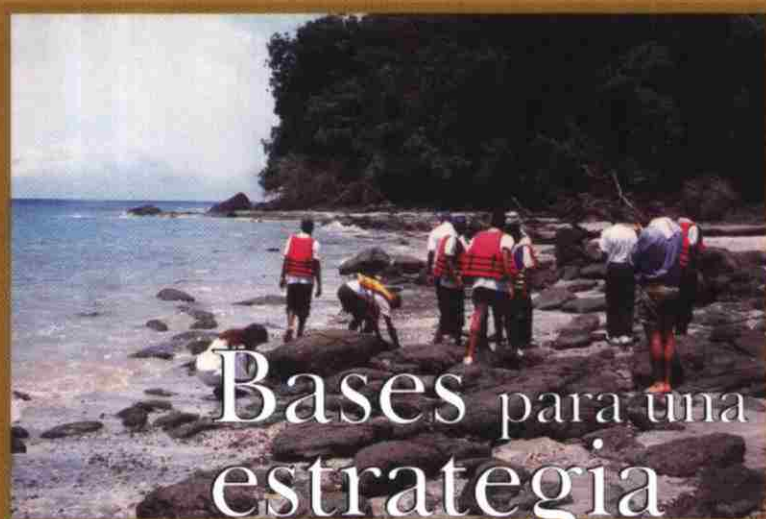


MMA
468

PARQUES NACIONALES
DE COLOMBIA

Parques
con la gente



Bases para una
estrategia

financiera del Sistema
de Parques Nacionales
de Colombia

Política de Participación Social en la Conservación

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL | SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES

PARQUES NACIONALES
DE COLOMBIA

Bases para una
estrategia
financiera del Sistema
de **Parques Nacionales**
de Colombia

POLITICA DE PARTICIPACION SOCIAL EN LA CONSERVACION
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL | SISTEMA **DE PARQUES NACIONALES NATURALES**

**Bases para una
estrategia
financiera del Sistema
de Parques Nacionales
de Colombia**



PARQUES
NACIONALES
DE COLOMBIA



MINISTERIO
DEL MEDIO AMBIENTE



Con el Apoyo de:

Corporación para la protección
Ambiental, Cultural y el
Ordenamiento Territorial

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE

Juan Mayr Maldonado
Ministro

Claudia Martínez Zuleta
Viceministra SINA

Claudia Mora Pineda
Secretaria General

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL
DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES**

Juan Carlos Riascos de La Peña
Director General

Aída Giraldo Restrepo
Subdirectora Técnica

Carlos Acosta Pinzón
Subdirector de Gestión

Felipe García Cardona
Subdirector Administrativo

María Fernanda Acosta
Directora Territorial Costa Atlántica

Juan Carlos Alemán Mójenes
Director Territorial Norandina

Rodrigo Botero García
Director Territorial Amazonía-Orinoquía

Alvaro Gómez Cerón
Director Territorial Surandina

Joaquín Navia Ramírez
Director Territorial Suroccidente

Carlos Zárate Yepes
Director Territorial Noroccidente

Hernán Darío Correa Correa

Emilio Rodríguez Bautista

Marcela Cano Correa

Sandra Valenzuela
Asesores de Dirección

Mario González Guarín
Coordinador Oficina de Comunicaciones
Coordinador Editorial

Felipe García Cardona
Editor

Autores

Felipe García Cardona
Marysabel Rincón Pulido
Henry Alterio
Zulma Martínez
César Rey
Mónica Trujillo
Diana Gaviria

Fotografías

Carlos Porras
Mario González
Carlos Castaño Uribe
Nicolás Martínez
Archivo UAESPNN

Diagramación

El Bando Creativo

Obra Completa

ISBN 958-33-2891-X

Volumen

ISBN 958-97073-3-5

Santiago de Cali, 2002

Realización con el apoyo de

The Nature Conservancy

Fundación Natura

Corporación para la protección ambiental, cultural y el ordenamiento territorial

Publicación con el apoyo de

WWF Colombia

CONTENIDO

- | 9 | **Introducción**
- | 11 | **Glosario**
- | 13 | **Fundamentos de la estrategia**
 - 15 Crisis social colombiana en zonas rurales
 - El problema de estructura agraria
 - Pobreza rural y marginalidad social
 - Exclusión étnica
 - Conflicto armado interno y cultivos ilícitos
 - Inversión ambiental como complemento de la inversión social
 - 21 Crisis fiscal colombiana
 - 23 Situación financiera de la UAESPNN
 - Aporte Gubernamental
 - Proyección de necesidades
 - Activos
 - Liquidez
 - 27 Representatividad del SPNN y política de participación social
 - La representatividad Actual del SPNN es insuficiente
 - La política de participación Social demanda mayores recursos
 - 31 Beneficios económicos de las áreas del SPNN
 - Beneficios de las áreas protegidas
 - Instrumentos a partir de la regulación de la oferta hídrica
 - Instrumentos a partir de la regulación atmosférica
- | 35 | **Objeto de la sostenibilidad financiera**
 - 37 Conjunto de inversiones que componen los planes de manejo de los parques
 - 38 Acciones que se orientan al ordenamiento ambiental del territorio

| 41 | Lineamientos de la estrategia

- 43 Complementariedad, coordinación y cogestión del acceso a funciones de administración y manejo de los Parques Nacionales
 - Alianza con sectores sociales y ONGs.
 - Coordinación para el manejo étnico territorial de zonas de traslape entre Resguardos y Parques.
 - Arrendamiento, comodato y participación privada en el manejo de los Servicios Ecoturísticos.
- 47 Orientación de la inversión sectorial del estado
- 49 Desarrollo de instrumentos autogeneradores de recursos
 - Articulación con CAR's para la inversión de transferencias eléctricas en áreas del SPNN
 - Participación activa en la reglamentación de las tasas por uso de agua
 - Multas y Sanciones
 - Antenas y estaciones de comunicación
 - Proyectos formulados para optar al MDL
- 53 Gestión de recursos
 - Gestión ante agencias multilaterales
 - Gestión ante agencias bilaterales
- 59 Reducción de costos y mayor eficiencia
 - Descentralización de la Unidad de Parques
 - Política de racionalización del gasto

| 61 | Proyecciones y acciones

- 63 Proyección a mediano plazo
- 65 Algunas acciones para la continuidad y consolidación de la estrategia

| 68 | Anexo

Organigrama de la Unidad de Parques

| 69 | Bibliografía

INTRODUCCIÓN

El presente documento intenta poner en orden el tema de la financiación de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia (SPNN). Busca aclarar cuáles son los fundamentos de una estrategia de financiación en un país con conflicto armado interno y una crisis fiscal profunda. Lo anterior en el contexto de una Política de Manejo con Participación de actores sociales.

Intenta construir las bases de la financiación del SPNN, trazadas sobre lineamientos estratégicos realistas, de acuerdo con las fortalezas y oportunidades que ofrecen cada una de las áreas del SPNN y la institución encargada de manejarlas, la Unidad de Parques Nacionales (UAESPNN). No obstante deja constancia de que, aunque su orientación es el SPNN, queda haciendo falta una estrategia de financiación que tenga en cuenta otras iniciativas de conservación tan o más importantes que las áreas del sistema, lo que podría constituirse en la segunda fase de la estrategia.

El diagnóstico realizado se basa en datos recientes, desde 1995, dada la juventud de la Unidad Administrativa Especial del SPNN. Esto si se compara con otras agencias que llevan trabajando temas de financiación de áreas protegidas, permite dejar claro que el balance se hace en un momento oportuno para definir líneas de gestión hacia el futuro.

Está dirigido al personal técnico y administrativo de la UAESPNN¹, agencias gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales que trabajan en pro de la conservación del SPNN de Colombia y a los actores sociales relacionados con las áreas. Así mismo, quiere compartir con todas aquellas organizaciones dedicadas a la conservación en el continente, su experiencia en la financiación de áreas protegidas.

¹ | En el Anexo 1 se presenta el Organigrama de la Unidad de Parques, cuya planta de personal es de 364 funcionarios.

El documento no pretende ser una guía para la financiación²: quiere ser una experiencia concreta en el tema de la financiación de áreas protegidas. Tampoco busca ser un plan financiero de un SPNN³, en este sentido basta mirar el trabajo conjunto desarrollado con TNC y Fundación Natura para la formulación del Plan Financiero del PNN Chingaza, que es una muestra de la complejidad que tiene dicha realización.

La Unidad de Parques ha dirigido esfuerzos de gestión a todas las fuentes convencionales, mecanismos locales y nacionales, y agencias nacionales e internacionales, pero tiene claro que una de las herramientas más efectivas y satisfactorias, es la coordinación con una serie de aliados de las áreas protegidas, organizaciones de base y ONG's nacionales e internacionales. Estos se han constituido en verdaderos "amigos de los parques".

Resulta también grato darse cuenta como se pueden orientar recursos de otros sectores estatales a la conservación y como con recursos dirigidos a las áreas se pueden fortalecer otras organizaciones y comunidades de base; en esa medida recursos ambientales son también recursos sociales y viceversa. Esto es un ejemplo de lo importante que resulta unir esfuerzos entre las distintas agencias del Estado en busca de objetivos diversos.

A lo largo del documento se hace evidente la importancia del fortalecimiento institucional de la Unidad de Parques; un recurso humano calificado y preparado para sortear las dificultades que lleva consigo el trabajo en zonas rurales de conflicto; infraestructura y recursos físicos suficientes, así como recursos financieros que apoyen la gestión, son algunos de los propósitos que debe tener la Unidad de Parques a futuro. Esto pone de presente la importancia que tienen los aportes del Estado al manejo de áreas protegidas.

Por último, queremos darles las gracias a todas las organizaciones que contribuyeron a hacer realidad este documento: The Nature Conservancy, Fundación Natura, Corporación para la Protección Ambiental, Cultural y el Ordenamiento Territorial, a la Unidad de Parques y a WWF Colombia.

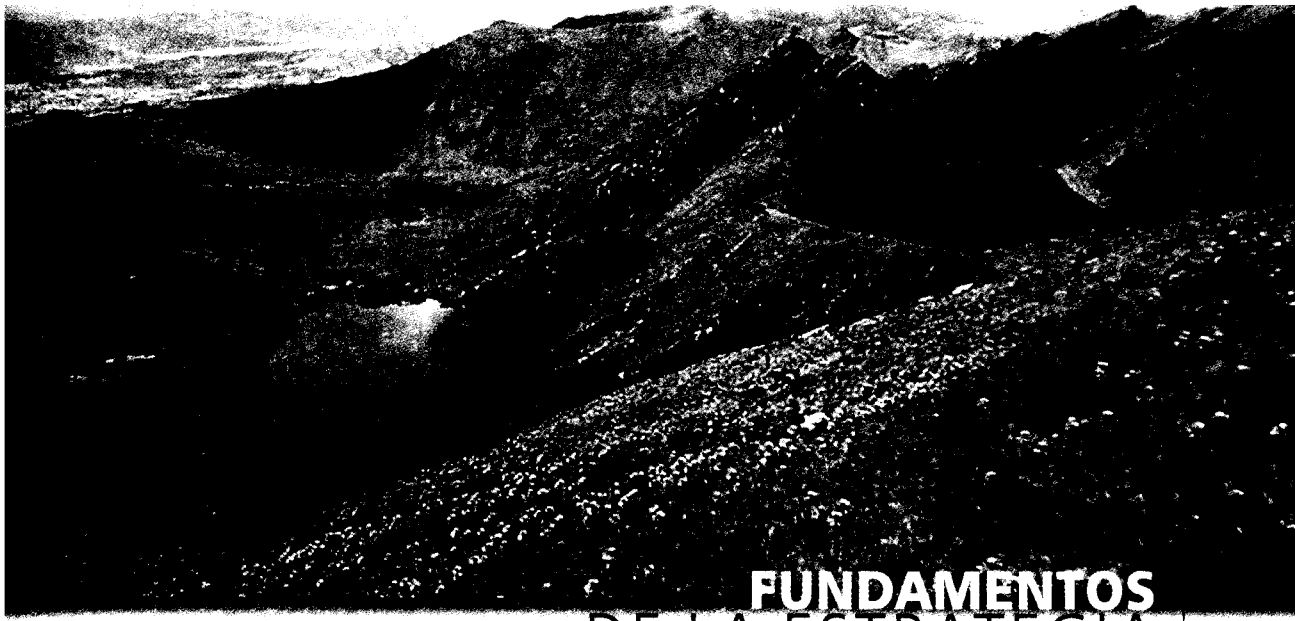
² En el tema de financiación se recomiendan los documentos desarrollados por TNC y PNUMA, "Financiamiento de áreas protegidas en el gran Caribe", y UICN, "Financing Protected Areas: Guidelines for protected area managers".

³ Se recomienda la metodología desarrollada por TNC y USAID, "Planificación Financiera a largo plazo para parques y áreas protegidas".

GLOSARIO

- |UAESPNN|** Unidad de Parques: Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- |SPNN|** Sistema de Parques Nacionales Naturales
- |SFF|** Santuarios de Flora y Fauna
- |PNN|** Parque Nacional Natural
- |SNSM|** Sierra Nevada de Santa Marta
- |CAR|** Corporaciones Autónomas Regionales
- |MDL|** Mecanismo Limpio de Desarrollo
- |DNP|** Departamento Nacional de Planeación
- |INPA|** Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura
- |MMA|** Ministerio del Medio Ambiente
- |INDERENA|** Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables
- |GEI|** Gases de Efecto Invernadero
- |IUCN|** World Conservation Union

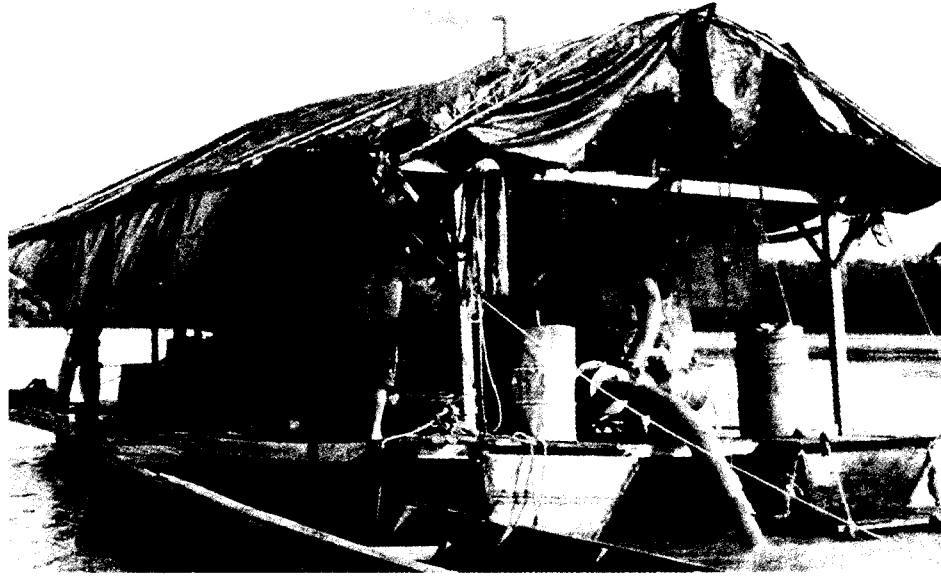
- | SINAP |** Sistema Nacional de Áreas Protegidas
- | UMATAS |** Unidades Municipales de Asistencia Técnica y Agropecuaria
- | CVC |** Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
- | FONAM |** Fondo Nacional Ambiental
- | BID |** Banco Interamericano de Desarrollo
- | PMA |** Programa Mundial de Alimentos
- | AECI |** Agencia Española de Cooperación Técnica
- | TNC |** The Nature Conservancy
- | WWF |** Fondo Mundial para la Naturaleza



FUNDAMENTOS
DE LA ESTRATEGIA

A

CRISIS SOCIAL COLOMBIANA EN ZONAS RURALES



El problema de estructura agraria del país ha tenido un efecto concreto sobre las áreas de conservación del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), manifestado en extractivismo, pérdida de diversidad biológica y deforestación. Hoy en día, los fenómenos de colonización, exclusión étnica, expansión de cultivos ilícitos y presencia de grupos armados en la gran mayoría de Parques Nacionales Naturales (PNN) han hecho más compleja su administración, manejo y protección.

| EL PROBLEMA DE ESTRUCTURA AGRARIA

La subutilización de la tierra agrícola en casi tres cuartas partes de la tierra cultivable y la sobreutilización en ganadería de más del doble de los suelos aptos para esta actividad, han conformado un apreciable conflicto en el uso del suelo⁴. En la concentración de la propiedad rural, los pequeños campesinos que constituyen un alto porcentaje de la población rural, han estado excluidos de las tierras de mejor vocación agrícola y pecuaria.

⁴| Machado, 1998

El acceso a la tierra por parte de los campesinos más pobres, se ha tenido que dar a partir de la colonización de los territorios considerados baldíos de la nación. Esta modalidad de solución a los problemas derivados de la concentración de la propiedad, ha generado elevados costos sociales, económicos, políticos y ambientales al país.

