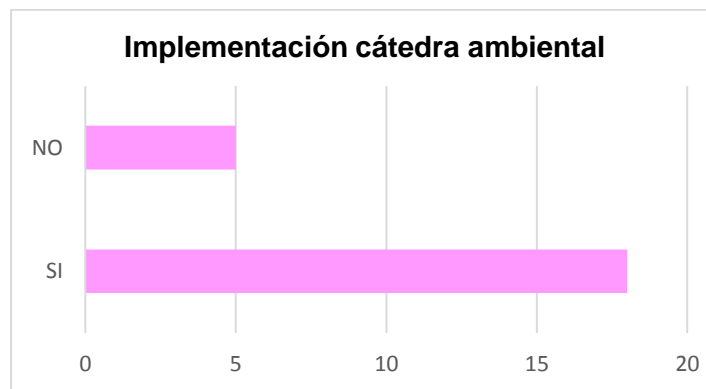
**Figura A-A-4:** Resultados pregunta 3b.



**4. Divulgación de la importancia de las A.P**

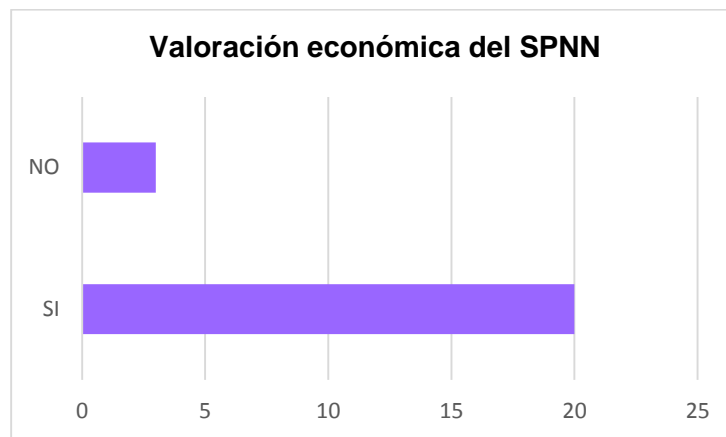
Acciones como la cátedra ambiental y la valoración económica, fueron opciones ampliamente reconocidas y acogidas como estrategias que lograrían impulsar el reconocimiento. Además se argumenta que demostrar en cifras los beneficios otorgados por las A.P puede generar mayor inquietud entre los seres humanos.

**Figura A-A-5:** Resultados pregunta 4a.



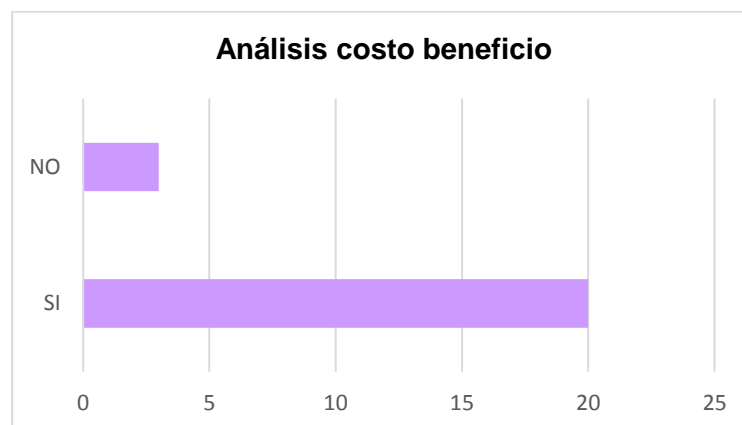
### a. Valoración económica de las áreas del SPNN

Figura A-A-6. Resultados pregunta 4b.



### b. Análisis costo beneficio de las A.P del SPNN

Figura A-A-7: Resultados preguntas 4c.



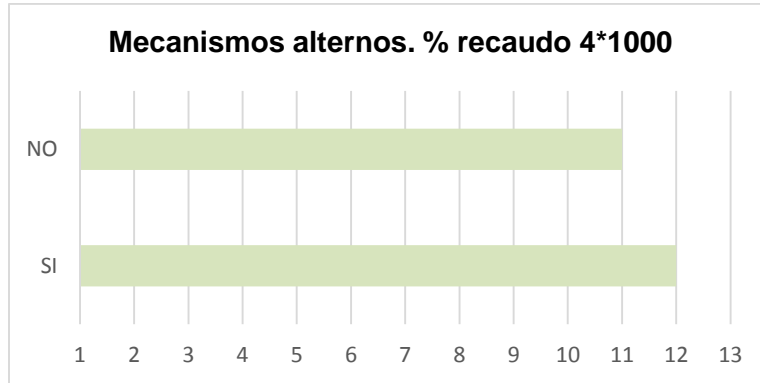
## 5. Mecanismos alternos de financiación.

### a. Cuatro por mil

Por ser un tema tan polémico en el país, las opiniones estuvieron bastantes divididas a la hora de identificar el impuesto del 4\*1000 como una alternativa para la financiación de las A.P nacionales. Se argumenta que preferiblemente apoyan otros mecanismos para la financiación de las A.P, ya que puede generarse desconfianza y temor entre los colombianos pues de acuerdo con el Estado dicho impuesto habrá desaparecido para el 2018, es decir hablar de la destinación de un porcentaje del 4\*1000 para cubrir el déficit fiscal del SPNN, puede generar polémica, máxime si se continúa con el desconocimiento de las mismas

Por otro lado, se argumenta que deben crearse mecanismos de financiación a como dé lugar y que los impuestos son una alternativa para cubrir estas necesidades. Se habla de que en el país no se cuenta con esta cultura y mucho menos se concibe la idea de destinar un impuesto para la conservación. Como expresó Juan Lozano durante el segundo Congreso de Áreas Protegidas "El Estado ha sido miserable con Parques Nacionales en su asignación presupuestal. Nos tiene que dar tristeza que los impuestos destinados a la protección de las reservas sean tan insuficientes. Es hora de reabrir el debate sobre los impuestos verdes".

