



## GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN

Código:  
AMSPNN\_IN\_19

Versión: 1

Vigente desde  
dd/mm/aaaa:  
17/10/2017

# GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA




Fotografía PNN

Marta Cecilia Díaz Leguizamón  
Bogotá, 2016\*


Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas  
Grupo Planeación y Manejo

Aporte metodológico surgido de la experiencia adquirida durante el proceso 2013-2016 a partir del uso de la caja de herramientas construida en 2012 por varios profesionales de PNN, así como de ajustes temáticos derivados de su aplicación práctica y permanente retroalimentación de los diferentes niveles de gestión de Parques Nacionales Naturales de Colombia


	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

## Contenido


Presentación.....	8
1. Antecedentes.....	9
2. Enfoques del plan de manejo en sus diferentes componentes .....	13
3. Diferentes condiciones de relación territorial, diferentes formas de abordar el instrumento de planificación.....	14
3.1. Comunidades indígenas y afrodescendientes .....	16
3.2. Comunidades campesinas .....	20
3.3. Sobre el instrumento de planeación .....	22
4. La estructura del plan del manejo .....	24
5. Contenido propuesto para el documento .....	25
6. Cómo abordar la tarea .....	28
6.1. Generales de la formulación del instrumento.....	28
6.2. Fase 1: Aprestamiento.....	30
6.3. Fase 2 – Formulación: Componente Diagnóstico.....	34
6.3.1. Contexto regional .....	36
6.3.2. Contexto local .....	39
4.3.2.1. Información sobre temas generales – caracterización convencional .....	39
4.3.2.2. Información sobre temas específicos.....	40
4.3.2.2.1. Variabilidad y cambio climático y servicios ecosistémicos.....	40
4.3.2.2.2. Uso y aprovechamiento económico en comunidades étnicas .....	42
4.3.2.2.3. Uso, Ocupación y Tenencia – Comunidades campesinas.....	45
4.3.2.2.4. Ecoturismo.....	46
4.3.2.2.5. Frontera.....	47
4.3.2.2.6. Páramos y humedales – La respuesta desde el plan de manejo.....	47
6.3.3. Revisión de Objetivos de Conservación (razón de ser) de las áreas protegidas.....	48
6.3.4. Definición de Valores Objeto de Conservación .....	50
8.3.4.1. Criterios para selección de VOC .....	52

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

8.3.4.2.	Criterios para priorización de los VOC .....	54
8.3.4.3.	Monitoreo de los VOC culturales.....	55
6.3.5.	Integridad .....	56
6.3.5.1.	Definición de atributos ecológicos clave.....	56
6.3.5.2.	Establecimiento de una línea de referencia de información o un rango aceptable de variación para cada atributo medido.....	57
6.3.5.3.	Evaluación del estado actual de los atributos ecológicos clave .....	57
6.3.5.4.	Valoración de integridad ecológica.....	59
6.3.5.5.	Retroalimentación .....	61
6.3.6.	Respuesta institucional y social a los requerimientos de administración y manejo del área protegida durante la implementación del plan de manejo en vigencia.....	62
6.3.7.	Riesgos.....	63
6.3.7.1.	Identificación de amenazas en el modelo causa-presión-efecto .....	64
6.3.7.2.	Caracterización de Presiones .....	65
6.3.7.3.	Calificación de presiones .....	65
6.3.7.4.	Análisis de vulnerabilidad.....	67
6.3.7.5.	Nivel y escenario de riesgo.....	67
6.3.7.6.	Recomendaciones para el análisis de riesgo a partir de los espacios de retroalimentación	68
6.3.8.	Análisis situacional .....	69
6.3.8.1.	Identificación de situaciones de manejo.....	69
6.3.8.2.	Priorización de las situaciones de manejo identificadas.....	70
6.3.8.3.	Definición y redacción de las situaciones priorizadas de manejo.....	71
6.3.8.4.	Caracterización de las situaciones priorizadas de manejo .....	71
6.3.9.	Caracterización de actores .....	75
6.3.10.	Síntesis diagnóstica.....	76
6.3.11.	Autoevaluación del componente diagnóstico.....	77
6.4.	Fase 2 - Formulación: Componente de Ordenamiento .....	78
6.4.1.	Marco jurídico específico para el componente de ordenamiento .....	79

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

6.4.1.1.	Lineamientos institucionales adoptados formalmente.....	84
6.4.1.2.	La zona adyacente vs. la zona interna del área protegida .....	85
6.4.2.	El abordaje metodológico del ordenamiento en áreas no traslapadas.....	87
6.4.2.1.	Ordenamiento interno .....	88
6.4.2.1.1.	Contexto para el ordenamiento .....	91
6.4.2.1.2.	Zonificación para el manejo .....	91
6.4.2.1.3.	Reglamentación.....	102
6.4.2.1.4.	Revisión de la coherencia de la zonificación.....	116
6.4.2.2.	Aportes al ordenamiento externo .....	117
6.4.2.2.1.	Hacia un modelo de ordenación regional .....	117
6.4.2.2.2.	Función amortiguadora.....	120
6.4.3.	El abordaje metodológico del ordenamiento en áreas traslapadas .....	121
6.4.4.	Manejo de escalas.....	124
6.4.5.	Autoevaluación del componente de ordenamiento .....	125
6.5.	Fase 2 – Formulación: Componente de Plan Estratégico de Acción .....	125
6.5.1.	Visión estratégica .....	127
6.5.2.	Definición de estrategias de manejo .....	128
6.5.3.	Objetivos estratégicos.....	129
6.5.4.	Objetivos de Gestión .....	130
6.5.5.	Formulación de metas y línea base.....	130
6.5.6.	Identificación de actividades .....	133
6.5.7.	Definición de productos.....	134
6.5.8.	Asignación de responsables .....	134
6.5.9.	Estructura de marco lógico .....	134
6.5.10.	Matriz por objetivo estratégico .....	135
6.5.19.	Programación de presupuesto .....	137
6.5.20.	Organigrama de funcionamiento para poner en marcha el plan de manejo .....	138
6.5.21.	Análisis de riesgos en la ejecución del plan estratégico de acción.....	139

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

6.5.22.	Ejercicio estratégico en territorios traslapados:.....	139
6.5.23.	Autoevaluación del componente de Plan Estratégico .....	140
6.6.	Fase 3 – Evaluación y seguimiento .....	141
6.6.1.	Coherencia .....	141
6.6.2.	Análisis de viabilidad .....	144
6.6.3.	Seguimiento y evaluación a instrumentos de planeación en áreas traslapadas .....	146
6.6.4.	Análisis de efectividad del manejo.....	147
	Bibliografía .....	149

## CONTENIDO DE GRÁFICAS

Gráfico 1.	Normas que establecen la obligatoriedad del instrumento de planeación en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.....	10
Gráfico 2.	Proceso de revisión de la ruta para la formulación de los Planes de Manejo de las áreas del SPNN de Colombia .....	11
Gráfico 3:	Condiciones de relación territorial en las áreas del SPNN.....	15
Gráfico 4.	Formas que puede tomar el instrumento de planificación de las áreas del SPNN de Colombia. ....	23
Gráfico 5.	Estructura del plan de manejo para las áreas del SPNN de Colombia. ....	24
Gráfico 6.	Ruta general para la formulación del instrumento de planificación de las áreas del SPNN de Colombia .....	29
Gráfico 7.	Ruta para la formulación de Instrumentos de Planeación –Fase de aprestamiento.....	33
Gráfico 8.	Aspectos propuestos para la autoevaluación del componente de Plan Estratégico de Acción .....	34
Gráfico 9.	Ruta para la formulación de Planes de Manejo – Componente de Diagnóstico .....	35
Gráfico 10.	Criterios de sostenibilidad definidos para el uso y aprovechamiento económico de las áreas del SPNN de Colombia .....	44
Gráfico 11.	Criterios para evaluar la selección del Valores Objeto de Conservación en las áreas del SPNN de Colombia .....	52
Gráfico 12.	Estructura de la herramienta de análisis de efectividad AEMAPSS .....	63
Gráfico 13.	Etapas para la aplicación de la metodología de riesgos en las áreas del SPNN de Colombia .....	64
Gráfico 14.	Aspectos propuestos para la autoevaluación del componente de diagnóstico .....	78
Gráfico 15:	Marco jurídico al que tiene que dar respuesta el accionar de las áreas del SPNN .....	80
Gráfico 16:	Comparativo – avances conceptuales en las definiciones de las actividades permitidas en las áreas del SPNN expuestas por el Decreto Ley 2811 de 1974.....	83
Gráfico 17:	Competencias en la formulación de acciones para el trabajo relacionado con Parques Nacionales Naturales de Colombia .....	87
Gráfico 18:	Ruta simplificada para la formulación de Planes de Manejo - Componente de Ordenamiento: Ordenamiento interno. Áreas del SPNN de Colombia .....	88




	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Gráfico 19: Ruta para la formulación de Planes de Manejo - Componente de Ordenamiento: Ordenamiento interno.	
Áreas del SPNN de Colombia .....	90
Gráfico 20: Proceso esquemático de la zonificación del manejo en las Áreas del SPNN de Colombia .....	93
Gráfico 21: Matriz de decisión para el ordenamiento en las áreas del SPNN de Colombia .....	99
Gráfico 22: Ruta para la formulación del componente de ordenamiento en las áreas del SPNN de Colombia: Aportes al ordenamiento externo .....	117
Gráfico 23: Tipos de ordenamiento en las áreas del SPNN .....	122
Gráfico 24: Fases para el desarrollo del componente de ordenamiento de áreas protegidas traslapadas del SPNN de Colombia .....	122
Gráfico 25: Componentes recomendados para la reglamentación de actividades de las áreas protegidas traslapadas del SPNN de Colombia .....	123
Gráfico 26: Aspectos propuestos para la autoevaluación del componente de ordenamiento .....	125
Gráfico 27: Ruta para la formulación de Planes de Manejo - Componente de Plan Estratégico de Acción en las áreas del SPNN de Colombia .....	127
Gráfico 28: Tipos de metas – Plan Estratégico de Acción en las áreas del SPNN de Colombia .....	132
Gráfico 29: Ejemplo de estructura de marco lógico del Plan Estratégico de Acción, áreas del SPNN de Colombia .....	135
Gráfico 30: Ejemplo matriz por objetivo estratégico, Plan Estratégico de Acción, áreas del SPNN de Colombia .....	136
Gráfico 31: Ejemplo de estructura de presupuesto, Plan Estratégico de Acción, áreas del SPNN de Colombia .....	138
Gráfico 32: Ejemplo de organigrama para ejecución, Plan Estratégico de Acción, áreas del SPNN de Colombia .....	139
Gráfico 33: Aspectos propuestos para la autoevaluación del componente de Plan Estratégico de Acción .....	141
Gráfico 34: Matriz de ponderación de la variable sinergia y coherencia de la estructura de la planificación. Plan Estratégico de Acción .....	144
Gráfico 35: Gráfico resultante del diligenciamiento de la matriz de coherencia y sinergia de la estructura de planificación, Plan Estratégico de Acción, áreas del SPNN de Colombia .....	144
Gráfico 36: Ruta propuesta para el seguimiento y evaluación de las Estrategias Especiales de Manejo áreas protegidas traslapadas del SPNN de Colombia .....	147
Gráfico 37: Coordinación asincrónica de la implementación del instrumento de planificación y la aplicación de la herramienta de efectividad para optimizar la retroalimentación en el ejercicio de la planificación de las áreas protegidas del SPNN de Colombia .....	149

#### CONTENIDO DE TABLAS

Tabla 1: Principales normas que sustentan las excepciones de ley para el uso de áreas protegidas del SPNN de Colombia por parte de comunidades étnicas .....	16
Tabla 2: Requerimientos del hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible frente a manejo de páramos y humedales que deben quedar incluidos en el plan de manejo .....	47
Tabla 3: Calificación del estado según valores asignados a cada indicador (adaptado de Parrish et al, 2003) .....	59
Tabla 4: Calificación de integridad del área protegida según el promedio simple del estado de conservación de los Valores Objeto de Conservación evaluados con los indicadores (Modificado de Herrera & Corrales 2004). .....	59
Tabla 5: Caracterización de presiones. Análisis de riesgos, áreas protegidas del SPNN de Colombia .....	65
Tabla 6: Calificación de presiones antrópicas, naturales y climáticas. Análisis de riesgos, áreas protegidas del SPNN de Colombia .....	66
Tabla 7: Calificación de la importancia de la afectación. Análisis de riesgos, áreas protegidas del SPNN de Colombia ..	66
Tabla 8: Definición del nivel de riesgo. Análisis de riesgos, áreas protegidas del SPNN de Colombia .....	68
Tabla 9: Matriz propuesta para la caracterización de las situaciones de manejo priorizadas .....	73
Tabla 10: Matriz de caracterización de actores .....	76



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Tabla 11: Algunas normas generales que orientan el manejo de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales .....	80
Tabla 12: Algunas directrices institucionales que orientan el manejo de las áreas protegidas.....	84
Tabla 13: Criterios para la definición de zonas de manejo al interior de las áreas del SPNN de Colombia. ....	100
Tabla 14: Algunos ejemplos de medidas de manejo y actividades permitidas en la Zona Intangible. PNN de Colombia	105
Tabla 15: Algunos ejemplos de medidas de manejo y actividades permitidas en la Zona Primitiva. PNN de Colombia .	105
Tabla 16: Algunos ejemplos de medidas de manejo y actividades permitidas en la Zona de Recuperación Natural. PNN de Colombia .....	106
Tabla 17: Algunos ejemplos de medidas de manejo y actividades permitidas en la Zona Histórico Cultural. PNN de Colombia .....	108
Tabla 18: Algunos ejemplos de medidas de manejo y actividades permitidas en la Zona de Recreación General Exterior. PNN de Colombia.....	109
Tabla 19: Algunos ejemplos de medidas de manejo y actividades permitidas en la Zona de Alta Densidad de Uso. PNN de Colombia.....	111
Tabla 20: Matriz de metas anualizadas de acuerdo a su tipología y por Objetivo de Gestión .....	132
Tabla 21: Matriz de coherencia entre objetivos estratégicos y objetivos de gestión. Plan Estratégico de Acción. Áreas protegidas del SPNN de Colombia. ....	142
Tabla 22: Matriz de coherencia entre objetivos estratégicos y situaciones priorizadas de manejo. Plan Estratégico de Acción. Áreas protegidas del SPNN de Colombia .....	142
Tabla 23: Matriz de coherencia entre objetivos estratégicos e intenciones de manejo. Plan Estratégico de Acción. Áreas protegidas del SPNN de Colombia .....	143
Tabla 24: Análisis de viabilidad técnica, jurídica, institucional, social y financiera. Plan Estratégico de Acción. Áreas protegidas del SPNN de Colombia .....	145

			Código: AMSPNN_IN_19
	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>		Versión: 1
			Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

## GUÍA PARA LA ELABORACION DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

### Presentación


El presente documento se constituye en una sistematización de la experiencia del ejercicio de formulación de los Planes de Manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia realizado entre 2013, 2014 y 2015, y recoge la experiencia de la entidad en sus diferentes niveles de gestión frente al tema, como un producto del tercer ciclo de formulación de los Planes de Manejo. Es también una forma de prepararse institucionalmente, con suficiente anticipación, para la revisión en cinco años y para su aplicación en nuevas áreas. Este ejercicio servirá igualmente como guía para el trabajo de planificación en el resto de las áreas del SINAP.

Esta guía es el resultado de la experiencia de varios profesionales, de una juiciosa revisión del ámbito normativo<sup>1</sup> y de la permanente retroalimentación de los equipos en los tres niveles de gestión: nacional, regional y local. Retoma las construcciones conceptuales previas, los lineamientos institucionales desarrollados, los aportes realizados por los miembros del Grupo de Planeación Manejo y las distintas dependencias del nivel central de Parques Nacionales Naturales en numerosos eventos y sesiones de trabajo durante 2013, 2014 y 2015. Recoge igualmente los aportes de los participantes y conclusiones del taller nacional “Revisión de la propuesta de Ruta de Actualización de los Planes de Manejo y aportes al proceso de planeación y manejo de las áreas protegidas del SPNN” realizado de agosto 31 a septiembre 1 de 2015, en el marco del proyecto Iniciativa Trinacional: Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Áreas Naturales Protegidas en Colombia, Ecuador y Perú. Y por último y muy especialmente, acoge las observaciones recibidas de los equipos de las áreas en aplicación de los diferentes ejercicios.

En su proceso, este ciclo de formulación ha sido una apuesta conjunta de los tres niveles en el análisis y definición de responsabilidades para enfrentar eficazmente la gestión. En este sentido fue necesario trabajar en el fortalecimiento de capacidades desde el nivel central y hacer acompañamiento permanente a todas las áreas del sistema. Más aún dado el hecho de que la formulación de los Planes de Manejo coincidió con un período en que la entidad decidió asumir nuevos desafíos en la gestión, a los que por supuesto los Planes de Manejo en construcción debían dar respuesta. Es así como se priorizó la temática de uso, ocupación y tenencia. Se hicieron ajustes al enfoque de las estrategias especiales de manejo y se analizó la incorporación de temas de interés global como el cambio climático. Además Parques Nacionales recién adoptaba lineamientos en temas como investigación, educación ambiental, restauración, sistemas sostenibles,

<sup>1</sup> Díaz, M. 2014. Regulación del uso en las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, Aportes para el manejo. Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas- Grupo de Planeación y Manejo



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

ecoturismo, uso de recursos hidrobiológicos; directrices institucionales sobre infraestructura, concesiones de agua y otros temas.

Si bien en sus aspectos metodológicos la ruta propuesta recoge, entre otros, los avances de la caja de herramientas<sup>2</sup>, durante el proceso fue necesario ajustar algunos de los alcances y procedimientos para acometer la integralidad y coherencia necesaria del instrumento en su conjunto. De esta manera, de manera que a lo largo del texto se hace claridad sobre los aspectos ajustados y la referencia al documento original. Otros aspectos constituyen aportes adicionales a lo desarrollado en la caja de herramientas, diseñados a partir de las discusiones del Grupo de Planeación del Manejo y la experiencia de sus profesionales de manera individual. En estos casos se hace la claridad correspondiente a lo largo del texto.


Como lo hemos reiterado durante todo el proceso, la ruta propuesta para la elaboración de los Planes de Manejo y los desarrollos metodológicos particulares no son inmodificables, pues cada una de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales es un universo diferente y a él se debe adecuar particularmente la formulación del instrumento. Se espera que este documento sirva de base para los siguientes ciclos de revisión del plan de manejo y se constituya en una guía para los que apenas comienzan esta labor.

## 1. Antecedentes

En respuesta a lo solicitado en el entonces decreto 622 de 1977<sup>3</sup> los primeros documentos de Planes de Manejo se formularon para algunos parques a finales de la década de los noventa con un apoyo técnico multidisciplinario y con base en recorridos de campo y bastante trabajo de equipo en zona. Para la construcción de los documentos del segundo ciclo, hacia la mitad de los dos mil, profesionales y técnicos de todas las áreas se confinaron en un solo lugar durante dos semanas de trabajo arduo y continuo en las que se presentaron los lineamientos básicos y se dieron espacios para la construcción del documento por parte de los equipos de las áreas. La mayoría de estos últimos fueron adoptados hacia 2007 sin que existiera para la fecha una vigencia específica para su revisión o actualización.

<sup>2</sup> Desarrollos metodológicos para incluir algunas temáticas del manejo en el plan de manejo, Grupo de planeación y Manejo de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas: Lineamientos para el Análisis de Viabilidad de los Planes de Manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales (Barrero, A. 2011), Cambio Climático y Planes de Manejo en el Sistema de Parques Nacionales Naturales (Figueroa, C. 2011), La Zonificación de Manejo en las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (Sorzano, 2011), Ruta Metodológica para la Definición de Actores Clave en la Planeación de las áreas del Sistema De Parques Nacionales Naturales (Ruíz, F. 2011), Evaluación de Integridad Ecológica Propuesta Metodológica (Zambrano, H. et al., 2011) lineamientos técnicos para la formulación de objetivos de conservación y valores objeto de conservación (Jarro, C. 2011), Lineamientos para la Planeación en áreas traslapadas o relacionadas con comunidades étnicas del Sistema De Parques Nacionales Naturales (Erazo, 2011), Lineamientos para la formulación o actualización del Plan Estratégico de Acción de los Planes de Manejo (Barrero, A. 2011), “Ordenamiento en Zona de Influencia de las áreas del Sistema de Parques Nacionales” (Ospina, M. 2011), Lineamientos de uso y aprovechamiento económico en las áreas protegidas traslapadas (Cuadrado, J. 2015)

<sup>3</sup> Asumido en mayo de 2015 por el Decreto Único Ambiental 1076

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017


Luego vendría a identificarse un punto crucial cuando se expide el decreto 2372 de 2010<sup>4</sup>, el cual establece las condiciones mínimas en estructura y vigencia para el instrumento de planeación de todas las áreas del SINAP, incluyendo las del SPNN (vigencia de cinco años y tres componentes: diagnóstico, ordenamiento y plan estratégico). Queda claro que en lo que tiene que ver con pPlanes de Manejo para las áreas protegidas del SPNN la normatividad está dada por el Decreto 622 de 1977 y el Decreto 2372 de 2010, ambos asumidos en 2015 por el Decreto Único Ambiental 1076. Los aspectos particulares de cada norma en relación con el instrumento de planificación se presentan en el siguiente cuadro.

Decreto 622 de 1977	Decreto 2372 de 2010	Decreto 2372 de 2010	Decreto 2372 de 2010	Decreto 1076 de 2015	Decreto 1076 de 2015
Art. 1 a 42	Art. 47.	Artículo 11 Párrafo.	Artículo 22	Título 2, Capítulo 1, secciones 1 a 6. Art. 2.2.2.1.1.1. a 2.2.2.1.6.6.	Título 2, Capítulo 1, secciones 7 a 16. Art. 2.2.2.1.7.1 a 2.2.2.1.16.3
Las áreas del Sistema de Parques Nacionales deberán tener un Plan maestro	Las áreas protegidas del SINAP contarán con un plan de manejo para un período de cinco (5) años. Tendrá diagnóstico, ordenamiento y plan estratégico de acción	Las categorías que forman parte del SPNN corresponden en su integridad a lo definido por el Decreto 622 de 1977	Permanencia de las figuras de protección declaradas. establecidas directamente por leyes o decretos, mantendrán plena vigencia	Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Asume el Decreto 2372 de 2010	Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Asume el Decreto 622 de 1977

**Gráfico 1. Normas que establecen la obligatoriedad del instrumento de planeación en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia**

En consecuencia, a partir de 2010 la entidad entró en un proceso de preparación técnica con el fin de abordar la tarea de forma rigurosa y planificada. En este camino desarrolló una ruta crítica como fase inicial de retoma del proceso y entre 2010 y 2011 la entidad desarrolló diferentes herramientas metodológicas para orientar el trabajo de formulación de los Planes de Manejo. En 2012 adoptó lineamientos institucionales y en el 2013 inició un proceso de precisiones metodológicas y de integración de las herramientas diseñadas desarrollando, entre otras cosas, instrumentos metodológicos de análisis integral. Entre 2013 y 2014 se emprendió la tarea de construcción de los documentos con un fuerte acompañamiento a las áreas desde el nivel central y territorial.

<sup>4</sup> Asumido en mayo de 2015 por el Decreto Único Ambiental 1076

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017



**Gráfico 2. Proceso de revisión de la ruta para la formulación de los Planes de Manejo de las áreas del SPNN de Colombia**


Fuente: Elaboración propia

El proceso de precisiones metodológicas y de integración de herramientas inició paralelamente a la actualización de los Planes de Manejo y a las apuestas institucionales frente a temas críticos como el caso de Uso, Ocupación y Tenencia (UOT) o las Estrategias Especiales de Manejo con Comunidades Étnicas (EEM<sup>5</sup>) y Cambio Climático (CC), lo que implicó ajustes (y desajustes) en permanente retroalimentación, con consecuencias sobre el normal desarrollo de construcción de los Planes de Manejo, que se ha prolongado hasta la actualidad. A la par, para el Grupo de Planeación del Manejo (GPM), ha significado un proceso de revisión y de formulación de recomendaciones de ajustes en coherencia con el progresivo avance de las temáticas, definición de prioridades institucionales y generación de nuevos conceptos jurídicos frente a aspectos de importante incidencia en el manejo de las áreas. Estas razones condujeron a concretar la necesidad de sistematizar las lecciones aprendidas del proceso como una forma de fortalecer los próximos ciclos de implementación de la herramienta, de forma más efectiva, contundente y práctica.

El aprendizaje no solamente ha sido para el Grupo de Planeación y Manejo sino para la Subdirección de Gestión, las otras dependencias de la entidad y las Direcciones Territoriales. Fue necesario establecer parámetros de revisión, tiempos, formas, procedimientos, etc. Igualmente fue la oportunidad para una lectura juiciosa por parte de diferentes dependencias, lo cual contribuyó positivamente no solamente a conocer detalladamente cada una de las áreas, sino también para conocer de primera mano qué es un plan de manejo y hacer una lectura integral de las diferentes problemáticas y escenarios de gestión, que difícilmente se puede lograr en la cotidianidad y particularidad de la gestión del nivel central y territorial.

Paralelamente en 2010 PNN formuló su Plan de Acción Institucional, PAI que establece las líneas estratégicas de la gestión de la entidad en el marco de un sistema de áreas protegidas completo, ecológicamente representativo y efectivamente manejado y define los programas, objetivos, subprogramas y metas a desarrollar entre 2011 y 2019. En su implementación y puesta en marcha se han identificado aspectos susceptibles de mejorar, por lo que actualmente se encuentra en evaluación y ajuste.

<sup>5</sup> EEM: Proceso de construcción conjunto de toma de decisiones, acciones y medidas concertadas entre Parques Nacionales y las autoridades indígenas, afrocolombianas y líderes comunitarios afrocolombianos para el manejo de las áreas que se traslapan con territorios étnicos. Se materializan en instrumentos como los Planes de Manejo Participativos, los REM, los distintos tipos de acuerdos, y los convenios. PNN, OPS. 2015. Ruta para la construcción de Estrategias Especiales de Manejo -EEM

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017


En cuanto a los aspectos técnicos, hasta el momento la planeación del manejo en el SPNN se basa en un modelo lógico que responde al esquema estado-presión-respuesta (E-P-R, que consiste en la identificación de la interrelación entre las actividades humanas o amenazas naturales (presión) y su impacto en el estado del medioambiente y los recursos naturales <sup>6)</sup> y en el que las acciones se plantean en consideración de los objetivos de conservación definidos para el área protegida y sus Valores Objeto de Conservación (PNN,2005). Este modelo contiene los elementos básicos de la gestión general de las áreas protegidas y sobre este se planteó en 2012 la construcción de los Planes de Manejo como instrumentos de planeación. Aun cuando la ruta de Planes de Manejo surgió de manera coherente con este modelo, las lecciones aprendidas del proceso de actualización sugieren que es necesario abordar su revisión, y establecen la necesidad de replantear la ruta general de la planificación, sobre todo por el hecho de que el modelo E-P-R, no incluye los aspectos positivos que pueden identificarse en las áreas y que pueden estar incidiendo de manera importante en la dinámica actual y tendencial del territorio.