Las colonizaciones campesinas se han dirigido, entre otros espacios, a zonas de páramos y el grueso de los bosques tropicales, que, al tiempo que constituyen santuarios de biodiversidad por la configuración de sus suelos y sus características climáticas, no ofrecen atractivos para la producción agrícola o pecuaria dentro de los patrones tecnológicos más utilizados⁵.

Al mismo tiempo que los procesos de colonización avanzaron, desde los años 50 el país comenzó a reservar y proteger normativamente los primeros espacios naturales⁶. Pero fue entre 1960 y mediados de los ochenta que se establecieron el mayor número de Parques Nacionales Naturales, contando en la actualidad con 46 áreas protegidas que conforman el SPNN (Ver mapa siguiente página).

La mayoría de áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), están ubicadas en zonas altas de las cordilleras andinas, en las zonas bajas costeras del Chocó biogeográfico y regiones aisladas de la Orinoquía y la Amazonía. Regiones que han estado marginadas de la inversión en infraestructura (vías, energía y otros servicios públicos) e inversión social (educación y

salud principalmente), lo que las ha hecho ausentes de desarrollo.

En muchos casos las áreas del sistema están ubicadas en territorios que se consideran la frontera agrícola. A ellos han llegado comunidades campesinas como resultado de los procesos de colonización del país, producto de los problemas de acceso a la tierra y más recientemente por la bonanza de los ingresos generados por los cultivos ilícitos.

| POBREZA RURAL Y MARGINALIDAD SOCIAL

Uno de los mayores problemas que presenta el sector rural colombiano es el de la pobreza. Este ha estado acompañado de una microfundización de la tierra, producto de la falta de acceso a ésta y acompañado de ausencia de condiciones reales de inversión rural. Aunque en la década de los 80 la pobreza rural logró disminuir del 80 al 62%⁷, en la década de los 90 dicho avance se reversó, debido a los problemas ocasionados por el proceso de apertura económica que marginó e hizo cada vez menos rentable al campo colombiano.

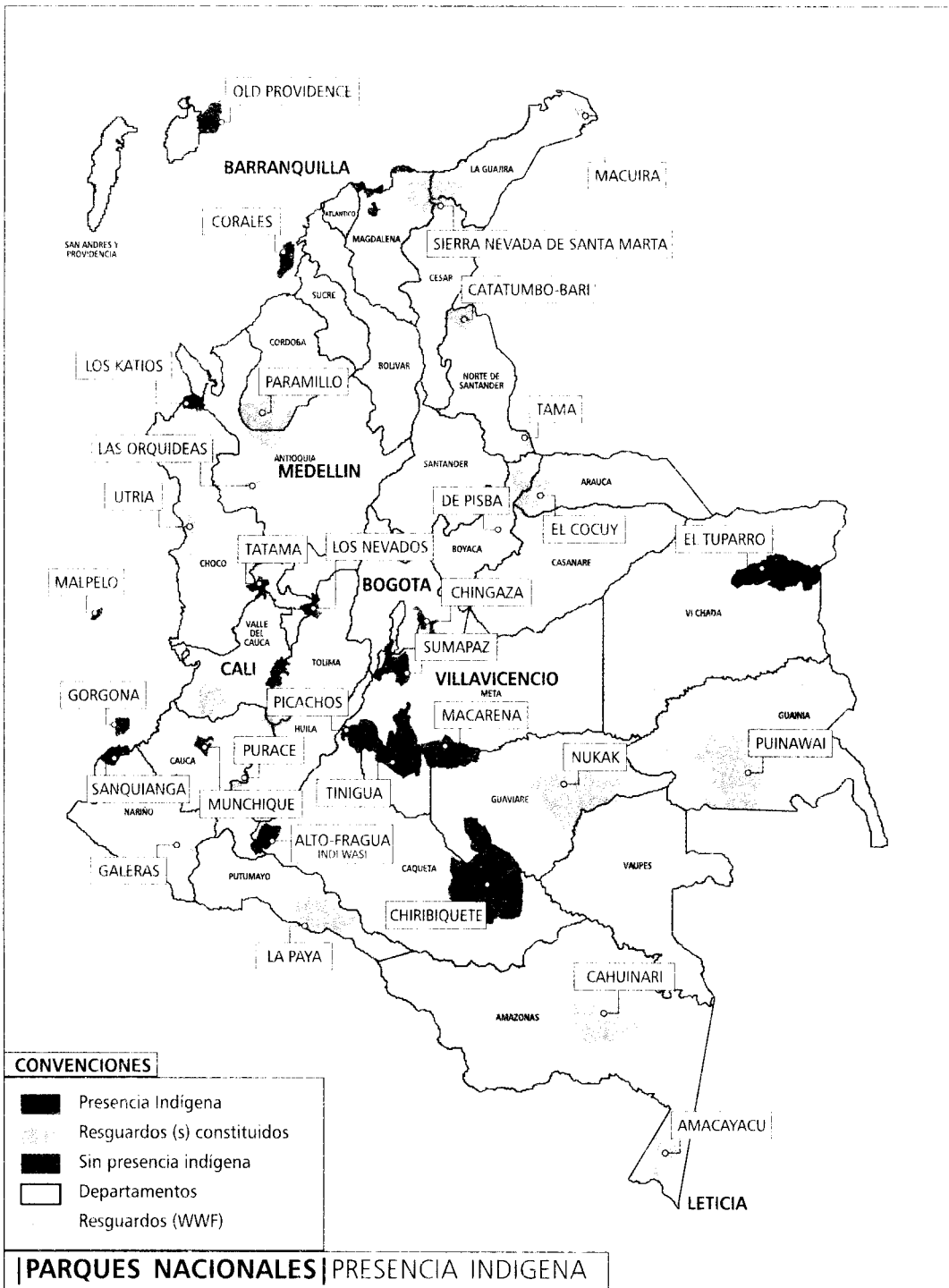
Es así como tomando de indicador de medición de la pobreza rural, la Línea de Pobreza y la Línea de Indigencia⁸, se puede observar como de 1991 a 1999, el primero aumentó de un 68.4% a un 79.6%, mientras que el segundo subió de un 35.2% a un 40.3%. Esto es un indicador de la dramática disminución en las condiciones de vida de los habitantes del campo colombiano.

⁵ | Fajardo, 1998.

⁶ | El Primer Parque Nacional que se constituyó fue el PNN Cueva de los Guácharos, en 1960.

⁷ | Bejarano, 1998.

⁸ | Coyuntura económica e indicadores sociales, Boletín No. 26, Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia, SISD.



Con este escenario, una política de inversión en protección de ecosistemas sin una política de inversión agraria puede fracasar. La inversión agraria debe buscar solucionar el problema de tierras acompañada de fomento, investigación para nuevas tecnologías, mercados estables y una agricultura planificada con recursos naturales garantizados.

| EXCLUSIÓN ÉTNICA

El país en sus desarrollos normativos ha reconocido los territorios ancestrales tanto de comunidades negras como indígenas. Es así como hoy en día alrededor del 25% del territorio ha sido reconocido a las comunidades indígenas a través de la figura de resguardos y un porcentaje mucho menor está teniendo la aplicación de territorios colectivos de comunidades negras⁹ en el Pacífico colombiano.

Los territorios reconocidos hacen parte, en su gran mayoría, de las regiones con la más alta riqueza en recursos naturales y biodiversidad. En el caso de las comunidades indígenas dichos territorios están traslapados con 18 áreas del SPNN. Para el caso de las comunidades negras, 5 de las áreas protegidas se encuentran influidas por los territorios de las comunidades negras.

| CONFLICTO ARMADO INTERNO Y CULTIVOS ILÍCITOS

La debilidad del Estado colombiano en términos de recursos fiscales y medios técnicos, la incapacidad para la coordinación de las distintas agencias que lo componen y la escasez de capital humano, se manifiesta no solamente en la baja o nula disponibilidad de infraestructuras en buena parte de las regio-

nes, sino también en la pérdida creciente de su legitimidad en varios espacios del país, especialmente en aquellos marginados.

El Estado ha perdido la capacidad de controlar una gruesa porción de su geografía, generando en su frontera agrícola, fragmentos de una sociedad marginada y empobrecida, desplazada hacia ella por la inexistencia de políticas incluyentes de desarrollo económico y social que no les ha permitido el acceso a la tierra, a mercados de trabajo y a los servicios del Estado.

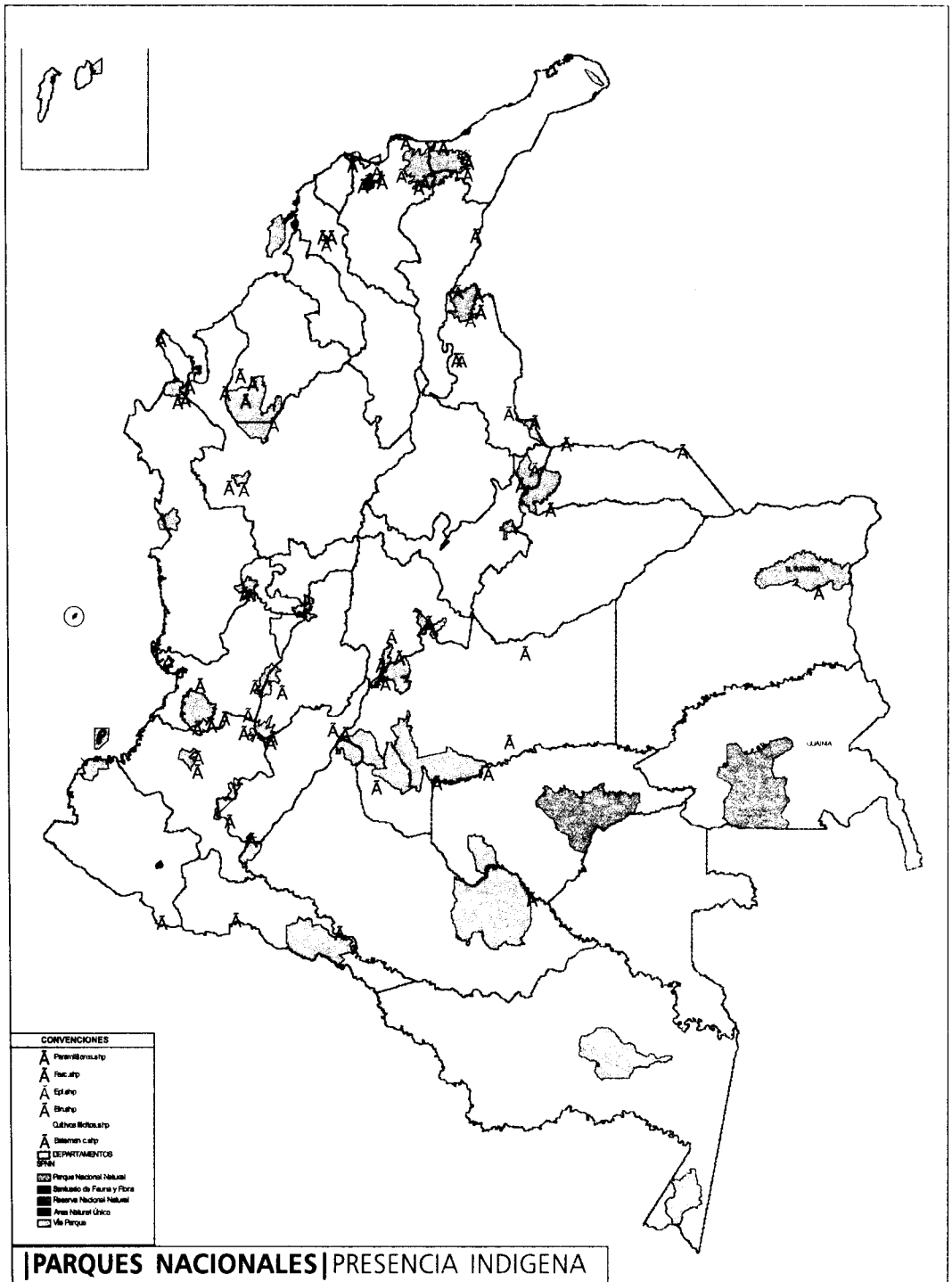
La falta de gobernabilidad del Estado en estas regiones ha hecho que las confrontaciones que afectan a buena parte de la población se relacionen, de una u otra manera, con el control de los recursos, sean ellos la tierra, el subsuelo, bienes producidos en determinados espacios o el propio control territorial con sus connotaciones políticas.

El conflicto armado se encuentra traslapado con muchas de las áreas protegidas, derivado en algunos casos del origen de los grupos armados en estas zonas de frontera agrícola, por las condiciones propicias para esconderse de las fuerzas del Estado, o por servir de corredores entre regiones estratégicas.

Sumado a lo anterior, en los últimos quince años la frontera agrícola ha sido ocupada por campesinos y algunos empresarios que se dedican al cultivo de la coca y la amapola (zonas altas del interior) con un grave daño ecológico. Esto ha causado una alta presión en las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales (PNN) y en algunos casos en los parques mismos (Ver mapa en la siguiente página).

Garantizar la conservación de los Parques Nacionales y de sus perímetros, le implica a la Unidad de Parques incidir en la orienta-

⁹ | Ley 70 de 1993.



ción de los recursos destinados a solucionar los problemas de cultivos ilícitos. La búsqueda del desarrollo sostenible de las comunidades asentadas en las inmediaciones de las áreas y de los grupos étnicos, hace parte de los objetivos estratégicos de la Unidad de Parques en pro de la conservación de las áreas.

| INVERSIÓN AMBIENTAL COMO COMPLEMENTO DE LA INVERSIÓN SOCIAL

La administración y el manejo de los PNN no ha contado, a través de la historia, con los recursos humanos y financieros suficientes que garanticen la concordancia entre la aplicación de las normas restrictivas en el uso y ocupación, y la dinámica y presiones de los asentamientos reales, a medida que avanza el poblamiento de baldíos producto de la expansión de la frontera agrícola. Así mismo algunas de las áreas se declararon como parques, existiendo poblaciones humanas en su interior, pero no se apropiaron recursos para su saneamiento.

La Unidad de Parques es una de las pocas instituciones que representa al Estado en varias regiones periféricas, de frontera o alejadas de los centros urbanos y desarrollados del país. La administración y manejo de los parques debe ir acompañada de herramientas que permitan y faciliten la organización y el fortalecimiento de las comunidades en torno a objetivos de conservación y oportunidades para un desarrollo sostenible.

Este enfoque de la “Política de Participación Social en la Conservación”, espera que los recursos invertidos en la conservación de las áreas, puedan al mismo tiempo constituirse en recursos de inversión que mejoren las condiciones de vida de las comunidades que se relacionan con los parques, y al mismo tiempo conservar estas zonas importantes por su alta biodiversidad.

Esto plantea transformar la visión histórica de conflicto entre el Estado y comunidades relacionadas con las áreas, por una visión de intervención que concilie la protección y el desarrollo con recursos de inversión.

CRISIS FISCAL COLOMBIANA



Una de las prioridades del país en materia de política económica — que está estrechamente relacionada con la inversión en parques nacionales— es la sostenibilidad de las finanzas públicas, a través del fortalecimiento de los ingresos y la reducción de los gastos de la nación. Esta decisión económica, está incluida dentro del Acuerdo firmado entre el Gobierno Nacional y el Fondo Monetario Internacional a finales de 1999.

Adicionalmente, la situación fiscal se ha visto aún mas debilitada por los mayores gastos en que ha tenido que incurrir el Gobierno por la decisión de la Corte Constitucional del reajuste salarial retroactivo, el deterioro del sector de la seguridad social, los costos de la reestructuración del sistema financiero, especialmente los costos derivados de la Ley de Vivienda y de la capitalización de la banca pública. Todos estos gastos están siendo sustancialmente superiores a los programados inicialmente en el Acuerdo con el FMI.

En el mencionado Acuerdo, el gobierno colombiano se compromete a tomar distintas medidas, como son el saneamiento fiscal, la reestructuración del sector financiero, y una política cambiaria flexible. De igual forma, se esperan medidas estructurales encaminadas a reforzar las finanzas de los gobiernos territoriales; la agilización del régimen de reparto del ingreso fiscal; la reforma del régimen jubilatorio; la reducción del tamaño del sector público y la reforma del régimen tributario.

El compromiso del Gobierno Nacional en hacer un fuerte ajuste fiscal, se ve reflejado en la programación de un presupuesto austero para el 2000, 2001 y 2002, limitándolo a las prioridades de funcionamiento del Gobierno (incluye el pago al personal del Estado), el servicio de la deuda (tanto externa como interna) y la inversión; en este último se incluyen los programas de reactivación económica y generación de empleo, proyectos sociales dirigidos a atender la población más pobre y vulnerable, programas relacionados con el Plan Colombia, la Red de Apoyo Social, la Red de Solidaridad Social, y programas sectoriales que cumplen con las metas prioritarias trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Sin embargo, el margen presupuestal para programar dichas prioridades se encuentra altamente limitado por el funcionamiento mínimo de la nación y el alto servicio de la deuda del país. Para el año 2002 los aportes de la Nación que financian el presupuesto corresponderán en un 57.6% a inflexibilidades de gasto público, representados en vigen-

cias futuras, fondos especiales y gastos originados en leyes.