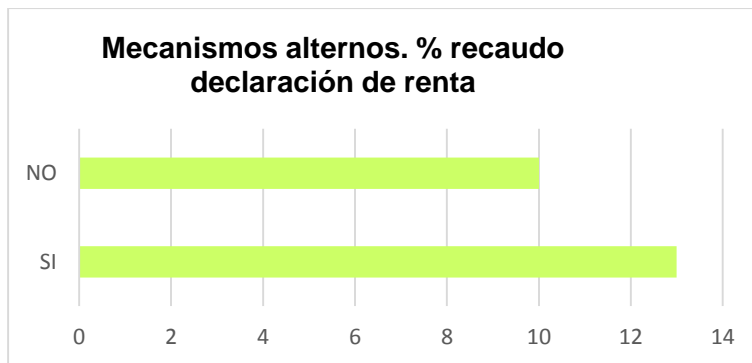
**Figura A-A-8:** Resultados pregunta 5a.



**b. Recaudo por declaraciones de renta**

Igual que para el impuesto del 4\*1000, la destinación de un porcentaje de los recaudos efectuados por las declaraciones de renta, también encontró opiniones divididas (ver gráfico 18), por un lado se apoya el hecho de destinar parte de los dineros recaudados por dicho impuesto para la conservación es un opción favorable teniendo en cuenta el incremento de la cantidad de declarantes a partir del año 2014. En contra posición se argumenta en general que otros sectores deben ser los responsables de contribuir a la conservación y sostenimiento de las A.P, pues por sus actividades deben asumir mayores responsabilidades y no que todos los colombianos debamos asumirlas.5

**Figura A-A-9:** Resultados pregunta 5b.

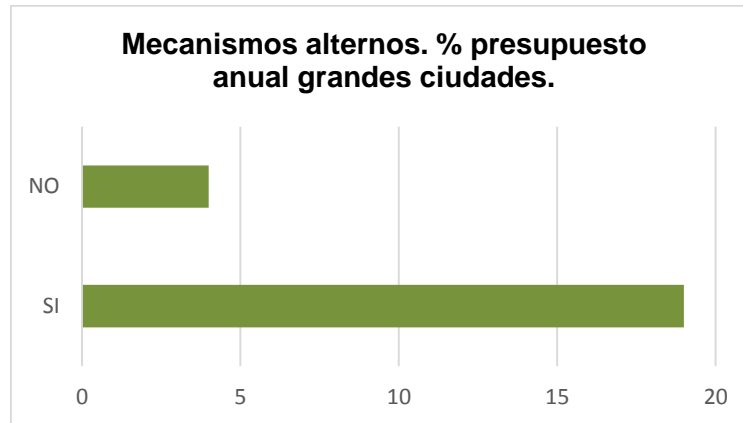




### c. Contribución de las grandes ciudades

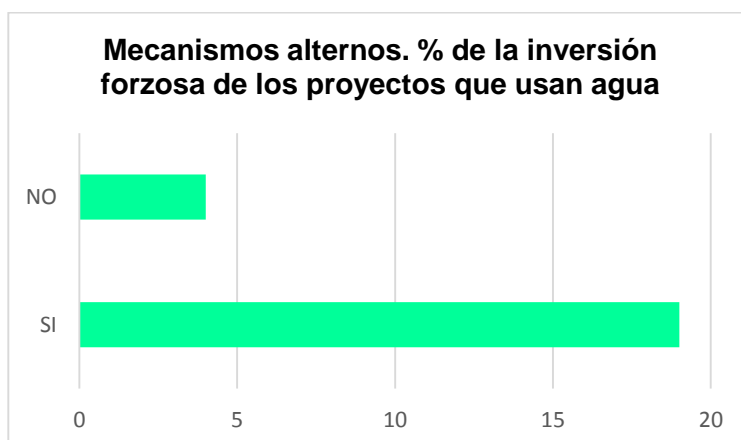
Con relación a este punto, se presentó como alternativa la destinación de un porcentaje de los presupuestos anuales de las grandes ciudades del país para la conservación, reconociéndolas como grandes usuarios de los bienes y servicios ofrecidos por las A.P. propuesta que tuvo gran acogida ya que se argumenta que es indispensable que los grandes demandantes de recursos sean quienes deban pagar por los mismos, además que no es desconocimiento de nadie que parte de los dineros de los presupuestos se destinan en actividades innecesarias para la comunidad.

**Figura A-A-10:** Resultados pregunta 5c.



### d. Destinación de un porcentaje de la inversión forzosa obligada por Ley 99

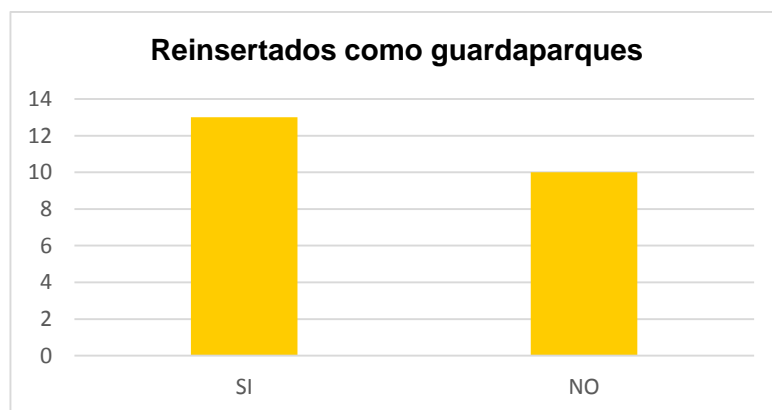
De igual manera la propuesta de destinar un porcentaje de los dineros entregados por las inversiones forzosas a las que se encuentran sujetos los proyectos que hacen uso del agua, exclusivamente para la conservación fue acogida y apoyada, ya que por la misma Ley 99 de 1933, los municipios que reciben dichas transferencias solo se encuentra sujetos a destinar un porcentaje de dicho dinero para saneamiento básico e inversión ambiental y por lo tanto no se asegura realmente la inversión en temas ambientales específicamente en temas de conservación. Por lo tanto exigir la destinación de dineros para la gestión de las A.P de su jurisdicción es una buena alternativa.

**Figura A-A-11:** Resultados pregunta 5d.

## 6. Del posible acuerdo de paz y las Áreas Protegidas

Ante la posibilidad de involucrar los reinsertados como guarda parques en caso de llegarse a un acuerdo de paz, las opiniones son divididas. De un lado se argumenta que esto debe ser un proceso donde se involucre el Estado, donde exista un acompañamiento constante a estas personas y obviamente donde se capaciten a las personas para dicho fin. Aun cuando reconocen que no es un proceso fácil, también reconocen que es una oportunidad para las personas que vuelven a la vida civil y que además se estarían apoyando las labores que desde el SPNN, se ejecutan con poco personal.