Estas lecciones aprendidas se constituyen en punto de partida y referente para el replanteamiento y/o formulación de los instrumentos de planeación de la entidad en sus diferentes niveles. El plan de manejo es un instrumento que aborda la gestión a cinco (5) años en un enfoque cíclico y adaptativo de la planeación local, en coherencia lineal con las apuestas de los niveles territorial (Plan estratégico Territorial en formulación, correspondiente a cada una de las seis Direcciones Territoriales) y nacional de la entidad (Plan de Acción Institucional, actualmente en revisión).

En cuanto a los Planes de Manejo, en términos generales las lecciones aprendidas orientaron a:

- Integrar metodológicamente el contenido de la caja de herramientas.
- Establecer mayor coherencia entre los 3 componentes (diagnóstico, ordenamiento y plan estratégico).
- Enfatizar en análisis más que en descripciones.
- Incluir en el diagnóstico la información necesaria para la toma de decisiones y la gestión cotidiana en los diferentes niveles y dependencias de PNN.
- Tanto el ordenamiento propuesto como el plan estratégico deben enfrentar las situaciones definidas como prioritarias a cinco años para el manejo del área protegida.
- El plan estratégico debe estar coordinado con el Plan de Acción Institucional (actividades y/o subprogramas) a través de las medidas de manejo establecidas como respuesta institucional a las situaciones priorizadas.
- A partir de la coherencia entre diagnóstico y ordenamiento se deben articular las acciones con las líneas estratégicas priorizadas en la territorial y el PAI.
- Se deben definir las responsabilidades de gestión por niveles al interior de la institución.

<sup>6</sup> Modelo creado por Frien y Rapport (1979) cuyo soporte es el concepto de cadenas o causalidad que es utilizado a nivel mundial, por su integración al conjunto de países de la OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Se encaminó el trabajo en tres aspectos fundamentales: la coherencia entre los tres componentes, la visión regional y la forma de análisis y propuestas frente a los aspectos estructurantes del plan de manejo: Objetivos de Conservación, Valores Objeto de Conservación y Situaciones Priorizadas de Manejo.

Finalmente, se estableció una estructura general del documento y sus anexos, y se recomendó la elaboración de una carpeta temática como memoria institucional frente a cada uno de los desarrollos temáticos, ejercicios metodológicos y revisión documental de los diferentes aspectos que soportan los análisis del plan de manejo.

## 2. Enfoques del plan de manejo en sus diferentes componentes


Retomando las lecciones aprendidas, desde el inicio del ejercicio de formulación de los Planes de Manejo apuntó a trabajar en la coherencia de los diferentes componentes del plan de manejo e identificó algunos aspectos sobre los cuales debía trabajar en la particularidad de cada uno de ellos. Estos son algunos de los aspectos que orientaron el enfoque:

### Diagnóstico:

- Incorporar elementos requeridos por el Grupo de Evaluación y Trámites Ambientales (GETA), Grupo de Gestión e Integración del SINAP (GGIS), Grupo de Sistemas de Información y Radio comunicaciones (GSIR) y las temáticas del manejo, así como información de las diferentes oficinas del nivel central.
- Ver el parque en su dinámica regional (ámbito de gestión y ámbito geográfico).
- Revisar, cuando se considere necesario, los alcances de los Objetivos de Conservación en lo pertinente al accionar de PNN.
- Revisar los VOC, ajustándolos a las posibilidades de gestión y monitoreo en los cinco años de implementación del plan.
- Analizar los riesgos del AP de manera integral (naturales y antrópicos).
- Identificar, definir y caracterizar las situaciones prioritarias de manejo (bandera de gestión en los próximos cinco años)
- Reconocer los actores pertinentes e identificar acciones a desarrollar para enfrentar las situaciones de manejo priorizadas
- Identificar necesidades de coordinación y acción en las diferentes instancias de la entidad para enfrentar las situaciones priorizadas

### Ordenamiento:

- Focalizar acciones en los sectores del área protegida que están relacionados con las situaciones priorizadas de manejo.
- Plasmar los requerimientos normativos de forma clara y evidente.
- Dar relevancia a los procesos de construcción comunitaria de territorio.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

- Facilitar la confluencia de las diferentes temáticas de acción en el manejo del AP (restauración, investigación, ecoturismo, etc.).
- Dar alcance a las diferentes temáticas de gestión, de acuerdo con la intención de manejo de las zonas definidas.
- Dar claridad con suficiencia al usuario de las áreas, al respecto de las actividades permitidas en cada una de las zonas de manejo definidas.
- Evidenciar los esfuerzos del área en la identificación y gestión de la función amortiguadora.
- Evidenciar las apuestas de la entidad para la región.
- Visibilizar las necesidades de articulación del área con otras instancias de la entidad, con otros instrumentos de gestión en el área y con otros ámbitos de gestión.


#### **Plan estratégico:**

- Definir acciones estratégicas que respondan y faciliten gestión frente a los OC y a las situaciones priorizadas de manejo.
- Proponer acciones estratégicas de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento.
- Proponer acciones estratégicas desde la entidad para la región.
- Involucrar en las acciones estratégicas de manera clara las acciones y temáticas de la gestión del manejo.
- Involucrar en las acciones, los requerimientos de coordinación y de acción conjunta con los otros niveles de la entidad, los entes territoriales, los sectores y las instituciones que apoyan la gestión del AP.
- Articular la planeación del AP con los instrumentos de planeación del sistema- PAI- y aportar a su cumplimiento.
- Aportar al desarrollo de las líneas estratégicas de la territorial.
- Aportar en los procesos de alimentación de los instrumentos de seguimiento y monitoreo nacionales.
- Evidenciar requerimientos de coordinación y de cooperación, para la consecución de recursos.

### **3. Diferentes condiciones de relación territorial, diferentes formas de abordar el instrumento de planificación**

Son varias las condiciones de relación territorial existentes al interior de las áreas protegidas del Sistema que se traslapan con la figura de protección: a) las comunidades indígenas que hacen uso del área, con título (propiedad) traslapado o sin él (como territorio de uso, incluso únicamente inmaterial o espiritual); b) las comunidades negras, para las cuales la ley reconoce su derecho a hacer uso de los territorios de AP si hacen parte de sus territorios ancestrales; sin embargo no considera compatibles los títulos colectivos dentro de ellas; y c) las comunidades campesinas, que no pueden tener título de propiedad, ni hacer uso de las AP, excepto cuando la propiedad es anterior



	Código: AMSPNN_IN_19	
	Versión: 1	
	Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017	

## GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN

a la declaratoria, en cuyo caso el uso queda condicionado y restringido a lo establecido en la reglamentación del AP.

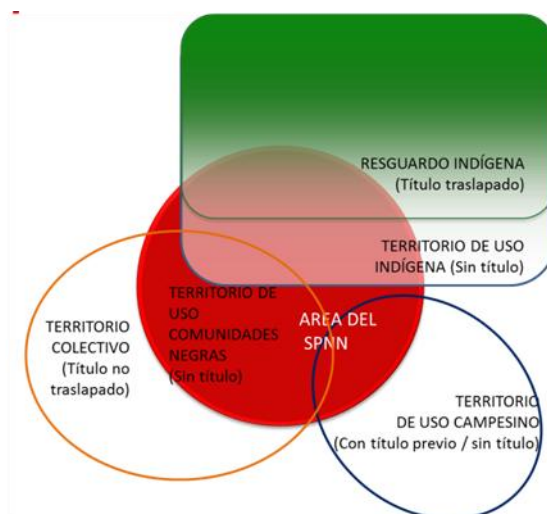


Gráfico 3: Condiciones de relación territorial en las áreas del SPNN.

Fuente: Díaz, M. 2013

Los enfoques sobre manejo y administración de áreas protegidas sugieren, como punto de partida, el reconocimiento de las comunidades que habitan en su interior y/o en sus zonas aledañas. Por tanto, es necesario combinar el objetivo de conservación del medio ambiente con la preocupación por el bienestar y pervivencia de las comunidades locales. La gestión que incorpora a la población en la toma de decisiones y que se realiza con base en el respeto de los derechos de los pueblos, posibilitará mejores resultados en términos de sostenibilidad ecológica y cultural (Erazo, 2011).

Los dos primeros casos son atendidos desde Parques Nacionales a través de las Estrategias Especiales de Manejo, y la particularidad del manejo está dada por los derechos que normas de superior jerarquía le confieren a estos grupos étnicos nacionales. El último caso, el campesino, no tienen un desarrollo jurídico hasta el momento y es un aspecto que se viene trabajando bajo la estrategia de Uso, Ocupación y Tenencia. La diferencia en el ámbito jurídico que tiene cada uno de los casos expuestos se refleja en el tipo de ordenamiento, en la regulación y en la forma como se establece el control sobre el uso.

Entre otras excepciones de ley se encuentran las siguientes:



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Tabla 1: Principales normas que sustentan las excepciones de ley para el uso de áreas protegidas del SPNN de Colombia por parte de comunidades étnicas  
Fuente: Díaz, 2014.

Norma	Artículo/ numeral/inciso	Tema tratado
Decreto 622 de 1977 (Hoy Decreto Único Ambiental 1076 de 2015)	Art. 7	Régimen Especial de Manejo
Ley 21 de 1991	Art.2, 4, 5,7, 8, 13, 15 (entre otros)	Derechos de comunidades indígenas. Respeto a su integridad, territorio y costumbres que sean compatibles con derechos fundamentales
Ley 70 de 1993	Art. 22 y 23	Comunidades negras al interior de las áreas del SPNN, antes de su declaratoria. El plan de manejo incluirá las prácticas tradicionales de dichas comunidades que son compatibles con la naturaleza, objetivos y funciones del área. Se requiere involucrar a integrantes de las comunidades negras del sector en actividades propias de las áreas del Sistema de Parques Nacionales.
Dec 2164 de 1995	Art. 25	Los resguardos indígenas quedan sujetos al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, conforme a los usos, costumbres y cultura de la comunidad. Del mismo modo, con arreglo a dichos usos, costumbres y cultura, quedan sometidos a todas las disposiciones sobre protección y preservación de los recursos naturales renovables y del ambiente.
Ley 31 de 1967		Aprobatoria del convenio de la OIT de 1957.
Sentencia. T-634 de 1999		Concepto de territorio. Los resguardos son más que una propiedad raíz y algo menos que territorio indígena. No son términos iguales en la conceptualización constitucional, aunque geográficamente pueden coincidir.
Sentencia. C-169 de 2001		El conjunto de derechos reconocidos a las comunidades indígenas por el Convenio 169 se aplica también a las comunidades negras del país y por extensión a los raizales, palenqueros y al pueblo Rom
Sentencia T-680 de 2012		Comunidades negras tienen derechos colectivos similares a los de las comunidades indígenas.
Directiva presidencial 01 de marzo de 2012		Grupos étnicos nacionales.

### 3.1. Comunidades indígenas y afrodescendientes

Los lineamientos para la planeación en áreas traslapadas (basados en Erazo, 2011) establecen que para el caso indígena, de conformidad con la Constitución y las leyes, sus territorios estarán gobernados por sus autoridades y reglamentados según sus usos y costumbres. Estas autoridades deberán velar por la preservación de los recursos naturales teniendo en cuenta que la explotación de los mismos se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. Además, la Constitución Política contempla que *en las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el*

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

*Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades;<sup>7</sup> y lo ratifica la Corte Constitucional<sup>8</sup> al hacer referencia a la totalidad del hábitat que ocupan o utilizan, lo cual implica considerar que más allá de las áreas de habitación, los territorios de los grupos étnicos están constituidos por los hábitat naturales de los que se utilizan los servicios ambientales para la supervivencia y ejercicio de las expresiones culturales tales como las áreas de pesca, de cacería, de recolección, de producción para las prácticas medicinales, zonas de ritual asociadas a los valores culturales incluidos en tradición oral<sup>9</sup>, así como a los sitios de pagos y prácticas espirituales en las comunidades indígenas.*

Esto responde a lo establecido por la Sentencia T-634 de 1999 que puntualiza sobre el concepto de territorio, en cuanto asume que *los resguardos son más que una propiedad raíz y algo menos que territorio indígena. No son términos iguales en la conceptualización constitucional, aunque geográficamente pueden coincidir.* Dichos planteamientos se extienden al nivel étnico a través de elementos jurídicos como la sentencia. C-169 de 2001 que establece que *el conjunto de derechos reconocidos a las comunidades indígenas por el Convenio 169 se aplica también a las comunidades negras del país y por extensión a los raizales, palenqueros y al Pueblo Rom*, y la Sentencia T-680 de 2012, que plantea *que las comunidades negras tienen derechos colectivos similares a los de las comunidades indígenas* (Díaz, 2014).

Tanto para los resguardos indígenas como para los territorios colectivos de las comunidades negras se reconoce una función ecológica asociada a sus prácticas culturales, de allí la definición de que les es inherente dicha función. Para la Corte Constitucional la función ecológica de la propiedad implica un cambio de paradigma en las relaciones del hombre con la naturaleza reconociendo que *la naturaleza es un bien jurídico que debe ser protegido*<sup>10</sup>.

El Consejo de Estado también reconoció y advirtió sobre el valor jurídico del ambiente y señaló la función ecológica de la propiedad como un principio en su protección.<sup>11</sup> El territorio es también el espacio de construcción y re-creación del patrimonio cultural material e inmaterial. En la Sentencia T-349/96<sup>12</sup>, la Corte adoptó un criterio orientador sobre el alcance del principio del reconocimiento y la protección a la diversidad cultural. De otra parte, Colombia mediante la Ley 45 de 1983, aprobó la Convención de la UNESCO de 1972, en donde se resalta la *“obligatoriedad de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural”* situado en el territorio de los Estados miembros.

Teniendo en cuenta este contexto jurídico, el Subprograma Estrategias Especiales de Manejo considera que el concepto de territorio incluye:

<sup>7</sup> República de Colombia, 1991; Constitución Política de Colombia Artículo 330.


<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia T- 880 de 2006.

<sup>9</sup> Grueso Libia: 2005 “Los derechos étnicos – territoriales y las comunidades negras en el Pacífico Sur y Valles interandinos de la región Occidental colombiana” Lasa 2005.

<sup>10</sup> Sentencia C – 126 de 1998 MP: Alejandro Martínez Caballero citado en “Función ecológica de la propiedad en los resguardos indígenas de Colombia”

<sup>11</sup> Convenio Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Universidad del Rosario; 2004 “Función ecológica de la propiedad en los resguardos indígenas de Colombia” pág.20.

<sup>12</sup> M.P. Carlos Gaviria Díaz.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

- Un espacio en el que vive un grupo humano determinado.
- El tipo de uso de los recursos naturales determina, en parte, los elementos de la cultura, la espiritualidad, la ciencia y la tecnología de dichos grupos.
- Un sistema de organización social de parentescos y familias, de distribución y herencias de la posesión o de la propiedad de la tierra.
- Un sistema de gobierno sobre ese espacio. Los pueblos indígenas tienen sus propias formas de organización política interna que han convivido con las formas de organización política del Estado nacional y que incluyen: normas y medios para crearlas o cambiarlas, autoridades, mecanismos para la toma de decisiones, formas de control y sanción.

La administración de las áreas protegidas debe reconocer que en ese territorio existe una dinámica anterior a su creación y que, por lo tanto, se genera la coexistencia de dos figuras en un mismo espacio geográfico (área protegida y territorio indígena o de comunidades negras); dos visiones y maneras de usar dicho espacio y, dos gobiernos de hecho. La no aceptación de estas situaciones ha incidido para que muchos de los objetivos de las áreas protegidas y Planes de Manejo, no se puedan cumplir.

De esta manera, reconocer esta realidad supone definir:


- Los espacios de uso y sus respectivos objetivos.
- Las autoridades y sus competencias.
- Quiénes y cómo se toman las decisiones sobre el uso de los recursos naturales y los beneficios.

La Oficina de Participación de la entidad (Camelo & Ramírez, 2015) propone para la planeación de áreas traslapadas tres elementos transversalizados:

- Origen del territorio / objetivos de conservación.
- Usos y prácticas tradicionales asociados a la conservación.
- Complementariedad entre conocimiento tradicional y científico.

Los planteamientos de esta Oficina reivindican la gobernanza, que especifica que la planificación de las áreas debe ir más allá de la participación o consulta previa; debe ser una apuesta institucional para la coordinación de dos autoridades sobre el territorio: Gobernanza compartida mediante gestión conjunta, que implica armonizar los marcos jurídicos institucionales (Ordenamiento jurídico e institucional nacional y sistemas regulatorios propios), mecanismos de toma de decisiones (instancias de coordinación o esquemas de manejo conjunto entre autoridades, principios de coordinación y Corresponsabilidad, Gestión compartida) y articulación de instrumentos de planificación (Planes de Manejo o REM; Planes de vida o Planes de etnodesarrollo).

Por otra parte el análisis de la Ley 70 de 1993 al respecto de la regulación del uso en áreas del SPNN (Díaz, 2014) , muestra que la misma ley tiene por objeto: a) reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva y b) establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana. La ley también aclara su aplicación en “las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley”, en virtud de lo cual amplía su ámbito de aplicación a todo el territorio colombiano.

En su artículo 3 la ley 70 expone los principios sobre los que se fundamenta, dentro de los cuales expone “la participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley” y “la protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza”.


La norma establece en su artículo 5 el requerimiento de conformar consejos comunitarios como forma de administración interna para recibir propiedad colectiva, entre cuyas funciones se encuentra la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales. Este aspecto es de vital importancia para la consolidación de la función amortiguadora en el caso de la colindancia de áreas protegidas del SPNN con territorios colectivos de comunidades negras y de los usos ancestrales que la comunidad realice del área protegida.

Al respecto la ley 70 hace claridad sobre varios aspectos fundamentales en el relacionamiento de las áreas protegidas del sistema con las comunidades negras:

El primero al establecer en el artículo 6, que no son adjudicables los recursos naturales renovables y no renovables (literal c), los resguardos indígenas (literal d) ni las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (literal g).

En cuanto a la posibilidad de uso que tienen las comunidades afrocolombianas para realizar prácticas tradicionales sobre las aguas, las playas o riberas, los frutos secundarios del bosque o sobre la fauna y flora terrestre y acuática para fines alimenticios o la utilización de recursos naturales renovables para construcción o reparación de viviendas, cercados, canoas y otros elementos domésticos para uso de los integrantes de la respectiva comunidad negra, por cuanto las considera usos por ministerio de la ley y en consecuencia no requieren permiso (art 19). Sin embargo, hace la claridad de que estos usos deben ejercerse de tal manera que se garantice la persistencia de los recursos, tanto en cantidad como en calidad y de que el ejercicio de la caza, pesca o recolección de productos, para la subsistencia, tendrá prelación sobre cualquier aprovechamiento comercial, semi-industrial, industrial o deportivo.

La Ley 70 Puntualiza frente al relacionamiento de la entidad con las comunidades negras en sus artículos 22 y 23. El Artículo 22 expone que “cuando en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales ubicados en las zonas se encuentren familias o personas de comunidades negras que se hubieran establecido en ellas antes de la declaratoria del área-parque, el Inderena o la entidad que haga sus veces definirá, en el plan de manejo que se debe expedir, las prácticas tradicionales de dichas comunidades que

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

son compatibles con la naturaleza, objetivos y funciones del área de que se trate. Para tal efecto, la entidad administradora del Sistema de Parques Nacionales promoverá mecanismos de consulta y participación con estas comunidades. Si las personas a que se refiere el presente artículo no se allanan a cumplir el plan de manejo expedido por la entidad, se convendrá con ellas y con el Incora su reubicación a otros sectores en los cuales se pueda practicar la titulación colectiva”.

Estos aspectos enfocan y orientan el trabajo de concertación necesario con las comunidades afrocolombianas usuarias de las áreas protegidas y la necesidad de dar prelación a las actividades investigativas en cuanto a la compatibilización de los usos previstos y/o realizados actualmente, con la naturaleza, objetivos y funciones del área protegida, ya que obliga al plan de manejo a definir cuáles son las prácticas que cumplen estos requerimientos. En la regulación del uso, por tanto, éste debe ser el primer paso y sustento de los acuerdos de uso y manejo a los que se llegue con la comunidad. El segundo, debe ser el establecimiento y ejecución efectiva del seguimiento técnico apropiado y necesario para dar cumplimiento a dicha compatibilidad que establece la norma.


Por último el artículo 23 de la misma ley dice que “el Inderena o la entidad que haga sus veces diseñará mecanismos que permitan involucrar a integrantes de las comunidades negras del sector en actividades propias de las áreas del Sistema de Parques Nacionales, tales como educación, recreación, guías de parques, así como en las actividades de turismo ecológico que se permita desarrollar dentro de tales áreas”, aspectos que deben estar involucrados en los planteamientos, enfoques y prioridades expuestos en medidas de manejo que se establezcan en el plan y que llevan a la práctica las intenciones de trabajo a cinco años previstas en él.

### 3.2. Comunidades campesinas

En los sectores no traslapados con comunidades étnicas las actividades permitidas son las que establece la ley sin excepciones y tanto la autoridad como la regulación y el sistema regulatorio corresponde a Parques Nacionales.

En estas zonas, de manejo autónomo por parte de Parques Nacionales como única autoridad ambiental competente, muchas de las áreas presentan situaciones relacionadas con uso, ocupación y tenencia por parte de comunidades campesinas que no han sido tenidas en cuenta en las condiciones de excepcionalidad de la normatividad. Este aspecto en los últimos años ha tomado considerable importancia y vienen formulándose acciones para abordarlo de manera contundente como política de Parques Nacionales. El *uso* hace referencia a los procesos de modificación, transformación e intervención de los ecosistemas naturales con diferentes fines. Implica adaptaciones humanas, aprovechamiento de recursos para la subsistencia, modos de vida y sistemas económicos. Los usos más frecuentes y de mayor impacto son los agrícolas transitorios y permanentes, pecuarios ganadería bovina extensiva entre otras especies menores, cacería, leñateo, extracción de madera, turismo no regulado, minería, megaproyectos e infraestructura, pesca, entre otros. La *ocupación* hace referencia principalmente a las dinámicas de poblamiento y reconfiguración territorial, el acceso a tierras, es la relación de hecho que se establecen con los predios y está asociada con modos de



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

vida, fenómenos de ampliación de la frontera agrícola, desplazamiento, conflicto armado y en algunos casos con la usurpación dolosa de tierras del Estado. Y la *tenencia* hace referencia a la relación jurídica que se establece con los predios y la constitución de otros derechos de propiedad al interior de las áreas del SPNN (PNN, 2015).

Actualmente más del 60% de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales –SPNN- presentan situaciones de usos no permitidos de la tierra, ocupación y tenencia de predios a su interior por parte de comunidades campesinas (PNN, 2015), lo cual da cuenta de la importancia del tema para la institución, que requiere de altos niveles de asertividad, más aún ante posibles escenarios de postconflicto.


En la búsqueda de soluciones técnicas y jurídicas al problema de ocupación en las áreas, en el 2005 se definieron criterios políticos para la implementación de actividades de restauración encaminadas a la recuperación de áreas degradadas, conocidos como los 16 criterios de Iguaque. En el 2007 la entidad emite la Resolución 0247 que establece el protocolo para el desarrollo de la Estrategia de Restauración Ecológica Participativa (REP) al interior de las áreas que integran el SPNN con comunidades campesinas y el tema de UOT es enmarcado en el objetivo del Plan de Acción Institucional 2011-2019 dentro del objetivo: prevenir y mitigar presiones que puedan afectar negativamente los elementos naturales y culturales que caracterizan las áreas protegidas y los sistemas que conforman. En el 2011 se realizó un espacio de trabajo interno donde se expuso la problemática y se constituyó una mesa de trabajo para conocer y analizar la experiencia de gestión en áreas afectadas por uso, ocupación y tenencia de la tierra (PNN, sf).

En 2011 la Subdirección de Gestión y Manejo de áreas Protegidas consolida el Documento: *Diagnóstico, procedimientos y lineamientos de política para la gestión de tierras y territorios en Parques Nacionales Naturales y otras áreas protegidas de Colombia* (Paredes, 2011), el cual recoge una aproximación de la situación de ocupación en los PNN y propone unas líneas gruesas para la búsqueda de soluciones a la situación de ocupación y tenencia en los PNN. En 2012 se comienza a organizar como sistema la información predial que han venido desarrollando algunas áreas protegidas del SPNN (PNN, sf)<sup>13</sup>.

Sin embargo, las dimensiones de la problemática superan el ámbito de acción de PNN. En respuesta, en agosto de 2012 se firmó el Acuerdo para la Prosperidad entre el gobierno nacional, las entidades competentes y comunidades colono-campesinas que habitan las áreas protegidas, el cual propuso la construcción de una política pública con los actores involucrados que desarrolle alternativas para el manejo y la gestión de la conservación de los Parques Nacionales Naturales. En este marco las organizaciones campesinas, PNN e INCODER, dieron inicio a un espacio de diálogo regional y nacional para abordar estos temas y construir una política que conduzca a lograr los objetivos de la conservación y la garantía de derechos de las comunidades.

Las actividades que se proponen en el ordenamiento de las áreas que tienen esta situación necesariamente tienen que ser coherentes con los avances que se tengan en la construcción de dicha política.

<sup>13</sup> PNN, sf. Justificación para la creación del Grupo interno de trabajo en UOT.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

La propuesta, el direccionamiento y la meta que tiene la entidad para abordar la situación es el cumplimiento del mandato legal que le da sustento a la misión que tiene Parques Nacionales Naturales, retomando los elementos más importantes y positivos de la experiencia de la política de participación social en la conservación.


En tal sentido se debe avanzar en el desarrollo del acuerdo de voluntades celebrado en el marco de la Mesa Nacional de Concertación, como espacio de formulación y construcción de la política pública que busca generar alternativas para la recuperación y restauración de los Parques Nacionales y el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades campesinas como contribución a la construcción de escenarios de paz. Así mismo, la prevención de la ocupación es un ejercicio inherente a la misión institucional y las situaciones presentes no pueden ser motivo de omisión. La entidad cuenta con instrumentos normativos y de política para ejercer la gobernabilidad y construir la gobernanza ambiental en las áreas deben ser activados sin dilación, haciendo presencia al interior de las áreas (PNN, 2015).

El manejo y prevención de la problemática debe ser el producto del análisis y evaluación de las causas integrales que originan la problemática. Se debe avanzar con informes concretos de gestión que incorporen el levantamiento de información primaria, respecto al estado actual de la ocupación con diagnósticos participativos más aproximados, que nos deben llevar a identificar los habitantes al interior y zonas de influencia de las áreas para poder controlar el asentamiento de nuevas familias y las presiones que estas generan sobre los ecosistemas. Los grupos de trabajo en todos los niveles y ámbitos del SPNN deben contribuir en la generación de propuestas innovadoras de instrumentos técnicos y jurídicos que den sustento a la restauración integral, el ecoturismo, la educación e investigación, acogiendo un enfoque transicional, hacia la resolución de los conflictos socio-ecológicos y distributivos (PNN, 2015).