La inversión ambiental está siendo afectada por esos problemas estructurales del ajuste fiscal (Ver cuadro 1). Como se puede observar, la inversión en el sector ambiental desde el año 95 al 2000 se ha reducido en un 89%.

Esta reducción ha sido en un porcentaje mayor al que se redujo el gasto público, debido a que la inversión estatal en áreas protegidas, tiene que competir dentro del rubro ambiental, con otros proyectos relacionados con el sector ambiental y este a su vez con otros temas sectoriales de alta prioridad social y económica en el corto plazo. En este punto es importante mencionar, que en un escenario restrictivo y con necesidades apremiantes de la población colombiana, las prioridades de política tienden a favorecer los sectores sociales como salud, educación y agua potable. De igual forma, el sector ambiental ha sido uno de los sectores que ha tenido que amortiguar la estabilidad de la inversión para el sector defensa y otros sectores inflexibles a la reducción del gasto.

CUADRO | 1 Comportamiento de los aportes de la nación para la inversión ambiental 1996-2000 (en pesos de 2001)

AÑO	1996	1997	1998	1999	2000
Aportes de la Nación	265,238,430	165,818,340	66,906,690	48,444,520	29,922,140

Fuente: Área de Análisis Económico con base en información de la Dirección de Planeación del Ministerio del Medio Ambiente

Teniendo en cuenta que hacia el futuro se prevé la permanencia de un escenario económico restrictivo no sólo en el presupuesto de inversión, sino también en el de funcionamiento mediante continuas reformas en la estruc-

tura del Estado, es necesario analizar otros mecanismos e instrumentos que articulados entre sí proporcionen una sostenibilidad financiera al Sistema de Parques Nacionales (SPNN).

SITUACIÓN FINANCIERA DE LA UAESPNN



| APOORTE GUBERNAMENTAL

Desde 1995¹⁰ el presupuesto que se transfiere a la Unidad de Parques por parte del Estado ha sido dividido en: I) Aportes que financian el funcionamiento de los parques; en esto se incluye el personal y los gastos generales mínimos, y II) la inversión, recursos que complementan los gastos mínimos de las áreas y que permiten como contrapartida, arrastrar recursos de Cooperación Técnica Internacional.

Como se puede observar en el cuadro 2, la asignación para personal es la única que ha tenido un aumento del 48%¹¹ en estos años, teniendo en cuenta que aunque del año 96 al 97 se crearon el mayor número de cargos, entre el 1998 y el 2000 ha sufrido reestructuraciones que la han reducido. Mientras tanto los gastos generales y la inversión, necesarios para mantener la atención pública a la misión se han reducido en

¹⁰ | Las funciones de la UAESPNN fueron definidas con el Decreto 2915 del 31 de Diciembre de 1994. No obstante se comenzaron a hacer aportes desde 1995, pero fue hasta 1996 que éstos se consolidaron.

¹¹ | Esto se debió fundamentalmente a que muchos de los cargos se crearon entre 1996 y 1997, no obstante en los últimos 2 años ha habido 3 reestructuraciones que han reducido el personal de la entidad, lo que explica la disminución del año 1999 al 2000.

un 63% y 55% respectivamente. Esto se ha traducido en una menor movilidad del personal para cumplir funciones de control, manejo y administración; en falta de mantenimiento de

la infraestructura, vehículos y otros bienes inmuebles; en problemas para cumplir con contrapartidas efectivas y en una muy baja reposición de todos los bienes de la entidad.

CUADRO | 2 Asignación presupuestal histórica del SPNN (en pesos de 2001-miles)

ITEM	1996	1997	1998	1999	2000
Inversión	10,996,130	7,675,660	5,980,860	5,142,380	4,897,080
Personal	4,894,850	6,727,910	6,877,320	7,492,800	7,245,270
Gastos generales	1,984,700	1,440,580	1,208,660	1,326,850	738,130
Total	17,877,910	15,844,150	14,066,840	13,962,030	12,880,480
Variación porcentual durante el periodo					
Inversión	-55%				
Personal	48%				
Gastos generales	-63%				
Total	-28%				

Fuente: Área de Análisis Económico con información de la Subdirección de Gestión

PROYECCIÓN DE NECESIDADES

Para determinar las necesidades financieras de las Áreas Protegidas del Sistema y de su estructura administrativa, se realizaron encuestas¹² a la totalidad de los jefes de las áreas, direcciones territoriales y Nivel Central de la Unidad de Parques. Se tuvieron en

cuenta dos escenarios; un escenario 1 o mínimo operativo (latencia), coincidente con el escenario financiero actual, y un escenario 2 o ideal (deficitario), en el que se plantearan sin restricciones las necesidades financieras que permitieran a los encuestados cumplir con los objetivos de política propuestos por la Unidad de Parques.

CUADRO | 3 Necesidades financieras anuales del sistema (en dólares de 2001)

REQUERIMIENTOS FINANCIEROS	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2	PLANES DE MANEJO
Regional Amazonía y Orinoquía	789,238	1,393,722	3,370,213
Regional Costa Atlántica	817,040	1,221,076	2,527,660
Regional Norandina	440,359	849,327	1,965,957
Regional Suroccidental	486,996	871,749	1,404,255
Regional Noroccidental	660,538	1,119,731	1,965,957
Regional Surandina	422,422	532,287	1,685,106
Sede Central	1,574,439	1,574,439	1,937,872
TOTAL	5,191,031	7,562,332	14,857,021

Fuente: Área de Análisis Económico, Escenario 1 y 2 con base en encuestas a todos los parques Escenario Planes de Manejo con base en estimaciones.

¹² Estas encuestas incluían los requerimientos financieros relacionados con la operatividad de las mismas, clasificados en: infraestructura, vehículos, desplazamientos y mano de obra; los mismos se relacionaban con los proyectos que en la actualidad desarrollan los Parques.

Al mismo tiempo, se realizaron por parte del Área de Análisis Económico de la Unidad de Parques, estimaciones sobre lo que podría costar el desarrollo de los Planes de Manejo a cinco años de cada área protegida. En el cuadro 3 se presentan los resultados de dichos análisis.

Si se observa en el Cuadro 2 la asignación total para el año 2000 es levemente superior a la observada en el escenario 1 del Cuadro 3, esto sin contar con costos de liquidez adicionales que se plantearán más adelante. Esto demuestra en definitiva que para llevar a cabo una gestión ideal o que permita poner en marcha los planes de manejo, se requiere contar con otras fuentes de financiación distintas al aporte gubernamental.

| ACTIVOS

La Unidad de Parques cuenta, a balance de 2000, con activos fijos por un monto de \$10.081.000 millones de pesos (US\$ 4.2 millones de dólares); de los cuales, el 40% están representados por infraestructura (cabañas, centros administrativos, centros de visitantes, etc.), mientras que el 60% restante se relacionan con bienes muebles (equipos, dotación, vehículos, bienes muebles en general, etc.). Estos bienes le significan a la Unidad de Parques una alta asignación de presupuesto para asegurar el buen estado de los mismos.

Las zonas donde se encuentran ubicados los PNN's, poseen características climáticas extremas relacionadas con estaciones lluviosas prolongadas y secas con altas temperaturas. Los niveles de humedad generalmente son bastante altos, y las condiciones y rutas de acceso a las áreas son precarias en la casi

totalidad de los casos. Estas condiciones ocasionan un mayor deterioro de los activos, lo que conlleva altos costos de mantenimiento, además de caracterizarse por una mayor depreciación que no se contabiliza y que debería ser de tiempos inferiores a los que normalmente se consideran para la vida útil de los activos.

En el Cuadro 4, se muestran los costos de mantenimiento para ocho áreas del SPNN, valorados dentro del Plan de Mantenimiento de Infraestructura a cinco años (2001-2005). Como se puede observar, existe un déficit presupuestal para cubrir este mantenimiento, lo que acarrea unos costos posteriores mayores, o simplemente deja inservibles o inhabitables dichos bienes.

| LIQUIDEZ

El problema presupuestal del Estado se ha visto reflejado en la liquidez, dinero efectivo que la entidad puede disponer en un año, que el Tesoro¹³ le da a los recursos públicos y en especial a la inversión. A través de lo que se denomina el Programa Anual de Caja (PAC), del total que ha sido asignado en el año a la entidad, lo que realmente en ese mismo año se transfiere en recurso líquido es menor a lo presupuestado.

La forma como los recursos llegan a disposición de los jefes de los parques para realizar sus transacciones, genera para éstos altos costos, al tener que explorar entre muchos proveedores que no están dispuestos a transar con formas de pago diferidas en el tiempo —una especie de crédito— que aumenta los precios cancelados por los insumos. Estos aumentos pueden ser bastante significativos, si

¹³ | La Dirección del Tesoro Nacional hace parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

CUADRO 4 "Plan de mantenimiento infraestructura para ocho Parques Naturales de Colombia" (dólares de 2001)

COSTO POR PARQUE	2001	2002	2003	2004	2005
Islas de Rosario		37,990	10,332	12,180	
PNN Los Nevados		157,720		36,041	315
SFF Otún Quimbaya	224,008	28,870		4,213	
PNN Tayrona	210,356	23,340	8,153	7,547	
PNN Amacayacu	97,245	31,048		3,632	
SFF Galeras		39,619	18,983	6,550	968
PNN Isla Gorgona	32,745	106,492	53,511	2,663	1,020
SFF Iguaque	7,019	83,068		1,925	
TOTAL	571,372	508,148	90,979	74,751	2,303
Fuentes Actuales de Recursos					
Presupuesto Nacional	256,241	10,941			
Rentas Propias	37,308				
P.O.E.		1,480			
Fundación Tropenpos	12,338				
Agencia Española de Cooperación	7,749				
Unión Europea	83,837	9,949	6,943	4,521	
FOREC	115,310				
Total	512,782	22,371	6,943	4,521	
Déficit	58,590	485,777	84,036	70,231	2,303

Fuente: Área de Análisis Económico con información de la oficina de Arquitectura de la Unidad de Parques.

se tiene en cuenta que los proveedores incurren en altos costos de oportunidad al destinar parte de su mercancía para ser vendida a "crédito"; de allí que este costo sea incluido en el precio final pagado.

En el cuadro 5 se puede observar como para la Inversión en el año 2000, el recurso líqui-

do o PAC asignado fue del 52%, y los pagos que se tuvieron que comprometer al año siguiente fueron del 48%. Como resultado de esta situación, el poder adquisitivo se ve reducido y los bienes y servicios transados por parte de los jefes de parques resultan más costosos.

CUADRO 5 Asignación de recursos para la Unidad de Parques año 2000 (dólares de 2001)

PRESUPUESTO	PAC 2000	PAGOS AÑO 2001	TOTAL
Personal	2,819	162	2,981
% Funcionamiento	95%	5%	
Gastos generales	212	92	303
% Gastos generales	70%	30%	
Inversión	1,056	958	2,015
% Inversión	52%	48%	
Total	4,087	1,212	5,299
% Total	77%	23%	

Fuente: Área de Análisis Económico con datos de la Coordinación Financiera, UAESPNN

REPRESENTATIVIDAD DEL SPNN Y POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL



| LA REPRESENTATIVIDAD ACTUAL DEL SPNN ES INSUFICIENTE

Dentro de las finalidades del SPNN¹⁴, están las de conservar la diversidad biológica y asegurar la estabilidad ecológica. Para mantener la diversidad biológica es necesario trabajar principalmente en dos líneas: la primera en proteger muestras representativas de los ecosistemas del país¹⁵ y la segunda es la de asegurar la supervivencia de especies endémicas, migratorias y aquellas que requieren grandes territorios para el mantenimiento de poblaciones viables.

Las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) no se pueden asumir como entidades aisladas del contexto, sino que es vital integrar su manejo en ejercicios de ordenamiento territorial a escalas nacional, regional y local, tanto para asegurar su funcionalidad, como para hacer visibles los beneficios que prestan y de esta manera ir involucrando y comprometiendo a quienes se sirven de éstas en la responsabilidad compartida de su adecuada conservación.

¹⁴ | Expresadas en el Código de los Recursos Naturales, Dec. 2811 de 1974, y teniendo como beneficiarios a los habitantes de la Nación.

¹⁵ | Fandiño, Marta. "Propuesta de un sistema de categorías de áreas de conservación". DNP, 2000.

Para asegurar la estabilidad ecológica del país no basta sólo con las áreas actuales del SPNN, pues ellas sólo cumplen parte de las funciones necesarias para este efecto. Desde su trabajo en Áreas Protegidas, la Unidad de Parques debe en general actuar sobre la fragmentación de ecosistemas, en las causas directas de pérdida de biodiversidad y en los

factores de reducción de acceso en calidad y cantidad de los bienes y servicios ambientales.

La necesidad de orientar y gestionar un Sistema Nacional de Áreas Protegidas hace necesario ubicar y gestionar más recursos para los costos eventuales que implica poner en marcha una estrategia al respecto.

| Representatividad de ecosistemas¹⁶ |

- **Páramos:** Aunque es una de las muestras más representativas del SPNN, por su importancia en la regulación hídrica, es necesario proteger todos o la mayoría de los páramos en Colombia.
- **Selvas y Bosques Montanos:** En el SPNN existen áreas de selvas subandinas, andinas y bosques andinos. Sin embargo, las menos representadas son las selvas subandinas, en particular en la Cordillera Central.
- **Bosque seco tropical:** Son muy pocos los remanentes de bosque seco tropical en Colombia que presentan condiciones relictuales. En el SPNN sólo el 0.4% de la superficie protegida incluye áreas que contienen parcialmente ecosistemas secos, y donde existen algunos remanentes, no existe ninguna área protegida.
- **Sabanas:** La representación de los ecosistemas de sabana es limitada y no incluye gran parte de diversos tipos existentes en el país.
- **Formaciones Xerofíticas y Subxerofíticas:** Las formaciones xerofíticas están en un grado avanzado de perturbación, ningún área del SPNN ha sido establecida para la protección de estas formaciones y sólo algunos parques tienen áreas pequeñas (PNN Tayrona, Macuira, Isla de Salamanca y Corales del Rosario).
- **Bosque Húmedo tropical:** Existen 3.9 millones de hectáreas protegidas al interior del SPNN, equivalentes a cerca del 10% del área existente en el territorio nacional. Sin embargo, aún existen numerosas áreas de singular importancia que no están protegidas.
- **Humedales:** Solamente 10 áreas del SPNN incluyen humedales; así, menos del 20% de las 40 áreas de humedales incluidas en el inventario neotropical de humedales tienen protección nominal y de este porcentaje una alta proporción ha sufrido daños graves.
- **Cuencas y Cavernas:** Con excepción del PNN Cueva de los Guácharos, y de hechos eventuales en otras áreas protegidas, no existen esfuerzos de conservación en estos ambientes.
- **Manglares:** De las 350.000 has de manglar existentes en 1956, sólo se registran 292.724, de las cuales el 73% está poco intervenido. Existe una aceptable representación de 80.000 has en las áreas del SPNN, que corresponden a un 20% del área total de manglares del país. Sin embargo se requiere reforzar las acciones y crear nuevas áreas en la Guajira, el Golfo de Morrosquillo, delta del Sinú, entre otras.
- **Fondos sedimentarios:** En estas zonas existen Parques Nacionales, Áreas de manejo especial, zonas de reserva para la pesca artesanal y una zona especial de reserva; adicionalmente, el INPA realiza algunas acciones al respecto, aunque se ha tenido como objetivo la conservación de la biodiversidad marina.
- **Litorales rocosos:** No se conoce el estado de conservación de los acantilados y litorales rocosos de Colombia. Existen algunas áreas que incluyen estos ecosistemas; sin embargo no, se ha considerado en las acciones de manejo y es necesario ampliar y crear nuevas áreas protegidas.

¹⁶ | Resumen elaborado por la Subdirección de Gestión de la UAESPNN, tomando como fuente el Informe Nacional de Biodiversidad.