Por otro lado, se señala que son escenarios donde se pueden propiciar la creación de nuevos grupos armados o bandas criminales y facilitar su estadía en las A.P sería un riesgo inminente.

**Figura A-A-12:** Resultados pregunta 6a.

A diferencia de las demás preguntas esta fue una que ante la posibilidad de existir un acuerdo de paz, se concuerda en que se realice la destinación de un porcentaje de los recursos del ministerio de defensa para las A.P, pues argumentan que históricamente las A.P son escenarios del conflicto y puntos de interés de los grupos armados por sus

riquezas naturales y que se han visto altamente afectados, por lo tanto estas pérdidas deben ser recompensadas de alguna manera por el sector bajo el cual de alguna manera se han adelantado procesos que generan mayores presiones sobre las A.P

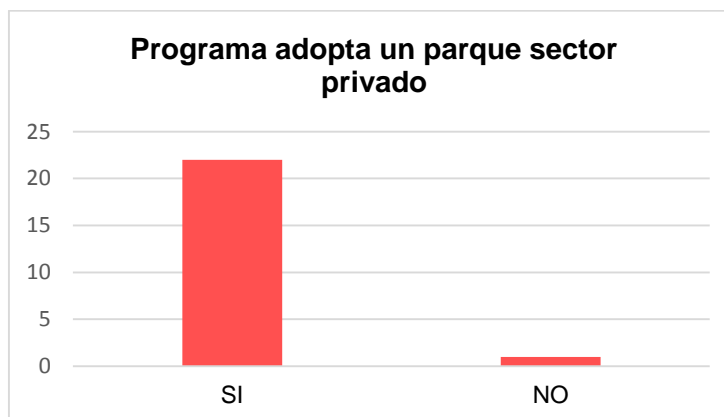
**Figura A-A-13:** Resultados pregunta 6b.



### 7. Incentivos tributarios para el sector privado

Igual que la pregunta anterior se poya completamente la idea de que el sector privado debe involucrarse más. Se argumenta que deben crearse incentivos y mecanismos que impulsen la vinculación del sector privado a los procesos de conservación, la idea es necesaria y aun cuando han existido iniciativas en este sentido, deben fortalecerse las acciones y generar motivación entre el sector.

**Figura A-14:** Resultados pregunta 7.



## Bibliografía

- Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua. (Abril de 2014). *Fondos de Agua*. Obtenido de Fondo para la Protección del Agua - FONAG, Quito Ecuador.2000: <http://www.fondosdeagua.org/pa%C3%ADses-fondos-de-agua/ecuador>
- Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua. (Abril de 2014). *Fondos de Agua*. Obtenido de Fondos de Agua de Colombia: <http://www.fondosdeagua.org/pa%C3%ADses-fondos-de-agua/colombia>
- APC Colombia. (8 de Agosto de 2014). *Sobre Cooperación: Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia*. Obtenido de Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia- APC. Prosperidad para todos.: <http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=114#&panel1-1>
- Asocaña. (2013). *Aspectos Generales del Sector Azucarero. 2012-2013. El dulce sabor del azúcar de Colombia, es progreso*. Cali, Valle del Cauca.
- Asocaña. (2013). *El sector azucarero Colombiano, presenta un modelo de alianza público-privado para conservación y restauración de cuencas hidrográficas en el suroccidente Colombiano, el cual debía replicarse en otras regiones de Colombia*. Cali, Valle del Cauca.
- Azqueta Oyarzun, D. (1994). *Valoración económica de la calidad ambiental*. Madrid: Mc. Graw Hill.
- Baena, A. (23 de Septiembre de 2012). La paz, un negocio redondo que beneficiaría el bolsillo de todos. *El Tiempo*.
- Banco Mundial. (2014). *El Banco Mundial. PIB per cápita*. Recuperado el Agosto de 2014, de El Banco Mundial. BIRF-AIF: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>
- BIRF-AIF. (2013). *Gasto Militar (% de gasto del gobierno central)*. *El Banco Mundial. BIRF-AIF. Trabajamos por un mundo sin pobreza*. Obtenido de El Banco Mundial. BIRF-AIF: <http://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.ZS/countries/CO-A5?display=default>
- Bishop, J., & Landell-Mills. (2002). *Los servicios hidrológicos del Bosque*. En: Pagiola, S., N. Landell-Mills y J. Bishop (eds.), *Selling Forest Environmental Services: Market-based Mechanisms for Conservation and Development*. London: Earth-scan Publications Ltd.

- Botero.G. (Noviembre de 2010). Financiación de las Áreas Protegidas: Compartiendo Experiencias para Aprender. XII Asamblea RED LAC. Guadalajara, Mexico.
- Bureau of Land Management. (2002). *Resourceful Management of Our Natural Resources*.
- Bureau of Land Management. (04 de Abril de 2014). *BLMU.S. DEPARTMENT OF THE INTERIOR*. Obtenido de BUREAU OF LAND MANAGEMENT: <http://www.blm.gov/wo/st/en.html>
- Calvache, A., Benítez , S., & Ramos, A. (2012). *Fondos de Agua: Conservando la Infraestructura Verde. Guía de Diseño, Creación y Operación. Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua. The Nature Conservancy, Fundación FEMSA y Banco Interamericano de Desarrollo*. Bogotá, Colombia.
- Calvache, A., Benitez, S., & Ramos, A. (2012). *Fondos de Agua: Conservando la Infraestructura Verde. Guía de Diseño, Creación y Operación. Alianza LATinoamericana de Fondos de Agua. The Nature Conservancy, Fundación FEMSA y Banco Interamericano de Desarrollo*. Bogotá, Colombia: Panamericana Formas e Impresos S.A.
- Cancillería. (16 de Agosto de 2014). *Cooperación Internacional. MInisterio de Relaciones Exteriores*. Obtenido de Cancillería. MInisterio de Relaciones Exteriores: <http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/cooperation>
- Castaño Uribe, C. (2008). *Diagnóstico y situación actual de las áreas protegidas en América Latina y el Caribe (2007). Informe Regional. Corporación Andina de Fomento-CAF*. Bariloche, Argentina: Dirección de Secretaría y Comunicaciones Corporativas.
- Cepei. (2010). *Evaluación Conjunta de la Declaración de París, Fase II. Centro de Pensamiento Estratégico Internacional – Cepei*. Colombia.
- Chiavenato, I. (2007). *Introducción a la teoría geeneral de la administración (Vol. 7)*. México, D.F: McGraw Hill.
- Colectivo de Trabajo Jenzera. (2011). Territorios Colectivos y el Mercado REDD en el Pacífico Colombiano. *Mesa Manglar*, 1-20.
- Common, M., & Stagl, S. (2008). *Introducción a la Economía Ecológica*. Barcelona, España: Editorial Reverté S.A.
- Comunidad Andina-CAN. (1969). *Acuerdo de Integración Subregional Andino ( Acuerdo de Cartagena)*. Catagena, Colombia.
- CONAF. (2010-2014). *Memoria Conaf*. Santiago, Chile: Imprenta Maval Ltda.
- CONPES . (2010). *Documento CONPES 3680 de 2010. Lineamientos para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES*. Bogotá D.C Colombia.
- Conpes. (14 de Julio de 2011). Documento Conpes 3700. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Departamento Nacional de Planeación. . *Estrategia Institucional para la Articulación de Políticas y Acciones en Materia de Cambio Climático en Colombia*. Bogotá D.C, , Colombia.

- Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES. (14 de Julio de 2011). Documento CONPES 3700. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. *ESTRATEGIA INSTITUCIONAL PARA LA ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS Y ACCIONES EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO EN COLOMBIA*. Bobotá D.C, Colombia.
- Conservation Strategy Fund. (Marzo de 2014). *CSF Projects*. Obtenido de Análisis de Costos del Programa COMSERBO en el Departamento de Pando, Bolivia: [http://conservation-strategy.org/en/project/an%C3%A1lisis-de-costos-del-programa-comserbo-en-el-departamento-de-pando-bolivia#.U0gNy\\_l5NG5](http://conservation-strategy.org/en/project/an%C3%A1lisis-de-costos-del-programa-comserbo-en-el-departamento-de-pando-bolivia#.U0gNy_l5NG5)
- Contaduría General de la Nación. (2015). *Modernización de la Regulación Contable Pública en Colombia*. Obtenido de Contaduría. Todos por un nuevo país: <http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/home/accesos/contaduria-niif>
- Contraloría General de la República. (2010). *Análisis del documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Comentarios sobre el fundamento económico del PND. Dirección de Estudios Sectoriales. Contraloría delegada, Sector Minas y Energía*. Bogotá. D.C.
- Contraloría General de la República. (2011). *Informe de Auditoría. Parques Nacionales Naturales de Colombia-PNNC. Contraloría General de la República. Contraloría Delegada Medio Ambiente-CGR-CDMA*. Bogotá.
- Contreras Cala, I. E. (2011). Análisis de algunas alternativas de control en los acuerdos de cooperación bilateral, regional y multilateral en materia ambiental. Estudio de caso: la regulación del acceso a los recursos genéticos, frente a la amenaza de la biopiratería. *Monografía de grado presentada como requisito para optar al título de Internacionalista*. Bogotá D.C, Colombia.
- COP. (15 de Marzo de 2011). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones*. Cancún.
- Correa, P. (21 de Enero de 2011). El Espectador.com. . *Queremos que Colombia tenga una economía sostenible*, págs. 1-1. Obtenido de <http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/vivir/queremos-colombia-tenga-una-economia-sostenible-articulo-247036>
- Costanza, R. (1997). The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature* V 387, 253-260.
- Cuevas Guarnizo, A. M. (16 de Agosto de 2014). Áreas protegidas se definirían en conjunto con Minminas. *El Espectador*.
- DANE. (2005). *Estimaciones de Población 1985-2020 y Proyecciones de Población 2005-2020 nacional y departamental desagregado por área, sexo, y grupos quinquenales de edad* . Bogotá. D.C.
- DANE. (2007). *Colombia una Nación Multicultural. Su diversidad étnica. Dirección de censos y demografía*. Bogotá, Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

- DANE. (2014). *Cuentas Trimestrales - Colombia. Cuentas Trimestrales - Colombia. Primer Trimestre de 2014*. Bogotá. D.C.
- DANE. (2014). *Cuentas Trimestrales - Colombia. Producto Interno Bruto (PIB). Cuarto Trimestre de 2013 y Total Anual*. Bogotá. D.C.
- De Groot, R. S., Wilson, M. A., & Boumans, R. M. (2002). A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services. *Ecological Economics*, 393-408.
- de Groot, R., Wilson, M., & Boumans, R. (2002). A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services. *Ecological Economics*, 393-408.
- Departamento Nacional de Planeación. (1999). *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la paz*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2003a). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2003b). *Presupuesto de inversión de la nación para medio ambiente*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2005). *HACIA UNA COLOMBIA EQUITATIVA E INCLUYENTE. Informe de Colombia, Objetivos de Desarrollo del Milenio 2005*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2007a). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo para Todos. Tomo I*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2007b). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo para Todos. Tomo II*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para Todos*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación-DNP. (2013). *Guía Metodológica para la Elaboración de Documentos CONPES*. Bogotá, D.C.
- Departamento Nacional de Regalías. (2007). *Dirección de Regalías. Actualización de la Cartilla "Las regalías en Colombia"*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D.C.
- Department of the Interior. (2014). *Federal Register. Department of the Interior. Fish and Wildlife Service. Refuge-Specific Hunting and Sport Fishing Regulations; Final Rule*. Washington.