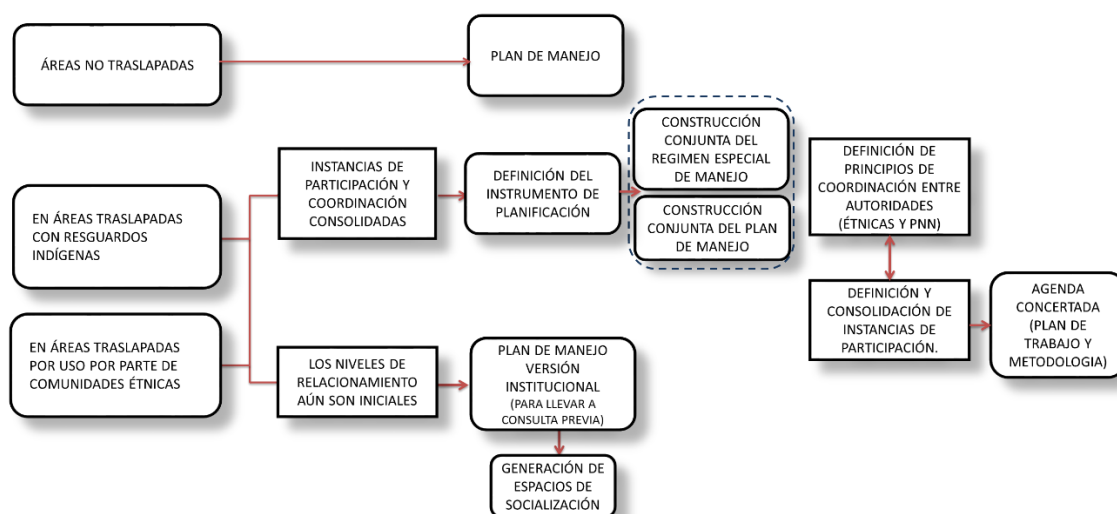
### **3.3. Sobre el instrumento de planeación**

Concretamente, y de acuerdo con lo estipulado en la normatividad y las conclusiones derivadas de las discusiones políticas desarrolladas al interior de la entidad, si es un territorio traslapado con un resguardo, el instrumento a formular puede ser el Régimen Especial de Manejo, si así lo considera el análisis previo con la comunidad. Si los niveles de confianza y relacionamiento no lo permiten, podrá avanzarse entonces en la construcción participativa de un plan de manejo, en donde se definirá con la comunidad hasta dónde se involucran en su construcción. Otra posibilidad es que los niveles de coordinación y confianza estén aún en un momento no maduro, por lo que pueda avanzarse en un documento de plan de manejo de tipo institucional.

Cuando existen varias de estas posibilidades sobre el territorio de una misma área protegida, puede ser necesario formular un REM (en el territorio de resguardo) y avanzar en un plan de manejo concertado y elaborado participativamente con una comunidad (en territorio de uso) y/o un plan de manejo en versión institucional, dado el caso en que la relación con la comunidad étnica apenas se inicia.

	<p align="center"><b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b></p>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017


El REM como instrumento de planificación debe tener los componentes mínimos de un plan de manejo, es decir, diagnóstico, ordenamiento y plan estratégico (PNN, 2015). Queda por analizar si la excepcionalidad de la ley para comunidades étnicas también cubre los tiempos de vigencia del instrumento de planificación, puesto que su construcción participativa demanda tiempos que pueden incluso igualar los tiempos de implementación previstos en el Decreto 1076 de 2015. Este aspecto es importante dado que el 60% de las áreas protegidas del SPNN está en condición de traslape. Sin embargo, se considera que los tiempos establecidos por el 1076 de 2015 para la revisión y actualización de los Planes de Manejo en las áreas del SINAP puede ser asumido igualmente por los instrumentos de planeación en áreas traslapadas, con el fin de ajustar y re-direccionar acciones que contribuyan al fortalecimiento de la gestión conjunta, en la búsqueda de la razón de ser del territorio protegido.



**Gráfico 4. Formas que puede tomar el instrumento de planificación de las áreas del SPNN de Colombia.**

Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta los lineamientos técnicos que la entidad ha adelantado para la planeación en áreas traslapadas (Erazo, 2011) y los avances que en el tema tienen la Dirección Territorial Amazonía y la Oficina de Participación Social (PNN, 2005, PNN, 2013; Camelo & Ramírez, 2015; Leal, E., 2015) y bajo la consideración de que es posible, de acuerdo con las características de relacionamiento con la comunidad, que se avance en la formulación conjunta del instrumento de planeación, se han incluido en la ruta los diferentes aspectos planteados como fundamentales en tales lineamientos. Es muy probable que en el desarrollo práctico de la formulación se dé mayor relevancia a unos aspectos que a otros según las consideraciones propias de cada caso particular pero se encontrará en este documento una referencia para la toma de decisiones en la instrumentalización del proceso.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

#### 4. La estructura del plan del manejo

Al momento de organizar la información es necesario saber en dónde localizarla en el documento, sea que esta se produzca en el marco del proceso de construcción del plan o desarrollada por terceros para el área pero se considera relevante para el mismo.

Lo ideal es que el documento de texto no supere las 100 o 120 páginas lo cual, por un lado hace más atractiva la lectura y es más manejable el documento, y por otro, en su construcción el equipo se ve en la necesidad de enfocar sus análisis sobre lo fundamental.


Por otra parte, se propone una carpeta temática opcional, con el fin de mantener la memoria histórica de la formulación del plan de manejo, por cuanto se reúnen allí todos los aspectos metodológicos y de construcción del plan. Generalmente en el proceso se dan discusiones sobre ciertos aspectos que ponen sobre la mesa toda la experiencia de los miembros del equipo de trabajo, pero sólo queda consignado el resultado o la decisión de manera que a la vuelta de algunos meses, incluso con el mismo equipo, no hay claridad de por qué se tomó esta decisión. Se recomienda entonces incluir en esta carpeta las memorias de reuniones, memorias de talleres, descripciones metodológicas, datos base de análisis en diferentes temáticas, argumentos y criterios que condujeron a alguna decisión en particular, etc.

También se recomienda incluir allí los estudios y descripciones de aspectos que se considera importantes y que han sido parte de la historia del área protegida, pero que son demasiado extensos para incluir dentro del documento que se pretende, además, que sea particularmente analítico. El siguiente esquema muestra una propuesta de la forma como se estructura el documento.



Gráfico 5. Estructura del plan de manejo para las áreas del SPNN de Colombia.

Fuente: Elaboración propia

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

## 5. Contenido propuesto para el documento

Teniendo en cuenta que la estructura y el desarrollo del contenido del documento de plan de manejo puede tener variaciones de acuerdo con el enfoque de gestión que tenga el área protegida, esto es que sea área con vocación ecoturística, área traslapada, área fronteriza, área marina (o varias, o todas las anteriores), en concreto el contenido propuesto para los Planes de Manejo incluye los siguientes aspectos:

### CONTEXTO DE FORMULACIÓN - APRESTAMIENTO

- Identificación y convocatoria de actores participantes en la formulación del instrumento.
- Definición de instancias de participación para la formulación.
- Definición de tipo de instrumento a formular: REM o PLAN DE MANEJO (de acuerdo con voluntad política, niveles de confianza y/o condición de traslape).
- Formas de coordinación entre autoridades (étnicas y PNN).
- Plan de trabajo para el desarrollo del instrumento (en áreas protegidas traslapadas todos los componentes del instrumento serán construidos conjuntamente en la medida en que exista la voluntad y las condiciones políticas y de confianza para ello).

### 1. DIAGNÓSTICO

#### 1.1. CONTEXTO REGIONAL

##### 1.1.1. Generalidades socio-políticas de la región

##### 1.1.2. Características ecológicas de la región

##### 1.1.3. Análisis cultural del territorio (dinámica poblacional, importancia del área protegida para las culturas de la región)

##### 1.1.4. Intereses sectoriales: actualidad y tendencia

##### 1.1.5. Análisis productivo regional: actualidad y tendencias (incluir análisis ecoturismo regional en áreas con vocación ecoturística). (Importancia del área protegida para la productividad regional, importancia del área en la prestación de servicios ecosistémicos regionales)

##### 1.1.6. Análisis de características de la región que pueden incidir en la gestión del área protegida (complementariedad con otras áreas protegidas, oportunidades de gestión como subsistema temático, conectividades, proyectos de desarrollo, postconflicto, etc., a nivel local, regional y nacional)

##### 1.1.7. Integración del área protegida en el ordenamiento territorial (revisión de inclusión del área protegida en los EOT, POT, Planes de desarrollo, etc.)

##### 1.1.8. Apuestas de la Dirección Territorial para la gestión en la región


#### 1.2 CONTEXTO LOCAL

##### 1.2.1. Aspectos administrativos

- Dirección Territorial
- Estructura administrativa y operativa del área protegida
- Gestión transfronteriza (si procede)


##### 1.2.2. Aspectos biofísicos

- Condiciones geomorfológicas y de relieve

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

- Análisis climático e hidrológico
  - Biomas y ecosistemas (biomas y ecosistemas presentes, fauna, flora)
  - Importancia ecológica del área protegida para el funcionamiento del territorio en lo local
- 1.2.3. Aspectos socio-culturales - Dinámicas de relacionamiento y transformación del territorio
- 1.2.3.1. Territorio étnico
- Características culturales del territorio étnico
  - Percepción del territorio
  - Uso ancestral y tendencias
  - Organización, instancias de coordinación y acuerdos
  - Análisis de retos, intereses y visiones de las comunidades étnicas
- 1.2.3.2. Uso campesino del territorio
- Características culturales del territorio campesino
  - Caracterización de la ocupación y la tenencia
  - Uso actual y tendencial
  - Organización, instancias de coordinación y acuerdos
  - Análisis de retos, intereses y visiones de las comunidades campesinas
- 1.2.3.3. Otras formas de tenencia y uso del área protegida (grandes ganaderos ausentistas, hidroeléctricas, vías, infraestructura de diferentes tipos, etc.)
- 1.2.4. Actividades sectoriales (agroindustria, minería, hidrocarburos, ganadería, etc.) que afectan el área protegida
- 1.2.5. Ecoturismo (incluir en el mayor detalle lo solicitado por la Resolución 531 de 2013 en el caso de áreas con vocación ecoturística)
- 1.3 OBJETIVOS DE CONSERVACIÓN - RAZÓN DE SER
- 1.4 VALORES OBJETO DE CONSERVACIÓN – PRIORIDADES INTEGRALES DE CONSERVACIÓN
- 1.5 AVANCES EN ANALISIS DE INTEGRIDAD
- 1.5.1. Aspectos metodológicos
- 1.5.2 Análisis de filtro grueso
- 1.5.3 Análisis de filtro Fino
- 1.5.4. Análisis de servicios ecosistémicos y funcionalidad
- 1.6 ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS QUE IMPACTAN LA INTEGRIDAD DEL ÁREA PROTEGIDA
- 1.6.1. Aspectos metodológicos
- 1.6.1. Escenarios de Riesgo
- 1.7. RESPUESTA INSTITUCIONAL Y SOCIAL A LOS REQUERIMIENTOS DE ADMINISTRACIÓN Y MANEJO DEL ÁREA PROTEGIDA EN EL PLAN DE MANEJO
- 1.7.1. Resultados del análisis de efectividad del manejo
- 1.7.2. Análisis de la implementación del plan de manejo de la vigencia anterior
- 1.8. SITUACIONES DE MANEJO
- 1.8.1. Definición de situaciones de manejo
- 1.8.2. Priorización de situaciones de manejo a cinco años



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

## 1.9. CARACTERIZACIÓN DE ACTORES

## 1.10. SINTESIS DIAGNÓSTICA

## 2 ORDENAMIENTO

### 2.1. ANÁLISIS DEL ORDENAMIENTO EN LA VIGENCIA ANTERIOR

2.2. CONTEXTO PARA EL ORDENAMIENTO (área traslapada, área con uso campesino, área marina, área fronteriza, área con vocación ecoturística) (acuerdos de uso suscritos, acuerdos transitorios suscritos, etc)

2.3. ASPECTOS METODOLÓGICOS (matriz de decisión, análisis, instrumentos utilizados y procesos participativos dispuestos)

### 2.4. ZONIFICACION Y REGLAMENTACIÓN (ORDENAMIENTO COMPARTIDO EN TERRITORIO ÉTNICO)

#### 2.4.1. Zona 1

- Criterios (Por qué se define la zona)
- Intención de manejo (Qué se pretende a cinco años)
- Medidas de manejo (Suscripción de acuerdos con comunidad étnica para la zona, actividades misionales que se requieren para la gestión y acuerdos transitorios en el marco de UOT cuando procede, mecanismos de seguimiento a acuerdos, adopción de medidas de adaptación a variabilidad climática, cuando proceda)
- Actividades permitidas (en territorio étnico reglamentación de usos asociada a prácticas compatibles con los objetivos de conservación, lo establecido en los acuerdos. En territorio no étnico, actividades permitidas por normatividad)

#### 2.4.3. Zona ...n

2.4.4. Consolidado y mapa de zonificación para el manejo (mapas en ventana de detalle cuando se requiera, tanto por escala, como para incluir en su detalle ordenamientos comunitarios cuando proceda)

2.5. COHERENCIA CON ZONA ADYACENTE (coherencia de lo propuesto al interior con las tendencias de desarrollo de la zona adyacente)

### 2.6. FUNCIÓN AMORTIGUADORA

#### 2.6.1. Avances en el tema

2.6.2. Apuestas de los instrumentos de planeación local y regional para la función amortiguadora

2.6.3. Apuestas comunitarias en zona adyacente que pueden apoyar la función amortiguadora. Armonización con lo propuesto en planes de vida o planes de etnodesarrollo

2.6.4. Propuesta de acciones desde el área protegida identificadas en el marco de la formulación del plan de manejo

## 3 PLAN ESTRATÉGICO DE ACCIÓN


### 3.1. LECCIONES APRENDIDAS

3.2. ESTRATEGIA (S) PROPUESTA(S) PARA ABORDAR EL MANEJO (qué, cómo y con quiénes; Líneas estratégicas concertadas; formas de gestión conjunta en el caso de comunidades étnicas)

### 3.3. INSTANCIAS DE COORDINACIÓN DEFINIDAS PARA LA TOMA DE DECISIONES

### 3.4. PLAN ESTRATÉGICO DE ACCIÓN PROPUESTO

#### 3.4.1. Objetivos Estratégicos y de Gestión

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

- 3.4.2. Esquema de marco lógico
- 3.4.3. Resultados por objetivos estratégicos y de gestión
- 3.4.4. Actividades y productos según resultados
- 3.4.5. Responsables
- 3.4.6. Presupuesto
- 3.4.7. Análisis de riesgos en la ejecución del plan estratégico de acción
- 3.4.8. Organigrama (organización para la ejecución del instrumento)
- 4. EVALUACIÓN DEL INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN
- 4.1. ANÁLISIS DE COHERENCIA
- 4.2. ANÁLISIS DE VIABILIDAD DEL PLAN DE MANEJO
- 4.3. MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN (incluyendo mecanismos de comunitarios para seguimiento y evaluación)

Bibliografía

Anexos

## 6. Cómo abordar la tarea


### 6.1. Generales de la formulación del instrumento

La forma cómo se enfrenta el desafío depende del momento de la planeación: a) es la primera vez que se va a formular el instrumento de planeación, b) se ha formulado un instrumento pero se requiere revisar (independientemente del tiempo de vigencia que establece la norma), c) se acerca el fin de la vigencia (cinco años) y es necesario actualizar el plan.

En cualquiera de los tres casos es necesario revisar la propuesta de ruta (general y particular para cada componente) y se utilizarán los módulos pertinentes. Para el caso en el que se asume la tarea por primera vez, se dejarán de lado los módulos correspondientes a repuesta institucional y social a los requerimientos de administración y manejo, y se obviarán los aspectos que se solicitan sobre lecciones aprendidas al comienzo de cada uno de los componentes de ordenamiento y plan estratégico de acción.

Cuando el área no cuenta con su instrumento de planeación, se realiza un acopio de la información disponible y se organiza de acuerdo con un contenido propuesto, para abordar el análisis de forma metódica en el componente de diagnóstico. Es indispensable tener a mano la información cartográfica disponible para hacer los análisis en el marco de un territorio claramente reconocido.

En la medida de lo posible, es importante que, desde el comienzo esté presente la visión de las comunidades locales que involucran elementos espaciales y temporales en el uso del territorio y su perspectiva de vida está ligada a los elementos naturales que protege el área. Su visión no solamente trasciende los límites del área,

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

sino que aporta en la integralidad que debe subyacer a su manejo. De esta manera se asimilan mayores elementos en la realidad que se pretende manejar y se avanza en una visión holística y armónica del territorio. Tanto los elementos técnicos como los empíricos contribuyen de forma complementaria en el manejo del territorio y en la identificación de las necesidades de información y establecimiento de formas efectivas de gestión para la conservación (Díaz, M. 2006).

En el segundo caso, cuando se requiere revisar el plan de manejo, es posible que no se requiera revisar toda la ruta, pero si se recomienda verificar la inclusión de todos los elementos necesarios para los análisis integrales, de forma que la ruta presentada se utilice como una forma de chequear los componentes, los alcances y los resultados del componente que se está evaluando.


En el caso en el que se acerca el fin de la vigencia del plan de manejo se requiere tener a mano los resultados de los análisis de efectividad, especialmente los de mediano y largo plazo, que permite evaluar cómo ha sido la gestión y qué tan acertadas han sido las acciones para enfrentar las situaciones de manejo que se definieron como prioritarias para la vigencia que se termina.



**Gráfico 6. Ruta general para la formulación del instrumento de planificación de las áreas del SPNN de Colombia**

Fuente: Elaboración propia

Cualquiera sea el caso del instrumento que se decida llevar a cabo en un área traslapada, se desarrollarán las cuatro fases y paralelamente se formularán el portafolio de investigaciones y el programa de monitoreo. La diferencia se presenta es en la forma como se desarrollará metodológicamente cada uno de los instrumentos, la cual depende del trabajo y las particularidades de la comunidad. Tal como lo indica la Oficina de Participación de Parques Nacionales (PNN-OPS, 2015), esta *ruta* únicamente presenta los elementos claves a tener en cuenta al momento de iniciar la construcción de las EEM. No obstante, el punto de partida y el orden de los elementos dependen del estado del relacionamiento. Así mismo el proceso para la formulación de una EEM no es lineal y depende de las relaciones previas existentes entre las comunidades y PNN, la comunidad, su cosmovisión y factores impredecibles propios del contexto particular.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Es importante tener en cuenta que en la planeación el proceso no es unidireccional ya que es posible (y muy probable) que sea necesario devolverse en el proceso, cuando se ha dado por finalizado un tema, pues en la integralidad que deben tener los análisis y en la coherencia que debe tener la información y las decisiones que se toman en la construcción del documento seguramente sea necesario argumentar mejor, tener en cuenta, concluir, hacer más evidente, etc., algún aspecto en particular que va tomando forma a lo largo del documento, en sus diferentes componentes.

Por ejemplo, puede que el equipo tenga muy claro en el ordenamiento que un sector del parque debe categorizarse como Zona de Recuperación Natural, pero en el diagnóstico no se había descrito el nivel de intervención que tenía dicha zona, luego es necesario devolverse al diagnóstico para que quede completo el análisis. Otro punto (muy frecuente) es que, como medida de manejo en el ordenamiento, se establece saneamiento, pero en las descripciones del sector sujeto a dicha medida no se ha dicho que hay situaciones relacionadas con tenencia que deban ser resueltas. Como estos, muchos casos que deben resolverse en el proceso de la conformación coherente del documento en las progresivas decisiones que se van tomando según los análisis del equipo.


La retroalimentación recibida para la construcción de la ruta de formulación de los Planes de Manejo en la medida de lo posible quedó incorporada en las fases propuestas. Sin embargo, cuando por efectos del detalle metodológico no fue posible, se evidencian los aspectos sobre los cuales es necesario avanzar para fortalecer los análisis.

Por último, como ejercicio de planeación, es importante al culminar una fase, detenerse a revisar de la manera más objetiva posible los avances, de forma que se vaya construyendo sólidamente el instrumento. Por esta razón, al finalizar la ruta correspondiente a cada fase se presenta una autoevaluación con algunos puntos que deberían estar incluidos en el capítulo y que es necesario verificar de manera que si se encuentra algún faltante o alguna incoherencia, se pueda superar favorablemente. Además de estos, el equipo en su visión, puede establecer si se han desarrollado convenientemente otros aspectos relativos al diagnóstico. También es importante que al culminar cada fase se revise la carpeta temática para verificar que estén allí contenidos todos los aspectos que constituyen la memoria institucional del proceso hasta este punto. Esta carpeta será entregada a la entidad en medio magnético junto con los anexos del plan de manejo.

## 6.2. Fase 1: Aprestamiento

Cuando se asume la tarea de formular un plan de manejo, es necesario emplear un tiempo para poner en marcha un conjunto de actividades de preparación para el abordar de manera eficiente de la tarea. Esta es la fase de aprestamiento.

En áreas no traslapadas se surte inicialmente una etapa de fortalecimiento institucional que involucra a todo el equipo de trabajo, para que como grupo se maneje la estructura, los conceptos y la visión del instrumento, y se puedan planear los tiempos necesarios de manera que se considera una oportunidad para fortalecer las

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

capacidades técnicas bajo un escenario de discusión grupal. Luego de surtida esta fase se procede con las siguientes fases en la formulación del plan de manejo.


En el caso de territorios traslapados con comunidades étnicas, el aprestamiento inicia con la vinculación de los actores étnicos del territorio compartido, que por su nivel de relacionamiento, confianza y voluntad política se hacen partícipes del proceso de planeación. No obstante, se requiere intentar hacer partícipes de la construcción del documento a todas las comunidades étnicas que tienen relación con el área protegida, a partir de consideraciones sobre su legitimidad, representatividad, posibilidades de interlocución y pertinencia de la participación (Ruiz, 2011).

En coherencia con los lineamientos para la Planeación en áreas traslapadas o relacionadas con comunidades étnicas del Sistema De Parques Nacionales Naturales<sup>14</sup> (Erazo, 2011), en territorios de uso étnico se plantea una etapa de preparación institucional y de preparación comunitaria, como un espacio que responde a los procesos internos y que las partes, de manera independiente y en el marco de sus dinámicas propias, deben surtir para prepararse para la siguiente fase: la comunidad en su dinámica propia y la institución en un trabajo interno, en que las dependencias de los diferentes niveles de Parques Nacionales deben recopilar y analizar la información, técnica, jurídica y sociocultural existente sobre los territorios y comunidades étnicas con los cuales se desarrollará el proceso de construcción de los instrumentos de planeación del área. Así mismo, se establecerán los acuerdos internos con el equipo del área protegida y la Dirección Territorial respectiva, para plantear la agenda y los objetivos de trabajo, teniendo en cuenta el relacionamiento y el trabajo que el equipo del área haya adelantado con las comunidades (PNN-OPS, 2015).

Se generarán los espacios de diálogo que sean necesarios con el objetivo de establecer si existe el interés de adelantar de manera conjunta un proceso de construcción e implementación de instrumentos de planeación de manejo del AP (PNN-OPS, 2015). Estos espacios de diálogo permiten que el proceso inicie fortalecido en las visiones conjuntas. En extensión de esta fase de diálogo se recomienda que, tanto el equipo del área como la comunidad, desarrolle una fase de fortalecimiento de capacidades para establecer los alcances del instrumento y que se aclaren dudas acerca de los procedimientos e implicaciones de las decisiones que supone su formulación en espacios conjuntos. Esto permitirá avanzar en una relación fortalecida frente al tipo de instrumento se va a formular.

Permitirá además identificar los elementos articuladores de cada parte y las visiones sobre el territorio, concertar una agenda de trabajo para el análisis del estado social, ambiental, económico y cultural del territorio y diseñar conjuntamente la metodología para el análisis con los miembros de los asentamientos/comunidades de base (PNN-OPS, 2015). En lo posible desde esta etapa se recomienda definir los principios de coordinación entre autoridades (autoridades étnicas y PNN) así como definir y consolidar las instancias de participación (LEAL, 2015).

<sup>14</sup> Anexo III. CONSIDERACIONES PARA EL APRESTAMIENTO Y DIAGNÓSTICO EN EL MARCO DE LA PLANEACION DE AREAS TRASLAPADAS

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

¿Qué se pretende del territorio compartido? ¿Con qué información se cuenta?, ¿Qué información provee la comunidad para la construcción del instrumento?, ¿Qué se considera indispensable?, ¿Hay acuerdos iniciales? ¿Cómo participar?, ¿Cómo consolida la gobernanza el proceso de planificación? Todas estas preguntas y otras deberían intentar resolverse desde la fase de aprestamiento.