- **Playas arenosas:** La influencia de las actividades humanas en las playas del país es grande, sin embargo no se conoce su impacto ni estado actual de conservación. Las áreas protegidas costeras poseen representación de este ecosistema. Se requiere adelantar planes para la recuperación de las tortugas marinas.
- **Praderas de pastos marinos:** La información existente es muy escasa y puntual, adicionalmente aunque existe evidencia de su presencia en las áreas protegidas, no es posible determinar su representatividad y por otra parte no hay claridad respecto a su manejo y conservación.
- **Arrecifes de coral:** El deterioro de estos ecosistemas se observa prácticamente en todas las áreas arrecifales del país, lo que sugiere la ocurrencia de fenómenos de orden regional, macroregional o global. Es posible que en éstos los niveles de extinción sean los mismos que para los bosques tropicales y por lo mismo definido como uno de los ecosistemas en mayor peligro en Colombia y el mundo. No es posible establecer con precisión su representatividad en áreas protegidas; sin embargo, es evidente la necesidad de crear nuevas áreas protegidas en ciertos sitios estratégicos.

| LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL¹⁷ DEMANDA MAYORES RECURSOS

En un país con hondas fracturas sociales que han hecho crisis en un conflicto armado interno, la política de participación social en los parques implica esfuerzos de concertación a diferentes escalas en el marco integrado del ordenamiento territorial. Esto requiere un ejercicio de interacción social dentro de un proceso de concertación de intereses y percepciones, orientado por el análisis y la comprensión de las relaciones entre la sociedad y la naturaleza.

Es necesario lograr una adecuada articulación y mutua colaboración con todos los estamentos de la sociedad y del Estado, así como de la sociedad civil organizada en todos los niveles, con énfasis en el local, generando cooperación en aspectos de interés común o particular, que permitan solucionar conflictos por uso y ocupación a partir de profundos procesos de formación recíproca entre actores sociales e institucionales, facilitando así la argumentación constructiva para llegar a acuerdos.

Si la política de Parques Nacionales implica la generación de cambios de actitud de la sociedad frente a su entorno, esos cambios deben traducirse en la valoración de los bienes y servicios ambientales generados por las áreas naturales, y en alternativas económicas para el desarrollo sostenible de las comunidades que habitan en sus inmediaciones. Esto implica el desarrollo de metodologías de trabajo y estrategias de ordenamiento del territorio, que demandan recursos diferentes a los invertidos convencionalmente en los sistemas de control y vigilancia de las áreas protegidas.

En ese sentido, la inversión central de esta política ésta orientada a la planificación y el manejo como resultado de la capacidad institucional para involucrar a las personas, sus organizaciones e instituciones, como sujetos activos y no objetos pasivos de la misión protectora de las áreas, permitiendo su participación en las situaciones de conflicto presentes dentro y en áreas de influencia de los parques, integrándose y no simplemente sumándose en la determinación de las soluciones.

¹⁷¹ "Documento de Política Parques con la Gente", Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, marzo 2001.

BENEFICIOS ECONÓMICOS DE LAS ÁREAS DEL SPNN



| BENEFICIOS DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

Teniendo en cuenta la necesidad de fortalecer y consolidar otros mecanismos e instrumentos para la financiación del SPNN, es importante tener en cuenta los beneficios que se obtienen de las áreas protegidas para su autofinanciamiento. La economía ambiental¹⁸ brinda herramientas para hacer de la conservación un “negocio” rentable, tanto para los administradores de áreas protegidas, como para las comunidades locales y de esta manera para la economía nacional.

Algunos beneficios generados a la sociedad por las áreas protegidas:

- I. Bienes de consumo (alimentos y materia prima).
- II. Equidad intergeneracional.
- III. Conservación de biodiversidad y recursos genéticos.
- IV. Conservación de cuencas.

18| A través de la distribución equitativa de los costos y beneficios de la conservación: relación entre oferta y demanda de bienes y servicios ambientales proveídos para este caso por las áreas del Sistema de Parques.

- V. Recreación subsidiada para la población.
- VI. Valores de existencia.
- VII. Ingresos por concepto del paisaje.
- VIII. Fijación de carbono.
- IX. Protección del patrimonio cultural, histórico y arqueológico.
- X. Base para la investigación científica y monitoreo ambiental.
- XI. Propiciar el desarrollo rural.
- XII. Estabilidad de tierras.
- XIII. Seguridad alimentaria.

El Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) ha incluido en su política la internacionalización de los beneficios que generan las áreas, principalmente en aspectos como la recreación a través del ecoturismo y en el apoyo al desarrollo de instrumentos económicos y financieros a partir de la apropiación de servicios ambientales de las áreas como la regulación hídrica y climática. De igual forma, los bienes y servicios ambientales pueden ser utilizados para concientizar a los tomadores de decisiones de políticas de

desarrollo y a la comunidad en general sobre los beneficios brindados por estas áreas.

A continuación se explican algunos de los servicios ambientales y cómo pueden fortalecer o han fortalecido el sistema de finanzas de las áreas:

a. Ecoturismo

El ecoturismo¹⁹ ha sido una importante fuente generadora de ingresos para los Parques Nacionales (PNN) y de apoyo al desarrollo social²⁰. Si bien es cierto que los problemas de orden público del país dificultan el desarrollo de esta actividad en algunos PNN, en el corto y mediano plazo, es importante mencionar que mientras cambian estas condiciones, se puede fortalecer la actividad ecoturística en las áreas que están por fuera del conflicto.

A lo largo de los últimos 4 años, los ingresos generados por las tarifas de entrada constituyen aproximadamente un 89% de los recursos propios de la UAESPNN (ver Cuadro 6), los cuales en el año 2000 fueron generados en un 90% aproximadamente por seis áreas protegidas, a saber: PNN Corales, PNN Tayrona, PNN Gorgona, PNN Nevados, SFF Iguaque y PNN Amacayacu.

CUADRO | 6 Ingresos por ecoturismo en parques nacionales 1996 - 2000 (en dólares 2001)

AÑO	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos	818,664	753,389	569,956	382,958	573,643

Fuente: Área de Análisis Económico con Datos de la Oficina de Ecoturismo de la Unidad de Parques

¹⁹ La ley 300 de 1996, teniendo en cuenta el desarrollo sostenible planteado en la Declaración de Río en 1992, define el Ecoturismo como: "...aquella forma de turismo especializado que se desarrolla en áreas con un atractivo natural, y se enmarca dentro de los parámetros del desarrollo sostenible. En ese sentido, el ecoturismo es una actividad controlada y dirigida que produce un mínimo impacto sobre los ecosistemas naturales, respeta el patrimonio cultural, educa y sensibiliza a los actores involucrados acerca de la importancia de conservar la naturaleza"

²⁰ A través de la generación de empleo, fortalecimiento de mercados y servicios locales.

La Unidad de Parques, desde su creación, cuenta con un mecanismo financiero para captar los recursos provenientes del ecoturismo en los Parques. Dicho mecanismo es una subcuenta especial dentro del Fondo Nacional Ambiental, una cuenta creada por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) para canalizar recursos propios. Los recursos que ingresan en dicho fondo pueden ser presupuestados y ejecutados por la Unidad de Parques de acuerdo con sus necesidades.

| INSTRUMENTOS A PARTIR DE LA REGULACIÓN DE LA OFERTA HÍDRICA

El SPNN de Colombia cumple una importante función como proveedor de agua, debido a que los distintos ecosistemas naturales²¹ que lo conforman son fábricas de agua. Actualmente, el sector ambiental colombiano ha diseñado instrumentos económicos y financieros que buscan internacionalizar los beneficios prestados por la regulación hídrica. Entre esos instrumentos están las transferencias del sector eléctrico, las tasas por uso del agua y el 1% de la inversión de los entes territoriales para la conservación de fuentes de agua²².

Las transferencias del sector eléctrico son un instrumento financiero²³, mediante el que se

cobra una tarifa por energía generada, la cual es transferida a las Corporaciones Autónomas Regionales²⁴ (CAR's) y a los municipios del área de influencia del proyecto de generación eléctrica, su objeto fundamental es la protección de las cuencas hidrográficas. Durante el periodo 1994-2000 se han transferido un total de USD 172 millones²⁵. Ningún porcentaje de estos recursos ha beneficiado el SPNN, no obstante tener cuencas que vierten sus aguas para la generación de energía hidroeléctrica.

Si bien dichas transferencias corresponden a las CAR's, estos recursos deben destinarse a la protección del medio ambiente, la defensa de la cuenca hidrográfica y el área de influencia y que estando ubicado un Parque Nacional Natural en la cuenca o en el área de influencia, parte de esas transferencias deben entonces ser invertidas en el PNN.

Las tasas por uso del agua²⁶ se han venido cobrando en varias regiones del país, por algunas de las CAR's, a manera de concesión del recurso. Sin embargo no han cumplido su objetivo, debido a que las tarifas han sido bajas, y su recaudo no se ha canalizado de manera eficiente en programas y proyectos de conservación y manejo de las fuentes de agua. El INDERENA (entidad que se liquidó y dio origen al MMA), otorgó concesiones en varios de los PNN. Sin embargo, no existe en

²¹ El SPNN aporta este recurso al 78% de los cauces más importantes del país y recarga el 20% de los acuíferos.

²² Artículo 111 de la Ley 99 de 1993.

²³ Creadas por el Artículo 43 de la Ley 99/93, desarrolladas por el Decreto 1933/94 y por la Ley 344/96 de racionalización del gasto que creó el Fondo de Compensación Ambiental, constituido con recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales, entre otros con el 20% de las transferencias del Sector Eléctrico recaudadas por éstas.

²⁴ Las CAR's hacen parte del Sistema Nacional Ambiental y tienen la función de regular todo lo referido a Medio Ambiente dentro de sus jurisdicciones, que por lo general coinciden con los Departamentos o con Ecosistemas Estratégicos.

²⁵ Datos suministrados por la Dirección de Política Ambiental del Departamento Nacional de Planeación.

²⁶ No obstante que existían anteriormente, fueron nuevamente creadas por el Artículo 43 de la Ley 99/93, no incluye específicamente a la UAESPNN como un beneficiario. En la actualidad el Decreto 2811 faculta a la UAESPNN para recibir tasas.

la actualidad un conocimiento preciso sobre el número otorgado, cuántas incluían una tarifa anual y cuántas están vigentes en la actualidad. En la reglamentación actual de las Tasas por uso de Agua la Unidad de Parques tiene una oportunidad de política importante para incluir las áreas del SPNN como beneficiarias de recursos por concepto de tasas.

| INSTRUMENTOS A PARTIR DE LA REGULACIÓN ATMOSFÉRICA

Del SPNN hacen parte extensos bosques que ejercen una función como reguladores del clima a niveles locales, nacionales y globales. De la misma manera, muchos bosques intervenidos en áreas del sistema y en sus zonas amortiguadoras se encuentran en recuperación o pueden ser objeto de regeneraciones naturales y para el caso de zonas amortiguadoras, de siembra de bosques, constituyéndolos en fuentes importantes de captura de CO₂.

Existen instrumentos de política nacional que plantean el pago de tasas retributivas²⁷ por el vertimiento de emisiones a la atmósfera, el agua o el suelo; aunque en la actualidad

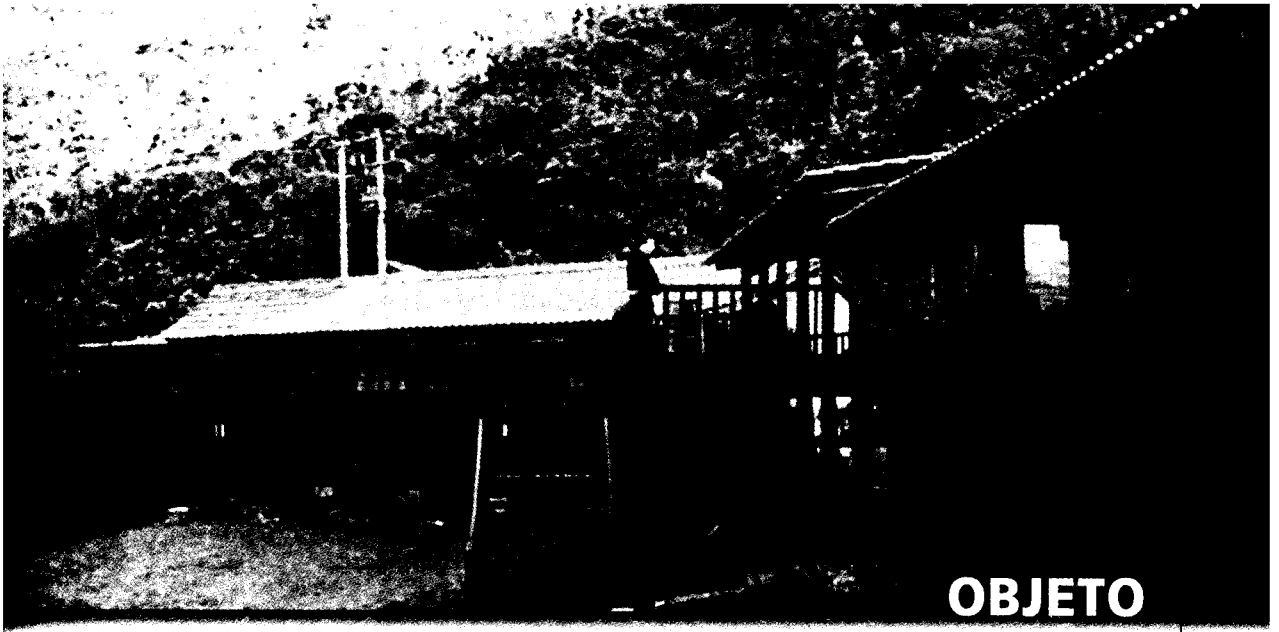
dichas tasas sólo se han reglamentado para los vertimientos al agua, existe una oportunidad de política para idearse mecanismos a nivel nacional que incorporen los bosques dentro los ciclos ecológicos como el de la producción de oxígeno.

Dentro de los instrumentos de política internacional diseñados para reconocer la importancia de los bosques como sumideros de carbono y como reguladores climáticos, se encuentran: el Convenio de Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto.

Bajo estos dos últimos acuerdos, se creó el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), que consiste en un mercado de reducción de emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI), que permite reducir el costo de cumplimiento de las metas de reducción de emisiones asumidas por los países industrializados y promover el desarrollo sostenible de países en vía de desarrollo. Colombia, a finales del año 2000, ratificó internamente el Protocolo de Kyoto²⁸ y hace parte de los países que podrían ser beneficiarios del MDL. El SPNN tiene una oportunidad importante de aspirar a la financiación de proyectos dentro de dicho mecanismo.

²⁷ | Artículo 42 de la Ley 99 de 1993.

²⁸ | Ley 629 de 2000.



OBJETO
DE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

B

CONJUNTO DE INVERSIONES QUE COMPONEN LOS PLANES DE MANEJO DE LOS PARQUES



En el capítulo anterior se mostró como el problema de déficit fiscal del Estado colombiano se ha reflejado en los recursos que se asignan para administrar el SPNN. Problema que no sería tan dramático si se tienen en cuenta los conflictos sociales que amenazan hoy en día de manera más dramática la estabilidad de las áreas de conservación.

Aunque los problemas de déficit han afectado los distintos rubros que componen el presupuesto de la Unidad de Parques, es sin lugar a dudas la inversión el rubro más afectado, y que tiene en la actualidad, un futuro de asignación por parte del gobierno más pesimista, dadas las condiciones económicas del país.

La necesidad de recursos para consolidar las áreas protegidas del SPNN a través de sus planes de manejo²⁹, convierte a la inversión en el objeto principal de sostenibilidad financiera que se plantea en este documento, y a partir del cual se esbozan los diferentes lineamientos estratégicos que

²⁹| Existen ya valoraciones de lo que podría ser el costo de un plan de manejo a cinco años para algunos parques. Los parques que la han realizado han contado con el apoyo de organismos de cooperación que les permitió definir trabajar en dicho objetivo y llegar a resultados preliminares en términos de costos. Estos valores para el caso del PNN Chingaza, que realizó su plan de manejo y su plan financiero con la ayuda de TNC, cuantificó dicho plan en 3.200 millones de pesos a cinco años.

se presentan a continuación y que se desarrollarán en detalle en el siguiente capítulo:

1. Complementariedad, coordinación y cogestión del acceso a funciones de administración y manejo de las áreas del SPNN
2. Orientación de la inversión sectorial del Estado, del sector privado productivo e inversión social en la dimensión ambiental.
3. Desarrollo de instrumentos autogeneradores de recursos.
4. Gestión de recursos.
5. Reducción de costos y mayor eficiencia.

Consolidar el sistema hace necesario articular a todos los actores que se relacionan con las áreas en los distintos niveles de la gestión. La articulación con organizaciones no gubernamentales y de base locales, las alianzas con sectores privados, la coordinación para el manejo con las distintas comunidades indígenas de parques traslapados, son sólo algunos de los mecanismos que permiten desarrollar los distintos planes que trazan el manejo de las áreas.

En la actualidad diferentes recursos que tienen una orientación distinta a la ambiental, y que hacen parte de inversiones en el sector rural, sean agropecuarios o sociales, pueden constituirse en recursos que fortaleciendo a las comunidades rurales, trabajen indirectamente en la preservación de las áreas y complementen aspectos importantes de la política de participación social.

Uno de los principales fundamentos de la estrategia tiene como objetivo el potenciar los

servicios ambientales que ofertan las áreas, como una oportunidad de obtener recursos para su financiamiento. Debido a las restricciones en la utilización de los bienes ambientales, que tienen las categorías de manejo de las áreas, en su mayoría categoría 2 y 3 de la International Union for the Conservation of Nature (IUCN)⁵⁰, se hace un especial énfasis en sus beneficios recreativos, de regulación hídrica y climática y del valor de existencia que tiene la alta biodiversidad que contienen.