- Duarte Torres, O. (2009). La bioprospección como un mecanismo de cooperación internacional para fortalecimiento de capacidades en ciencia y tecnología en Colombia. *Ciência da Informação*, 38, 96-110.
- Dudley, N. (. (2008). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland, Switzerland: IUCN. 86 p. IUCN, Gland, Switzerland.
- Ecofondo. (Septiembre de 2014). *Historia: Ecofondo*. Obtenido de Ecofondo: <http://www.ecofondo.org.co/articulo.php?id=18>
- Ecofondo. (Septiembre de 2014). *Nosotros: Ecofondo*. Obtenido de Ecofondo: <http://www.ecofondo.org.co/articulo.php?id=17>
- Elosegui, J. (2006). Canjes de Deuda por Naturaleza. De la deuda ilegítima al "canje" Perverso. *BIODIVERSIDAD* 49, 21-23.
- Emerton, L., Bishop, J., & Thomas, L. (2006). Sustainable Financing of Protected Areas. A global review of challenges and options. IUCN. *IUCN. The World Conservation Union*, 97.
- European Comission. (2011). *FINANCING NATURA 2000. Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people*. European Comission. COMMISSION STAFF WORKING PAPER. Bruselas.
- European Comission. (2013). *The economic benefits of Natura 2000. Factsheet*.
- European Comission. (27 de Marzo de 2014). *European Comission*. Obtenido de Environment: [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/index_en.htm)
- European Environment Agency. (2012). *Protected areas in Europe - An overview*. Dinamarca: Rosendahls-Schultz Grafisk.
- FAO. (2009). *Pago por Servicios Ambientales en Áreas Protegidas en América Latina*.
- FAO. (2010). *LAS POSIBILIDADES DE FINANCIACIÓN DEL CARBONO PARA LA AGRICULTURA, LA ACTIVIDAD FORESTAL Y OTROS PROYECTOS DE USO DE LA TIERRA EN EL CONTEXTO DEL PEQUEÑO AGRICULTOR*. Capítulo 2, *Mercados Voluntarios: que tipos existen y como funcionan*.
- Flores, M., Rivero, G., León, F., Chan, G., & otros. (2008). *Financial Planning for National Systems of Protected Areas: Guidelines and Early Lessons*. The Nature Conservancy, Arlington, Virginia, US.
- FONADE. (2009). *Informe de Gestión 2009. Fondo Finnciero de Proyectos de Desarrollo*. Bogotá.
- FONADE. (2010). *Informe de Gestión FONADE AÑO 2010. Desarrollo que no se detiene. Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo*. . Bogotá.
- FONADE. (2014). *Informe de Gestión FONADE AÑO 2014. Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo*. . Bogotá.



- FONAG. (2011). FONAG – FONDO PARA LA PROTECCIÓN DEL AGUA, Ecuador. *El Agua en la Economía Verde en la Práctica*, (págs. 1-6). Zaragoza, España.
- Fondo Acción. (2004). *Fondo Acción: en que consiste el acuerdo logrado*. Obtenido de Fondo Acción: [http://www.fondoaccion.org/sccs/interna\\_1.php?id\\_subcategoria=44&id\\_categoria=2](http://www.fondoaccion.org/sccs/interna_1.php?id_subcategoria=44&id_categoria=2)
- Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez. (Septiembre de 2014). *Origen del Fondo: FONDO ACCIÓN*. Obtenido de FONDO ACCIÓN: [http://www.fondoaccion.org/sccs/interna\\_1.php?id\\_subcategoria=1&id\\_categoria=1](http://www.fondoaccion.org/sccs/interna_1.php?id_subcategoria=1&id_categoria=1)
- Fondo Patrimonio Natural. (2012). *Informe 2012. Fondo Patrimonio Natural*. Bogotá, Colombia.
- Fondo Patrimonio Natural. (Septiembre de 2014). *Nosotros: Fondo Patrimonio Natural*. Obtenido de Fondo Patrimonio Natural. Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas: <http://www.patrimonionatural.org/co/>
- Fundacao Amazonas Sustentável. (Abril de 2014). *Fazeando A Floresta Valeir Mais Em Pé Do que Derrubada*. Obtenido de Programa Bolsa Floresta: <http://fas-amazonas.org/pbf/>
- Fundación Malpelo. (2008). *Fundación Malpelo y otros Ecosistemas Marinos: Constitución del Fondo Patrimonial para el SFF Malpelo*. Obtenido de Fundación Malpelo y otros Ecosistemas Marinos: [http://fundacionmalpelo.org/?page\\_id=236](http://fundacionmalpelo.org/?page_id=236)
- Fundación Malpelo. (Septiembre de 2014). *Constitución del Fondo Patrimonial para el SFF Malpelo: Fundación Malpelo y otros Ecosistemas Marinos*. Obtenido de Fundación Malpelo y otros Ecosistemas Marinos: [http://fundacionmalpelo.org/?page\\_id=236](http://fundacionmalpelo.org/?page_id=236)
- Fundación Malpelo. (Septiembre de 2014). *La Fundación: Fundación Malpelo y otros Ecosistemas Marinos*. Obtenido de Fundación Malpelo y otros Ecosistemas Marinos: [http://fundacionmalpelo.org/?page\\_id=23](http://fundacionmalpelo.org/?page_id=23)
- Fundación Natura. (12 de Febrero de 2015). *Fundación Natura. Unidos por los Bosques. Taller de Validación sobre el Seguimiento a la Financiación de REDD+ en Colombia 2009-2013*. Obtenido de Fundación Natura Colombia : <http://www.natura.org.co/generales/taller-de-validacion-sobre-el-seguimiento-a-la-financiacion-de-redd-en-colombia-2009-2013.html>
- Giraldo Cañas, D. (2000). Variación de la diversidad florística en un mosaico sucesional en la cordillera central andina (Antioquia, Colombia). *Darwiniana*, 33-42.
- Gómez Lee, M. I. (2007). El TLC es inconstitucional por legitimar la biopiratería en contral del interés nacional. *Oasis*, No. 13, 115-143.
- Gómez Torres, M. (2005). Política Fiscal para la Gestión Ambiental en Colombia. *Cepal. Serie Medio Ambiente y Desarrollo*. Cepal, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, 1-84.