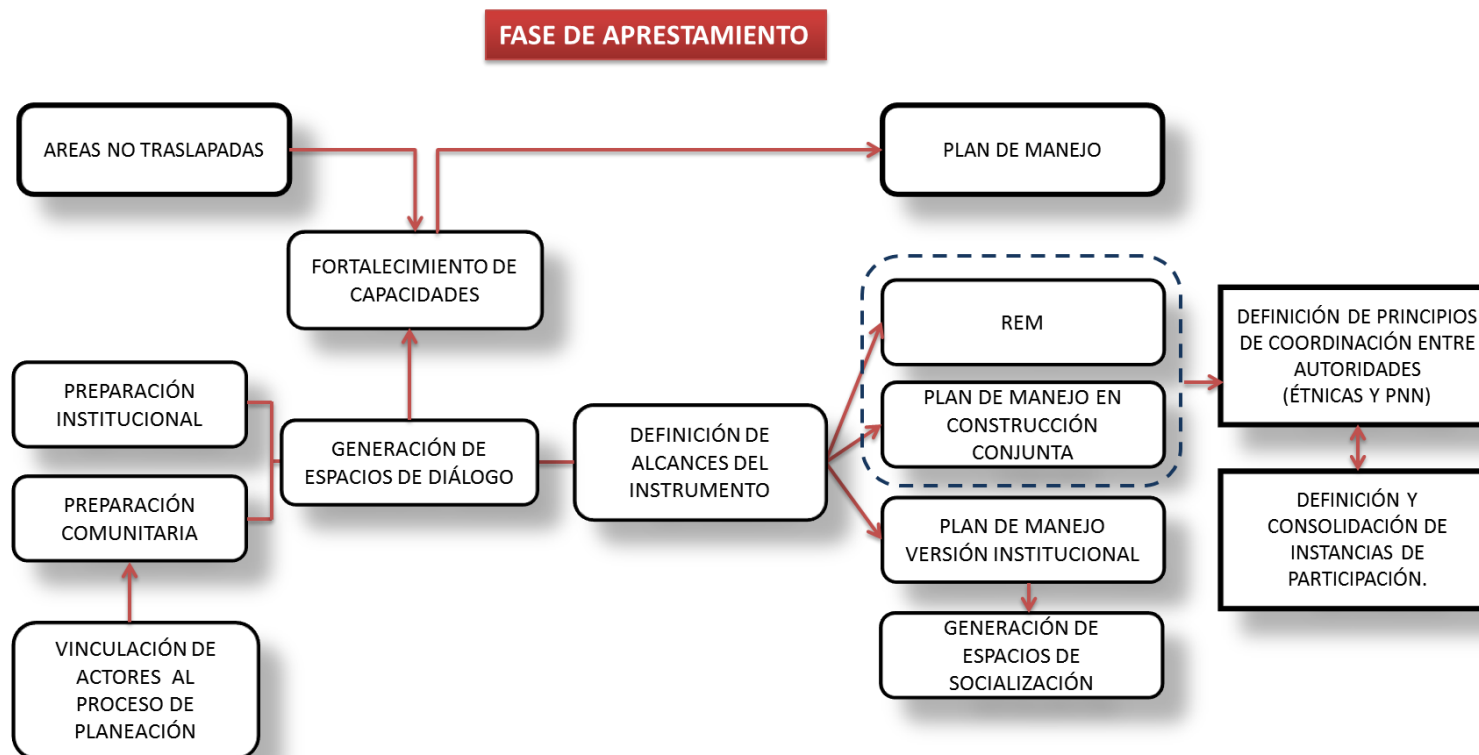


## GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN

Código: AMSPNN\_IN\_19

Versión: 1

Vigente desde  
dd/mm/aaaa: 17/10/2017



**Gráfico 7. Ruta para la formulación de Instrumentos de Planeación –Fase de aprestamiento**

Fuente: Elaboración propia con base en retroalimentación de equipo



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

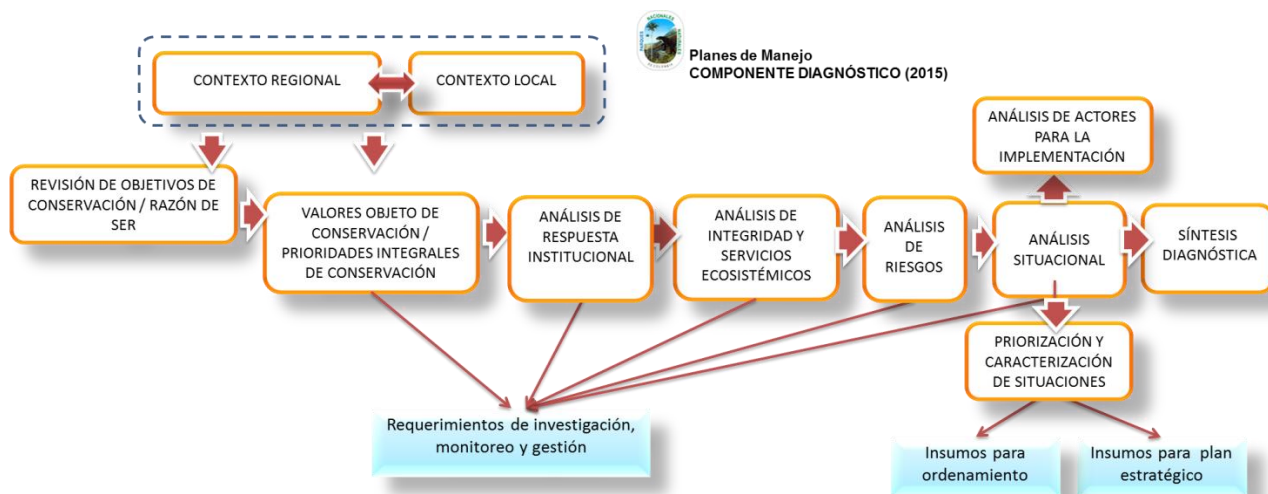


Gráfico 8. Aspectos propuestos para la autoevaluación del componente de Plan Estratégico de Acción  
Fuente: Elaboración propia

### 6.3. Fase 2 – Formulación: Componente Diagnóstico

El siguiente esquema muestra la ruta general para la construcción del componente de diagnóstico, el cual contiene los elementos estratégicos requeridos para una visión completa del análisis que debe realizarse para determinar la situación actual y las tendencias del territorio en el que se encuentra inmersa el área protegida. Esta determinación se realiza sobre la base de datos y hechos ordenados sistemáticamente, en secuencia, de acuerdo a la forma como se va analizando a información.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017




**Gráfico 9. Ruta para la formulación de Planes de Manejo – Componente de Diagnóstico**

Fuente: Elaboración propia y retroalimentación de equipo

Los análisis realizados en esta fase permiten ir identificando los requerimientos de investigación, monitoreo y gestión que, de forma metódica, dan forma al programa de monitoreo y al portafolio de investigaciones e identifican necesidades de coordinación y gestión que se traducirán en elementos clave para el desarrollo de los componentes de ordenamiento y plan estratégico de acción.

Metodológicamente, en la formulación del componente diagnóstico es particularmente importante acompañar las descripciones y los análisis con cartografía en escalas adecuadas y de fuentes oficialmente reconocidas, para darle rigurosidad a la información base de diagnóstico. Sin embargo, es importante igualmente la cartografía social generada tanto por la comunidad como por el equipo de trabajo, sobre todo en aspectos locales que ponen sobre la mesa el conocimiento y la experticia de quienes viven el área en su cotidianidad. Con este fin, en el marco del trabajo en equipo, se recomienda tener a mano cartografía base susceptible de rayar y trabajar en cualquier momento de las discusiones.

Por otra parte se recomienda desarrollar el diagnóstico de forma más analítica que descriptiva. Tratar siempre de hilar los diferentes aspectos con relación a los objetivos de conservación, los Valores Objeto de Conservación y las situaciones priorizadas de manejo, pues éstos van a ser los elementos que estructuran los componentes de ordenamiento y de plan estratégico de acción. Como recomendación, en los ejercicios de grupo, y en la medida en que se vayan definiendo, imprimir estos tres elementos en un cartel y mantenerlos siempre visibles; esto permitirá hacer los análisis de manera enfocada.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

### 6.3.1. Contexto regional

En general un contexto se refiere a todo aquello que rodea, ya sea de manera física o simbólica un caso, un hecho o un asunto. Conocer el contexto facilita el entendimiento de las circunstancias particulares y es necesario para entender un mensaje que se quiere transmitir<sup>15</sup>. El análisis del contexto puede enfocarse en la situación actual o servir como base para una valoración a largo plazo del desarrollo en el futuro. Estas definiciones son completamente aplicables a las áreas protegidas, en las que, a partir del conocimiento del contexto se pueden interpretar o entender las diferentes situaciones a las que se enfrenta el manejo del área y se pueden perfilar las prioridades en la planeación.

El contexto regional da cuenta de las generalidades sociopolíticas de la región en la que se encuentra inmersa el área, las características ecológicas, sus dinámicas y tendencias productivas, y cualquier otra información que permita dimensionar el territorio desde el nivel subregional y regional. Se analizan aquí igualmente aspectos como dinámica de uso del territorio, intereses sectoriales, figuras de ordenamiento, propuestas de desarrollo regional, figuras y estrategias de conservación regional y subregional, etc.


Da cuenta igualmente de las apuestas nacionales de gobierno para la región que pueden incidir en las condiciones del área protegida y generar requerimientos de gestión a diferentes niveles de la entidad. Igualmente las relaciones de gestión en contextos no geográficos como la participación en redes, sistemas temáticos de áreas protegidas, etc. Esta información permite evidenciar potencialidades para la gestión.

Comenzar el análisis desde el contexto regional permite hacerse una idea del papel que el área está cumpliendo en el territorio y de las dinámicas que inciden directamente sobre el estado de conservación y la valoración que se tiene del área protegida. En lo posible orientar los análisis sobre procesos actuales, eventos y tendencias de nivel nacional, regional y global, diferentes escenario para el desarrollo político en el país, diferentes escenarios del futuro, rol del área protegida, obstáculos y oportunidades, roles de los diversos actores en el desarrollo del territorio, su responsabilidad, relaciones de poder y recursos. Eventos esperados (en el momento coyuntural) ante escenarios de postconflicto.

Este es un aspecto que evidentemente cambia con respecto a los ciclos anteriores de plan de manejo, puesto que el enfoque es dejar de ver los parques como “islas” dentro del territorio y hacer conciencia de la realidad en la cual está inmersa el área protegida, que tiene efectos directos e indirectos al interior. Igualmente evidenciar que en mucho, la gestión que se hace al exterior del área contribuye con el mantenimiento y recuperación de las condiciones naturales al interior.

En este ítem se requiere la utilización de cartografía temática que permita visualizar los diferentes procesos y dimensionarlos en relación con la cercanía al área protegida; los posibles flujos y vínculos en la dinámica exterior del área que puedan incidir en posibles transformaciones del territorio. Igualmente, en lo posible, dimensionar el papel que puede jugar el área protegida en la generación de servicios ecosistémicos que sostengan las actividades económicas y la prestación de servicios públicos regionales.

<sup>15</sup> Definición de contexto - Qué es, Significado y Concepto <http://definicion.de/contexto/#ixzz3uQoTBI3c>

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Es importante tener en cuenta que, si el área protegida ha sido definida como área con vocación ecoturística, es necesario incluir los avances que se tienen hasta el momento frente a los requerimientos de la Resolución 531 de 2013, atendiendo a las siguientes preguntas<sup>16</sup>:


- ¿Se encuentra el área protegida inmersa en un destino turístico? O ¿es el área protegida el destino turístico?
- ¿Existen atractivos turísticos en la región? ¿Cuáles son?
- ¿Qué tipo de turismo ofrece la región?
- ¿En el Plan de Ordenamiento Territorial de las gobernaciones y municipios existen planes y programas articulados a la gestión del área protegida?
- ¿Han incorporado el ecoturismo como actividad económica para la región? ¿Han planeado esta actividad?
- ¿El sector turístico regional está representado a través de instituciones? ¿Cuáles?
- ¿Cuáles son los escenarios de gestión en los cuales se identifica la oportunidad de articular la gestión del AP con otros sectores relacionados con el turismo?
- ¿Son compatibles los proyectos turísticos que se desarrollan en la zona de influencia con el que se realiza en el área protegida?
- ¿Cuáles son los índices de analfabetismo e índice de necesidades básicas insatisfechas de los municipios de la zona de influencia del área protegida?
- ¿Cuáles y cuantos prestadores de servicios turísticos (transportadores, hoteles, agencias de viajes, almacenes de víveres, guías) de la región ofrecen paquetes turísticos que incluyan al AP?

Para el caso de algunas áreas traslapadas, donde se evidencian condiciones comunes en regiones o subregiones, donde actores institucionales, o instancias de representación comunitarias regionales han alcanzado niveles importantes de interacción con el Estado, la visión regional o subregional es relevante. En estos casos es necesario tender puentes en temas comunes a dichas áreas, estos puntos de encuentro que se identifican en los análisis de contexto, deben ser desarrollados coordinadamente entre los equipos de las áreas que componen la subregión, de forma que estén armonizados y permitan en el futuro la gestión conjunta y adoptar posiciones institucionales coherentes frente a temas, tales como: los intereses sectoriales o las posiciones institucionales para emprender la negociación con los actores locales y comunitarios, frente a temas de manejo y administración de las áreas protegidas. En todo caso, es necesario incluir análisis como las tendencias históricas, socioeconómicas y culturales comunes para la región (Erazo, 2011).

Igualmente es fundamental el análisis por escenarios de gestión, tal como se propone en el documento de Amazonia Particularidades de la planeación del manejo en áreas traslapadas<sup>17</sup>. Se debe tener en cuenta que los alcances y desarrollos en estos escenarios para comunidades indígenas y afrocolombianas son diferentes.

<sup>16</sup> Aspectos definidos por Zoraida Jiménez y Carolina Cubillos, profesionales del Grupo de Planeación y Manejo.

<sup>17</sup> DTAO aporta la definición del Escenario de gestión como: "...la confluencia de los siguientes elementos: (i) las jurisdicciones y competencias de las entidades estatales (incluidas las autoridades étnicas); (ii) las territoriales de los grupos sociales; y (iii) los intereses sectoriales en un AP y sus zonas de influencia". En: Erazo 2011

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Por ejemplo, en el Pacífico juegan un papel muy importante los resultados de la concertación a escala regional con las diferentes instancias de representación, que se reflejan en el Acuerdo Regional Uramba y las agendas que desarrollan nivel regional y en las mesas locales que de él se derivan (Erazo, 2011). Se evidencia la necesidad de avanzar en políticas territoriales que permitan soberanía alimentaria, apropiación territorial, conservación y gobernanza. En este marco se han generado varias instancias de relacionamiento: mesa regional, comité técnico operativo y mesas locales orientadas a cada AP, en las que se dan discusiones que se llevan a lo local donde se trabajan acuerdos de uso y manejo, voluntades y comunicación (Mosquera & Vásquez, 2015).


En caso de que el área protegida haga parte de una figura de reconocimiento internacional o de una figura de protección que involucre la escala regional, en este punto del documento se requiere hacer el análisis de lo que ha significado esta circunstancia y qué elementos constituyen la base para potencializar la gestión. Identificar si la figura tiene o no reconocimiento en el territorio, si hay facilidades para que Parques Nacionales avance en el posicionamiento como coordinador del SINAP para viabilizar las figuras en las que se encuentra inmerso el parque, las implicaciones que tiene dicha gestión, etc.

Por otra parte, es imprescindible identificar si el área ha sido incorporada como determinante ambiental en los instrumentos de planeación local y regional. Un determinante en su concepto, es aquello que permite fijar los términos de algo, define o marca la pauta para la toma de decisiones. El artículo 10 de la Ley 388 de 1997, establece que los determinantes del ordenamiento ambiental del territorio constituyen normas de superior jerarquía y deberán ser tenidas en cuenta en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos y demás actividades de planificación ambiental en los niveles regional y local. Esta misma ley identifica a los Parques Nacionales Naturales como determinantes ambientales. Paredes (2013) establece las pautas para incluir las áreas protegidas en determinantes de ordenamiento territorial, recomendaciones para autoridades ambientales y entes territoriales para la contribución en la conservación efectiva de áreas protegidas desde los procesos de diseño, ajuste, aplicación y revisión de los determinantes de ordenamiento territorial.

En la gestión esto implica articular los instrumentos de planeación de las áreas protegidas a los instrumentos de ordenamiento territorial y fortalecer sus capacidades y habilidades para articular los procesos de gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en el Sistema de Planeación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Paredes, 2013). El diagnóstico del plan de manejo debe establecer si efectivamente se ha realizado esta inclusión o no, y exponer cómo ve el municipio (o región) el área protegida. Si efectivamente está incluida como determinante ambiental, es necesario gestionar para que en los instrumentos se avance en acciones que permitan fortalecer el área en cumplimiento de sus objetivos de conservación. Si no está incluida, es urgente y prioritario gestionar esta inclusión y la planeación el municipio (o región) alrededor de este aspecto como determinante ambiental que es.

A partir de esto, se propone identificar cuáles serían las acciones pertinentes para desarrollar en el ordenamiento (frente a la consolidación de función amortiguadora) y en el plan estratégico de acción del instrumento.



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

### 6.3.2. Contexto local

En el componente de diagnóstico de los Planes de Manejo, en lo local, generalmente se incorpora información convencional que tiene que ver con la caracterización general del área y por tanto no se entrarán a detallar metodologías específicas.

Otros son los aspectos que requieren alguna especificidad para su inclusión en el diagnóstico sobre los cuales se ahondará de manera particular. Es el caso de variabilidad y cambio climático, uso y aprovechamiento económico en áreas traslapadas, uso, ocupación y tenencia; ecoturismo, frontera, páramo y humedales, ya que requieren aclaración sobre requerimientos especiales o alcances desde el plan de manejo.

#### 4.3.2.1. Información sobre temas generales – caracterización convencional


En el contexto local se caracteriza el área protegida en el interior y en su entorno inmediato. Sus aspectos administrativos: localización, línea de tiempo, eventos desde su declaratoria, infraestructura administrativa presente, infraestructura de servicios y comunicaciones, personal. Se tiene en cuenta, se describe y analiza en su dinámica la infraestructura presente antes de la declaratoria y, de presentarse el caso, la infraestructura que se ha generado después de la declaratoria.

Se deben evidenciar aspectos físicos como relieve y geomorfología y, en lo posible, se debe realizar un análisis hidrológico con el que se avance progresivamente en la valoración (no solamente económica) del recurso generado en el área.

En los aspectos bióticos se requiere establecer el tipo de biomas y ecosistemas incluidos en el área, descripción general de la flora y la fauna que contienen y un análisis ecosistémico del territorio (importancia de gradientes altitudinales y condiciones de hábitat que ofrecen las diferentes conexiones ecosistémicas) presentes en el área y su zona adyacente.

Por otra parte, se realiza una caracterización sociocultural, dinámicas de poblamiento, incluyendo caracterización de uso, ocupación y tenencia. En las áreas traslapadas con comunidades indígenas y afrodescendientes este componente tomará especial relevancia, puesto que se debe presentar de la mejor forma posible la información acerca de las comunidades que viven y hacen uso del territorio, su cosmogonía la forma como conciben el manejo, sus intereses y sus visiones.

Desde este punto del documento y, a partir del análisis sociocultural del territorio se debe dar forma a los requerimientos de las Estrategias Especiales de Manejo para trabajo con las comunidades étnicas en la etapa de implementación del plan (los requerimientos para la etapa de planeación y formulación del instrumento fueron atendidos en la fase 1: Aprestamiento).

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

#### 4.3.2.2. Información sobre temas específicos

##### 4.3.2.2.1. Variabilidad y cambio climático y servicios ecosistémicos

Para el tema de variabilidad y cambio climático Rodríguez & Sánchez (2015) presentan a manera indicativa, el tipo de información que se puede relacionar y describir en el plan de manejo como parte de una caracterización del clima predominante y su dinámica temporal. Cada uno de los análisis realizados cuenta con una memoria técnica y cartográfica, que se debe contemplar en el manejo detallado de la información.

Recomiendan que en el diagnóstico los Planes de Manejo incluyan la clasificación de Caldas Lang que analiza las condiciones climáticas predominantes en una región y está conformada por los pisos climáticos establecidos por Caldas y la relación precipitación y temperatura formulada por Lang (Jaramillo, 2014). Para esto es importante tener en cuenta las estaciones meteorológicas que se encuentran en el territorio del área protegida; la red principal está compuesta por las estaciones del Ideam, sin embargo, también será útil identificar estaciones operadas por otras entidades. Se espera que en un próximo ciclo se tenga plenamente caracterizada la red de estaciones, (operador, ubicación, tipo de estación, variables monitoreadas) y además para algunas AP se involucren estaciones propias.


En lo posible, realizar análisis que permitan avanzar sobre la variabilidad climática. En los documentos elaborados el fenómeno de variabilidad más estudiado fue el ENOS (El Niño-La Oscilación del Sur), aunque se reconocen otras señales como la Oscilación del Atlántico Norte o la humedad de la cuenca del Amazonas (ARH), que deben seguirse estudiando. Lo ideal es que el equipo del área pueda prever situaciones asociadas como posibles inundaciones o movimientos en masa detonados por precipitación.

Dinámica temporal del clima: Desde el GSIR, Jaramillo (2014) en su documento Clima e Hidrología en Áreas Protegidas, llama la atención sobre la necesidad de comprender la dinámica de los excesos e insuficiencias de los volúmenes de precipitación para mantener la vegetación, el funcionamiento y dinámica de los ecosistemas y propone para ello desarrollar el índice de aridez mensual y el balance hídrico. Debido a que estos datos se calcularon tomando como referencia la propuesta del Estudio Nacional del Agua elaborado por el Ideam (2010), es necesario actualizar el estudio con base en el Estudio de 2014.

Índice de aridez mensual: El índice de aridez es la relación entre la precipitación y la evapotranspiración potencial para un período determinado. (Ideam, 2007). Se estima como una característica cualitativa del clima que muestra en mayor o menor medida la insuficiencia de los volúmenes de precipitación para mantener la vegetación en un área protegida (Jaramillo, 2014).

Balance hídrico: La evaluación de la disponibilidad de agua como caracterizador de los ecosistemas y para los análisis de los usos del territorio se realiza mediante el análisis de la variabilidad de los elementos climáticos, de acuerdo a la influencia que estos ejercen sobre la relación suelo - agua - planta. El balance hídrico permite analizar los datos registrados y estimados de la precipitación (mm), evapotranspiración (mm), mes a mes, y a partir de estos datos calcula los valores de déficit, capacidad de almacenamiento del suelo y excedentes (Jaramillo, 2014)

El balance hídrico facilita análisis como zonas con tendencias húmedas y secas, meses en los cuales se presenta un marcado excedente o déficit de precipitación, meses en los cuales son más susceptibles las coberturas a los incendios, disponibilidad de agua para cultivos, variabilidad mensual del clima asociada con

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

el comportamiento fenológico de algunas especies, análisis de sequías e inundaciones, régimen de humedad de los suelos para caracterizar su vocación y limitantes, estudios hidrológicos: conservación de suelos, drenaje, recuperación de suelos salinos, restauración ecológica, etc.

Cambio climático: Teniendo en cuenta los resultados de los informes presentados por el Ideam ante la comisión marco de cambio climático, y entre ellos los escenarios de cambio climático para el país que se presentaron en 2001 y 2010, con proyecciones a 2050 y hasta 2100 respectivamente, aportan un escenario futuro que puede representar cambios importantes para las condiciones de manejo de las áreas protegidas y por lo tanto deberían considerarse en la visión futura del área y su entorno.


En la medida en que se afinen las metodologías y modelos que definen los escenarios de cambio para el país será necesario reconocer igualmente los cambios que pueden sufrir las condiciones de clima en las áreas protegidas. Seguramente, antes del próximo ciclo de Planes de Manejo, el conocimiento debe dar nuevas luces sobre estos cambios.

Es necesario dar relevancia a estos análisis evaluando las condiciones desde el ámbito regional pero aterrizado en lo local, tanto en el tema de caracterización del papel como área protegida en funciones de mitigación, como en las posibilidades de adaptación.

Específicamente el tema de adaptación para las áreas protegidas del SPNN el diagnóstico debería avanzar sobre los siguientes aspectos<sup>18</sup>:

- Conocer las percepciones de la comunidad sobre su territorio, que en la práctica obedecen a aspectos de tradición y formas de relacionamiento ancestral, dado que los procesos relacionados con cambio climático se evidencian igualmente en el mediano y largo plazo. Este tipo de conocimiento debería ser la base de las propuestas de adaptación
- Identificar y analizar cambios en procesos ecológicos relacionados con variabilidad y cambio climático a partir de la percepción de la comunidad (cambios en ritmos biológicos, dinámicas, épocas de nidación, número de individuos, etc.), especialmente en recursos naturales que son la base de su seguridad alimentaria, de forma que en el mediano plazo esta información contribuya a establecer medidas de adaptación para población altamente vulnerable y dependiente de los recursos naturales como las comunidades étnicas y campesinas asociadas a las áreas protegidas.
- El tema de servicios ecosistémicos es un aspecto sobre el cual se requiere más desarrollo, siendo necesario identificar y cuantificar los servicios ecosistémicos locales generados por las AP (recurso hídrico, entre otros) y evaluar los escenarios de riesgo para las comunidades locales (habitantes y usuarias), con el fin de anticipar soluciones ante posibles eventos relacionados con variabilidad y cambio climático.

<sup>18</sup> Tomado de Díaz, M. 2005c

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

#### 4.3.2.2.2. Uso y aprovechamiento económico en comunidades étnicas


Los desarrollos técnicos que orientan el uso sostenible y el aprovechamiento económico en las áreas protegidas del SPNN se encuentran en el documento de Cuadrado (2015), que avanza sobre los lineamientos temáticos buscando integrar sistemas de aprovechamiento a partir de prácticas de uso tradicionales y de bajo impacto en el ambiente garantizando los objetivos por los que fueron declarados territorios de áreas protegidas, como una forma de responder en este aspecto a las apuestas de Parques Nacionales en su Política de Participación Social en la Conservación.

El uso y aprovechamiento económico en Áreas Protegidas Traslapadas -APT- hace parte de una estrategia de manejo para la conservación de las áreas protegidas relacionadas con territorios étnicos ancestrales y busca promover, apoyar y regular iniciativas comunitarias de uso sostenible con fines de aprovechamiento económico, basados en sistemas tradicionales o en tecnologías compatibles con el ambiente que garanticen, tanto los objetivos de conservación por los que fue declarada el área protegida, como la utilización sostenible de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos del territorio que a su vez reconozca y respete los derechos fundamentales y territoriales de los grupos étnicos.

Constituye una respuesta para enfrentar situaciones de manejo en las que las especies, poblaciones o ecosistemas con potencial interés económico, frecuentemente asociados a la seguridad alimentaria y que representan la biodiversidad con los más altos niveles de presión y amenaza, son gestionadas eficazmente. De esta manera se equilibra su uso sostenible, evitando afectaciones negativas o pérdidas irreversibles de biodiversidad causadas por sistemas de uso inadecuados e insostenibles, mediante la construcción participativa de alternativas e iniciativas económicas, cuyos excedentes económicos den a las comunidades el acceso a bienes que no son proveídos por su entorno y que en suma responden con el bienestar de las comunidades locales en armonía con la conservación del patrimonio natural y cultural de la Nación (Cuadrado, J. 2015).

En esta vía, y como parte de la información y el análisis que se requiere para dimensionar los posibles requerimientos de gestión y de trabajo conjunto con la comunidad étnica, se recomienda avanzar en dos aspectos: la caracterización de uso y aprovechamiento y la evaluación mediante la aplicación de criterios de sostenibilidad. Es posible que no todas las áreas puedan avanzar en este sentido, pero se recomienda, en la medida de lo posible tratar de cubrir el tema para organizar acciones conjuntas y dimensionar el tema de uso y aprovechamiento económico.

Como primer paso para formular la iniciativa, se requiere Identificar aspectos de contexto local que expliquen y permitan entender la dinámica actual y a partir de ella proyectar una iniciativa. Si es el caso y el interés del área protegida avanzar sobre una expectativa de uso y aprovechamiento económico, estos aspectos deben desarrollarse en el contexto local del documento de plan de manejo. Así mismo, deben desarrollarse las siguientes tres fases, que hacen parte de la formulación del proyecto para aprovechamiento: diagnóstico inicial, protocolo de uso sostenible, protocolo de aprovechamiento económico y evaluación de sostenibilidad de la iniciativa.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

### ❖ Diagnóstico inicial

Permite identificar aspectos que determinarán en parte la sostenibilidad social de la iniciativa y la capacidad de respuesta comunitaria. Identificar iniciativas y su estado de madurez y desarrollo. Se requiere:

- Identificar iniciativas y productos de interés y viables que constituyan una oportunidad de emprendimiento y desarrollar ideas de negocios
- Revisar y analizar las experiencias previas en la formulación e implementación de alternativas productivas y a partir de éxitos, fracasos y oportunidades
- Identificar la población que se interesa en participar en la iniciativa, la organización para el trabajo los líderes o coordinadores comunitarios, así como el potencial de emprendimiento local.


### Protocolo de uso sostenible

Permite identificar si existe una viabilidad económica de la iniciativa asegurando la sostenibilidad económica.