Teniendo en cuenta la importancia que tienen las áreas protegidas del SPNN, por su ubicación, conservación de biodiversidad y oferta ambiental, son muchos los países y agencias de cooperación interesadas en financiar proyectos o hacer contribuciones que permitan conservar las áreas. Esto obliga a implementar una estrategia que fortalezca la capacidad de formulación de proyectos y de negociación de los mismos en el ámbito internacional.

Financiar los PNN debe tener en cuenta la necesidad de fortalecer a la Unidad de Parques como entidad encargada de administrar el sistema⁵¹. El fortalecimiento incluye más recurso humano y mejor calificado, y dotarla de la infraestructura física y recursos financieros y técnicos necesarios para cumplir con el logro de sus objetivos. Dicho fortalecimiento debe coincidir con una política de desconcentración funcional y de eficiencia, en la cual sus direcciones territoriales (regionales) estén en capacidad de soportar y responder a las demandas técnicas y administrativas de las áreas bajo su jurisdicción.

⁵⁰ | www.iucn.org.

⁵¹ | La UAESPNN con el Decreto 1124 de 1999 tiene entre otras funciones, además de administrar y manejar el SPNN, la coordinación del Sistema Nacional de áreas protegidas y el registro de las reservas de la sociedad civil.

| ACCIONES QUE SE ORIENTAN AL ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO

En los objetivos de gestión de la Unidad de Parques, propuestos para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas³², SINAP, se reconoce que la conservación se desarrolla a través de un sinnúmero de actividades, que requieren de un trabajo integrado entre la diversidad de actores sociales y de sistemas de conocimiento presentes en el país, que en sus diferentes interrelaciones han de concluir en el qué conservar y acordar los mecanismos para el trabajo conjunto, lo cual hace necesario:

1. Identificar y concertar necesidades de conservación conjuntas.
2. Crear y consolidar un sistema de planificación y gestión del SINAP.
3. Fortalecer la capacidad social para lograr un adecuado manejo de las áreas protegidas y el desarrollo de esfuerzos de conservación complementarios.
4. Promover la creación y reconocimiento de sistemas regulatorios que respondan a las necesidades de ordenamiento ambiental del territorio, valorando e integrando figuras y mecanismos preexistentes.
5. Generar y fortalecer procesos de ordenamiento ambiental del territorio que incluyan valores de conservación y estrategias con criterios de sostenibilidad.
6. Desarrollar y poner en práctica mecanismos que incentiven a los actores a la adop-

ción de prácticas y comportamientos acordes con las conveniencias de conservación en cada escala.

7. Generar y desarrollar procesos de investigación que incrementen el conocimiento sobre las conveniencias de conservación a cada escala y permitan monitorear su estado y la eficacia de la gestión realizada.

Para consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas se debe tener en cuenta la necesidad de financiar todas aquellas acciones que se orienten al ordenamiento ambiental del territorio. Este otro objetivo de la sostenibilidad financiera, aunque no hace parte de este documento, se constituye en una acción importante que debe abordar una estrategia de financiación.

En ese sentido, una estrategia de financiación debe tener en cuenta todos aquellos sistemas de ordenamiento que generan altos beneficios ambientales, entre los que se encuentran:

- Sistemas Regionales de Áreas Protegidas.
- Sistemas de Ordenamiento Autónomo de Territorios de Pueblos Tradicionales.
- Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

Este objeto de la sostenibilidad financiera se constituye en la prioridad de una segunda fase, que no se aborda en este documento, si se tiene en cuenta que unas áreas del SPNN consolidadas, son sólo islas dentro de una prioridad que debe ser la articulación de las mismas a través de un SINAP, que agrupe todas aquellas iniciativas de conservación nacionales.

³² | Documento Conceptual y estratégico del SINAP, en elaboración, bajo la coordinación de la Subdirección de Gestión. 2001.



ALICIAMIENTOS
DE LA ESTRATEGIA

C

COMPLEMENTARIEDAD, COORDINACIÓN Y COGESTIÓN DEL ACCESO A FUNCIONES DE ADMINISTRACIÓN Y MANEJO DE LOS PARQUES NACIONALES



| ALIANZAS CON SECTORES SOCIALES Y ONGS

Desde un punto de vista estrictamente financiero, a través de alianzas con sectores sociales y ONG's se complementa el presupuesto de inversión necesario para la ejecución de planes de manejo o planes operativos anuales de los Parques Nacionales (PNN). De las 46 áreas protegidas del SPNN por lo menos 12 tienen alianzas con sectores sociales, ONGs y/o con organizaciones de base (Ver Cuadro 7). Dichas organizaciones trabajan conjuntamente con los PNN, temas como: investigación, fortalecimiento institucional, sostenibilidad financiera, educación ambiental, sistemas agrarios sostenibles, ecoturismo y planes de manejo, entre otros temas.

Aunque es difícil cuantificar qué porcentaje de dichos planes está financiado por estas organizaciones, en la medida que no existen planes financieros que permitan estimarlos, es claro que en algunos casos se constituyen en las únicas inversiones adicionales al funcionamiento de las áreas.

| Estudio de Caso: Apoyo de The Nature Conservancy TNC y Fundación Natura en el PNN Chingaza |

El PNN Chingaza tiene 76.600 has, está ubicado en la cordillera oriental y está conformado básicamente por bosque altoandino y páramo. El PNN es la principal despensa hídrica (aproximadamente el 60%) de la ciudad de Bogotá. Chingaza cuenta con poblaciones de animales salvajes como venados, osos de anteojos y dantas de páramo.

El apoyo se inició en 1992, dentro del programa latinoamericano parques en peligro, de TNC, que ha incluido entre otras cosas: el estudio base para la propuesta de ampliación del parque hacia el sector oriental; diseño e implementación del programa de educación ambiental (incluye primera unidad móvil); diseño del plan de manejo a largo plazo del PNN; elaboración del plan financiero del PNN a cinco años (2001-2005); estrategia de sostenibilidad financiera del PNN a largo plazo; viabilidad técnica y jurídica para internacionalizar los beneficios generados por el PNN a la sociedad a través de la protección del recurso hídrico.

En la actualidad se continúan consolidando los procesos desarrollados en los cinco años de trabajo conjunto.

CUADRO | 7 | Alianzas con ONG's y organizaciones sociales en el SPNN

ÁREA NATURAL	ORGANIZACIÓN	TIPO DE INVERSIÓN³³
PNN Amacayacu	Fundación Tropenbos	Investigación
PNN Cahuinari	Fundación Puerto Rastrojo	Convenio para coordinación del manejo.
	Fundación Natura	Investigación
PNN Chingaza	Fundación Natura - The Nature Conservancy	Plan de manejo, educación ambiental, fortalecimiento institucional y sostenibilidad financiera
SFF Guanentá	Fundación Natura	Participó en su creación y actualmente Sistemas Sostenibles Agrarios
PNN Corales del Rosario	TNC, Conservation International, CEINER	Educación ambiental e investigación
PNN Chiribiquete	Fundación Puerto Rastrojo	Investigación
PNN Utría	Fundación Natura	Ecoturismo y Sistemas Sostenibles Agrarios
PNN Sanquianga	Fondo Mundial para la Naturaleza WWF	Investigación económica en extracción de recursos hidrobiológicos
PNN Tinigua y Picachos	Asociación Campesina ASCAL-G con recursos PLANTE	Planeación del ordenamiento y del desarrollo alternativo
Creación de una Nueva área protegida en la región del Piedemonte Amazónico Caqueteño	Amazon - Conservation Team	Apoyo para la creación de una nueva área protegida
PNN Nevados	Fundación para la Conservación de la Vida Silvestre	Educación ambiental, sostenibilidad financiera (Ecoturismo)
PNN Sierra Nevada de Santa Marta	Fundación Pro-Sierra	Desarrollo agropecuario y ordenamiento productivo en zona norte
PNN Tuparro	Fundación Etnollano	Convenio con Agencia Española de Cooperación

³³ | Aunque se determinó el tipo de inversiones no se obtuvo una respuesta por parte de la mayoría de organizaciones del valor de las mismas, que permitiera hacer una comparación respecto a las inversiones que realiza la UAESPNN.

COORDINACIÓN PARA EL MANEJO ÉTNICO TERRITORIAL DE ZONAS DE TRASLAPE ENTRE RESGUARDOS Y PARQUES

La Unidad de Parques ha venido trabajando conjuntamente con varias organizaciones in-

dígenas que representan a los resguardos que tienen traslape con las áreas de parques. Las acciones conjuntas buscan definir regímenes de manejo especial y contribuciones a los planes de vida de las comunidades indígenas que permitan hacer efectiva la conservación de dichas áreas protegidas (Ver cuadro 8).

CUADRO | 8 Convenios y acuerdos de coordinación con comunidades indígenas

ÁREA NATURAL PROTEGIDA	COMUNIDAD INDÍGENA	ÁREA DE TRASLAPE	TIPO DE ACUERDO
PNN Cahuinarí	Miraña	500.000 has	Convenio de Coordinación ³⁴ para desarrollar régimen de manejo especial
PNN Sierra Nevada de Santa Marta	Organización Gonawindua Tayrona	Accesos a puntos de Línea Negra del Territorio Ancestral	Avance de acuerdo manejo intercultural ³⁵
PNN Catatumbo	Motilón - Bari	75% área	Plan de Vida
Piedemonte Amazónico	Organización Tanda Chirido Inganokuna	Propuesta de nueva área protegida 120.000 has	Avance, caracterización e implementación intercultural

ARRENDAMIENTO, COMODATO Y PARTICIPACIÓN PRIVADA EN EL MANEJO DE LOS SERVICIOS ECOTURÍSTICOS

Dentro de los servicios que demanda el ecoturismo en las áreas se encuentran: alojamiento; parqueaderos de vehículos; transporte; guía; interpretación ambiental; comercialización de artículos ("ecotienda"); restaurante y cafetería; servicios recreativos, como buceo; alquiler de canoas; bicicletas, etc. En la actualidad, los PNN's Amacayacu, Tayrona, Gorgona, Los Nevados, y los Santuarios de Flora y Fauna (SFF) Iguaque y Otún-Quimbaya cuentan con la infraestructura adecuada para ofrecer estos servicios, que, en algunos ca-

sos, son administrados por terceros, contratados por la Unidad de Parques, a través de arrendamientos y comodatos, figuras que han sido bastante costosas para la entidad.

El arrendamiento es un mecanismo en el que la Unidad de Parques puede otorgarle a una persona física o legal el uso y disfrute de infraestructuras mediante el pago de un valor de arrendamiento. De la misma forma, el comodato permite mediante contrato entregar una especie, mueble o raíz, para que se haga uso de ella, con el compromiso de restituirla en óptimas condiciones después de terminar su uso.

Con el fin de mejorar la eficiencia y la calidad en el ofrecimiento de estos servicios y de gene-

³⁴ | Convenio que tiene como objeto "coordinar desde una perspectiva intercultural, la gestión para el manejo del PNN Cahuinarí mediante la construcción de reglas e instancias que contribuyan al fortalecimiento de la cultura tradicional y la protección de la biodiversidad".

³⁵ | Convenio entre la organización Gonawindua Tayrona y el Ministerio del Medio Ambiente cuyo objeto consiste en "la cooperación entre las partes para desarrollar un trabajo conjunto en relación con la conservación de la diversidad natural y cultural presente en los sitios de especial interés mítico y ecológico denominados sitios de Línea Negra de la Sierra Nevada de Santa Marta".

rar ingresos y disminuir costos para el SPNN surgen nuevos mecanismos a analizar, como los contratos de concesión de operación.

La Unidad de Parques viene trabajando en una reglamentación que regule la concesión de servicios ecoturísticos en el SPNN, buscando asegurar una mayor eficiencia y una mejor

CUADRO | 9 Participación privada en los servicios ecoturísticos en el SPNN

PARQUES	COSTOS DE CONTRATOS ACTUALES (DÓLARES 2001)	INGRESO MÍNIMO ANUAL POR CONCESIÓN (DÓLARES 2001)
PNN Tayrona	49.879	11.211
PNN Amacayacu	26.385	12.108
PNN Gorgona	39.286	16.143
PNN Los Nevados	38.815	11.211
SFF Iguaque	18.403	10.762
SFF Otún Quimbaya	51.418	6.726
Total	224.187	68.161

Fuente: Área de Análisis Económico de la Unidad de Parques

prestación de los mismos. La participación privada en este proceso se plantea como un contrato entre la Unidad de Parques y un organismo privado que puede ser un grupo comunitario, empresas privadas, ONGs u otros, en la que se le otorga a este último la prestación del servicio. Es importante que en este tipo de contratos queden claras las condiciones técnicas para el ofrecimiento del servicio y de esta manera ejercer un control sobre las actividades que realice el concesionario para asegurar la sostenibilidad del ecosistema y de su función ecológica.

En el cuadro 9 se presentan las valoraciones económicas realizadas para determinar el ingreso que se espera recibir por dichos contratos en algunos parques. Se espera que con estas figuras, grupos de comunidades organizadas aliadas de los parques presten los servicios asociados al ecoturismo, para de esta forma, además de liberar a funcionarios de parques de este manejo, se fortalezcan las comunidades y se contribuya al desarrollo local y regional.

| Estado de caso: La comunidad como prestadora de servicios-SFF Otún - Quimbaya |

El Santuario de Fauna y Flora Otún Quimbaya se encuentra ubicado en la zona cafetera colombiana, posee 422 hectáreas de bosque de niebla y ofrece diferentes atractivos y actividades relacionadas con la observación de aves y mariposas, dentro de las cuales se encuentran 250 especies de aves, varias de ellas endémicas y 200 de mariposas. En la actualidad se viene fortaleciendo como un destino de turismo ecológico.

El Santuario posee una infraestructura ecoturística con alojamiento para 70 visitantes, un auditorio para 80 personas y un restaurante con capacidad para atender 70 personas, además de cuatro senderos paisajísticos. Dada su ubicación y sus facilidades de acceso el Santuario ha ido aumentando la demanda de visitantes de la región, la cual se estabiliza con una oferta constante de comidas.

Desde hace tres años la comunidad de la vereda La Suiza, vecina del Santuario, se ha organizado de tal manera que ha venido fortaleciendo su capacidad para prestar servicios asociados a la atención de visitantes y satisfacer la necesidad existente en el Santuario de ofrecer alimentación en los distintos eventos realizados allí.

De esta forma, la comunidad presta los servicios relacionados con restaurante y mantenimiento de infraestructura a través de un convenio con el parque, con el objetivo de:

- Fortalecer a la comunidad en la prestación de dicho servicio.
- Crear una demanda estable de visitantes que genere recursos tanto para el SPNN como para la cooperativa.
- Dinamizar la economía local con la generación de empleo.
- Disminuir costos de mantenimiento para la Unidad de Parques.

El comodato dentro del convenio con la UAESPNN ha permitido beneficiar a más de 10 familias con empleo que demanda la prestación de estos servicios.

ORIENTACIÓN DE LA INVERSIÓN SECTORIAL DEL ESTADO



Teniendo en cuenta que la biodiversidad cumple un importante papel dentro del desarrollo del país como soporte de diferentes actividades agrícolas y productivas, la conservación de las áreas protegidas se constituye en un tema transversal a los distintos sectores del desarrollo. Partiendo de esta premisa, la inversión en conservación debe ser participativa, más aún, cuando las causas de la pérdida de la biodiversidad y de la transformación de los hábitat están relacionadas con la ejecución de proyectos sectoriales que no tienen en cuenta un adecuado uso del territorio.

En ese sentido, la Unidad de Parques ha venido liderando alianzas estratégicas para orientar la inversión de entidades como el Ministerio de Desarrollo, el Programa de Desarrollo Alternativo Colombia Siembra Paz de la Presidencia de la República para la sustitución de cultivos ilícitos y las Unidades Municipales de Asistencia Técnica y Agropecuaria, UMATAS, hacia proyectos participativos de conservación en las zonas de amortiguación y áreas de influencia de las áreas protegidas del SPNN.

Con el Ministerio de Desarrollo se ha venido consolidando un equipo interinstitucional para trabajar de manera conjunta en la creación de Cluster Turísticos, que consisten en un ordenamiento del territorio de acuerdo con las características específicas de cada región para el desarrollo del turismo y en la construcción de la Política Nacional que regu-

le esta actividad. El ecoturismo es una actividad generadora de empleo y como tal se puede constituir como motor del desarrollo regional.