- Gómez Torres, M. (2005). *Política Fiscal para la Gestión Ambiental en Colombia*. Cepal. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile.
- Gomez Torres, M. (2005). *Política fiscal para la gestión ambiental en Colombia. Promoción del desarrollo económico mediante la integración de políticas ambientales y sociales en América Latina y el Caribe. Serie Medio Ambiente y Desarrollo*. Santiago de Chile.
- Gómez-Baggethun, E., & De Groot, R. (2007). Capital natural y funciones de los ecosistemas: explorando las bases ecológicas de la economía. *Ecosistemas. Revista científica y Técnica de Ecología y Medio Ambiente*, 4-14.
- González Sanchez, P., & Duque Quintero, S. P. (Mayo de 2010). Régimen Común de Acceso a los Recursos Genéticos: Biodiversidad y separación de sus componentes tangible e intangible. 139. Medellín, Antioquia, Colombia.
- Hanson, T., Brooks, T., Da Fonseca, G., Hoffmann, M., Lamoreux, J., Machlis, G., . . . Pilgrim, J. (2009). Warfare in Biodiversity hotspots. *Conservation Biology* 23, 578-587.
- Herrera, C., Gómez, Á., & Ortega, S. (2010). *Colombia: hacia una economía baja en carbono*. Bogotá, Colombia: ANDI.
- Higgins, J., & Zimerling, A. (. (2013). *A Primer for Monitoring Water Funds . Global Fresh Water Program. The Nature Conservancy*. Arlington, VA: The Nature Conservancy.
- IAvH, IDEAM, IIAP, INVEMAR, SINCHI. (2011). *Informe del Estado del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables 2010. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM*. . Bogotá D.C., Colombia. 384 p 2011.
- IDEAM. (2011). *Aportes del IDEAM para la definición y aplicación de la Estructura Ecológica Nacional*. Bogotá D.C., Colombia: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales –IDEAM-.
- IDEAM, MADS. (2013). *Informe Anual sobre Deforestación*. Bogotá.
- II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas. (2007). Conservación, integración y bienestar para los pueblos de América Latina. *Declaración de Bariloche*, (pág. 12). Patagonia, Argentina.
- Institute for European Environmental Policy - IEEP. (2010). *Costs and Socio-Economic Benefits associated with the Natura 2000 Network. Final report to the European Commission, DG Environment on Contract ENV.B.2/SER/2008/0038*. Bruselas.
- Institute for European Environmental Policy - IEEP. (2011). *Estimating the Overall Economic Value of the Benefits provided by the Natura 2000 Network. Final Report to the European Commission, DG Environment on Contract ENV.B.2/SER/2008/0038*. Bruselas.
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt Colombia. (Marzo de 2014). *Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt Colombia. Investigación en biodiversidad y servicios ecosistémicos para la toma de decisiones*. Obtenido de Páramos y Sistemas de Vida:

<http://www.humboldt.org.co/investigacion/proyectos/en-desarrollo/item/11-paramos-y-sistemas-de-vida?highlight=YT0xOntpOjA7czo3OiJwYXJhbW9zljt9>

- James, A., Green, M., & Paine, J. (1999). A Global Review. *WCMC – World*, vi + 46pp.
- La Patria. (16 de Septiembre de 2013). 4 por mil, impuesto con pocos amigos. *La Patria*.
- Londoño, V. (02 de Marzo de 2013). Sin recursos para la conservación. *El Espectador- Sección Editorial*.
- Lozano, L. I., & Ramos, J. E. (2000). Análisis sobre la incidencia del impuesto del dos por mil a las transacciones financieras. *Borradores semanales de economía. Banco de la República. Borrador número 143*, 1-21.
- MADS. (2012). *Construcción Colectiva de la Estrategia Nacional REDD+*. Bogotá, Colombia.
- MADS. (Marzo de 2015). *Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Obtenido de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Todos por un nuevo país: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/noticias/19-tema-inicial>
- Maldonado, A. (Diciembre de 2007). *Diagnóstico fiscal del SINAP y lineamientos para una estrategia financiera. Fondo Patrimonio Natural*. Obtenido de <http://es.scribd.com/doc/41697734/Diagnostico-fiscal-de-las-areas-prottegidas-de-Colombia-y-lineamientos-para-una-estrategia-financiera>
- Mansourian, S., & Dudley, N. (2008). *Publi funds to prtected areas. Protected Areas for a Living Planet — delivering on CBD commitments*. Published by WWF International.
- Mateo Valverde, N., Nader, W., & Tamayo Castillo, G. (2001). *Encyclopedia of Biodiversity. Bioprospecting. Volume 1*. San Diego, California: Editorial San Diego, CA, Academic Press, US.
- MAVDT hoy MADS. (2010). *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico*. Bogotá D.C. Colombia: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,.
- Medina, Parques Nacionales de Colombia, & WWF Colombia. (2005). *Análisis de Efectividad del Manejo de Áreas Protegidas con Participación Social. AEMAPPS. WWF Colombia, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Subdirección Técnica*. Cali: Editorial WWF Colombia. Cuadernillo1, Efectividad a largo plazo. 12 p, Cuadernillo 2, Efectividad a mediano plazo. 44p, Cuadernillo 3, Efectividad a corto plazo 48p., Cuadernillo 4, contexto y marco conceptual, 63p.
- Melgarejo, L. M., Sánchez, J., Chaparro, A., Newmark, F., Santos Acevedo, M., Burbano, C., & Reyes, C. (2002). *Aproximación al estado actual de la bioprospección en Colombia*. Bogotá, Colombia: Cargraphics.
- Melgarejo, L. M., Sanchez, J., Reyes, C., Newmark, F., & Santos Acevedo, M. (2002). *Plan Nacional en Bioprospección Continental y Marina (propuesta técnica)*. Bogotá: Cargraphics.

- Millennium Ecosystem Assessment. (2005). *Ecosystems and Human Well-being: A Framework for Assessment. Capítulo 1*. Washington DC.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (02 de Julio de 2013). *Certificado de Incentivo Forestal - CIF 2014*. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/apoyos-incentivos/Paginas/Certificado-de-Incentivo-Forestal-CIF-2013-v2.aspx>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Quinto Informe Nacional de Biodiversidad de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica*. Bogotá, D.C, Colombia.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-MADS. (2010). *Política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos-PNGIBSE*. Bogotá-Colombia.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-MADS. (Abril de 2014). *Min ambiente. Prosperidad para todos*. Obtenido de Dirección Bosques. REDD+ Colombia: <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=1262&conID=8647&pagID=10622>
- Ministerio del Ambiente. (9 de octubre de 2013). *Ecuador ama la vida*. Obtenido de Sistema Nacional de Áreas Protegidas: <http://www.ambiente.gob.ec/sistema-nacional-de-areas-protegidas/>
- Ministerio del Ambiente Ecuador. (Marzo de 2014). *Ecuador Ama la Vida*. Obtenido de Socio Bosque. Programa de Protección de Bosques: <http://sociobosque.ambiente.gob.ec/>
- Ministerio del Ambiente Perú. (Abril de 2014). *Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático*. Obtenido de PERÚ, PAIS DE BOSQUES: [http://bosques.minam.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=44&Itemid=1&lang=es](http://bosques.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=1&lang=es)
- Molina Vargas, T. (21 de Abril de 2014). El gasto militar en Colombia en un escenario de posconflicto. *El espectador*.
- National Park Service. (27 de Marzo de 2014). *National Park Service*. Obtenido de About us: <http://www.nps.gov/aboutus/index.htm>
- Noticias de Colombia. (2011). *Notiagen: Colombia es el cuarto país latinoamericano en proyectos del mercado de dióxido de carbono de la ONU*. Obtenido de Notiagen: <http://notiagen.wordpress.com/2011/11/05/colombia-es-el-cuarto-pais-latinoamericano-en-proyectos-del-mercado-de-dioxido-de-carbono-de-la-onu/>
- Nunes, P., & Van den Bergh, J. (2001). Economic valuation of biodiversity: sense or nonsense? *Ecological Economics*, 203-222.
- OECD. (2013). *ROADMAP FOR THE ACCESSION OF COLOMBIA TO THE OECD CONVENTION*. Paris. Francia.