- Identificar los OBJETIVOS de la iniciativa y los ALCANCES de acuerdo a los beneficios económicos que genere.
- Revisar preliminarmente el potencial de la iniciativa respecto de las limitaciones del mercado.
  - Definir los posibles volúmenes de uso y aprovechamiento (Comparación con cuotas de aprovechamiento y límites ecológicos).
  - Analizar las cinco áreas del desarrollo empresarial (mercado (competidores y demandantes), tecnología, sociocultural, legal/institucional, manejo del recurso).
    - \* Definición de viabilidad del emprendimiento.
    - \* Descarte o validación de la iniciativa.
- Mapear la cadena de valor.
  - Identificar aliados, actores de la cadena de valor y acuerdos/estrategias de relacionamiento.
  - Mapear la cadena de valor.
- Elaborar Planes de Desarrollo de Empresa (Ideas de Negocios).
  - Organización
  - Producto
  - Operación
  - Mercadeo y distribución
  - Finanzas
  - Plan operativo

### Evaluación de la sostenibilidad de la iniciativa

Permite definir si la iniciativa es sostenible en las cuatro dimensiones de análisis: social, biofísica, socioeconómica y política.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

- Aplicar los **criterios de sostenibilidad** de modo que se identifique si la iniciativa es sostenible.
- Tomar **medidas correctivas** sobre las debilidades identificadas en la evaluación.

Los criterios de sostenibilidad, definidos cuidadosamente y en el marco de discusiones de grupo de la Mesa de Uso y Aprovechamiento, son los siguientes:

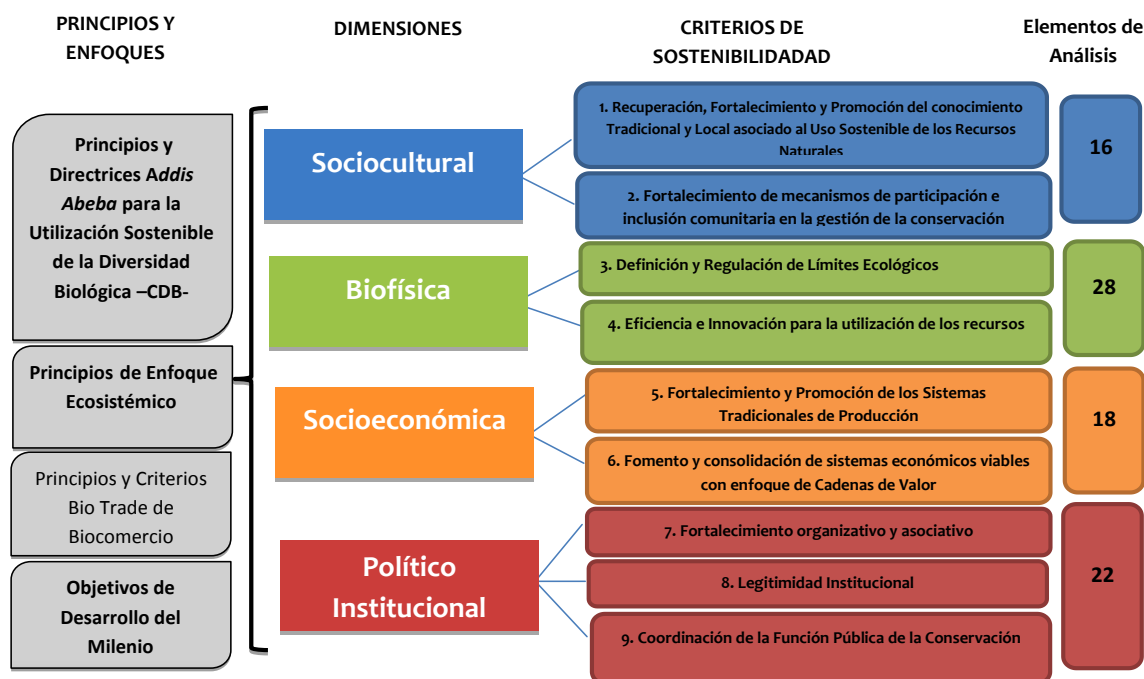



Gráfico 10. Criterios de sostenibilidad definidos para el uso y aprovechamiento económico de las áreas del SPNN de Colombia.

Fuente: Cuadrado, J. 2015

Luego de los desarrollos propuestos para la fase de diagnóstico se procederá a la fase de implementación en la cual se avanzará en la gestión de alianzas y recursos financieros para el apalancamiento del emprendimiento; el establecimiento de necesidades de capacitación, la implementación de la idea de negocios y el establecimiento de mecanismos de supervisión y seguimiento tanto de la producción. Estos aspectos harán parte del ordenamiento como medidas de manejo en la zona que contenga el sector de interés para implementar el proyecto de uso y aprovechamiento económico. Del mismo modo, en el ordenamiento se planteará la necesidad de identificar las medidas de seguimiento y retroalimentación conjuntamente con la comunidad.

Con respecto a las acciones de investigación y monitoreo con la comunidad, este instrumento permite dar la orientación correspondiente con el fin de identificar la forma y capacidad de realizar un aprovechamiento



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

sostenible, basado en estudios y análisis integrales que documenten los efectos y posibilidades de aprovechamiento respondiendo a las necesidades de conocimiento que deben suplirse. Así mismo, la vinculación de las comunidades en los procesos de investigación representa ventajas, no sólo debido a la incorporación de las comunidades a los procesos de Parques Nacionales con la generación de confianza y trabajo conjunto que ello representa, sino porque constituye una fuente de conocimiento fundamentada en la observación diaria, el detalle del conocimiento y la posibilidad de relacionar causas y efectos sobre el ecosistema de una manera integral. El monitoreo conjunto en áreas traslapadas constituye una oportunidad importante para integrar a las comunidades al trabajo del área protegida, generando apropiación y mayor entendimiento de la función y misión del área protegida.

La retroalimentación del proceso avanza hacia el hecho de que el aprovechamiento con fines económicos debe tener un desarrollo práctico que permita responder eficientemente a las realidades de gestión de las áreas protegidas traslapadas. Igualmente es necesario considerar el tema del ordenamiento ambiental para formular e implementar propuestas de aprovechamiento económico que tengan en cuenta las particularidades locales y políticas de las áreas protegidas (PNN, 2015a). Por último se requiere avanzar en las actuaciones de corresponsabilidad necesarias ante circunstancias de incumplimiento o para fortalecer el control social en relación con las prácticas desarrolladas (Díaz, M. 2015 a).


#### **4.3.2.2.3. Uso, Ocupación y Tenencia – Comunidades campesinas**

En el marco de la construcción de la política de uso, ocupación y tenencia para Parques Nacionales, se requiere avanzar en el fortalecimiento de la base diagnóstica para establecer niveles de ocupación, tipos de tenencia y usos, etc.

Se requiere caracterizar el uso, la ocupación y la tenencia, a través de los instrumentos que vaya desarrollando la entidad (ficha predial de caracterización). Realizar la tipificación de la ocupación, el desarrollo técnico, jurídico y procedimental de alternativas de solución con enfoque transicional y la construcción de escenarios de caracterización con comunidades. En cuanto a la caracterización de la tenencia, se analizan los resultados del estudio de la situación jurídica actual del área (propiedad, tenencia y ocupación), realizado mediante Convenio entre la Superintendencia de Notariado y Registro y Parques Nacionales Naturales. Entre otros aspectos establece: tipología de los predios, predios privados, predios privados en discusión, falsa tradición-ocupación, predios de la Nación y predios baldíos, predios sin matrícula, compraventas registradas luego de la creación del área.

Igualmente se establece la infraestructura administrativa localizada en predios privados y los predios adquiridos por los municipios de la jurisdicción del AP en atención del Artículo 11 de la Ley 99 de 1993, reglamentado por el Decreto 0953 de 2013.

El análisis de este aspecto debe llevar a la consideración de estrategias prácticas y posibles a implementar en los cinco años de gestión del plan de manejo. Es en este punto del documento donde se dimensiona la

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

complejidad de la problemática asociada al tema y evidencia las posibles oportunidades que existan para su gestión.


#### 4.3.2.2.4. Ecoturismo

La Resolución 531 de 2013 establece que el plan de manejo en el componente diagnóstico deberá identificar los antecedentes del ecoturismo en la respectiva área del Sistema, su dinámica local y regional, así como identificar y caracterizar los atractivos, actividades y servicios asociados al ecoturismo, identificar y priorizar los actores del ecoturismo. También deberá identificar el perfil del visitante y su nivel de satisfacción y realizar un análisis situacional que permita identificar líneas de acción prioritarias.

Si se viene implementando la guía para el desarrollo de la actividad ecoturística (Cubillos et al, 2012) es necesario hacerlo explícito, si no, dejar claro que su implementación se realizará durante los cinco años de vigencia del plan. Por otra parte, es necesario que se describa brevemente la manera como se realiza la actividad ecoturística en el área protegida empleando las siguientes preguntas:

- ¿Existen atractivos ecoturísticos en el área protegida que sean actualmente visitados?
- ¿Qué actividades y servicios ecoturísticos se ofrecen en el área? ¿Quién o quiénes los operan?
- ¿Existe planta turística, infraestructura, tecnología, entre otros aspectos que apoye la actividad ecoturístico?
- ¿Cómo es la dinámica del ingreso de visitantes (estadísticas)?
- ¿Tiene temporadas de mayor visita el área protegida? ¿Están determinadas las temporadas por algún factor natural, económico o social?
- ¿Cómo es el perfil del visitante (nacionales vs extranjeros, edad, motivo de visita, lugar de origen, tiempo de permanencia, actividades que realizan, nivel de satisfacción)? Este se conoce a partir de las encuestas de satisfacción.
- ¿Cuáles son los principales impactos positivos (sociales, económicos) y negativos (ambientales, sociales y económicos), que se han generado a partir de la actividad ecoturística?
- ¿Se han elaborado planes de ordenamiento ecoturístico? ¿Cómo ha sido su proceso de implementación?
- ¿Existen estudios de capacidad de carga? ¿Están formalizados por resolución?
- Tienen diseñado el monitoreo de impactos del ecoturismo? ¿Se ha implementado? ¿Cuáles han sido los resultados?
- ¿Cuentan con otro tipo de herramientas para el manejo del ecoturismo: reglamentación de actividades, códigos/manuales de buenas prácticas, certificaciones de sostenibilidad ambientales y de calidad de la operación ecoturística?

Se requiere mencionar en el diagnóstico los atractivos turísticos del área protegida e incluir la infraestructura existente.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

#### 4.3.2.2.5. Frontera

Si el parque se encuentra en condición de frontera, se requiere evaluar las implicaciones que tiene dicha condición en lo local, las dificultades y los logros en la gestión.


Dadas las particulares condiciones en las que se desarrolla la gestión en áreas de frontera, se requiere analizar el contexto fronterizo general de la zona a nivel económico, cultural, poblacional, aspectos político administrativos, de conservación, de gestión etc. Se busca establecer, si procede, el contexto indígena de frontera y el contexto colono de frontera. También es necesario identificar y dar alcance a aspectos sensibles en el tema de prevención, vigilancia y control, requerimiento se gestión a nivel de cancillería, etc.

#### 4.3.2.2.6. Páramos y humedales – La respuesta desde el plan de manejo

Hay una serie de temas que el Estado ha encargado a Parques Nacionales y a los que hay que dar respuesta en lo propuesto en el instrumento de planeación ya que así lo expresa taxativamente el requerimiento. Estos aspectos tienen que ver específicamente con páramos, humedales y, en algunos puntos, es necesario ser lo suficientemente explícitos en las acciones a desarrollar, tal como se presenta en la tabla:

Tabla 2: Requerimientos del hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible frente a manejo de páramos y humedales que deben quedar incluidos en el plan de manejo  
Fuente: Elaboración propia

Norma	Artículo/ numeral/inciso	Tema tratado
Resolución 0769 del 5 de agosto de 2002	Art. 3	Las autoridades ambientales (incluido explícitamente PNN) deberán realizar un estudio sobre el estado actual de los páramos de su jurisdicción. El estudio sobre el estado actual de los páramos ubicados en las áreas del SPNN será realizado por Parques Nacionales con la participación de las autoridades ambientales de la región y las comunidades asentadas en el respectivo páramo
Resolución 0769 del 5 de agosto de 2002	Art. 4	Se requiere la formulación de un plan de manejo para los páramos de la jurisdicción de cada autoridad ambiental. Para el caso de las áreas del SPNN el Plan de manejo de páramos corresponde a lo establecido en plan de manejo de áreas protegidas del SPNN.
Resolución 839 de agosto de 2003	Art.7	Establece los contenidos mínimos de los estudios del estado actual y los Planes de Manejo de los páramos (EEP y PMP). Para los fines de la elaboración del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos (EEAP) y del Plan de Manejo Ambiental de los Páramos (PMA) del área de su jurisdicción, Parques Nacionales Naturales deberá desarrollar los contenidos mínimos allí establecidos. INTRODUCCIÓN, DESCRIPCIÓN GENERAL (Localización y Delimitación General del Páramo; estimación de su extensión; aspectos políticos, administrativos y legal), MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO, CARACTERIZACIÓN BIOFÍSICA Y SOCIOECONÓMICA (Caracterización Biofísica: Geomorfología y Suelos, clima, hidrografía e hidrología; Fauna, Flora y cobertura vegetal / Caracterización Socioeconómica: aspectos socioeconómicos, Uso del suelo, Tenencia de la tierra) EVALUACIÓN, ZONIFICACIÓN Y ORDENACIÓN AMBIENTAL DE LOS PÁRAMOS
Resolución 839 de agosto de 2003	Art.7	Para el caso de las áreas del SPNN la zonificación se adelantará teniendo en cuenta el Decreto 622 de 1977, y se hará la equivalencia con las zonas o categorías incluidas en los términos de referencia de la resolución, según su pertinencia

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Resolución Minambiente 157 de Febrero de 2004	Art. 6	<i>Las autoridades ambientales competentes (dentro de las que está PNN) deberán elaborar y ejecutar Planes de Manejo ambiental para los humedales prioritarios de su jurisdicción. La norma se aplica a los humedales continentales y marino costeros. El PM debe hacer una delimitación, caracterización y zonificación para la definición de medidas de manejo. La caracterización de los humedales ubicados en las áreas del SPNN será realizada por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Caracterización. Es la determinación de las características biofísicas, ecológicas, socio-económicas y culturales de los humedales y de su dinámica espacial y funcional con el fin de definir e implementar medidas de manejo que garanticen su uso sostenible y conservación.</i>
--	--------	--

En consecuencia, en la medida en que el área esté relacionada en algún aspecto con estos requerimientos es necesario que avance en ellos en los alcances que le son solicitados. En el caso de los humedales se especifica que los estudios se deben realizar sobre los que han sido priorizados en la jurisdicción; podría asumirse que correspondería a los humedales que han sido definidos como valor objeto de conservación, y como tal, es necesario plantear acciones al respecto de estos VOC, para dar cumplimiento a esta exigencia.

### 6.3.3. Revisión de Objetivos de Conservación (razón de ser) de las áreas protegidas


Los objetivos de conservación, son propósitos realizables en el tiempo que se convierten en el norte para la gestión y manejo de un área protegida. Es decir, son aquello que se quiere alcanzar con la implementación de estrategias integrales de manejo (Jarro, 2011).

Si los objetivos de conservación se definieron en la resolución de creación del área protegida, como es el caso de los parques declarados de 2010 en adelante, se asume que para efectos del plan de manejo no es un tema que deba revisarse. Si se viera la necesidad, debe justificarse sólida y técnicamente, pues su ajuste en este caso debe hacerse por resolución del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (o quien actuó en su nombre) que fue la entidad que tuvo a cargo la declaración del AP.

En el proceso de formulación de los Planes de Manejo surtido entre 2013 y 2015 casi todas las áreas revisaron sus objetivos de conservación, entre otras cosas porque así se establecía en el primer paso de la ruta crítica planteada desde la Subdirección de Gestión y Manejo<sup>19</sup>. Sin embargo, el análisis jurídico llevó a que se le diera el debido alcance a esta revisión a partir de las anteriores consideraciones.

Si los Objetivos de Conservación no están incluidos en la resolución de declaratoria y se considera que es necesario ajustarlos en sus alcances, lenguaje o porque existe alguna inconsistencia, es posible incluir la propuesta en el documento del plan, con las debidas justificaciones. Se asume entonces que estos no serán objeto de cambio en los siguientes ciclos de plan de manejo. En este caso se recomienda hacer esta revisión luego de analizado el contexto regional y local, con el fin de dar el debido alcance a los objetivos y centrarse de, manera estratégica, sobre propósitos de conservación con impacto regional. Esta es la razón de

<sup>19</sup> Ruta para la actualización o reformulación de los planes de manejo de las áreas del SPNN, Ospina, M. 2013.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

por la cual en la ruta se encuentran luego de dichos componentes y no es un paso que deba surtir en todas las áreas protegidas.

Otra situación es la que se deriva del trabajo con las comunidades étnicas, para quienes los objetivos de conservación definidos institucionalmente pueden no representar sus intereses ni su visión del territorio. Cuando se definen de manera institucional, los objetivos no recogen adecuadamente la visión conjunta de lo que es importante del territorio compartido. Por lo tanto, uno de los primeros aspectos por desarrollar es el diálogo para encontrar puntos en común de las dos visiones, lo cual es una forma de emprender el diálogo con la comunidad.<sup>20</sup> Puede haber diferencias en la dimensión y los alcances de los objetivos de conservación dado que institucionalmente se trabaja en escalas de región, mientras que la comunidad puede centrar su interés localmente en el territorio que la sustenta. Por otra parte, el lenguaje debe ser acorde con el lenguaje de la comunidad; si lo que se pretende es avanzar en un fortalecimiento de la gobernanza y en una corresponsabilidad de la organización comunitaria local, la gestión debe iniciar desde la claridad, la sencillez y la naturalidad de la razón de ser del área protegida. Sin embargo, esta situación no se presenta en las áreas recientemente declaradas, en donde la participación activa de la comunidad en los procesos de declaratoria ha llevado a que los objetivos de conservación incluidos en la resolución ya hayan surtido los debidos espacios de discusión sobre la visión conjunta del territorio.

No obstante, si el equipo considera necesario revisar los objetivos de conservación, debería hacerlo una vez tenga suficientemente analizado el contexto regional y local, de manera que pueda dimensionar de mejor manera la redacción y alcances de los objetivos de conservación. La formulación de los objetivos de conservación la presenta Jarro (2011) quien, con algunas modificaciones, en general plantea los siguientes aspectos:


Como primer paso, dar respuesta a los siguientes interrogantes<sup>21</sup>:

- ¿Qué tipo de objetivos aplicaría al área protegida según su categoría de conservación?
- ¿Con que subsistemas (Nacional, regional y local) está relacionada el área protegida y cuáles son sus objetivos de conservación?
- ¿Qué es lo que se quiere conservar del área protegida?
- ¿Cuál es la función regional del área?
- ¿Qué ecosistemas con baja representatividad se encuentran presentes?
- ¿Qué grupos humanos, culturas, elementos o valores culturales son relevantes en el área protegida e intervienen positiva o negativamente en su conservación?

Para la priorización Jarro (2011) sugiere la construcción de una matriz que permita identificar áreas, sistemas o elementos, que respondan a más de una pregunta, lo cual dará mayor peso para su selección como objetivos de conservación del área protegida. En este mismo sentido orientar la priorización de objetivos de

<sup>20</sup> Aporte personal Camilo Erazo. Grupo de Planeación y Manejo.

<sup>21</sup> Modificados de Jarro (2011)

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

conservación para que no sólo respondan a conservar la biodiversidad, sino también al mantenimiento de bienes y servicios ambientales y sitios de importancia cultural que apuntará el logro de una gestión integral área protegida.

La redacción de los objetivos debe establecer claramente dos aspectos: ¿Qué se quiere lograr? y ¿para qué?, e iniciar con verbos en infinitivo, es decir aquellos terminados en (ar, er, ir). Adicionalmente se considerará que (Barrero, A. 2011):

- a) Sean estratégicos: que permitan el reconocimiento y la valoración del AP en contextos nacionales, regionales y locales.
- b) Medibles: Monitorerables a través de los valores objetos de conservación asociados que se establezcan.
- c) Visionarios: Inspiran una condición deseada en un escenario de largo plazo.
- d) Articuladores: si bien cada objetivo de conservación por separado evidencia un propósito específico, estos conforman un conjunto de ideas que requieren entenderse de forma complementaria e integral.
- e) Relativamente generales: Están definidos a grandes rasgos para abarcar intenciones integrales de manejo.
- f) Claros: Siendo expresados de forma sencilla que no se preste a confusiones.

Una vez redactados, es recomendable verificar si lo propuesto se encuentra dentro de los alcances, las competencias y la misión de Parques Nacionales Naturales, para evitar sobredimensionar las actuaciones de la entidad y prevenir revisiones y/o ajustes en el mediano plazo.


#### **6.3.4. Definición de Valores Objeto de Conservación**

La metodología base en detalle para la definición de VOC se encuentra en Jarro (2011), la cual tuvo algunos ajustes y retroalimentación a partir de la experiencia que generó el ciclo de aplicación 2013-2015<sup>22</sup>.

Los Valores Objeto de Conservación para Parques Nacionales son un conjunto limitado de sistemas, sus elementos y/o relaciones que se identifican y emplean como unidades de análisis para desarrollar y dar prioridad a las estrategias de manejo. Se encuentran enmarcados en los objetivos de conservación y, a través de su monitoreo y evaluación, es posible analizar la efectividad del manejo de las áreas protegidas (Jarro, 2011). Esta definición sustenta la aclaración de que los Valores Objeto de Conservación son únicos en la gestión, es decir que no hay VOC de monitoreo, VOC de plan de manejo o VOC de integridad. Esta aclaración se considera pertinente ya que durante el proceso de formulación de los Planes de Manejo se encontró esta inquietud con más frecuencia de lo esperado.

<sup>22</sup> Durante 2013 y 2014 participó y orientó la temática C.M. Herrera a partir de las discusiones del Grupo de Planeación y Manejo de la Subdirección de Gestión y Manejo.



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017


En general se ha adoptado el enfoque del uso de VOC de filtro grueso y de filtro fino, el cual plantea la conservación de comunidades, sistemas ecológicos y paisajes (filtro grueso) que permiten la conservación en su interior de pequeñas comunidades naturales (filtro fino) o elementos de biodiversidad. Este mismo concepto se trabaja en el enfoque cultural, en donde como filtro grueso se pueden identificar, por ejemplo, los conocimientos y prácticas culturales tradicionales de los pueblos étnicos relacionados con el área, y como filtro fino relacionado, el Jaibanismo y el sistema de gobierno propio y/o tradicional. De acuerdo con la información disponible y la rigurosidad de los estudios se puede llegar a definir VOC de filtro fino, aunque la generalidad es que se trabaje a nivel de VOC de filtro grueso y durante la ejecución del plan de manejo a partir del desarrollo de investigaciones y acciones de monitoreo se puedan definir VOC de filtro fino en un nuevo ciclo de formulación del plan.

Para identificar los VOC de tipo biológico en principio resulta deseable utilizar Valores Objeto de Conservación de un nivel superior en la jerarquía anterior asumiendo que su estado de conservación refleja, en alguna medida, la integridad en niveles inferiores por lo que puede resultar más práctico evaluar elementos de biodiversidad subordinados. En otros casos, ante la imposibilidad de hacer la evaluación de integridad ecológica para todas las escalas, pueden examinarse algunos atributos considerados como objetos sustitutos (proxies) de otros niveles de la biodiversidad en el área de interés siempre y cuando los representen adecuadamente (Herrera y Corrales, 2004).

En este sentido, resultan particularmente interesantes para la evaluación de la integridad ecológica de áreas protegidas los llamados grupos estructurantes (ensambles taxonómicos o ecológicos de especies que, en su conjunto, cumplen un rol funcional en el ecosistema), pues aportan información de múltiples niveles (Zambrano et al, 2011). De igual manera se pueden incluir agrupaciones de especies significativas o comunidades naturales como humedales que, por sus características ecológicas, merecen ser tratadas fuera del filtro grueso que las contiene; formaciones vegetales raras, en general basadas en la vegetación (Jarro, 2011).

Una recomendación es identificar relaciones entre VOC o “cadenas” de VOC que permitan hacer enfoques más integrales en la definición de estrategias de gestión. A escala marina y acuática, se han descrito comunidades animales (la comunidad de peces, por ejemplo) o han nombrado una comunidad por la especie animal dominante (un “garzal” o comunidad de garzas en humedales o pastizales). Para el caso de los sistemas ecológicos, puede trabajarse con zonas de vida, ecosistemas o socioecosistemas. Se pueden evaluar igualmente conceptos como especies en peligro de extinción o amenazadas, especies en riesgo, “sombrija”, endémicas, “bandera”, “clave”, etc. (Jarro, 2011).

Los valores objeto culturales pueden ser materiales, o inmateriales y pueden incluir una región, área, zona o sitio cultural, valores inmateriales, conocimiento local y prácticas sostenibles sobre la naturaleza, formas de organización social sobre las cuales se construye el manejo y la conservación de objetos naturales y culturales, espiritualidad, memoria colectiva, acontecimientos históricos y míticos, y hábitos, tradiciones y costumbres (Jarro, 2011).

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Para el caso de las áreas protegidas traslapadas con territorios indígenas se ha modificado el concepto de **VOC** y se ha avanzado en la definición conjunta de **Prioridades Integrales de Conservación** como unidades de análisis y de gestión que vinculan biodiversidad, servicios ecosistémicos y sistemas culturales de manejo, hecho que confiere legitimidad al actuar Estatal y respaldo social. Lo anterior implica un desarrollo alternativo de lo que hasta el momento se propone en materia de servicios ecosistémicos culturales<sup>23</sup>.

Este aspecto debe tomarse en cuenta para avanzar en la tarea de definir VOC culturales, que no siempre lleva a resultados satisfactorios. Una de las dificultades radica en que la forma como se conciben algunos aspectos espirituales es diferente entre la comunidad y la entidad, especialmente cuando se pretenden plasmar sobre el territorio; no son las tradicionales formas poligonales que se acostumbra a trabajar en la cartografía convencional y es necesario innovar para darle la relevancia que demandan.

#### 8.3.4.1. Criterios para selección de VOC

Algunos criterios para evaluar la selección de los Valores Objeto de Conservación son<sup>24</sup>:


Integralidad	Representatividad	Riesgo	Irremplazabilidad	Complementariedad
<ul style="list-style-type: none"> <li>Interrelaciona o articula de manera coherente los diferentes aspectos culturales con las prioridades de conservación y los servicios ecosistémicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asocia aquellos elementos de biodiversidad, que en cuanto a cuanto a riqueza, cantidad y extensión están mejor representados en el área protegida sin dejar de lado las características de los procesos culturales a los cuales se encuentran asociados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incluye niveles de biodiversidad consideradas en alguna categoría de riesgo o amenaza o que están catalogadas en esta condición a partir de un análisis regional o local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Considera niveles de la biodiversidad únicos o poco comunes y remanentes, donde la dinámica ecológica de sus componentes no dependa únicamente de los procesos del nivel de biodiversidad mejor representado en el área protegida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incluye las diferentes perspectivas de las comunidades étnicas, locales y de los equipos de PNN sobre las prioridades de conservación del territorio</li> </ul>

Gráfico 11. Criterios para evaluar la selección del Valores Objeto de Conservación en las áreas del SPNN de Colombia.  
Fuente: Modificado de Jarro (2011)

Se recomienda identificar elementos clave dentro de los OC para establecer escala, categoría, jerarquía y tipo de los VOC.