La Unidad de Parques tiene acuerdos con 53 UMATAS para articular esfuerzos en torno al desarrollo de sistemas agrarios sostenibles en las zonas de amortiguación de los Parques. Conjuntamente con el programa de Desarrollo Alternativo, de la Presidencia de la República, la Unidad de Parques viene desarrollando el proyecto “Desarrollo de Sistemas Agrarios Sostenibles en las zonas de amortiguación de 4 parques del Macizo Colombia-

no³⁶ y su área de influencia”. El proyecto tiene como objetivo principal la incorporación del componente ambiental dentro de los sistemas productivos y culturales de las comunidades que habitan en esas zonas, logrando de esta manera disminuir la presión sobre las áreas de conservación.

De esta forma se espera que recursos cuyo destino no es la conservación de ecosistemas, combinen estrategias para un ordenamiento de áreas de influencia que facilitan pactos de protección sobre la zona declarada como parque, estabilizando la población y el uso de los recursos naturales.

| ESTUDIO DE CASO: Proyecto desarrollo de sistemas agrarios sostenibles en las zonas de amortiguación de cuatro parques del Macizo Colombiano y su área de influencia |

El proyecto busca potenciar la capacidad autogestionaria y contribuir al mejoramiento técnico, económico y ecológico de los sistemas de producción empleados por los productores de las zonas de amortiguación y de influencia de cuatro áreas protegidas, como estrategia de conservación, que posibilite a mediano plazo la restauración de la biodiversidad local, la sustitución paulatina de cultivos con fines ilícitos, el fortalecimiento de la capacidad y la estabilidad familiar y su seguridad alimentaria, el mejoramiento de las condiciones productivas y el compromiso de protección compartida de los Parques Nacionales Naturales.

Los resultados obtenidos han sido producto de una metodología basada en la capacitación-acción, con un enfoque multiplicador, en la que la comunidad beneficiada directamente (48 facilitadores o líderes comunitarios) transmiten los conocimientos recibidos por el proyecto, a aproximadamente 152 personas que conforman el grupo de apoyo y éstos a su vez capacitan a demás miembros de la comunidad interesada.

Resultados obtenidos en la primera fase del proyecto:

I. Caracterización y planificación predial:

Durante este proceso de caracterización y planificación predial, se logró que el 30% de los facilitadores iniciaran el establecimiento de elementos de productividad sostenible (bancos de proteína, huerta orgánica, producción de abonos orgánicos) y que los demás se interesaran en establecer procesos productivos sostenibles. Esto se ha logrado con los procesos de capacitación realizados y sin la asignación de recursos económicos.

II. Actividades de capacitación:

En el proceso de capacitación que se ha venido llevando a cabo en diferentes comunidades vecinas a los cuatro PNN donde se está desarrollando el proyecto. Esta se ha enfocado en los diferentes elementos que tienen que ver con los aspectos de desarrollo sostenible y en especial con el marco general del funcionamiento de los sistemas de producción. Entre éstos están: biología de la conservación aplicada; manejo de fondos y empresas asociativas de trabajo; agricultura orgánica y el desarrollo de sistemas alternativos de producción; reservas naturales de la sociedad civil; uso del bosque en pie, ecología del paisaje aplicada; caficultura orgánica; manejo de cultivos de ladera; manejo de suelos de ladera; producción orgánica y sistemas agroforestales y silvopastoriles. El proceso de capacitación es continuo y hace énfasis en los aspectos priorizados por el proyecto y la comunidad.

³⁶ PNN Cueva de los Guácharos, PNN las Hermosas, PNN Puracé, y PNN Nevado del Huila.

DESARROLLO DE INSTRUMENTOS AUTOGENERADORES DE RECURSOS



| ARTICULACIÓN CON CAR'S PARA LA INVERSIÓN DE TRANSFERENCIAS ELÉCTRICAS³⁷ EN ÁREAS DEL SPNN

La Unidad de Parques se encuentra consolidando gestiones con las CAR's Corantioquia y Corporación Autónoma del Valle del Cauca (CVC) para orientar recursos hacia los PNN Paramillo y Farallones, respectivamente. Específicamente, se requiere implementar el convenio de cooperación firmado entre Corantioquia y la Unidad de Parques, e iniciar un plan de manejo de cuencas que permita hacer inversiones en el corto, mediano y largo plazo. De igual forma, en la actualidad se encuentra en desarrollo un convenio con la CVC para invertir recursos provenientes de transferencias eléctricas en la cuenca.

En el cuadro 10, se señalan los recursos recaudados en el 2000 por las Corporaciones Autónomas Regionales (Corantioquia, CVC y Corpoguvio) por concepto de transferencias del sector eléctrico que son una fuente actual y potencial para orientar hacia la inversión en los PNN (Paramillo, Farallones y Chingaza), proveedores del agua que surte la generación eléctrica en dichas regiones.

³⁷ | Ver página 33, descripción de las transferencias del sector eléctrico.

CUADRO | 10

Recursos recaudados en el 2000 por las corporaciones autónomas regionales por concepto de transferencias del sector eléctrico, orientados hacia PNN's

CORPORACIÓN BENEFICIARIA	INGRESOS POR TRANSFERENCIAS DEL SECTOR ELÉCTRICO. AÑO 2000	PARQUE PROVEEDOR DEL AGUA/ CUENCA ABASTECEDORA
Corantioquia por Hidroeléctrica URRRA	1.613.004 US\$	PNN Paramillo, cuenca del río Sinú y afluentes
CVC por Hidroeléctrica del Alto Anchicayá	855.381 US\$	PNN Farallones, cuenca río Verde (afluente Anchicayá)
Corpoguaivo por Hidroeléctrica del Guavio	2.563.700 US\$	PNN Chingaza, cuenca del río Blanco

| PARTICIPACIÓN ACTIVA EN LA REGLAMENTACIÓN DE LAS TASAS POR USO DE AGUA

Con el fin de hacer uso del potencial de recursos de las tasas por uso del agua hacia el SPNN, es necesario que la Unidad de Parques entre en un proceso de análisis técnico y jurídico de dicho mecanismo, para reactivar por medio de negociación o cobro coactivo el pago de dichas concesiones. Así mismo, debe participar activamente con el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) en establecer la reglamentación que cree una guía de tarifas actualizadas por el uso del agua y los mecanismos para que dichos recursos se inviertan en las cuencas del SPNN más importantes por su regulación hídrica.

La constitución de fondos para el sostenimiento del agua que se inviertan en cuencas se constituyen en una gran oportunidad para el SPNN. Aunque no hay una reglamentación legal que obligue a los agentes públicos y privados para asociarse con este fin, su conformación voluntaria en algunas zonas del país ha demostrado la efectividad de los mismos.

| MULTAS Y SANCIONES

Tanto el Ministerio de Medio Ambiente como las Corporaciones Autónomas Regionales pueden imponer sanciones³⁸ por la violación de normas sobre protección ambiental o manejo de recursos naturales renovables. Las multas resultado de estas sanciones, actúan como un desincentivo para los actores que las cometan y al mismo tiempo se constituyen en una fuente de ingreso al ser consignadas en la cuenta que maneja los recursos propios de la Unidad de Parques, el FONAM.

La UAESPNN ha realizado procesos sancionatorios³⁹ principalmente en las siguientes áreas protegidas: PNN Corales del Rosario, PNN Tayrona, VP Salamanca y SFF Malpelo. Como se observa en el cuadro 11, aunque este proceso ha sido efectivo en la imposición de multas, el cobro de las mismas no lo ha sido tanto, presentando los siguientes inconvenientes:

- Escasez de presupuesto y personal idóneo suficiente para realizar el seguimiento que se debe hacer a estos procesos.

³⁸ | La Ley 99 de 1993 en su Artículo 85 establece diferentes tipos de sanciones y medidas preventivas, tales como la amonestación verbal o escrita; el decomiso preventivo de individuos o especímenes de fauna o flora, y otras. Dentro de las sanciones se encuentran las multas diarias cuyo valor máximo es de 300 salarios mínimos legales.

³⁹ | El proceso sancionatorio toma de 1 a 3 años en realizarse y consta de las siguientes etapas: conocimiento y apertura de la investigación, su implementación, la formulación de cargos, los descargos, las pruebas, el concepto técnico y el fallo, por el cual se aplica la sanción como multa o se establecen las medidas a ejecutar. Consulta Oficina Jurídica – Unidad de Parques.

- Imposibilidad de la Unidad de Parques de realizar el cobro coactivo: mecanismo por el cual las entidades públicas, sin necesidad de acudir a los jueces ordinarios, tienen la atribución legal de adelantar juicios ejecutivos, para hacer efectivos los créditos a su favor.
- Carencia de estudios que permitan estandarizar un régimen de sanciones adecuado a las dimensiones y particularidades de cada impacto. Actualmente el monto adjudicado por la Unidad de Parques es el de multa única (1 y 300 salarios mínimos mensuales vigentes) correspondiente a los casos de vertimiento⁴⁰.

| ANTENAS Y ESTACIONES DE COMUNICACIÓN

Dada la situación geográfica de algunas de las áreas del Sistema de Parques, que poseen las cumbres más altas de nuestra geografía, el cobro por la ubicación y el uso de antenas o infraestructura de comunicación se ha constituido en otra fuente generadora de recursos. Desde 1991 existen convenios realizados con empresas comerciales y estatales interesadas, que autorizan el uso del espacio en áreas protegidas para la instalación de antenas, generando en los últimos tres años un ingreso promedio anual de 64 mil dólares al año, aproximadamente un 11% de las rentas propias de la Unidad de Parques (Ver Cuadro 12).

Estos acuerdos no han sido renovados; en la actualidad hace falta mayor eficiencia para

CUADRO 11 Multas impuestas vs. Multas recaudadas en el período 1997 – 2000 (en dólares de 2001)		
RUBRO	MULTAS IMPUESTAS	MULTAS PAGADAS
Dólares 2001	202,803	24,402
# multas	30	2

⁴⁰ | Decreto 1594 de 1984.

⁴¹ | Resolución No. 345 del 23 de junio de 1997, estipula las tarifas de la siguiente manera: de 0 a 20 m², 4 S.M.L.M (Salario Mínimo Legal Mensual); de 20 a 50 m², 3.5 S.M.L.M y superiores de 50 m², 3 S.M.L.M.

el control de esta información. Por lo cual se hace necesario realizar un censo y un diagnóstico para implementar las medidas necesarias, ya sean de liquidación o de renovación de los nombrados convenios. Las tarifas⁴¹ anuales por el uso de cada metro cuadrado de superficie de bienes fiscales destinado al montaje y operación de sistemas de comunicaciones en áreas del SPNN, requieren que se introduzca un mayor número de variables técnicas, por lo que se hace necesario realizar el estudio técnico y de impacto ambiental respectivo.

| PROYECTOS FORMULADOS PARA OPTAR AL MDL

El mercado de Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) podría generar en los países en vía de desarrollo inversiones de aproximadamente US\$ 7.500 millones anuales, según expertos y entidades multilaterales comprometidas con el tema; esto hace necesaria la comprensión, para los países con oportunidades en este mecanismo, del mercado, de la competitividad, beneficios potenciales del mismo, manejo de riesgo para inversionistas, de las alternativas de financiamiento para proyectos formulados unilateralmente, del rol de las instituciones estatales, etc.

La Unidad de Parques formuló entre 2000 y 2001 un portafolio de tres proyectos forestales MDL para actuar con las comunidades

CUADRO 12 Ingreso por antenas 1998-2000 (en dólares de 2001)			
AÑO	1998	1999	2000
ingreso anual	73,762	63,588	57,807
% de Rentas Propias	11%	15%	8%

asentadas en áreas del Sistema de Parques y en sus zonas de amortiguación, en los que se incorporan actividades de manejo de la regeneración natural de la vegetación; reforesta-

ción y otras posibles opciones, como energías sostenibles, ecoturismo, etc. En el cuadro 13 se presenta la ubicación, el área y el costo por tonelada de cada proyecto.

CUADRO | 13 Proyectos formulados para optar al Mecanismo de Desarrollo Limpio

PARQUE NACIONAL NATURAL	HECTÁREAS TOTALES DEL PROYECTO	COSTO MEDIO TON/CARBONO (USD)
Picachos - Tinigua	17,800	11.35
Farallones	5,500	12.14
Paramillo	16,254	8.42
TOTAL	39,554	

Fuente: Informe Final, Consultoría para la Formulación de un Portafolio de Proyectos para el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia para optar al Mecanismo de Desarrollo Limpio y otras fuentes de financiación internas y externas, Bogotá, julio de 2001.

Los costos por tonelada reducida varían entre US\$ 12.14 y 8.42; se considera que estos valores pueden ser competitivos en el mercado internacional, una vez se ponga en marcha el esquema de negociación de proyectos dentro del MDL, además de generar impactos positivos directos (sociales, económicos y ambientales) para un área aproximada de 40.000 hectáreas.

En la actualidad, estos proyectos entran a formar parte del portafolio de proyectos forestales MDL de Colombia. El Ministerio del Medio Ambiente se encuentra realizando gestiones para crear la oficina MDL para Colombia, requisito fundamental del mecanismo para la negociación de los proyectos.

| Estudio de caso: Proyecto MDL formulado para el PNN Farallones de Cali⁴² |

Protección, rehabilitación y desarrollo de la cobertura forestal en el PNN Farallones de Cali y en su Zona de Influencia.

El proyecto tendría una duración prevista de 30 años dadas las particularidades del MDL y de las actividades de largo plazo contempladas. Este se desarrollaría en un área total de 5.500 hectáreas, la gran mayoría en su zona amortiguadora. Los componentes esenciales contemplan: (a) el establecimiento de 1.000 hectáreas de plantaciones forestales con fines de protección-producción para la producción de bienes y servicios ambientales en cuencas hidrográficas y 2.000 hectáreas de sistemas agroforestales y silvopastoriles con fines de producción sostenible y de conservación; (b) la ejecución de un programa de regeneración natural de la vegetación en 2.500 hectáreas de suelos forestales alterados por usos inadecuados a la capacidad.

Cuantitativamente, al nivel de prestación de un servicio global al ciclo del carbono, el proyecto busca:

- Fijar 843.000 toneladas de CO₂ equivalente mediante el manejo de la regeneración natural de la vegetación en 2.500 hectáreas en el área protegida y en su zona de influencia.
- Fijar 635.000 toneladas de CO₂ equivalente mediante la reforestación de 3.000 hectáreas con sistemas forestales, agroforestales y silvopastoriles.

El costo total del proyecto es de 17,9 millones de dólares a ser invertidos durante la vida del proyecto (30 años), de los cuales casi la mitad (45,5%) corresponde al mantenimiento del proyecto, el resto es la inversión inicial (11,8%), la prevención de riesgos (4,4%), los costos de transacción (16,0%), los costos administrativos e imprevistos (11,1%) y actividades agropecuarias (11,2%). La venta de los CER's por encima de su costo, más los ingresos del proyecto producto de la venta de la ganadería, agricultura y la madera deberán cubrir el total de los costos.

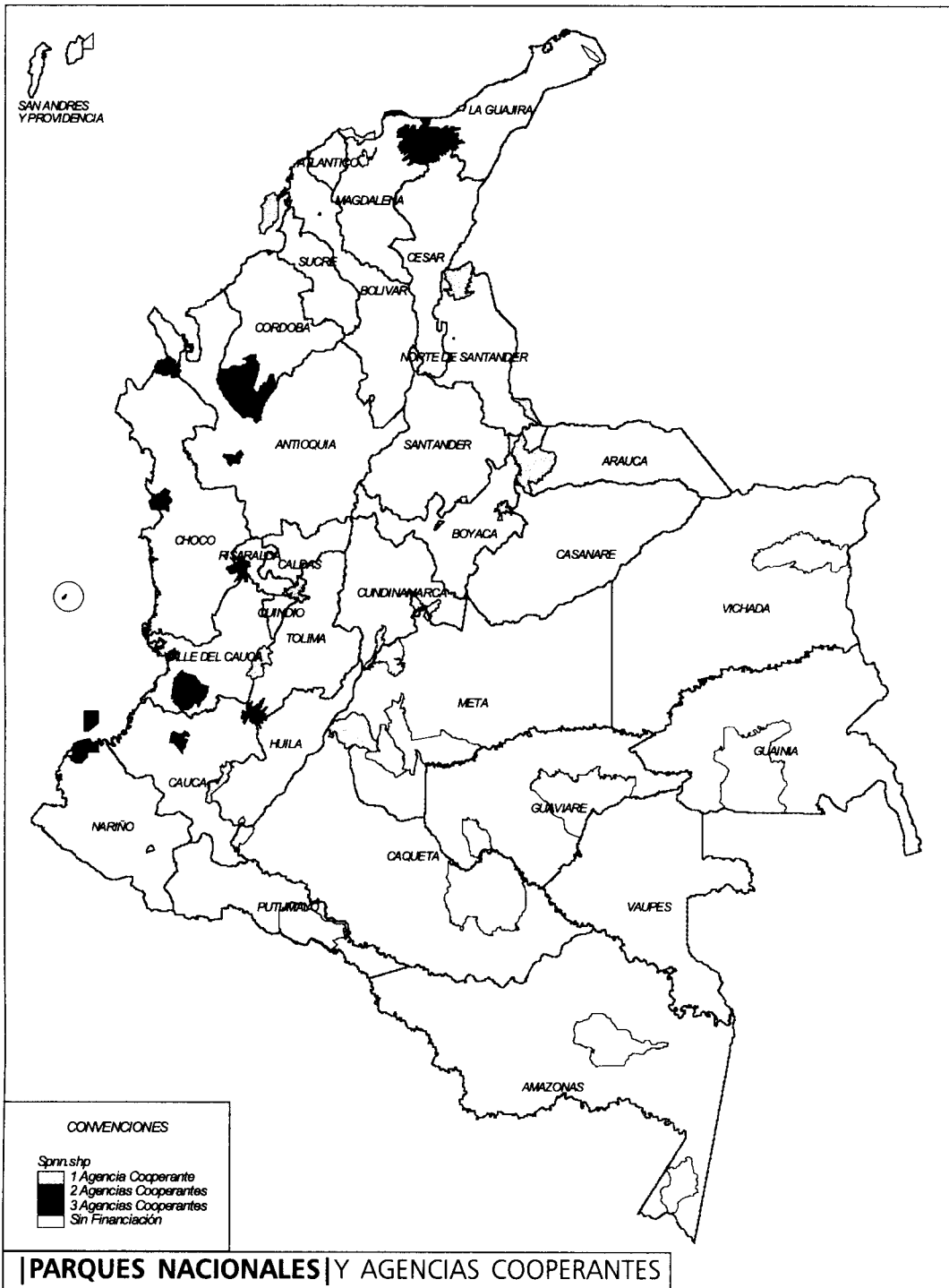
⁴² Tomado de la consultoría para la Formulación de un Portafolio de Proyectos para el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia para optar al Mecanismo de Desarrollo Limpio y otras fuentes de financiación internas y externas, Bogotá, julio de 2001.