- OECD. (Marzo de 2015). *About the OECD: OECD. Better Policies for Better Lives*. Obtenido de OECD. The Organisation for Economic Co-operation and Development: <http://www.oecd.org/about/>
- OECD/ECLAC. (2014). *OECD Environmental Performance Reviews: Colombia 2014*. OECD Publishing.
- Oficina de Cooperación Internacional. (2010). *Mini Manual de Cooperación Internacional en Colombia*. Oficina de Cooperación Internacional, Relaciones Internacionales y Fomento a la Inversión. Gobernación del Quindío. Quindío.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO. (2010). *Sostenibilidad Financiera para Áreas Protegidas en América Latina. Programa FAO/OAPN Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina*. Roma, Italia.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO. (2012). *El Estado de los Bosques del Mundo*. Roma-Italia.
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual-OMPI. (2001). *Comité intergubernamental sobre propiedad intelectual y recursos genéticos, concimientos tradicionales y folclore. Primera sesión*. Ginebra, Suiza: OMPI.
- Ortega P, S. C., García Guerrero, A., Sabogal Mogollón, J., & Vargas, J. D. (2010). *Deforestación Evitada. Una Guía REDD+ Colombia*. Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial; Conservación Internacional Colombia; Fondo Mundial para la NATuraleza(WWF); The Nature Conservancy; Corporación Ecovera; Fundación Natura. Bogotá.
- Oyarzun, C., Nahuelhaul, L., & Nuñez, D. (2004). *Servicios Ecosistémicos Templado Lluvioso: Producción de Agua y su Valoración Económica*. Obtenido de [http://www.cipma.cl/RAD/2004/3\\_oyarzun.pdf](http://www.cipma.cl/RAD/2004/3_oyarzun.pdf)
- Pacha, M. J. (2008). *Financiamiento sustentable en Áreas Protegidas. Programa FAO/OAPN. Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de Amércia Latina*. Santiago, Chile.
- Pagiola, S. (2002). *Paying for water services in Central America: Learning from Costa Rica*. En: Pagiola, S., N. Landell-Mills y J. Bishop (eds.), *Selling Forest Environmental Services: Market-based Mechanisms for Conservation and Development*. London: Earth-scan Publications.
- Parques Nacionales Naturales . (2010). *Parques Nacionales Naturales de Colombia: Informe Contratos de Concesión de Servicios Ecoturísticos en Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Obtenido de Parques Nacionales Naturales de Colombia: [http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/frame\\_detalle.php?h\\_id=8548](http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/frame_detalle.php?h_id=8548)
- Parques Nacionales Naturales de Colombia. (2011). *Informe Final*. Bogotá.
- Patrimonio Natural . (2007). *Análisis y Diseño de Mecanismos Financieros de Áreas Protegidas Regionales y Locales. Serie de Documentos de Trabajo I. Parte I Portafolio de Fuentes y*. Bogotá. Colombia.

- Patrimonio Natural. (29 de Febrero de 2012). *Patrimonio Natural. Incentivos a la Conservación. Cali si paga la cuenta del agua*. Obtenido de Patrimonio Natural. Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas: [http://www.patrimonionatural.org.co/incentivos/contenido.php?animacion=loop\\_alizados.swf&tipoactividad=322](http://www.patrimonionatural.org.co/incentivos/contenido.php?animacion=loop_alizados.swf&tipoactividad=322)
- Perez Garcés, H., Zárate Yepes, C. A., & Turbay Ceballos, S. M. (2011). Conflictos ambientales: la biodiversidad como estrategia ordenadora del territorio. *Opinión Jurídica - Universidad de Medellín*, 17.
- PNN. (Septiembre de 2014). *Santuario de Fauna y Flora Cumple un Año Como Patrimonio Mundial de la Humanidad: Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Obtenido de Parques Nacionales Naturales de Colombia: [http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/frame\\_detalle.php?h\\_id=922](http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/frame_detalle.php?h_id=922)
- PNNC. (2011). *Grupo Asuntos Internacionales y Cooperación. Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Obtenido de Parques Nacionales Naturales de Colombia: <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.0408>
- PNNC. (2011). *Informe de Gestión Enero-Julio 2011. Área Asuntos Internacionales y Cooperación*. Bogotá D.C.
- PNNC. (Agosto de 2014). *Cooperación Internacional. Proyectos formulados y aprobados: Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Obtenido de Parques Nacionales Naturales de Colombia: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/sistema-de-parques-nacionales-naturales/cooperacion-internacional/proyectos-formulados-y-aprobados/>
- Presidencia de la República. (2005). *Las Regalías en Colombia. Una Herramienta para el Fortalecimiento del Control Social*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. (2014). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Avance y Retos para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Colombia 2014*. Bogotá, Colombia: Nuevas Ediciones S.A.
- Resor, J. (2006). *Debt-for-nature swaps: a decade of experience and new directions for the future*. Depósito de documentos de la FAO.
- Revista Dinero. (2014). Minhacienda destina \$1.05 billones al agro. *Dinero. Edición 447*.
- Reyes, M. A. (2014). *Importancia económica de la provisión y regulación hídrica de los parques nacionales naturales de Colombia para los sectores productivos del país. Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Bogotá D.C.
- Rojas Albarracín, J. (2007). *Líneas de gestión sobre sistemas productivos sostenibles en un contexto de paisaje, que apoyen la conservación de biodiversidad y áreas protegidas, articulados a proceso de ordenamiento territorial. Serie Documentos de Trabajo VII. Patrimonio Natural*. Bogotá D.C.
- Ruiz, T., & Febles, G. (2004). La desertificación y la sequía en el mundo. *Revista de investigación y difusión científica agropecuaria*, 3-16.

- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2010.). *Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 3*. Montreal.
- SERNANP. (31 de marzo de 2014). *Tu info sernanp " conocer para conservar"*. Perú. Obtenido de Ministerio del Ambiente: [http://issuu.com/sernanp/docs/boletin\\_febrero\\_2-baja](http://issuu.com/sernanp/docs/boletin_febrero_2-baja)
- Sheikh, P. (2006). *Debt for Nature Initiatives and the Tropical Forest Conservation Act: Status and Implementation. Analyst in Environment and Natural Resources Policy, Resources, Science, and Industry Division. CRS Report for Congress*. The Library of Congress.
- SIB. (Febrero de 2014). *Biodiversidad en cifras. Sistema de Información sobre la Biodiversidad en Colombia*. Obtenido de Sistema de Información sobre la Biodiversidad en Colombia: <http://www.sibcolombia.net/web/sib/cifras;jsessionid=C9ADDE7BDD778A15BCD450B2EA03E7BA>
- SiFAP, G. e. (2012). *Áreas Protegidas Protegidas de la Argentina*.
- Sistema de Parques Nacionales Naturales. (2014). *Estados financieros. Parques Nacionales Naturales de Colombia. Vigencia 2014*. Bogotá.
- Sistema General de Regalías. (2014). *Resumen General. Proyectos FNR en Ejecución. Subdirección de Control y Vigilancia. Dirección de Regalías. Departamento Nacional de Planeación*. Bogotá.
- Spergel, B., & Taïeb, P. (2008). *Alianza para el Financiamiento de la Conservación-CFA. Revisión Rápida de los Fondos Ambientales. Preparado para el Grupo de Trabajo sobre Fondos Ambientales de la CFA*.
- SPNN. (2013). *Comportamiento de Visitantes en Áreas Protegidas Nacionales con Vocación Ecoturística. Parques Nacionales Naturales de Colombia- Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales*. Bogotá D.C. Colombia.
- Superintendencia de Sociedades. (2014). *Comportamiento de las 1000 Empresas mas Grandes del Sector Real. Superintendencia de Sociedades. Delegatura de Asuntos Económicos y Contables. Grupo de Estudios Económicos y Financieros*. Bogotá. D.C.
- The Nature Conservancy. (Abril de 2014). *Conservando la Naturaleza Protegiendo la Vida*. Obtenido de Bolivia. Parque Nacional Noel Kempff Mercado: <http://www.mundotnc.org/donde-trabajamos/americas/bolivia/lugares/index.htm>
- The Nature Conservancy. (Abril de 2014). *Conservando la Naturaleza. Protegiendo la Vida*. Obtenido de Brasil. Proyecto de Acción Climática de Guaraquecaba: <http://www.mundotnc.org/donde-trabajamos/americas/brasil/descubre/guaraquecaba.xml>
- The Nature Conservancy. (Agosto de 2014). *The Nature Conservancy. Áreas protegidas públicas. Apoyo a la conservación de áreas naturales de Colombia*. Obtenido de The Nature Conservancy. Conservando la Naturaleza. Protegiendo la Vida:

- <http://www.mundotnc.org/donde-trabajamos/americas/colombia/iniciativas/areascolombia.xml>
- The Nature Conservancy. (Abril de 2014). *The Nature Conservancy. Conservando la naturaleza. Protegiendo la vida*. Obtenido de Ecuador. Fondos de Agua: <http://www.mundotnc.org/donde-trabajamos/americas/ecuador/descubre/fondosdeagua-1.xml>
- The Nature Conservancy. (Abril de 2014). *The Nature Conservancy. Conservando la Naturaleza. Protegiendo la vida*. Obtenido de Colombia. Mecanismo de Conservación de Agua para Bogotá: <http://www.mundotnc.org/donde-trabajamos/americas/colombia/iniciativas/bogota.xml>
- The United States Department of the Interior. (2013). *Budget Justifications and Performance Information. Fiscal Year 2013*.
- U.S Fish and Wildlife Refuge Service. (13 de Marzo de 2014). *U.S Fish and Wildlife Refuge Service*. Obtenido de National Wildlife Refuge System: <http://www.fws.gov/refuges/about/index.html>
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza - UICN. (2013). *Informe Anual. Naturaleza + hacia soluciones basadas en la naturaleza*. Gland, Suiza: abp-project.
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales - UICN. (2003). V Congreso Mundial de Parques de la UICN. Beneficios más allá de las fronteras. *Conservación Mundial. Boletín de la UICN*, 32.
- United States Agency International Development-USAID. (Abril de 2011). *United States Agency International Development*. Obtenido de Proyectos REDD+ en Colombia: <http://bioredd.org/proyectos/>
- United States Agency International Development-USAID. (2011). *USAID. BIOREDD+. Líneas a Acción*. Obtenido de USAID. El Pueblo de los Estados Unidos de América: <http://bioredd.org/?q=cambio>
- United States Department of Agriculture. Forest Service. (2012). *Fiscal Year 2013. Budget Overview*. Washington.
- Valero Varela, H. J., & Sierra Reyes, P. H. (2007). *UAE DIAN - Oficina de Estudios Económicos. Cuaderno de Trabajo 020: Generalidades del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en Colombia (Actualización)*. Bogotá D.C. Colombia.
- World Wild Fund for Nature (WWF), Sociedad Zoológica de Londres(ZSL), La Red de la Huella Global (GFN), Agencia Espacial Europea (ESA). (2012). *Planeta vivo, Informe 2012. Biodiversidad, biocapacidad y propuestas de futuro*.
- Zambrano L, H., & Naranjo, L. G. (2009). *Ruta para la Declaratoria de Nuevas Áreas y Ampliaciones en el Sistema de Parques Nacionales Naturales. Criterios Biológicos para Valoración de Inciciativas. Convenio WWF-Colombia, Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Bogotá.



Zambrano, H. (2004). *Elementos para integrar acciones de conservación de la biodiversidad en los Sistemas Sostenibles para la conservación. Documento Interno. Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Bogotá. D.C.*