<sup>23</sup> Entrevista a Julia Miranda, Directora de Parques Nacionales Naturales de Colombia y Coordinadora de la Subred Andino-Amazónica, FAO, febrero de 2015. En: <http://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/es/c/281185/>

<sup>24</sup> Modificado de Jarro (2011) que a su vez se basó en Zambrano. 2010 y contribuciones del Área de participación social y Dirección territorial Amazonía. 2011. Aportes para la propuesta de criterios para determinar VOC.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

En cuanto al criterio de riesgo en lo que se refiere a especies, en un primer momento es necesario tener en cuenta lo incluido en libros rojos, listados CITES y demás información de categoría de riesgo. Luego, es necesario evaluar los resultados del ejercicio de análisis de riesgos que se realizará más adelante en el proceso de la formulación, análisis que fortalece igualmente el argumento en la definición del resto de VOC. Esto implica, devolverse un poco en el proceso, situación esperable en la planificación, tal cual se advirtió en el numeral de aspectos generales.


Es importante asumir que hay aspectos culturales que no necesariamente tienen que ver con comunidades étnicas, sino que desde el punto de vista campesino pueden ser igualmente importantes y estratégicos para la gestión.

En cuanto a los criterios para selección de VOC culturales, se han definido algunos que pueden orientar en su definición:

- En territorio traslapado, partir de establecer qué es lo importante para las dos autoridades.
- Plantear el VOC en relación con un elemento natural, dando relevancia a la esencial relación de la comunidad con su territorio.
- Los VOC culturales deben tener una respuesta de tipo organizativo, es decir que deben generar un fortalecimiento de la comunidad frente al mantenimiento de las condiciones naturales del territorio.
- Debe permitir establecer acuerdos de ordenamiento y regulación de uso.
- Debe llevar al fortalecimiento del conocimiento local ancestral. Se parte del supuesto de que hay un conocimiento y un relacionamiento con la base natural del territorio que ha permitido mantenerlo en buen estado de conservación.
- Deben permitir espacios de relacionamiento entre jóvenes y abuelos; y llevar al entendimiento en las dinámicas de cambio en la relación con el territorio.
- Los acuerdos generados para la gestión de los VOC deben incluir la autoridad étnica en la gestión. Los acuerdos se afinarán con el tiempo, a partir de la información que existe y la que se va generando.
- Debe permitir construir y/o fortalecer el sentido de corresponsabilidad (dos autoridades) en los territorios étnicos traslapados.

Por otra parte se ha analizado la posibilidad de avanzar en una posible tipología de los VOC culturales, para su diferenciación como filtro grueso y filtro fino. Un primer avance puede ser de la siguiente manera:

- a) De filtro grueso
  - Sitios estratégicos para aprovisionamiento de acuerdo con sistemas propios de producción y aprovechamiento
  - Sitios sagrados
  - Sitios de importancia cultural (campesina o étnica)
  - Cuencas que involucran sistemas productivos integrales

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

b) De filtro fino:


- Especies o grupos de especies objeto de uso por parte de la comunidad, sobre las cuales se plantearán acuerdos y se desarrollarán actividades de monitoreo
- Sistemas de aprovisionamiento (dimensionando este sistema, pues no todos los usos tradicionales son compatibles con los objetivos y funciones del área, y las prácticas tradicionales pueden ya no ser eficientes dado el crecimiento poblacional de la comunidad; o puede haber cambio en los intereses de la generación a cargo, que lleven a la práctica actividades impactantes sobre el territorio. Caso contrario es cuando se establece que efectivamente la práctica es compatible con el mantenimiento de las condiciones naturales del área y es necesario fortalecer su práctica , por ejemplo, chagras y conucos)

#### 8.3.4.2. Criterios para priorización de los VOC

Es probable que en la identificación de VOC se produzca una larga lista de elementos que el parque considera debieran ser reconocidos con base en las características previamente expuestas. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que como elementos de gestión se requiere evidenciar acciones sobre los VOC dentro de los cinco años de ejecución del plan de manejo. Por tanto el equipo debe ser lo suficientemente estratégico para definir aquellos VOC sobre los cuales realmente se va a avanzar en la gestión y, a través de ellos, en el cumplimiento de los objetivos de conservación del área protegida.

Como criterios para priorizar los VOC a gestionar durante la vigencia del plan de manejo se pueden considerar:

- a) Disponibilidad de información: Resultados de investigación, monitoreo, conocimiento local, bibliografía, todo lo que aporte en información sobre el VOC. Dado que deben ser monitoreados se recomienda que los VOC priorizados tengan una buena línea base. Sin embargo, si hay algún elemento de particular atención que no tenga línea base pero que se pueda desarrollar durante el primer año o los dos primeros años de ejecución del plan, e incorporar en el monitoreo durante los últimos tres años, puede considerarse su inclusión como VOC. No olvidar entonces incluir este elemento en el portafolio de investigaciones, durante el tiempo que dure la elaboración de línea base.
- b) Nivel de dificultad y factibilidad del monitoreo del VOC: Los VOC deben contar con mecanismos de seguimiento y/o monitoreo ya que son los que nos establecen el estado de integridad ecológica y nos permiten saber el efecto de las acciones de manejo sobre el territorio y la conservación del área. Se requiere considerar no solo la información disponible sino la factibilidad de levantamiento de información por las condiciones propias del VOC (Ubicación, facilidad de avistamiento, número de variables para levantar información sobre el elemento, facilidad de trabajo por condiciones de orden público, niveles de confianza con la comunidad para monitoreo conjunto, etc).

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

- c) Facilidad para el desarrollo de estrategias de manejo que contribuyan al logro del (o los) Objetivo (s) de Conservación asociado (s) y a enfrentar las situaciones de manejo priorizadas. Retomando a Jarro (2011) es importante tener en cuenta aquellos objetos que pueden permitir un mejor manejo del área si se empieza a hacer gestión alrededor de ellos por ejemplo para la formulación de alternativas productivas sostenibles, investigación intercultural, turismo sostenible, generación de corredores de conservación, generación de estrategia regionales y supra-regionales de conservación, etc.
- d) Un criterio adicional consiste en seleccionar, de la lista de Valores Objeto de Conservación candidatos, aquellos cuya utilización productiva, mitológica, recreativa o de cualquier otra índole, sea importante para actores sociales directamente relacionados con el área protegida. La inclusión de este criterio secundario hace un reconocimiento explícito de la relevancia de algunos atributos de la biodiversidad para la configuración del entorno social, económico y cultural de actores estratégicos para las áreas protegidas (Zambrano et al, 2011).
- e) VOC de sistema: Priorizar como VOC del área protegida aquellos que han sido definidos por la Dirección Territorial como VOC regional, y por el nivel central como VOC de sistema, con el fin de aportar a la gestión integral de la institución.


Al finalizar los cinco años de ejecución del plan no puede haber VOC sin ningún tipo de gestión. Si esto sucede quiere decir que no hubo un buen ejercicio de priorización.

Por lo que se recomienda evaluar en los VOC priorizados los siguientes aspectos:

- Relacionar con objetivos de conservación: Un VOC puede contribuir en la gestión de uno o más Objetivos de Conservación.
- Revisar relevancia para el manejo / utilidad en la toma de decisiones. ¿Es un elemento o conjunto de elementos que permite actuar directamente sobre las presiones? ¿Es atractivo para la búsqueda de recursos económicos? ¿Las acciones de manejo sobre este VOC influyen directamente en el mantenimiento/recuperación de la integridad ecológica del área?
- Se requiere evaluar y dar alcance a la gestión del VOC en cinco años (temporalidad del plan de manejo) ¿Qué se espera con este VOC a cinco años? Esto guiará los acuerdos y dará alcance igualmente a los planteamientos para seguimiento y monitoreo.

#### 8.3.4.3. Monitoreo de los VOC culturales

- El monitoreo se diseñará y se ejecutará de manera conjunta con la comunidad
- Los acuerdos, en los que vayan incluidos los VOC y las pautas para su gestión, serán evaluados a cinco años (temporalidad del plan de manejo) y se establecerán indicadores que puedan ser evaluados en esta misma temporalidad.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

- En sitios sagrados el monitoreo se hará únicamente sobre presiones externas y en las formas y los tiempos que plantee la comunidad.
- Las estrategias de gestión que se planteen a partir de los VOC deben ser concertadas y ejecutadas con la comunidad.

### 6.3.5. Integridad

El tema de integridad fue trabajado por Zambrano et al (2011), como un aspecto que proporciona indicios acerca del efecto que están generando las presiones sobre los Valores Objeto de Conservación, al informar sobre su estado. Permite interpretar la caracterización, la cuantificación y la configuración espacial de las alteraciones y tensiones sobre los valores objetos de conservación. De igual manera, el análisis de integridad requiere la incorporación permanente de nueva información y conocimiento sobre los objetos de conservación y su estado y por lo tanto debe estar completamente articulado con los programas y proyectos de investigación que se desarrollen en las áreas protegidas.

La metodología de Zambrano et al (2011) propone como un primer paso la conformación de un grupo de expertos que apoye el análisis de la integridad ecológica, condición que en la medida de lo posible han asumido las áreas, aun cuando hay aprendizajes al respecto de los procedimientos para que los análisis se enfoquen de manera integral sobre la gestión del área y no se *sesguen* los análisis de acuerdo a los intereses técnicos particulares de los expertos convocados. El siguiente paso planea la definición de los VOC, aspecto que ya se ha tratado como un aspecto independiente en este documento.


#### 6.3.5.1. Definición de atributos ecológicos clave

Propone en un primer paso la definición de atributos ecológicos clave, y define una serie de atributos para el análisis de integridad. Para los niveles de paisajes y ecosistemas los atributos genéricos definidos son:

- Heterogeneidad: complejidad de los arreglos espaciales en términos de su riqueza y dominancia.
- Configuración espacial: Forma como se disponen en un área las unidades espaciales de análisis.
- Continuidad: las conexiones físicas existentes entre unidades espaciales similares o complementarias.
- Procesos Ecológicos: Interacciones ecológicas, determinantes de la permanencia, temporal y espacial y de la funcionalidad de un elemento estructurante de un ecosistema.
- Productividad: Tasa de producción de materia orgánica por una comunidad o por uno de sus componentes, en una unidad de tiempo determinada.
- Flujos de Materia: Dinámica de los ciclos biogeoquímicos que caracterizan los compuestos inorgánicos de la materia viva en un ecosistema (agua, carbono, nitrógeno, fósforo, etc.).

A nivel de poblaciones propone los atributos de:



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

- Tamaño poblacional: número de individuos de una población. En algunos casos la biomasa representada por una población puede ser un atributo sustituto del número de individuos.
- Distribución espacial poblacional: posición relativa los individuos de una población en un área dada.
- Disponibilidad de recursos: Oferta de los elementos críticos que podrían definir la presencia de un taxón en un área o sector determinado.
- Estructura demográfica: Proporciones relativas de distintas clases de individuos en una población.
- Dinámica poblacional: Comportamiento en el tiempo de los procesos que estructuran y mantienen una población.
- Salud de la población: Condición fitosanitaria o médico veterinaria de los individuos de una población.


#### **6.3.5.2. Establecimiento de una línea de referencia de información o un rango aceptable de variación para cada atributo medido**

Propone establecer, en un siguiente paso, una línea de referencia de información o un rango aceptable de variación para cada atributo medido, la cual está ligada estrechamente con la selección y construcción de indicadores. La propuesta metodológica recomienda los indicadores para analizar integridad ecológica en áreas del SPNN, según su pertinencia para ecosistemas, paisajes o poblaciones, y de acuerdo a la mayor correspondencia con los atributos ecológicos clave y su posibilidad de aplicación inmediata. La selección de indicadores respondió a filtros como pertinencia, credibilidad, claridad, utilidad comparativa y factibilidad. Así mismo, para cada uno de los indicadores cuya aplicación es más probable incluye una hoja metodológica que resume su alcance, su propósito y los requisitos técnicos para su aplicación. Incluye también rangos de referencia para su consideración como deseable o no deseable. Los indicadores son:

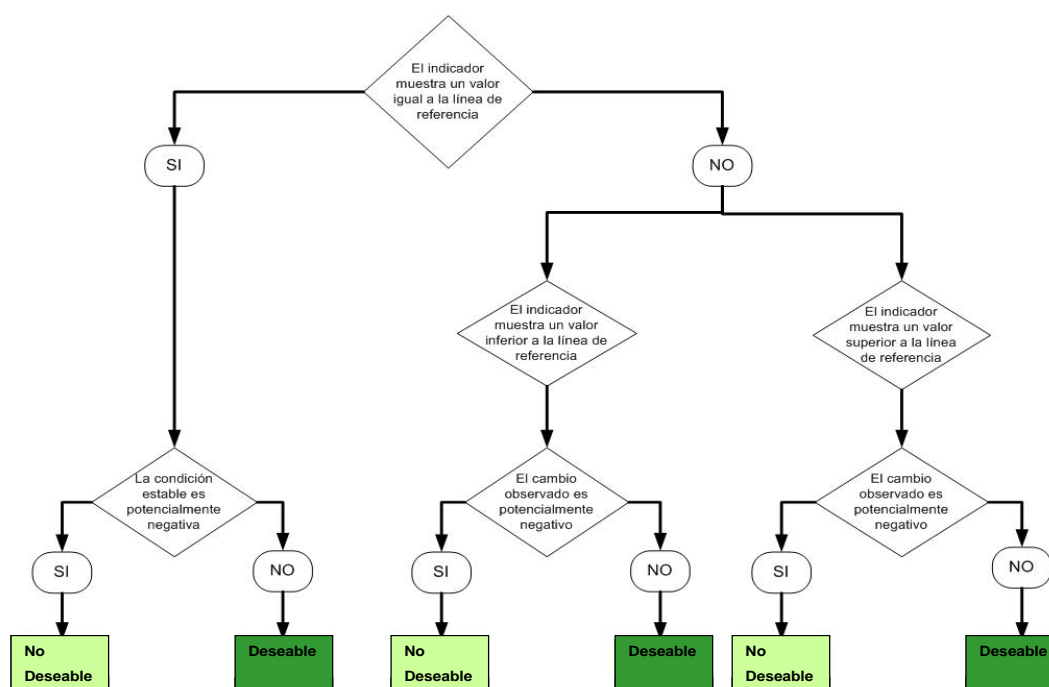
1. Variación del número de unidades espaciales.
2. Variación de la extensión de unidades espaciales.
3. Variación en la proporción de unidades espaciales.
4. Variación porcentual del tamaño de fragmento mayor.
5. Variación del número de fragmentos.
6. Variación de áreas transformadas.
7. Variación de área núcleo.
8. Variación conectividad.
9. Variación continuidad longitudinal.
10. Variación continuidad altitudinal.

#### **6.3.5.3. Evaluación del estado actual de los atributos ecológicos clave**

El paso siguiente es la evaluación del estado actual de los atributos ecológicos clave de cada valor objeto de conservación mediante la aplicación de los indicadores, lo cual permite tener una idea del estado de cada

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017


valor objeto de conservación. En ausencia de rangos de variación precisos para atributos ecológicos claves, la lectura de los indicadores puede interpretarse utilizando un árbol de decisiones con la línea de referencia establecida en el paso anterior a partir de información histórica, de evaluaciones específicas, o haciendo inferencias cautelosas basadas en información secundaria.



**Figura 4.** Árbol de decisiones para calificar el estado de los Valores Objeto de Conservación  
Fuente: Zambrano et al, 2011

La calificación de *estado* al utilizar el árbol de decisiones establece si el valor objeto de conservación es *deseable* cuando el valor observado del indicador (sea éste igual, mayor o menor a la línea de referencia) no implica riesgo para la persistencia del valor objeto de conservación o de otros elementos de la biodiversidad asociados a éste; o *no deseable*, si el valor observado de un indicador es igual, aumenta o disminuye con respecto a la línea de referencia y se considera que esta condición implica riesgo para la persistencia del valor objeto de conservación o la de otros elementos de biodiversidad asociados a éste.

Este sistema de calificación tiene un grado considerable de incertidumbre dada la inexactitud de la línea de referencia en ausencia de información primaria sobre los Valores Objeto de Conservación en las áreas protegidas. Por esta razón, además de hacer la calificación de los resultados es importante describir las razones que conducen a ella y la inferencia respecto a la condición de los atributos ecológicos clave evaluados.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

La metodología homóloga las situaciones definidas por el árbol de decisiones con las categorías propuestas por Parrish *et al.* (2003) que asignan una calificación numérica a cada valor objeto de conservación contemplado en la evaluación de integridad ecológica y definen para cada categoría de dicha calificación una interpretación del estado de conservación. De esta forma, aquellos estados de los Valores Objeto de Conservación que resultan catalogados como *Deseables* en el árbol de decisiones, tendrán un valor equivalente a la calificación *Muy Alto*. De otra parte, las situaciones catalogadas como “No Deseables” tendrán el valor correspondiente a la calificación *Bajo*.

Tabla 3: Calificación del estado según valores asignados a cada indicador (adaptado de Parrish et al, 2003)  
Fuente: Zambrano et al, 2011


Calificación	Valor	Descripción
Muy Alto	4	El indicador se encuentra en un estado ecológicamente deseable y por lo tanto es recomendable continuar las acciones de manejo para su mantenimiento.
Alto	3.5	El indicador se encuentra en un estado ecológicamente deseable, pero se requiere mejorar las acciones de manejo para su mantenimiento.
Medio	2.5	El indicador se encuentra en un estado no deseable y requiere de mejores y mayores acciones de manejo para su mantenimiento. Si no se da seguimiento, hay riesgo de perder el objeto de conservación.
Bajo	1.0	Si se permite que el indicador se mantenga en esta categoría a largo plazo, la restauración o prevención de desaparición del objeto de conservación serán prácticamente imposibles (Ej., complicado, costoso y con poca certeza de revertir el proceso de alteración).

#### 6.3.5.4. Valoración de integridad ecológica

El tema de la valoración de integridad ecológica, como paso siguiente se obtiene a partir de un descriptor numérico que consiste en el promedio simple de las calificaciones de los Valores Objeto de Conservación evaluados desde bajo (1) a muy alto (4) en el sistema de Parrish *et al.* (2003).

Este promedio simple de las calificaciones de los Valores Objeto de Conservación evaluados, equivale a un índice de integridad ecológica que puede ser interpretado de acuerdo con la escala numérica definida por The Nature Conservancy (TNC, 2000) para viabilidad y conservación.

Tabla 4: Calificación de integridad del área protegida según el promedio simple del estado de conservación de los Valores Objeto de Conservación evaluados con los indicadores (Modificado de Herrera & Corrales 2004).

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017


Fuente: Zambrano et al, 2011

Rango	Valor indicador	Descripción
$\geq 3.75$	5	La integridad ecológica del área protegida se encuentra en un estado deseable y se recomienda mantener el tipo de manejo que se ha llevado a cabo en los últimos años.
3.0 – 3.74	4	La integridad ecológica del área protegida se encuentra en un estado deseable, pero es preciso mejorar los esquemas de manejo para evitar que algunos Valores Objeto de Conservación se mantengan en alto riesgo.
1.75 – 2.99	3	La integridad ecológica del área protegida se encuentra en un estado no deseable y requiere intervención humana para su mejoramiento. Si no se hacen intervenciones urgentes, la persistencia de los objetos de conservación está en alto riesgo.
$< 1.75$	2	Si se permite que la integridad ecológica se mantenga en esta categoría, la restauración o prevención de desaparición de los objetos de conservación será prácticamente imposible (Ej., complicada, costosa y con poca certeza para revertir el proceso de alteración).
0	1	La evaluación no se ha realizado.

Puesto que este índice de integridad ecológica implica la valoración conjunta de los resultados obtenidos para los Valores Objeto de Conservación evaluados, los cuales corresponden a distintos niveles jerárquicos de la biodiversidad (poblaciones o ecosistemas), debe estar acompañado de una interpretación que oriente a los administradores de áreas protegidas o a los tomadores de decisiones respecto al origen y alcance del índice propuesto.

Esta interpretación debe dar prioridad a la consideración de cuatro factores:

1. La pertinencia de los Valores Objeto de Conservación empleados para medir integridad ecológica, en relación con los criterios primarios y secundarios propuestos y que implica saber hasta qué punto se utilizaron los mejores Valores Objeto de Conservación.
2. La pertinencia de los indicadores utilizados, el grado de confiabilidad de la información obtenida y la precisión de la línea de referencia utilizada. El grado de confiabilidad se refiere a la coherencia entre los datos históricos y recientes y a la validez de los métodos de análisis de la información desde el punto de vista de esquemas legítimos del saber tradicional, entre otros factores.
3. El grado de participación de expertos en la evaluación de integridad, asumiendo que cuando se logra una amplia participación, la información sobre la cual se basa la evaluación de integridad es más acertada.
4. Las acciones de manejo que se consideran necesarias para corregir o mantener la situación que refleja el análisis de integridad, detallando con ello el complemento y utilidad que tiene este resultado para el

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

manejo y administración del área protegida. Esta parte de la descripción deberá estar asociada al plan de manejo y plan estratégico del área protegida.

Los resultados obtenidos deben verse como una hipótesis sobre el estado de conservación de cada valor objeto de conservación en particular y de la integridad ecológica del área protegida y por lo tanto debería hacerse una validación empírica de los mismos. Solamente la consolidación de una línea de referencia precisa y la utilización de los Valores Objeto de Conservación adecuados, atributos ecológicos clave e indicadores confiables, permitirán poner a prueba esta hipótesis.

#### 6.3.5.5. Retroalimentación

El alcance que se ha dado al tema en desarrollo de los Planes de Manejo entre 2013 y 2015 ha sido el *análisis de estado*, como una forma de avanzar en el tema de integridad ecológica a VOC, ya que normalmente solo se dispone de información de cobertura de la tierra en tres temporalidades. En general en el tema de filtro grueso (coberturas) se considera una debilidad el hecho de no tener insumos cartográficos comparables para el análisis del área protegida y el de su contexto regional. Los avances técnicos cartográficos de la entidad no se corresponden con avances de otras entidades del orden nacional y se encuentran disponibles únicamente para el polígono del área protegida, cuando lo ideal sería hacer el análisis incluyendo el contexto geográfico en el que se encuentra inmersa el área.


Por otra parte, los análisis de integridad han encontrado serias dificultades a la hora de compatibilizar la información de coberturas Corine Land Cover con los VOC, que en muchos casos se encuentran definidos como ecosistemas. Así mismo, hay dificultades para compatibilizar los análisis que tiene la entidad dentro del polígono del área protegida, con análisis regionales disponibles de otras fuentes; esto limita la perspectiva de la integridad del territorio.

Hay parques que han avanzado sobre el trabajo de integridad de filtro fino, ya que disponen de un acompañamiento académico riguroso y se soportan en estudios de largo alcance, se recomienda evaluar estos casos para la retroalimentación de la metodología.

Hay un aspecto por revisar en la metodología en lo que tiene que ver con los rangos aceptables de variación de los indicadores, ya que taxativamente se establecen variaciones  $< 0\%$  o  $> 0\%$  y se califica como deseable o no deseable, en correspondencia con el aspecto tratado. Sin embargo, estas variaciones pueden estar relacionadas con las dinámicas de ocupación del territorio étnico, en especial las áreas empleadas por las comunidades indígenas para cultivos itinerantes, lo cual requiere mayores variables, condiciones y análisis para establecer el nivel de integridad del área protegida.

Se recomienda desde el análisis de integridad mejorar el nivel en el análisis de *estado* que ayude a definir el tipo de restauración, así como avanzar en los aspectos para la restauración en ecosistemas marinos.

El tema de integridad viene siendo estudiado en el marco de la revisión del instrumento de efectividad del manejo, dado que en este momento es la herramienta que permite en el largo plazo, establecer el estado y

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

nivel de transformación de los objetos y valores de conservación. En este contexto se pretende incluir la metodología para el análisis de los servicios ecosistémicos, como uno de los aspectos estratégicos a desarrollar para mayor argumentación en la toma de decisiones y como soporte técnico de gestión del área protegida.

Por último, se identifica que el análisis de integridad debe tener otros enfoques, en los que se incluyan los sistemas productivos de las comunidades étnicas, así como los valores culturales y los servicios ecosistémicos

#### **6.3.6. Respuesta institucional y social a los requerimientos de administración y manejo del área protegida durante la implementación del plan de manejo en vigencia**

La respuesta institucional y social se refiere a un texto en donde se haga referencia de manera breve y concisa, por una parte a los resultados del análisis de efectividad aplicadas hasta la fecha y en las temporalidades disponibles (corto, mediano y largo plazo) como una forma de capitalizar la autoevaluación en la gestión frente a los diferentes desafíos a los que se ha visto enfrentada el área. Como parte de las variables evaluadas en el análisis de efectividad se incluye la respuesta social, es decir los avances en acuerdos de coordinación, alianzas estratégicas, acuerdos de uso y manejo, etc. en los diferentes espacios de participación y trabajo conjunto.

Incluir en la revisión del plan de manejo las consideraciones que resulten de la evaluación de efectividad se considera una fortaleza en términos de planeación. Una fortaleza aún mayor la constituye el hecho de que la herramienta de efectividad tiene una evaluación de mediano plazo a los tres años que permite una retroalimentación y ajuste de la gestión durante el tiempo de vigencia del plan.

La retroalimentación de los resultados de la aplicación de la herramienta es fundamental para los análisis y la argumentación de las situaciones priorizadas de manejo ya que permite identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que enfrenta el área y las acciones que desde allí se han planteado para un manejo efectivo.

El propósito de este capítulo en el documento de plan de manejo es retroalimentar el proceso de planeación, capitalizando los resultados del AEMAPSS, herramienta diseñada desde una perspectiva crítica que pretende, a partir de un ejercicio documentado de autorreflexión, comprender el contexto actual del manejo y orientarlo hacia escenarios deseados, fundamentada en la noción del *manejo efectivo*, entendido como aquel que se acerca al logro de los objetivos de conservación mediante un proceso legitimado socialmente. Un principio fundamental que sustenta la efectividad del manejo se relaciona con la aplicación del concepto de *manejo adaptativo* a los procesos de administración y manejo de las áreas protegidas. En este contexto, el manejo adaptativo involucra la integración del diseño, implementación y monitoreo de los procesos para proporcionar un marco de trabajo que sirva para comprobar supuestos, adaptabilidad y aprendizaje (Barrero, A. 2015).





## GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN

Código: AMSPNN\_IN\_19

Versión: 1

Vigente desde  
dd/mm/aaaa: 17/10/2017

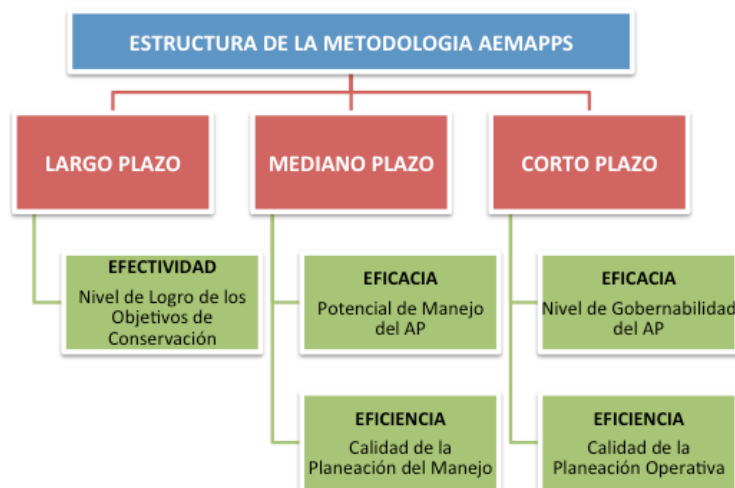



Gráfico 12. Estructura de la herramienta de análisis de efectividad AEMAPSS  
Fuente: Barrero A., 2015

El corto plazo responde a índices de eficacia y el mediano plazo a índices de eficiencia; en el largo plazo se analiza directamente la *efectividad*. La *eficacia* se refiere al logro de cambios reales en las situaciones de manejo (en caso de que se pretenda cambiar) o a su fortalecimiento (en caso de que sea una situación positiva y/o de oportunidad) y al logro de los objetivos de conservación definidos para el área protegida teniendo en cuenta el horizonte de planeación establecido. Por su parte, la *eficiencia* comprende la calidad de los procesos de manejo de las áreas protegidas en términos del soporte administrativo, operativo y técnico necesarios para el desarrollo de la gestión. Los dos aspectos se analizan a través de indicadores y variables con cinco niveles situacionales donde 1 es la situación menos favorable y 5 es la más favorable. Todas las variables son analizadas por las áreas protegidas en lo posible con una serie de insumos que sirven como medios de verificación, en caso de no contar con dichos insumos se recurre a la experticia y experiencia que los equipos de las áreas tienen en campo (Barrero, A. 2011).

La retroalimentación en este capítulo sugiere plantear la necesidad de respuesta más fuerte que en las demás instituciones con competencia en el territorio. Igualmente, que en el plan de acción quede más visible la participación de los tres niveles, e incluir en el análisis de respuesta la mirada institucional y el apoyo que se presta desde los diferentes niveles y dependencias.

### 6.3.7. Riesgos

El análisis de riesgos, que parte de la identificación, caracterización y calificación de las presiones a las que está expuesta el área protegida que, junto con una evaluación de la vulnerabilidad de los Valores Objeto de

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Conservación, permite concretar escenarios de riesgo. La metodología utilizada evalúa de manera combinada presiones de tipo antrópico y presiones de tipo natural (incluyendo variabilidad climática). La vulnerabilidad de los VOC, entre tanto, depende de la información técnica disponible, aun cuando se ha considerado igualmente la percepción del equipo y su experiencia de largos años en el área. Se definen entonces escenarios de riesgo leve, moderado o crítico.

La metodología para el análisis de riesgos se describe en detalle en el documento *Análisis de Riesgo a Valores Objeto de Conservación* (Eraso, O. et. al., 2014), que básicamente abarca 5 fases:




Gráfico 13. Etapas para la aplicación de la metodología de riesgos en las áreas del SPNN de Colombia  
Fuente: Esquematizado de Eraso, O. et al, 2014

#### 6.3.7.1. Identificación de amenazas en el modelo causa-presión-efecto

La metodología inicia con la identificación de las presiones presentes en el área protegida, los ejercicios se desarrollan con el conocimiento que tienen los equipos de los parques o con información soportada por investigaciones científicas. En los casos donde participa la comunidad muchas veces se inicia identificando los efectos y luego la presión que lo produce.

De acuerdo con los conceptos anteriores y con el objetivo de homologar términos y ayudar a sistematizar el proceso, la Tabla 2 lista un amplio espectro de posibles causas, presiones y efectos que pueden incidir en las áreas protegidas. Este listado se ha venido construyendo con el aporte de las distintas líneas temáticas del GPM de PNNC y el apoyo de WWF, específicamente con lo relacionado a Cambio Climático. Los efectos se han establecido con base en la revisión de diferentes publicaciones nacionales e internacionales.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

La metodología planteada permite abordar las amenazas cuyo origen puede ser antrópico, natural, socio-natural o climático.

### 6.3.7.2. Caracterización de Presiones

Es necesario realizar la caracterización a todas las presiones identificadas en el área protegida y luego identificar las presiones que afectan a cada valor objeto de conservación definido, para esto se proponen unas preguntas que orientan la caracterización. Para caracterizar las presiones derivadas de aspectos naturales y climáticos no necesariamente aplican todas las preguntas, así que el equipo del parque y los expertos locales pueden describir con mayor precisión cada presión.

Tabla 5: Caracterización de presiones. Análisis de riesgos, áreas protegidas del SPNN de Colombia  
Fuente: Eraso, O. et al., 2014.

PREGUNTAS ORIENTADORAS			
Presión Antrópica	Presión Natural	Presión Climática	
¿Qué causa la presión?	¿Qué causa o dónde se origina la presión?	¿Qué efectos produce la presión?	
¿Qué actor genera la presión?	¿Qué efectos produce la presión?	¿Dónde y cómo se desarrolla la presión?	
¿Qué efectos produce la presión?	¿Cómo se desarrolla la presión?	¿Qué acciones se deben implementar para adaptarse?	
¿Desde cuándo se registró la presión?	¿Qué acciones se deben implementar para mitigar?	¿Con qué frecuencia se presenta la presión?	
¿Dónde y cómo se desarrolla la presión?	¿Con qué frecuencia se presenta la presión?	¿Qué amenazas tiene asociadas?	
¿Cuál es su extensión o cantidad?	¿Qué amenazas tiene asociadas?		
¿Con quién contamos para la coordinación?	¿Con quién contamos para la coordinación?		

VOCs	DESCRIPCIÓN DE LAS PRESIONES		
	PRESION 1	PRESION 2	PRESION 3
VOC 1			
VOC 2			
VOC 3			

### 6.3.7.3. Calificación de presiones

En el modelo de planificación los objetivos, los Valores Objeto de Conservación, las prioridades de manejo, las amenazas, vulnerabilidades, riesgo hacen parte integral del componente diagnóstico del plan de manejo y se plantea que las presiones sobre un área protegida pueden realizarse valorándolas cuantitativamente en razón de su intensidad, extensión y persistencia.

Para la evaluación de la extensión es importante tener como referencia los mapas de cobertura disponibles y la información que tienen las áreas protegidas ya que muchas de ellas cuentan con una línea base importante de información. Para el análisis de persistencia también son un referente los análisis multitemporales disponibles.


	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017


Tabla 6: Calificación de presiones antrópicas, naturales y climáticas. Análisis de riesgos, áreas protegidas del SPNN de Colombia  
Fuente: Eraso, O. et al., 2014.

CARACTERIZACIÓN CUALITATIVA			VALOR OBJETO DE CONSERVACIÓN		
	DESCRIPCIÓN	CALIFICACIÓN	Presión 1	Presión 2	Presión 3
<b>INTENSIDAD:</b> Define el grado de incidencia de la acción sobre el bien de protección.	Afectación mínima	1	1	3	1
	Afectación moderada	3			
	Afectación alta	5			
<b>EXTENSIÓN:</b> Se refiere al área de influencia del impacto en relación con el entorno.	Cuando la afectación del VOC está entre 0 y 5%	1	1	3	5
	Cuando la afectación del VOC es > 5% y 20%	3			
	Cuando la afectación del VOC es > 20% y 100%	5			
<b>PERSISTENCIA:</b> Se refiere al tiempo que permanecería el efecto de la presión sobre el valor objeto de conservación.	Si la duración del efecto es inferior a seis (6) meses.	1	1	3	5
	Cuando la afectación no es permanente en el tiempo, se establece un plazo temporal de manifestación entre seis (6) meses y cinco (5) años.	3			
	Cuando el efecto supone una alteración, indefinida en el tiempo, de los bienes de protección o cuando la alteración es superior a 5 años.	5			
Sumatoria			3	9	11
Importancia			Leve	Moderado	crítico

Una vez valorados los atributos, se procede a determinar la importancia de la afectación como medida cualitativa del impacto. La calificación de la importancia está dada por la ecuación: Importancia: I= Intensidad + Extensión + Persistencia, de acuerdo a la tabla:

Tabla 7: Calificación de la importancia de la afectación. Análisis de riesgos, áreas protegidas del SPNN de Colombia  
Fuente: Eraso, O. et al., 2014.

ATRIBUTO	DESCRIPCIÓN	CALIFICACIÓN	RANGO
IMPORTANCIA (I)	Medida cualitativa del impacto a partir de la calificación de cada uno de sus atributos.	Leve	Leve <= 3
		Moderada	Moderado > 3 y 9
		Crítica	Crítico > 9 y 15

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

#### 6.3.7.4. Análisis de vulnerabilidad


A la fecha no conocemos suficientemente la mayoría de vínculos entre variables climáticas y las dinámicas ecosistémicas de diversos paisajes. Tampoco se conocen los efectos de los otros estresores, como aquellos relacionados con el uso de la tierra, que han reducido la Resiliencia de muchos ecosistemas naturales (Comer et al, 2012). De tal forma el ejercicio de análisis de vulnerabilidad que involucra la posible relación entre los impactos generados por clima y demás estresores en sistemas o elementos bióticos, por ahora debe plantearse como un ejercicio descriptivo.

Dada la disponibilidad y la escala de información con la que se dispone en el SPNNC en lo referente a la integridad ecológica; a los posibles efectos de todas las presiones y a la pertinencia en la actualización de los Planes de Manejo, los elementos conceptuales y metodológicos que aquí se describen se hacen a nivel de filtro grueso, es decir aquellos VOCs que involucran ecosistemas y paisajes. Ello no descarta la posibilidad de realizar algunos pilotos en donde se disponga de algún grado de información que permita realizar el análisis de nivel de filtro fino, esto es: especies y hábitats.

Es claro que el grado de vulnerabilidad de un ecosistema debe incluir indicadores que posibiliten conocer la sostenibilidad de sus procesos ecológicos a través de la integridad de sus grupos funcionales y que las estrategias de manejo deben procurar reducir las presiones sobre dichos grupos funcionales para garantizar un estado deseable del ecosistema VOC. Sin embargo, el relacionamiento de poblaciones de fauna y flora, y de los procesos ecosistémicos de los VOC de filtro grueso con variables climáticas aún es desconocido, más si se ha avanzado en los análisis espaciotemporales que dan cuenta de atributos como la continuidad, configuración espacial y heterogeneidad, sobre los cuales el documento propone y describe los indicadores de *estado* descritos en para el componente de integridad, como indicadores de vulnerabilidad. Esta batería de indicadores será evaluada en función de la misma escala de valoración que se emplea para el análisis de estado. Su interpretación en términos de vulnerabilidad se lleva a cabo en sentido inverso a la valoración de integridad; esto es, un ecosistema más vulnerable será aquel que muestre una menor integridad y aquel que muestre una mayor integridad será menos vulnerable. Por último, el nivel de vulnerabilidad será dado en términos de Crítica, Moderada o Leve, según el equipo lo considere.

#### 6.3.7.5. Nivel y escenario de riesgo

A partir de la caracterización de las amenazas y la descripción de la vulnerabilidad de cada VOC se podrá construir un escenario de riesgo. Cada escenario es una descripción breve y coherente donde se proyectan las situaciones en las que los riesgos sobre los VOC se materializan provocando unas condiciones de afectación que alteran o impiden el propósito de conservación.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

En este ejercicio de percepción y proyección del riesgo, las experiencias son una fuente importante de información, para lo cual resulta muy útil analizar los antecedentes históricos de las amenazas que han afectado a otras áreas protegidas.

Finalmente, para determinar el nivel de riesgo, se propone usar el método de lógica difusa a partir de la siguiente tabla, que procura una calificación estricta a partir de lo crítico que es para un área protegida tener en riesgo sus VOC.

Tabla 8: Definición del nivel de riesgo. Análisis de riesgos, áreas protegidas del SPNN de Colombia  
Fuente: Eraso, O. et al., 2014.

PRESION	VULNERABILIDAD	CALIFICACION
leve	leve	leve
moderado	leve	moderado
critico	leve	critico
leve	moderado	moderado
moderado	moderado	critico
critico	moderado	critico
leve	critico	critico
moderado	critico	critico

#### 6.3.7.6. Recomendaciones para el análisis de riesgo a partir de los espacios de retroalimentación


La retroalimentación de la metodología establece que al integrar los aspectos antrópicos, naturales y el cambio climático, se avanza en análisis integrales sobre las presiones. En otro sentido, se identifica que dado que la metodología se desarrolla a partir del análisis a los VOC, en algunos casos es necesario hacer una diferenciación por sector, dado que el nivel de exposición del VOC a determinada presión puede variar entre un sector y otro.

En algunas áreas se utilizó el conocimiento del equipo para establecer una vulnerabilidad descriptiva, lo cual es válido siempre y cuando se deje claramente establecido que es desde la percepción del equipo.

Durante el proceso de formulación del instrumento entre 2013 y 2015 en algunas áreas el análisis de riesgo incluyó la zona adyacente. La experiencia mostró que es importante incluir este aspecto dentro de la metodología para que el análisis de riesgo sea mucho más integral sobre el territorio e, igualmente hacer el análisis a nivel de VOC, para establecer si son las mismas presiones o eventos de exposición. Esto contribuye, por una parte, para dimensionar de mejor manera los niveles de riesgo del VOC en el área en la que se encuentra inmerso el parque y, por otra, a establecer prioridades de acción a proponer en la zona adyacente al área protegida.

Se recomienda así mismo analizar la vulnerabilidad en el contexto regional: Estructura ecológica principal, intereses sectoriales, dinámicas asociadas a comunidades humanas); y la interdependencia de los VOC con



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

las comunidades humanas, especialmente las comunidades étnicas que habitan el área protegida y las comunidades locales asociadas. En este aspecto es importante incorporar como insumo los análisis regionales que se realicen desde el nivel central y la Dirección Territorial, incluyendo los análisis de vulnerabilidad climática.

A partir del ejercicio de riesgos pueden identificarse situaciones de manejo analizando las causas, que generalmente agrupan varios tipos de presiones. Igualmente se puede iniciar el análisis de situaciones a partir de los efectos. Los escenarios de riesgo también pueden ser una buena base para el análisis situacional.

### **6.3.8. Análisis situacional**


Las situaciones de manejo se refieren a las circunstancias que están generando algún tipo de efecto (positivo o negativo) sobre la gestión de conservación del área protegida. En este análisis es importante tener en cuenta el contexto en el que se desenvuelve cada una de estas circunstancias y previendo sobre las tendencias que pueda desarrollar, con el fin de actuar acertadamente en su gestión. Partir de los análisis de contexto, de integridad y de riesgo del área protegida, “teniendo en cuenta las dinámicas ecológicas, sociales, institucionales, territoriales, etc., lo que se concreta en un escenario no estático, en el que se fusionan los escenarios actual y tendenciales” (Ospina, M. 2011).

#### **6.3.8.1. Identificación de situaciones de manejo**

Cada uno de los asuntos trabajados a lo largo del diagnóstico ha permitido identificar progresivamente algún aspecto que incide sobre el manejo: desde el contexto regional y local, la integridad del área, las actuaciones institucionales previas, y el análisis de riesgos. En un ejercicio metódico, se recomienda en este momento devolverse un poco a revisar los avances en dichos asuntos y tomar nota de los aspectos que allí se han identificado que puedan incidir en la gestión.

Con estas notas como punto de partida, se inicia un ejercicio con el equipo de trabajo en el que se complementa con aspectos de la gestión cotidiana que los miembros del grupo consideren relevantes para el manejo. Generalmente el resultado de este primer ejercicio es un gran listado que es necesario depurar en sucesivas revisiones, ya que muchas veces el mismo aspecto se repite con diferentes enfoques. Puede complementarse esta identificación inicial, o iniciar el ejercicio directamente con un análisis DOFA (debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas) o análisis de poder, o el cruce de variables, si el equipo se siente cómodo avanzando en estas metodologías.

Oportunidades, condiciones de estado, niveles de conocimiento, procesos en marcha (desde las dimensiones políticas, económicas, sociales y ecológicas) y el nivel de relacionamiento con actores sociales o institucionales, tendencias territoriales, sectoriales, son algunas de las variables que se pueden analizar,

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

entre otras, que nos muestren un escenario dinámico (Erazo, 2013). Lo importante es establecer las diferentes situaciones que pueden tener implicaciones y/o condicionar la gestión del área protegida.

Las situaciones de manejo pueden exponer circunstancias negativas o positivas. Durante los cinco años de gestión del plan de manejo la tarea, con respecto a las primeras, será buscar un cambio para revertir esta situación y, con respecto a las segundas, actuar para potenciar y/o consolidar un aspecto que el equipo consideró necesario fortalecer.


En el universo de situaciones que se identificaron, se requiere hacer filtros que permitan ir depurando aquellas sobre las cuales la actuación del equipo requiere avanzar para facilitar el cumplimiento de los objetivos de conservación. Una de las formas es buscar aspectos comunes entre las diferentes situaciones identificadas, o enfocar por temáticas de manera que se puedan agrupar varias de ellas. Este tipo de ejercicios generalmente permite asociaciones que llevan a disminuir de manera considerable los listados iniciales.

#### 6.3.8.2. Priorización de las situaciones de manejo identificadas

Al finalizar los cinco años, debe evidenciarse gestión y, en lo posible cambios y/o avances sobre las situaciones de manejo. También es necesario enfocar esfuerzos físicos, financieros y de recurso humano sobre lo que se considera fundamental en la gestión, bajo las dinámicas actuales en las que se desarrolla el manejo de las áreas protegidas y sus tendencias.

Sin embargo, es el sentido común y la experiencia del equipo del área y de los actores locales, los principales elementos para decidir **a qué le va a apostar el equipo en su gestión durante los próximos cinco años**, y es precisamente éste el punto definitivo en la priorización. Las situaciones de manejo priorizadas se convierten en insumo básico, junto con los objetivos de conservación, para la formulación de los componentes de ordenamiento y plan estratégico.

Es importante tener en cuenta que las situaciones que se decida enfrentar permitan avanzar en el cumplimiento de los objetivos de conservación y ser conscientes de que a veces la dimensión de la situación puede trascender el ámbito de acción de Parques Nacionales y se requiera actuar indudablemente en coordinación con otras entidades. Es el caso de problemáticas relacionadas con uso, ocupación y tenencia, o adaptación a condiciones de variabilidad climática, por ejemplo.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

### 6.3.8.3. Definición y redacción de las situaciones priorizadas de manejo

De la forma como se definan las situaciones priorizadas de manejo dependen las decisiones que se tomen en la estructuración del ordenamiento y del plan estratégico de acción. Por esto es muy importante que se le dedique el tiempo necesario para revisar el enfoque y la claridad con la que se expone la situación priorizada.

Para su definición se han identificado cuatro elementos que pueden orientar una redacción precisa y clara: ¿Qué está sucediendo? ¿Qué incidencia tiene? ¿En dónde? ¿Por quién? Los ejercicios realizados en el proceso de revisión de los Planes de Manejo 2013-2015, demuestran que el enfrentarse a estas preguntas organiza los diferentes elementos que componen la situación y muchas veces lleva a re-plantear alguna y a retomar la circunstancia a partir de un enfoque más acertado frente a la realidad que se pretende mostrar.

La redacción de la situación priorizada puede llevar desde un párrafo hasta media hoja, por lo que comúnmente se utiliza un título; tener presente que desde el título se debe enfocar la situación, no solamente la temática que puede ser común a cualquier área. Por ejemplo, no usar como título *ecoturismo*, sino *actividades ecoturísticas no reguladas en la playa del río Blanco*.

Otro de los aspectos que puede contribuir con el proceso de planeación y la coherencia con lo que se va a plantear más adelante es definir: ¿Qué puede hacer el área al respecto? La respuesta a esta inquietud, que iría luego de la definición de la situación de manejo priorizada, va orientando lo que se va proponer en el ordenamiento y se va a operativizar en el plan estratégico de acción.

### 6.3.8.4. Caracterización de las situaciones priorizadas de manejo

Se identificaron 5 variables para la caracterización de las situaciones priorizadas<sup>25</sup>: aspectos negativos y de riesgo relacionados con la situación priorizada; aspectos positivos / de oportunidad para el manejo; respuesta institucional interna (de la entidad - PNN) frente a la situación priorizada; procesos y dinámicas locales y regionales en curso que puedan aportar a la gestión de la situación; y conclusiones y aportes para el manejo de la situación priorizada. Para facilitar el desarrollo de estos ejes se pueden utilizar preguntas orientadoras adaptadas a los lenguajes comunes o al uso de conceptos más familiares en los contextos particulares de cada AP (ver matriz de caracterización de situaciones priorizadas).

Los aspectos analizados para cada variable, por una parte pueden contribuir a la identificación de requerimientos de investigaciones y monitoreo, al análisis de la respuesta institucional y social, e incluso a la revisión de la definición y alcance de la situación misma. Por otra, se consolidarán luego en el ordenamiento como las medidas de manejo en las zonas propuestas y aportarán al plan estratégico de acción.

<sup>25</sup>Tomadas de Erazo (2013) y adaptadas en para la fase de caracterización de las situaciones de manejo priorizadas.



## GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN

Código: AMSPNN\_IN\_19


Versión: 1

Vigente desde  
dd/mm/aaaa: 17/10/2017

SITUACIÓN PRIORIZADA		(Situación redactada: qué está sucediendo?, en dónde?, qué incidencia tiene? qué actores están relacionados?)								
Objetivos de conservación relacionados	Identifique aquí el OC al que apuntan las gestiones que se desarrollarán para enfrentar esta situación de manejo priorizada									
VOC relacionados con la situación priorizada	Identifique aquí los VOC al que apuntan las gestiones que se desarrollarán para enfrentar esta situación de manejo priorizada									
1	2	3	4	5	6					
Aspectos de riesgo relacionados con la situación priorizada	Aspectos positivos / de oportunidad para el manejo	Respuesta institucional interna (PNN) frente a la situación priorizada	Procesos y dinámicas locales y regionales en curso frente a la situación	Conclusiones y Aportes para el manejo de la situación priorizada	Actores locales      Actores regionales      Actores Nacionales      Actores Internacionales					
Evidencie aquí los elementos del análisis de riesgos y/o elementos negativos que pueden relacionarse con esta situación	Identifique aquí los aspectos de oportunidad que considere tiene la situación, para potenciarlos en la gestión: p.ej. Instancias de relacionamiento consolidadas, proyectos en curso, etc	Identificar qué ha hecho el AP para enfrentar esta situación hasta el momento	Acciones que en lo regional o local se desarrollan que pueden ser aprovechadas para la gestión. P. ej. Procesos de ordenamiento, Acuerdos regionales, decisiones gubernamentales, intereses sectoriales, etc	Cómo considera el área que se pueda enfrentar la situación	Actores locales (Con quiénes puedo trabajar en lo local para enfrentar la situación en los próximos cinco años)	Temáticas o acciones a desarrollar (Identificar por cada actor definido, qué acciones podría desarrollar para enfrentar la situación)	Actores regionales (Con quiénes puedo trabajar en lo Regional para enfrentar la situación en los próximos cinco años)	Temáticas o acciones a desarrollar (Identificar por cada actor definido, qué acciones podría desarrollar para enfrentar la situación)	Actores Nacionales (Con quiénes puedo trabajar en el nivel nacional para enfrentar la situación en los próximos cinco años)	Temáticas o acciones a desarrollar (Identificar por cada actor definido, qué acciones podría desarrollar para enfrentar la situación)
¿Cuáles son los elementos externos (en la comunidad, la sociedad, las Instituciones, el medio natural) que pueden influir negativamente en la gestión de la situación? (En los diferentes niveles de gestión)	¿Cuáles son los elementos externos (en la comunidad, la sociedad, las Instituciones, el medio natural) que pueden influir positivamente en el éxito en la gestión de la situación (en los diferentes niveles de gestión)	¿Cuáles han sido las respuestas y medidas de manejo que se han desarrollado con respecto de esta situación?	¿Qué procesos afectan o favorecen la gestión de la situación? ¿Cuáles son las dinámicas y tendencias en torno de esta situación? ¿Qué alternativas (programas, proyectos o otras iniciativas se están gestionando o desarrollando en el contexto nacional, regional y/o local?	¿Cuáles son las recomendaciones y conclusiones de este análisis con respecto de esta situación?	Actor 1	Temas o acciones a desarrollar	Actor 1	Temas o acciones a desarrollar	Actor 1	Temas o acciones a desarrollar
					Actor 2	Temas o acciones a desarrollar	Actor 2 (Incluir la Dirección Territorial de Parques para resaltar su responsabilidad y aportes en la gestión de la situación)	Temas o acciones a desarrollar	Actor 2 (Incluir al nivel central de Parques Nacionales para resaltar su responsabilidad y aportes en la gestión de la situación)	Actor 2
					Actor 3	Temas o acciones a desarrollar	Actor 3	Temas o acciones a desarrollar	Actor 3	Actor 3

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Tabla 9. Matriz propuesta para la caracterización de las situaciones de manejo priorizadas.  
Fuente: Modificado y complementado de Erazo, C. 2013

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Se relacionan igualmente los actores con los cuales es necesario trabajar para una gestión efectiva en los niveles local, territorial, nacional o (de ser necesario) internacional. Siendo las situaciones priorizadas de manejo un elemento estructurante del plan, lo expuesto en su caracterización será insumo tanto para el componente de ordenamiento, como para el plan estratégico de acción.

La matriz que se desarrolla por cada situación de manejo priorizada permite, por una parte, enfocar la situación a las realidades de gestión del área, por otra parte, avanzar sobre lo requerido en la gestión, y que los aspectos numerados del 1 al 5 se traducen en el ordenamiento como medidas de manejo en la zonificación. Por último, los aspectos identificados con el número 6 permiten definir acciones con los actores relacionados con cada una de las situaciones priorizadas, definiendo de una vez cuáles serían las acciones a desarrollar, lo cual contribuye metódicamente a la definición de actividades en el plan estratégico de acción. Así mismo, avanza en la consideración de aportes y responsabilidades de los tres niveles de gestión de la entidad para enfrentar conjuntamente las situaciones de manejo priorizadas.


La razón por la cual se propone incluir los actores relacionados simultáneamente con la caracterización de las situaciones priorizadas de manejo, es porque la experiencia en los ejercicios realizados entre 2013 y 2015 permite establecer que, al analizar el actor y su incidencia en relación con la situación, se complementa algún aspecto de la caracterización. Al contrario, al estar describiendo algún aspecto de la caracterización se evidencia algún actor que al comienzo no había sido tenido en cuenta. Por otra parte, se realiza una identificación de actores direccionada frente a las situaciones que el equipo decidió enfrentar en los cinco años de vigencia del plan de manejo, lo que posibilita un enfoque más estratégico en la gestión.