GESTIÓN DE RECURSOS



Ante el escenario de restricción fiscal del país, crece la importancia de canalizar y articular recursos internacionales hacia las áreas protegidas, aspecto que se encuentra recogido dentro de las acciones realizadas por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) en el desarrollo conceptual y metodológico de una estrategia de cooperación internacional para el sector ambiental colombiano.

Como implementador de la estrategia de Cooperación del Ministerio del Medio Ambiente, la Unidad de Parques ha fortalecido su gestión ante la cooperación bilateral y multilateral, reforzando su capacidad institucional en formulación de proyectos y negociaciones internacionales, aspecto que se está viendo reflejado en una mayor agilidad en el trámite de formulación y aprobación de éstos. En el mapa de la siguiente página, se pueden observar los resultados de la gestión ante agencias bilaterales y multilaterales por PNN.



| GESTIÓN ANTE AGENCIAS MULTILATERALES

Como se observa en el cuadro 14, son varias los proyectos que se adelantan con agencias multilaterales. Con la Banca multilateral, la Unidad de Parques esta finalizando la ejecución de unos recursos de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo BID, que se han invertido específicamente en los PNN Nevados, Vía Parque (VP) Isla de Salamanca y SFF Ciénaga. Dichos recursos han tenido como objetivo básico el fortalecimiento institucional de estas áreas.

En la actualidad se encuentran en ejecución dos grandes proyectos: uno con la Unión Europea, específico para la Sierra Nevada de Santa Marta (SNSM), que beneficia a los PNN's SNSM y Tayrona; el otro, con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que beneficia a los PNN Galeras, Nevado del Huila, Picachos y SNSM. Estos proyectos trabajan un amplio componente en Sistemas Agrarios Sostenibles, lo que redunda en el beneficio de las comunidades de las zonas amortiguadoras de dichas áreas.

CUADRO | 14 Gestión de recursos ante agencias multilaterales

AGENCIA COOPERANTE	AGENCIA IMPLEMENTADORA O EJECUTORA	OBJETO DE LA CONTRIBUCIÓN	ESTADODE LA CONTRIBUCIÓN	ÁREAS DEL SPNN BENEFICIADAS	RECURSOS GESTIONADOS* (EN DÓLARES DE 2001)	TIEMPO DE EJECUCIÓN (EN AÑOS)
Banco Interamericano de Desarrollo BID	Unidad de Parques	Infraestructura	Ejecutada en un 75% SFF Ciénaga	PNN Nevados, VP Isla de Salamanca,	762.000	4, a partir de 1998
Unión Europea UE	Unidad de Gestión Convenio Col - U.E.	Proyecto Desarrollo Sostenible de la SNSM	Ejecutado en un 25%	PNN, SNSM y Tayrona	1.204.000	2, a partir de 2000
Fondo Mundial Para el Medio Ambiente GEF	Unidad de Parques	Proyecto Macizo Colombiano	Aprobado	PNN's Hermosas, Nevado del Huila, Puracé y Guácharos	7.000.000	7, a partir de 2002
Fondo Mundial Para el Medio Ambiente GEF	Instituto Alexander Von Humboldt convenio con Unidad de Parques	Proyecto Andes Colombianos (componente Áreas Protegidas Planes de Manejo)	Aprobado	PNN's Pisba, Cocuy, Tama, SFF Iguaque, Los Nevados y Otún Quimbaya	4.000.000	3, a partir de 2001
Programa Mundial de Alimentos PMA	Convenio PMA y Ministerio Medio ambiente	Proyecto Desarrollo Sostenible Ecoandino	Ejecutado en un 5%	PNN's Galeras, Nevado del Huila, Picachos y SNSM	6.000.000	3, a partir de 2000

Por último, se encuentran aprobados dos proyectos con el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF); estos proyectos benefician a todo el sistema andino, uno de ellos específicamente al Macizo Colombiano, la estrella hídrica más importantes del país, en el cual la agencia implementadora es la Unidad de Parques.

El otro proyecto que beneficia a extensas regiones de la cordillera andina y cuya agencia implementadora es el Instituto de Investigaciones Biológicas Alexander Von Humboldt, tiene un componente de áreas protegidas que ejecutará la Unidad de Parques en todos los Parques de la región Norandina de la Cordillera Oriental.

|Estudio de Caso: Proyecto Programa Mundial de Alimentos (PMA), Colombia “Desarrollo Sostenible Ecoandino”|

El proyecto beneficia a 5.200 familias pobres que viven en sectores definidos de las zonas de amortiguación de cuatro (4) Parques Nacionales Naturales de Colombia: SFF Galeras, Cordillera los Picachos, Nevado del Huila y Sierra Nevada de Santa Marta. Se cubrirá un total de 121 veredas de diez (10) municipios, pertenecientes a seis (6) departamentos.

Objetivo de largo plazo

Contribuir a la política nacional de apoyo al desarrollo humano sostenible de las familias ubicadas en las zonas de amortiguación de los Parques Nacionales Naturales, a través de una mayor seguridad alimentaria, ingresos más altos, uso racional de los recursos naturales y capacitación en el manejo productivo sostenible.

Financiación del proyecto

El proyecto tiene un costo total de US\$ 13 millones. El PMA aportará US\$ 6 millones representados en trigo, insumos no alimentarios y en la financiación de un sistema de seguimiento y evaluación del proyecto. Se prevé que durante los tres (3) años de duración del proyecto, un total de US\$ 1.8 millones serán aportados directamente por la Unidad de Parques y US\$ 4.2 millones gestionados ante organismos gubernamentales y no gubernamentales. Los aportes directos de la Unidad serán utilizados para: proveer la unidad ejecutora del proyecto, y crear un Fondo de Seguridad Alimentaria para el Desarrollo Sostenible el recibo y venta del trigo proveído por el PMA.

Estrategias del proyecto

La estrategia de ejecución del proyecto se fundamenta en dos ejes de política: los pactos socio-ambientales y la perspectiva de género. Se pretende que el proyecto sea ejecutado con base en acuerdos sobre el uso racional de la oferta ambiental, que aporte al sostenimiento de los bienes y servicios ambientales que ofrecen las áreas protegidas y que, a su vez, se traduzcan en mejores condiciones de vida para las poblaciones beneficiarias. Se trata de identificar y acordar la ejecución de actividades que apunten a romper el círculo pobreza – deterioro ambiental.

Debido a que la cooperación con agencias multilaterales se haya concentrado en los Andes colombianos, ha hecho que la Unidad de Parques esté orientando sus esfuerzos para tratar de gestionar recursos de este tipo de cooperación para la región de la Amazonía y Orinoquía a través de la creación de un Fondo Ambiental.

La figura de Fondo Ambiental tiene su origen en los inicios de los años noventa, cuando muchos países los establecieron con el objeto de garantizar recursos de largo plazo para la protección del medio ambiente y en algunos casos en particular para la conservación de áreas protegidas.

|Estudio de Caso: Propuesta de Fondo Ambiental para las Áreas Protegidas de Colombia. |

En la actualidad existen muchas áreas protegidas con problemas de inversión, es el caso de las áreas protegidas de la Amazonía y Orinoquía (ecosistemas estratégicos, gran cantidad de especies vegetales y animales endémicos, sistemas hídricos fronterizos, etc.) que por las actuales circunstancias de colonización y otras presiones humanas se encuentran amenazados. La región, a pesar de ser la de mayor número de PNN y la de mayor extensión, no cuenta en la actualidad con recursos de Cooperación Internacional de gran impacto en sus áreas protegidas y sus Parques no han tenido la consolidación deseada en términos de presencia e inversiones. Así mismo otras figuras de conservación como las Reservas de la Sociedad Civil o los mismos Resguardos Indígenas, cuando se asume el valor que los mismos están preservando, presentan problemas de financiación. Consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas requiere de contar con un mecanismo de largo plazo, tipo fondo, que permita sacar adelante dichas iniciativas.

Objetivo General

Implementar una estrategia de financiación sostenible para los planes, programas y proyectos de manejo integral del medio ambiente y el uso de recursos por parte de distintos actores involucrados con las Áreas Protegidas.

Objetivos específicos

- Fortalecer las capacidades de organizaciones gubernamentales (OG) y no gubernamentales (ONG) para la gestión ambiental de las Áreas Protegidas.
- Planificar y ejecutar participativa y concertadamente Planes de largo plazo para el Manejo Sostenible de las Áreas Protegidas.

El Fondo Ambiental para las Áreas Protegidas de Colombia se enfrenta a varios retos, como garantizar un aporte constante del gobierno (línea base de inversión), involucrar diferentes organizaciones de diversos sectores que articulen sus enfoques de conservación para trabajar en equipo, lograr asociaciones con ONGs internacionales y otros Fondos Ambientales y estimular la participación de ONGs ambientales, Grupos étnicos y Comunidades campesinas que estén interesados en ejecutar proyectos para la conservación de la biodiversidad y uso sostenible de los recursos naturales.

| GESTIÓN ANTE AGENCIAS BILATERALES

La Unidad de Parques ha desarrollado un amplio esfuerzo para tratar de canalizar recursos con distintos gobiernos y agencias bi-

laterales. Dicha gestión se ha enfocado básicamente a Europa y Estados Unidos, teniendo en la actualidad los mayores logros con España y Holanda, principalmente (Ver Cuadro 15).

CUADRO | 15 Gestión de recursos ante agencias bilaterales

AGENCIA Y PAÍS COOPERANTE	AGENCIA IMPLEMENTADORA O EJECUTORA	OBJETO DE LA CONTRIBUCIÓN	ESTADO DE LA CONTRIBUCIÓN	ÁREAS DEL SPNN BENERCIADAS	RECURSOS GESTIONADOS* (EN DÓLARES DE 2001)	TIEMPO DE EJECUCIÓN (EN AÑOS)
Agencia Española de Cooperación Internacional AECI	Unidad de Parques Agencia Colombiana de Cooperación internacional	Ecoturismo y fortalecimiento institucional	Ejecutado en un 60%	PNN Tayrona, SFF Flamengos y Old Providence	226.000	2, a partir de 1999
Organización Autónoma de Parques Nacionales de España	Unidad de Parques	Ecoturismo y fortalecimiento institucional	Aprobado	PNN's Utría y Corales del Rosario	141.000	1, a partir de 2002
Embajada de los Países Bajos Holanda	Unidad de Parques	Proyecto Manejo integral de los parques del Pacífico	Ejecutado en un 58% a Abril de 2001	PNN's Katíos, Paramillo, Orquídeas, Utría Tatama, Farallones, Gorgona, Sanquianga y Munchique	3.700.007	4 Culminó 2001
Embajada de los Países Bajos Holanda	Unidad de Parques	Proyecto consolidación de los procesos iniciados dentro del Proyecto de Manejo Integral de los Parques del Pacífico	En evaluación (corresponde a la continuación)	PNN's Katíos, Paramillo, Orquídeas, Utría Tatama, Farallones, Gorgona, Sanquianga y Munchique	3.000.000	4, a partir de 2001
Embajada de los Países Bajos Holanda	Unidad de Parques	Proyecto estrategia para consolidar y fortalecer del SPNN	En evaluación	Todo el SPNN	7.000.000	4, a partir de 2001

A través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Unidad de Parques ha logrado desarrollar proyectos, enfocados en el tema del ecoturismo. En la actualidad se encuentra por implementar un proyecto en el PNN Tayrona, y así mismo, a finales de este año se iniciaría la implementación de otro gran proyecto financiado por la organización Autónoma Parques Nacionales de España, en los PNN's Utría y Corales del Rosario.

Con el Gobierno de Holanda, a través de la Embajada Real de los Países Bajos, ha termi-

nado de desarrollar el proyecto más grande de este tipo de cooperación que se ha tenido, y que benefició a los PNN's que hacen parte del Chocó Biogeográfico, en aspectos como fortalecimiento institucional, participación social, ecoturismo y sistemas agrarios, entre otros. El éxito tenido en este proyecto logró que en la actualidad se encuentren en evaluación dos grandes proyectos que beneficiarían los parques del Chocó Biogeográfico en una segunda fase, y un gran proyecto de fortalecimiento institucional del SPNN.

REDUCCIÓN DE COSTOS Y MAYOR EFICIENCIA



La estrategia de financiación no sólo ha tenido en cuenta una mayor gestión para obtener recursos o la implementación de tarifas de ingreso por concepto de ecoturismo. Esta ha requerido de una readecuación institucional en la cual a partir de modificaciones en el organigrama de la Unidad de Parques, se alcance una mayor eficiencia. Así mismo, a distintos niveles ha sido necesaria una política de racionalización del gasto asignado.

| DESCENTRALIZACIÓN DE LA UNIDAD DE PARQUES

Anteriormente la Unidad de Parques tenía un manejo centralizado, mediante el cual los parques dependían del nivel central y las regionales sólo cumplían funciones de administración. Dicha estructura concentraba la toma de decisiones y hacía más lento el apoyo que se le debía brindar a la gestión de las áreas. En cumplimiento del Decreto Presidencial 1124 de 1999⁴³, que obligó al Estado a reducirse, se produjo una reestructuración de la Unidad de Parques que dio origen a una estructura orgánica que tuviera en cuenta una mayor descentralización de algunas de sus funciones.

⁴³ | Reestructura el Ministerio del Medio Ambiente y la Unidad de Parques.

Fortaleciendo las Direcciones Territoriales con un perfil técnico más calificado, y descentralizando la toma de decisiones, se ha obtenido una mayor eficiencia en la gestión y muchos de los proyectos gestionados y financiados que se están desarrollando en las áreas, han tenido su origen en el nivel regional. Así mismo, esta nueva estructura ha logrado un mayor acompañamiento a los distintos parques.

En la actualidad no se tienen indicadores que permitan medir los beneficios de la nueva estructura; no obstante, se observa una mayor demanda de personal técnico calificado en distintas áreas temáticas, producto de unas necesidades concretas de fortalecimiento de las áreas.

POLÍTICA DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO

Las dificultades financieras, especialmente en los gastos mínimos para funcionar, han hecho necesario el diseño y la implementación de una política de restricción de gastos, con unos procesos y procedimientos más eficientes: una política de compras austera y una estructuración de funciones que redunde en menores costos; estos cambios han dado los objetivos esperados, sin sacrificar la eficiencia de la Unidad de Parques (Ver cuadro 16).

CUADRO | 16 Reducción de costos sede central unidad de parques 1999–2000 (a dólares de 2001)

RUBRO	1999	2000	VARIACIÓN %
Personal contratado	349,484	205,291	-41%
Gastos telefónicos	52,154	27,861	-47%
Servicios públicos	19,356	15,641	-19%
Viáticos y gastos de viaje	69,897	35,193	-50%

Así mismo algunas regionales han diseñado estrategias de manejo, control y vigilancia de los parques, aprovechando sinergias entre los mismos, que a partir de manejos subregio-

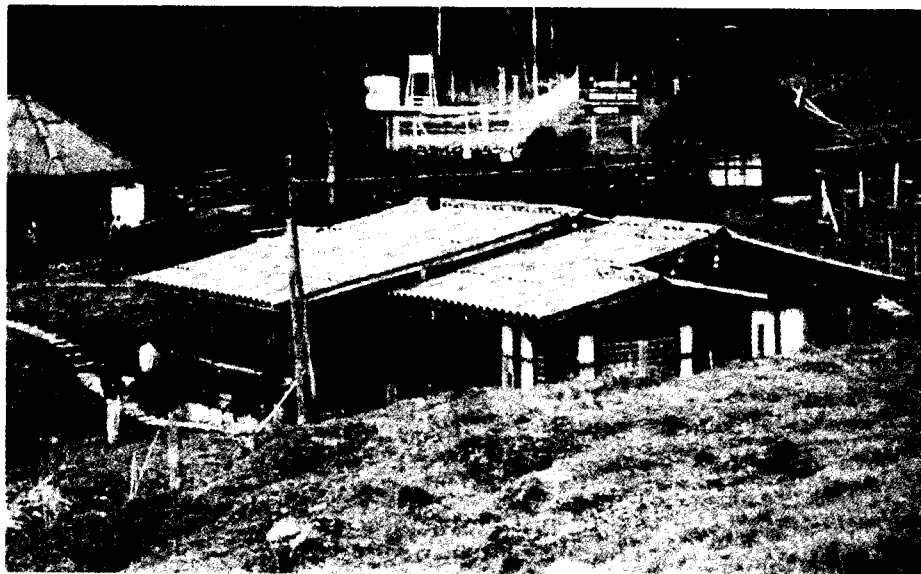
nales han permitido una cobertura idéntica con un menor número de funcionarios y con un menor costo en los desplazamientos.



PROYECCIONES
Y ACCIONES

D

PROYECCIÓN A MEDIANO PLAZO



En el capítulo anterior se esbozaron los lineamientos estratégicos que ha seguido la Unidad de Parques en el desarrollo de su estrategia de financiación. Aunque como se comentó inicialmente, este documento sirve para hacer un balance de gestiones realizadas en estos últimos años, mal haríamos en no atrevernos a realizar algunas proyecciones que nos permitieran hacer un balance de “ingresos” y “gastos” requeridos en los próximos 5 años para financiar los planes de manejo de las áreas.

Para realizar dicha proyección se utilizaron “ingresos” de todas aquellas fuentes con una certeza alta de consecución, que incluye estimaciones realistas y proyectos de cooperación internacional aprobados a la fecha. Así mismo, se utilizó el escenario de necesidades de los planes de manejo proyectado (Ver página 17) con leves incrementos anuales. En el Cuadro 17 se observa cómo el balance es deficitario no obstante se incluyan todas las fuentes financieras actuales aprobadas.

CUADRO 17 Relación entre ingresos - egresos para la financiación de 46 planes de manejo (en miles de dólares)

RUBRO	2002	2003	2004	2005	2006
I. Necesidades Financieras					
Planes de Manejo	14.857	16.194	17.652	19.240	20.972
II. Fuentes Financieras					
Aportes de la Nación (Funcionamiento e Inversión)	5.776	5.949	6.128	6.312	6.501
ONG's	786	857	934	1.018	1.110
Inversión Sectorial del Estado	723	638	0	0	0
Instrumentos autogeneradores	1.219	1.331	1.414	1.545	1.688
Cooperación Internacional	1.836	2.734	1.984	507	507
Total Financiación	10.341	11.510	10.460	9.382	9.806
III. Balance					
Superavit/Déficit	-4.516	-4.684	-7.192	-9.858	-11.116

Fuente: Área de Análisis Económico con base a estimaciones.

Es necesario tener en cuenta algunos aspectos importantes en esta proyección:

1. Parques que presentan más de una fuente de financiación, frente a otros que no cuentan sino con aportes de la Nación. Un ejemplo, el PNN Nevado del Huila cuenta con 5 fuentes distintas de recursos (GEF Macizo, Ecoandino PMA, AECI, PLANTE y Aportes de la Nación), frente a un PNN Sumapaz que sólo cuenta con una (Aportes de la Nación).
2. El escenario de recursos deficitarios acumulado ha generado un problema de altos "pasivos", que se refleja no sólo en el estado actual de la infraestructura física y

equipos, sino en cobertura y capacidad de gestión del equipo humano. Esto ha implicado que muchos de los recursos gestionados tengan como destino el fortalecimiento institucional y el mejoramiento de infraestructuras.

Esta proyección no permite develar la realidad de otros parques, especialmente de la región de la Amazonía y la Orinoquía, que como se vio en el Mapa de la página 52, no cuentan en la actualidad con recursos de cooperación internacional de dimensión similar a los obtenidos para el resto del país. En la práctica insignificantes, en términos relativos.

ALGUNAS ACCIONES PARA LA CONTINUIDAD Y CONSOLIDACIÓN DE LA ESTRATEGIA



La complejidad que tiene el tema de la financiación del Sistema de Parques Nacionales implica un trabajo continuo de planeación y gestión, el cual debe soportarse en análisis técnicos, económicos, financieros y jurídicos. Los resultados que pueda tener la estrategia van a depender del fortalecimiento que tenga este tipo de análisis y de los recursos financieros que se le puedan inyectar a la planeación y a la gestión.

Es así como este documento plantea los objetivos que deben perseguirse para lograr los mejores resultados en el tema del autosostenimiento financiero:

1. Consolidación del Área de Análisis Económico de la Unidad de Parques.

Se considera necesario que el Área de Análisis Económico haga parte de la estructura orgánica de la unidad, con un equipo humano con alta capacidad técnica, con una visión integral y capaz de integrarse a la política de participación social en la Conservación. Este grupo debe soportar el desarrollo de los otros objetivos propuestos.

2. Análisis y diseño de instrumentos económicos acordes con la misión de conservación y a la política de la Unidad de Parques.

Este objetivo incluye el diseño de metodologías para la definición de cobros y tarifas para los diferentes bienes y servicios ambientales ge-

nerados en las áreas del Sistema de Parques Nacionales. Lo anterior incluye:

- Estudios Jurídicos de transferencias del sector eléctrico, de tasas por uso de agua y geoposicionamiento de PNN.
- Estudios metodológicos para el cobro de transferencias por el uso de recursos hídricos.
- Estudios de tarifas y de factibilidad de participación privada de servicios ecoturísticos.
- Estudios de capacidad de carga y de fijación de tarifas para ecoturismo en 11 PNN.

3. Formulación de Planes de negocios y financieros en las áreas del sistema.

Este objetivo incluye la realización de planes financieros para todos aquellos parques que tengan los mayores avances en sus planes de

manejo. En la actualidad el plan financiero del PNN Chingaza es el que presenta los mayores avances en la cuantificación de los distintos programas y proyectos que componen el plan de manejo del área (Ver Cuadro 18). Así mismo se espera elaborar planes de negocios y acuerdos en los parques, a partir de los bienes y servicios ambientales con oportunidades. Lo anterior incluye:

- Elaboración de planes financieros de al menos 9 parques.
- Elaboración de planes de negocios para programas de ecoturismo y para la utilización de recursos no maderables del bosque; esto incluye un plan de negocios para la comercialización de productos alusivos a los parques (ecotienda).
- Diseño e implementación de una estrategia de comercialización de la imagen y filmaciones de los Parques Nacionales.

CUADRO | 18 Plan financiero de largo plazo PNN Chingaza (2001-2005) por proyectos y programas (en dólares)

	PROYECTOS Y PROGRAMAS	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Programa	Protección Mínima y Control	84,730	55,165	56,382	56,208	56,382	308,867
Proyecto 1	Disminución de la cacería	45,471	35,832	36,818	52,236	34,192	204,549
Proyecto 2	Participación del equipo del parque y la comunidad en la formulación y seguimiento del Plan de Manejo Ambiental de Chingaza I, así como en la Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental de Chingaza II	10,609	10,609	10,609	10,609	10,609	53,043
Proyecto 3	Disminución de la ganadería extensiva e incendios forestales que se presentan dentro del PNN	34,691	28,604	42,517	28,604	28,604	163,022
Proyecto 4	Articulación del PNN a los procesos de Planeación y Ordenamiento territorial en el ámbito regional y local de los municipios de Guasca, La Calera, San Juanito y Fómeque	50,992	26,243	8,107	9,872	8,107	103,322
Proyecto 5	Articulación del PNN ante el Distrito Capital a través de alianzas para la conservación con actores estratégicos	23,761	20,935	20,935	20,935	20,935	107,500
Proyecto 6	Declaración de zonas de amortiguación y complementariedad de la franja occidental del PNN	7,713	21,626	11,243	11,939	8,896	61,417
Proyecto 7	Uso público	109,348	77,261	44,913	64,478	41,652	337,652
	TOTAL	367,314	276,274	231,525	254,881	209,377	1,339,372

Fuente: Área de Análisis Económico con base en el Plan Financiero de Chingaza TNC -UAESPNN.

4. Interdependencia entre políticas de generación de empleo y las actividades y servicios de los Parques Nacionales.

Este objetivo busca integralmente realizar análisis que permitan buscar los mejores escenarios de generación de empleo en los parques a partir de las actividades susceptibles de hacerlo. En los servicios ecoturísticos se ha encontrado una opción de generación de empleo alta; basta ver los análisis realizados para el PNN Tayrona (Ver cuadro 19). Las actividades propuestas son:

- Análisis de componente social en la participación privada en servicios ecoturismo y proyecciones de generación de empleo.
- Análisis sociales de planes de negocios en los parques y posibilidades de generación de empleo.

CUADRO 19 Prestadores de servicios ecoturísticos beneficiarios directos e indirectos PNN Tayrona - sector cañaveral	
BENEFICIARIOS DIRECTOS	BENEFICIARIOS INDIRECTOS
72	252

Fuente: Área de Análisis Económico de la UAESPNN

5. Diseñar e implementar un mecanismo de financiación de largo plazo de tipo fondo de fideicomiso que permita recibir donaciones y recursos, cuyo objeto es el sostenimiento del Sistema de Parques Nacionales.

Este objetivo busca encontrar una solución financiera de largo plazo para el SPNN, como se presentó en el Estudio de caso de la página 55. Se espera iniciar con los parques de la

Amazonía y Orinoquía y continuar con todas las áreas del sistema. Lo anterior incluye:

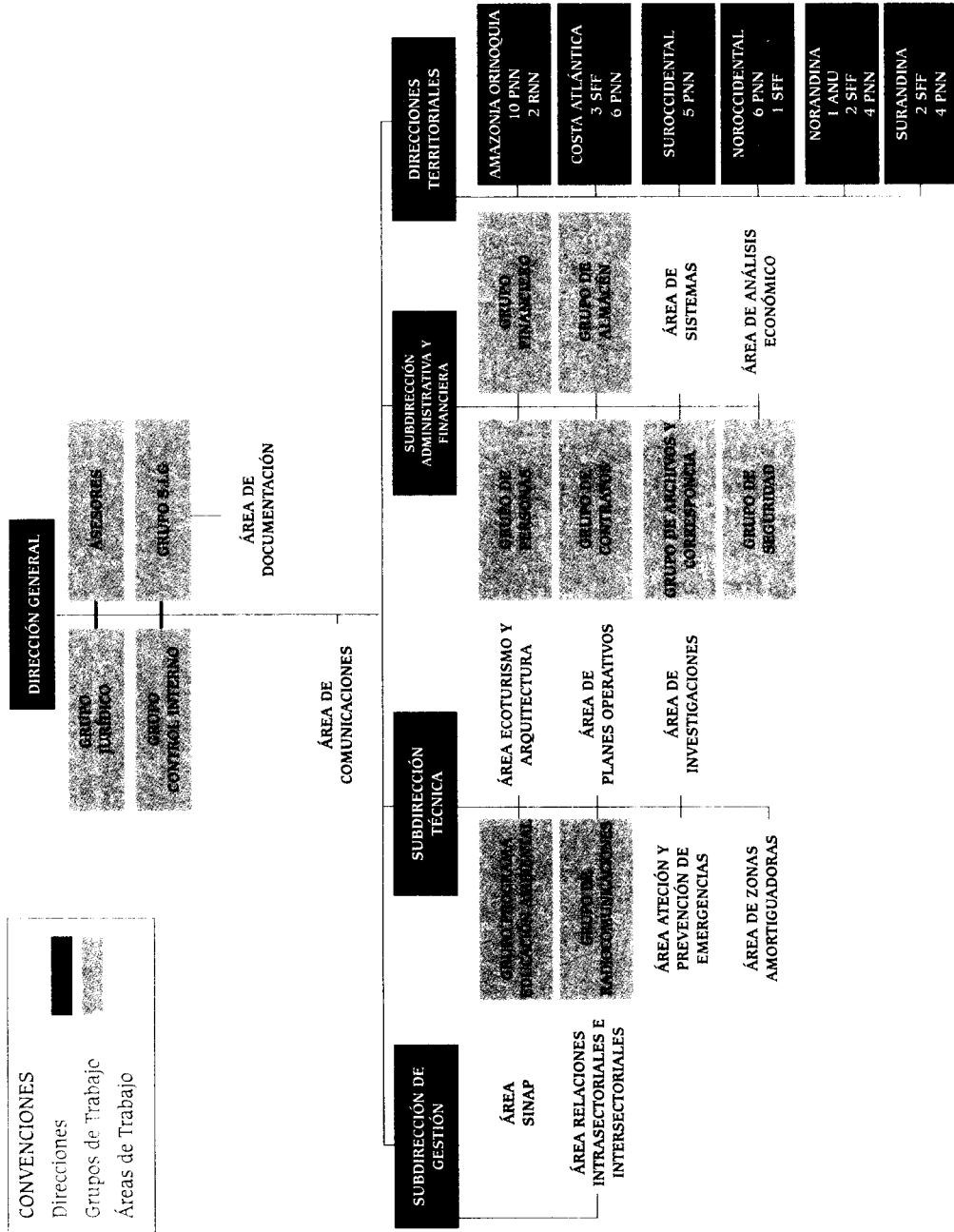
- Diagnóstico de mecanismos financieros adecuados para el manejo de áreas protegidas.
- Selección de un mecanismo financiero aplicable al SPNN.
- Análisis y diseño técnico, económico, financiero, jurídico e institucional del mecanismo financiero seleccionado.
- Constitución legal y operación del fideicomiso.

6. Crear y poner en marcha una unidad de gestión de proyectos y de recursos de proyección internacional para el apoyo a la conservación de las áreas naturales protegidas del país.

Este objetivo busca crear un grupo de alto nivel de formulación de proyectos con presencia internacional que formule proyectos desde el nivel local y regional para que a través de una red de enlace internacional se facilite su gestión y financiación. Esto incluye:

- Apoyo a las regionales, parques y otros actores institucionales en la formulación de proyectos.
- Estructuración de apoyos internacionales para la gestión de acuerdos de cooperación a través de una oficina de gestión en Europa.
- Formulación y gestión de proyectos para diferentes entidades nacionales e internacionales.
- Exploración de mercados internacionales de carbono donde tengan cabida los proyectos formulados para los Parques Nacionales y sus zonas de influencia.

ORGANIGRAMA DE LA UNIDAD DE PARQUES



BIBLIOGRAFÍA

Bejarano, J.A., *Economía de la Agricultura*. TM Editores, Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional, IICA, FONADE, 1998.

Declaración de Río, 1992.

Fajardo, D., "Sistemas de tenencia de tierras de comunidades en el ordenamiento sostenible de los Recursos Naturales". En: *Agro y Medio Ambiente*. Foro Nacional Ambiental. Bogotá, 1998.

Fajardo, D., "Colombia: Reforma Agraria en la Solución de Conflictos Armados". En: *Planificación Ambiental y Ordenamiento Territorial*. Fescol – Cerec – DNP, Bogotá, 1998.

Fandiño, Marta, DNP (2000). *Propuesta de un sistema de categorías de áreas de conservación*.

Instituto de Investigaciones Biológicas Alexander Von Humboldt. *Informe Nacional de Biodiversidad*.

Machado, A., *La cuestión agraria en Colombia a Fines del Milenio*. Ancora Editores, Bogotá, 1998.

Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia SISD. "Coyuntura económica e indicadores sociales", *Boletín No. 26*, Departamento Nacional de Planeación, 2000.

The Nature Conservancy (2001). *Financiamiento de Áreas Protegidas en el Gran Caribe, Una Guía para Administradores y Organizaciones Conservacionistas*.

The World Conservation Union (IUCN) (2000). *Financing Protected Areas, Guidelines for Protected Area Managers*.

Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (2001). *Documento conceptual y estratégico del SINAP*.

Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (2001). *Documento de Política Parques con la Gente*.

Villa A. (2001). *Consultoría para la Formulación de un Portafolio de Proyectos para el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia para optar al Mecanismo de Desarrollo Limpio y otras Fuentes de Financiación Internas y Externas*.

NORMATIVIDAD COLOMBIANA CITADA

Código de los Recursos Naturales, Dec. 2811 de 1974.

Ley 70 de 1993.

Ley 300 de 1996.

Ley 99/93.

Ley 344/96.

Decreto 1933/94.

Decreto 1594 de 1984.

Decreto 1124 de 1999.