Así mismo, al identificar las acciones que se pueden desarrollar con los actores al respecto de cada situación, se hacen evidentes las formas como están operando los actores institucionales, las redes y los arreglos institucionales y sociales. Al respecto, tal cual lo establece Ruiz (2011) en la Ruta Metodológica para la Definición de Actores Clave en la Planeación de las áreas del SPNN, para el análisis de actores la fuente de información más importante es el conocimiento del territorio que tiene el equipo local del área y los actores que ya están trabajando con el parque. También establece que son tres pasos para este análisis de actores: la identificación, la priorización y la caracterización. Con este enfoque estaríamos trabajando simultáneamente en los dos primeros pasos.

Si bien esta matriz propuesta puede ser desarrollada en plenaria, su diligenciamiento no necesariamente se hace de esa forma. Esta puede ser usada como apoyo para el responsable relator de un diálogo o un conversatorio, en especial si se usa con comunidades que no están acostumbradas a manejar este tipo de herramientas (Erazo, 2013). Es válido utilizar la matriz, o las tarjetas, o el diálogo directo (orientando a partir de los ejes temáticos de la matriz) para la identificación de las situaciones prioritarias, dependiendo del nivel de avance del tema en el área o de la forma en que el equipo se sienta más cómodo para abordar el ejercicio.

- Igualmente facilita la calificación en el sentido de cómo aporta a la gestión, para la situación priorizada.



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

- Áreas que ya tienen muy claro qué se debe hacer, llegan rápidamente a la redacción y priorización de las situaciones. En este caso la matriz orienta metódicamente la caracterización y la definición de actividades.
- Otras áreas han trabajado problemas que resultan en prioridades. Se puede partir de ellas para vincular situaciones y analizar los aspectos positivos o de oportunidad. Esto puede ayudar en la redacción de las situaciones priorizadas.
- Dimensionar los enfoques y prioridades que se pueden presentar por las ONG que apoyan la gestión en algunos parques. Los intereses, si bien pueden ser compartidos, no necesariamente son prioridades en la gestión durante los próximos cinco años

En todo este proceso se han venido identificando los requerimientos de investigación, de monitoreo y de gestión, y se va dando forma a insumos para los otros dos componentes del plan de manejo.

#### 6.3.9. Caracterización de actores


Es necesario tener claridad de que la identificación y caracterización de actores clave vinculados con las áreas protegidas, debe ir más allá de contar con un listado, hay que identificar y analizar sus intereses, su importancia e influencia sobre los resultados de las estrategias del manejo y sobre otros actores presentes en el territorio (Ruiz, 2011). Por esta razón se considera que hacer la identificación de actores de la mano de la caracterización de las situaciones de manejo es acertado y estratégico.

Al realizar el análisis de actores luego de identificar y caracterizar las situaciones priorizadas de manejo, se orientan las acciones particulares con cada uno de ellos en lo requerido para enfrentar las temáticas prioritarias en la gestión del área protegida. De esta manera, no se hace un análisis a un universo de actores más o menos numeroso, dependiendo de la particularidad de la región, sino que se hace directamente sobre la importancia de cada actor frente al quehacer del parque. Es decir, habremos avanzado en la identificación de actores clave: aquellos cuya participación es indispensable y obligada para el logro de los objetivos de conservación del Parque (Ruiz, 2011).

El paso siguiente es caracterizarlos y evaluar su poder de influencia frente a las decisiones del área, aspecto que enriquece el análisis necesario para la identificación de acciones conjuntas en la búsqueda de los propósitos de corto y mediano plazo, y en el cumplimiento de los objetivos de conservación del área. Para esto retomamos lo expuesto por Ruiz (2011), que recomienda tener en cuenta aspectos como competencias, poder de decisión, legitimidad, deberes y derechos, nivel de organización, entre otros, con el fin de tener claridades más adelante sobre las formas de acercamiento, negociación y concertación a utilizar con cada uno, definiéndolos como imprescindibles, importantes y de apoyo<sup>26</sup> bajo las actuales prioridades del área protegida:

- Imprescindibles: actores que por sus características o rol social deben hacer parte de la gestión de conservación del área. Cumplen con características de capacidad de gobernanza y legitimidad.

<sup>26</sup> Definiciones modificadas de Ruiz, F. (2011)

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

- **Importantes:** Es aquel que por sus características y relaciones es necesario vincular en fases, temas o acciones específicas de la gestión. Cumple con características de capacidad de gobernabilidad.
- **De apoyo:** actores que no corresponden a ninguna de las dos categorías anteriores pero que un momento dado pueden prestar apoyo específico la gestión del área.

Ahora bien, en situaciones de traslape la comunidad étnica es autoridad en su territorio y por tanto la coordinación y la toma de decisiones no son optativas. Llevar a la práctica esta coordinación es solo cuestión de tiempo, mediando procesos de construcción de confianza y acciones concretas de acercamiento entre los intereses institucionales y los sueños comunitarios. Esto necesariamente implica que las comunidades étnicas *per se* deben catalogarse como imprescindibles en territorios traslapados.

En la matriz adjunta se presentan algunos aspectos recomendados para la caracterización de actores, que han sido modificados del documento de Ruiz (2011) y que pueden ser aplicables en el proceso de formulación de los Planes de Manejo, en coherencia con el enfoque de situaciones de manejo priorizadas.


Actor	Categoría	Tipo de organización	Ámbito de gestión	Misión/objetivo del actor	Instrumento de planificación del actor	Vínculo territorial con el área	Intereses del actor con respecto al área	Competencias o funciones especiales del actor	Nivel y características de la relación del actor con el área	Poder de influencia en las decisiones del área	Sector del área protegida relacionado con actor
Nombre	Imprescindible Importante De apoyo	Institucional Étnica Comunitaria Particular Académica	Nacional Regional Local	Motivación de la actuación del actor independiente mente de la existencia del área protegida.	Plan de desarrollo, Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de vida, Plan de etnodesarrollo, etc	Ocupación histórica, espacio de subsistencia, soporte de procesos productivos, usuario de bienes y servicios ecosistémicos, lucro.	Económico, cultural, investigativo, gestión, supervivencia, otro.	Ámbito temático de acción	Descripción de la relación del actor con el área	Alta, Media, Baja (explicar)	

Tabla 10. Matriz de caracterización de actores

Fuente: Modificado de Ruiz, 2011

Para cada actor se recomienda identificar el tipo de organización (que define el marco legal de la gestión y nivel de participación en la implementación), el ámbito de gestión, su misión/objetivo, el tipo de instrumento de planificación, el vínculo territorial con el área, los intereses con respecto al área, competencias o funciones especiales del actor, nivel y características de la relación del actor con el área, poder de influencia en las decisiones del área y sector del área protegida relacionado con el actor; esto define su categoría. Esta información será retomada tanto en el ordenamiento como en el plan estratégico de acción; en el primero para darle alcance a las medidas de manejo y las acciones propuesta dependiendo del sector del área protegida directamente involucrado; y en el segundo para dar forma, alcance y argumento a los objetivos estratégicos y de gestión, a las metas y a las actividades propuestas.

### 6.3.10. Síntesis diagnóstica

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017


Finalmente se recomienda terminar el componente de diagnóstico con una síntesis, texto corto, a manera de resumen ejecutivo del diagnóstico, que expone al lector qué es el área, cuál es su contexto, su problemática y sus oportunidades, así como los retos y desafíos que pretende asumir en los cinco años de vigencia del plan, identificando de manera preliminar las principales estrategias definidas para la gestión.

Se considera pertinente el hecho de hacer un resumen del diagnóstico, ya que puede ser un documento concreto que presente el parque ante los financiadores. Igualmente da al lector la visión del parque y sus prioridades de manejo en unas pocas páginas. Como guía para la elaboración de este texto corto, de no más de cuatro o cinco páginas, concreto y claro, se presentan los siguientes aspectos a desarrollar:

- Antecedentes (línea histórica del AP, condiciones territoriales de traslape si es el caso)
- ¿Cuál es la situación actual del área?
- ¿Cuáles son las causas o los motores que generan las circunstancias descritas?
- ¿Cómo ha sido la afectación?
- ¿Qué aspectos se considera que favorecen la gestión?
- ¿Que se requiere afrontar de manera prioritaria?
- ¿Cómo emprender la solución?
- ¿Qué se espera con esta solución en el mediano plazo?

#### **6.3.11. Autoevaluación del componente diagnóstico**

Los siguientes son los aspectos que se recomienda revisar una vez finalizado el componente de diagnóstico, para verificar que se avanza sólida y coherentemente en el instrumento:

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

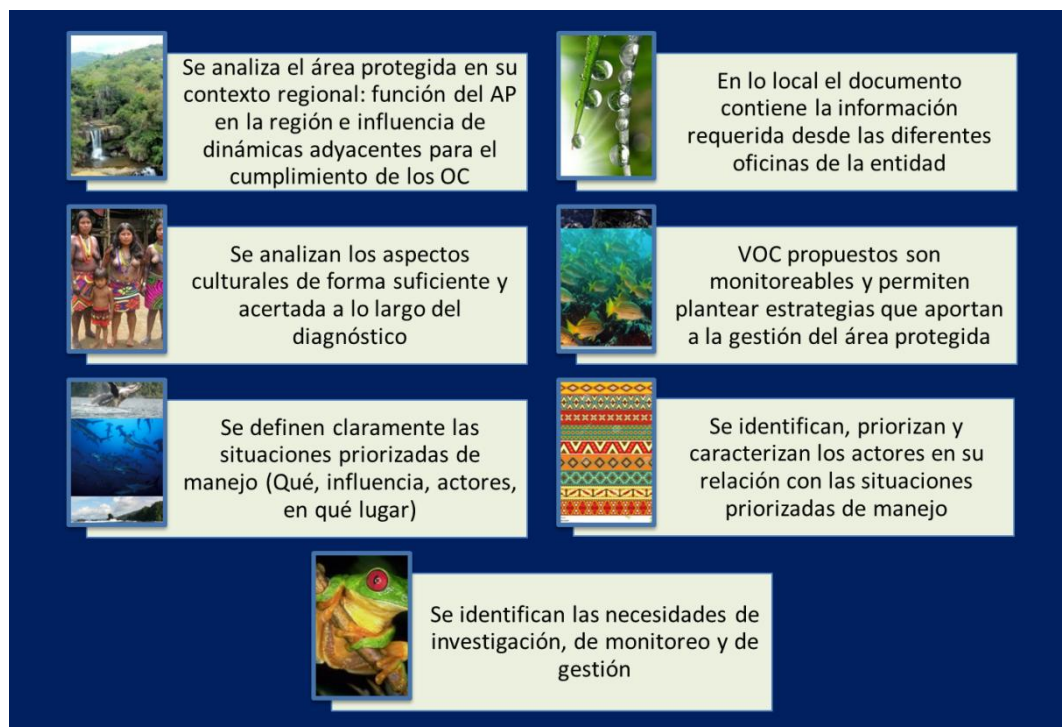


Gráfico 14. Aspectos propuestos para la autoevaluación del componente de diagnóstico.  
Fuente: Elaboración propia


#### 6.4. Fase 2 - Formulación: Componente de Ordenamiento

El componente de ordenamiento se refiere al proceso por el cual se establecen los usos adecuados de un determinado espacio. Se identifican de manera estratégica dónde, cómo y con qué temporalidad se requiere desarrollar acciones e intervenciones<sup>27</sup> y orienta las inversiones necesarias para viabilizarlas.

Metodológicamente para el desarrollo del componente de ordenamiento de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales se tuvieron en cuenta los avances en el tema desarrollados por Díaz (2006 y 2013) y Sorzano (2011), retroalimentados a partir de las consideraciones previstas para las particularidades étnicas en los desarrollos de la Oficina de Participación Social, de las Direcciones Territoriales Amazonía y Pacífico, y los Lineamientos para la Planeación en áreas traslapadas o relacionadas con comunidades étnicas del Sistema De Parques Nacionales Naturales (Erazo, 2011). Esto con el fin de armonizar las diferentes visiones de ordenamiento de las áreas protegidas del Sistema.

El componente de ordenamiento necesariamente se desarrolla en un ámbito jurídico que establece alcances y posibilidades frente a las condiciones particulares de cada una de las áreas y respondiendo a generalidades

<sup>27</sup> <http://www.segeplan.gob.gt/>

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

de sistema y de país. En este orden de ideas, tal como se trabajó con los equipos de las áreas es necesario establecer que el ordenamiento no es simplemente un “mapa”, sino es un análisis cuyo objetivo es mantener un orden, llevar un control y garantizar unos derechos dentro de un ámbito geográfico en particular. En este sentido en el ordenamiento se expresan los intereses, las visiones y las expectativas de aquellos que lo consideran su territorio, y más aún, son autoridad en él. Esto implica que en un territorio compartido es necesario flexibilizar las visiones y aceptar otras visiones y otras formas de relacionamiento. Por esta razón, dadas las particularidades del manejo de las áreas protegidas traslapadas con territorios de comunidades étnicas, se hace la diferenciación en el abordaje metodológico de aquellas, frente a las que no tienen traslape.


Por otra parte, dado el enfoque que se ha pretendido dar a los instrumentos de planeación en esta fase, es necesario “salir” del área protegida y evaluar el ordenamiento en un contexto regional, de manera que se planifiquen acciones de forma más coherente con el área adyacente al parque y con las dinámicas y tendencias que en ella se advierten. Sin embargo, dada la diferencia en jurisdicciones y competencias entre el interior del área y el exterior, es necesario separar así mismo los análisis y las propuestas. Esta es la razón por la cual la ruta en el componente de ordenamiento se divide en dos secciones: al interior y al exterior del área.

Con el fin de establecer las diferencias en estos diferentes contextos, en una primera parte del capítulo se presenta el marco jurídico y posteriormente los aspectos metodológicos para formular el componente de ordenamiento.

#### **6.4.1. Marco jurídico específico para el componente de ordenamiento**

En el componente de ordenamiento el marco jurídico es el rumbo que guía las diferentes propuestas. En lo que tiene que ver con Parques Nacionales Naturales la reglamentación es extensa y presenta normas específicas al interior del área, con excepciones de ley para el relacionamiento con comunidades étnicas fortalecidas algunas de ellas por conceptos de la corte constitucional y del Consejo de Estado, máximas instancias de la legislatura colombiana.

Igualmente Parques Nacionales como entidad integrante del Estado, debe dar respuesta a varios preceptos del orden nacional, algunos de ellos sin que se haya dispuesto completamente sus alcances frente a la condición de área protegida.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

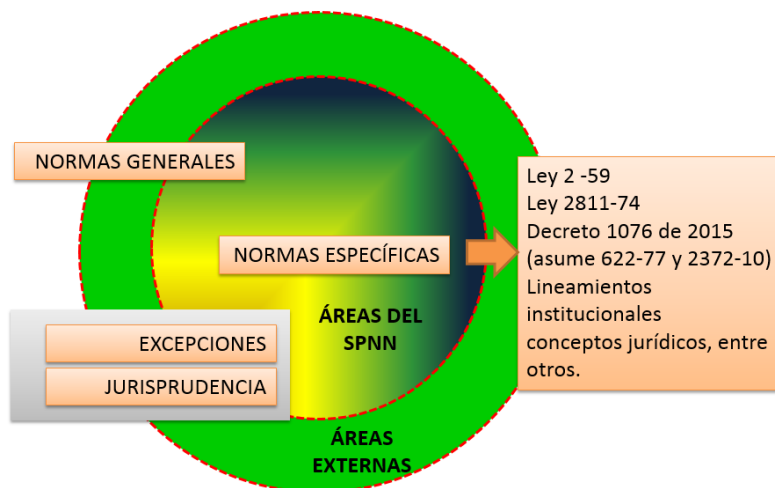



Gráfico 15: Marco jurídico al que tiene que dar respuesta el accionar de las áreas del SPNN  
Fuente: Díaz, M. 2013

En el siguiente cuadro se listan las principales normas que orientan el quehacer de Parques Nacionales desde la mirada de los aspectos que ellas disponen para el ordenamiento de las áreas protegidas del SPNN. Las excepciones de ley para comunidades étnicas han sido identificadas en el numeral 3 del presente documento y complementan las que se listan a continuación:

Tabla 11: Algunas normas generales que orientan el manejo de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales  
Fuente: Elaboración propia.

Norma	Artículo/ numeral/inciso	Tema tratado	Observaciones
Ley 2 de 1959	Artículo 13	Con el objeto de conservar la flora y fauna nacionales, declárense "Parques Nacionales Naturales" aquellas zonas que el Gobierno Nacional delimite y reserve en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos.	Da vida jurídica a los Parques Nacionales Naturales.
Ley 2 de 1959		En estas zonas quedará prohibida La adjudicación de baldíos, Las ventas de tierra, La caza, La pesca, Toda actividad industrial, ganadera o agrícola, Toda actividad distinta a la del turismo o a aquellas que el gobierno nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona.	
Decreto Ley 2811 de 1974 código nacional de recursos naturales renovables	Art. 327	Conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la Nación y debido a sus características naturales, culturales o	Da vida al Sistema de Parques Nacionales Naturales – SPNN.



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

		históricas, se reserva y declara.	
Decreto Ley 2811 de 1974	Art 328	Establece las finalidades del SPNN	
Decreto Ley 2811 de 1974	Art 329	Establece los tipos de áreas del SPNN: Reserva Natural, Parque Nacional Natural, Santuario de Fauna, Santuario de Flora, Área Natural Única y Vía Parque.	
Decreto Ley 2811 de 1974	Art 330	Establece el requerimiento de definir zonas amortiguadoras.	En todas menos en VP.
Decreto Ley 2811 de 1974	Art 331	Actividades permitidas en el SPNN: Conservación, Recuperación y Control, Investigación, Recreación y Cultura.	Define las actividades a desarrollar por tipo de área.
Decreto Ley 2811 de 1974:	Art 336	Establece actividades prohibidas generales.	
Decreto 622 de 1977 (Hoy Decreto Único Ambiental 1076 de 2015)		Reglamentario del DL 2811 de 1974 para la administración y manejo de las áreas del SPNN. Define las zonas de manejo posibles por tipo de área. Intangible, Primitiva, Recuperación Natural, Recreación General Exterior, Alta Densidad De Uso.	
Decreto 622 de 1977		Establece actividades permitidas y prohibidas	
Constitución política de Colombia- 1991	ART. 63	Los Parques Nacionales Naturales (SPNN), los resguardos indígenas, los territorios colectivos y el patrimonio arqueológico son imprescriptibles, inalienables e inembargables.	
Ley 388 de 1997	Art. 10	Determinantes ambientales para los POT: Normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes. Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el SPNN.	
Ley 685 de 2001	Artículo 34	Zonas excluibles de la minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestal.	
Ley 1220 de 2005	Art8	Es competencia del MADS dar licencia a obras que se desarrollen en las áreas del SPNN.	
Ley 1220 de 2005	Art8. Parágrafo 1	Un proyecto afecta las áreas del SPNN cuando se realiza dentro de éstas o en la zona amortiguadora correspondiente, previamente definida por la autoridad. Los senderos de interpretación, los destinados a la investigación y aquellos de control y vigilancia, requerirán	



## GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN


Código: AMSPNN\_IN\_19

Versión: 1

Vigente desde  
dd/mm/aaaa: 17/10/2017

		solamente de la autorización de parques.	
Ley 1228 de 2008	Art. 2	Establece zonas de reserva para las carreteras de la red vial nacional. Fajas de retiro obligatorio o áreas de reserva o de exclusión para las carreteras que forman parte de la red vial nacional: Primer orden: 60 metros Segundo orden: 45 metros Tercer orden: 30 metros	Desde áreas protegidas se respeta la zona de reserva pero se da tratamiento acorde con la misión de conservación del área protegida.
Ley 1333 de 2009	Art.1,2,36 y 40	Procedimiento Sancionatorio Ambiental. Da la potestad sancionatoria a Parques Nacionales Naturales, la facultad para prevención y establece los tipos de medidas preventivas y sancionatorias.	Artículo declarado EXEQUIBLE mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-273 de fecha abril 12 de 2011. <sup>28</sup>
Decreto 2976 de 2010	Art. 8	se reglamentan las medidas especiales para fajas de retiro obligatorio o área de reserva o de exclusión para la Red Nacional de Carreteras a cargo de la Nación	Desde áreas protegidas se respeta la zona de reserva pero se da tratamiento acorde con la misión de conservación del área protegida.
Decreto 2820 de 2010,	Art.8	MAVDT otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental: a los proyectos obras o actividades áreas del SPNN en el marco de las actividades allí permitidas; a los proyectos obras o actividades de las zonas amortiguadoras ya declaradas del SPNN, siempre y cuando sean compatibles con el plan de manejo ambiental de las áreas.	
Decreto 3573 de 2011	Art.3	Transfiere al ANLA la función del MAVDT de otorgar las licencias ambientales.	
Sentencia: C- 746 de 2012		Con respecto al alcance de licencias ambientales reafirma elementos esenciales del régimen jurídico del Sistema de Parques Nacionales Naturales: (entre otros) En especial están prohibidas las actividades mineras, industriales, incluso las hoteleras, agrícolas y ganaderas; El trámite, otorgamiento o negación de cualquier licencia ambiental para proyectos, obras o actividades en las áreas del SPNN debe estar sujeto a sus precisas finalidades y a los usos y actividades permitidas dentro de las áreas del Sistema, siempre que tales actividades no causen alteraciones significativas al ambiente.	

<sup>28</sup> Exequible: cuando se impugna algún artículo de una ley y tras ser revisada la alegación, se realiza un veredicto. Si es "exequible", quiere decir que la ley o el artículo impugnado sigue como está en la ley puesto que no afecta en absoluto a la Constitución.

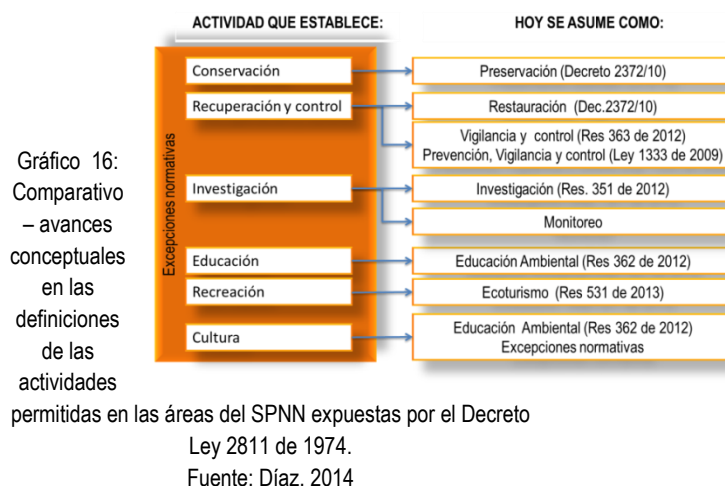
	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Decreto 1076 de 2015	2.2.2.1.7.1. a 2.2.2.1.16.3	Decreto Único Ambiental. En los artículos expuestos acoge en su totalidad el Decreto 622 de 1977.	
----------------------	--------------------------------	---	--


Y tanto como la permanente construcción y ajuste normativo, ha sido el avance conceptual. Desde el convenio de Diversidad Biológica y la Ley 165 que lo adopta en el país, se han puntualizado algunas de las definiciones expuestas por el Decreto Ley 2811 de 1974, que se convierte en la norma “madre” del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Desde la definición misma de “conservación”, de “recuperación”, y sobre todo la concepción del término “cultura”, ha habido cambios sustanciales. Con la suscripción del Decreto 2372 se inicia un nuevo lenguaje para las áreas protegidas, que incluye los términos preservación para referirse a lo que en la ley se consideraba conservación y la utilización del término restauración en cambio de la recuperación definida en el decreto ley. Es necesario hacer estos análisis en el contexto histórico y en el entendimiento de lo que proponen los avances conceptuales en las definiciones frente a lo que buscaba la norma de 1974. Se recomienda, en las diferentes zonas definidas en el ordenamiento, enmarcar de manera general las actividades tal cual lo propone el Decreto Ley y a partir de ellas especificar en mayor detalle las actividades permitidas.

- a) De conservación: son las actividades que contribuyen al mantenimiento en su estado propio los recursos naturales renovables y al de las bellezas panorámicas y fomentan el equilibrio biológico de los ecosistemas;
- b) De recuperación y control: son las actividades, estudios e investigaciones, para la restauración total o parcial de un ecosistema o para acumulación de elementos o materias que lo condicionan.
- c) De investigación: son las actividades que conducen al conocimiento de ecosistemas y de aspectos arqueológicos y culturales, para aplicarlo al manejo y uso de los valores naturales e históricos del país;
- d) De educación: son las actividades permitidas para enseñar lo relativo al manejo, utilización y conservación de valores existentes y las dirigidas a promover el conocimiento de las riquezas naturales e históricas del país y de la necesidad de conservarlas;
- e) De recreación: son las actividades de esparcimiento permitidas a los visitantes de áreas del Sistema de Parques Nacionales;
- f) De cultura: son las actividades tendientes a promover el conocimiento de valores propios de una región



El tema de cultura, que en el Decreto 2811 se define como “*actividades tendientes a promover el conocimiento de valores propios de una región*”, es tal vez uno de los que más avances ha tenido, por cuanto desde 1974 se ha construido normativa y se ha conceptualizado jurídicamente frente a los derechos de las comunidades étnicas en su territorio. Este aspecto indudablemente tiene repercusiones en el manejo de las

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

áreas protegidas del país, incluso en algunas hay alusiones concretas de la relación de las comunidades étnicas con las áreas del SPNN, a las cuales hay que darles respuesta en la reglamentación del uso (Díaz, 2014).

Las diferentes condiciones de relacionamiento territorial existente en las áreas protegidas del SPNN llevan a la configuración de dos formas diferentes de asumir la planeación: en áreas no traslapadas, donde Parques Naturales es autónomo como autoridad ambiental y plantea en el área la regulación sobre lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2015 y los avances que se planteen al respecto. El ordenamiento en áreas traslapadas, en donde es necesario actuar en condiciones de corresponsabilidad sobre el territorio con las comunidades étnicas y por lo tanto la planeación en todos sus componentes es concertada y se basa en principios de respeto por las comunidades humanas que hacen uso del área y de conservación de las condiciones que orientaron la declaratoria del área como protegida.


#### 6.4.1.1. Lineamientos institucionales adoptados formalmente

Con base en la normatividad dispuesta y dando respuesta a las prioridades y avances conceptuales la entidad ha adoptado diferentes herramientas técnicas y ha generado varios conceptos que orientan la actuación de las áreas frente a determinados temas. Sin embargo, se aclara que permanentemente se está generando soporte de este tipo, especialmente conceptos jurídicos, que se van solicitando en la medida en que alguna circunstancia particular lo amerite.

Aquí se presentan algunos de ellos, con el fin de orientar las decisiones que se tomen en cuanto a medidas de manejo y actividades permitidas en las diferentes zonas definidas para el ordenamiento.

Tabla 12: Algunas directrices institucionales que orientan el manejo de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales  
Fuente: Elaboración propia

<i>Directriz institucional</i>	<i>Tema tratado</i>
<i>Resolución 227 de 2005 y 72 de 2006</i>	<i>Regulación de la instalación y mantenimiento de antenas y redes de telecomunicación y radiocomunicación pública y privada: en zonas primitiva, recreación general exterior, histórico cultural y alta densidad de uso (No en intangible ni Recuperación natural).</i>
	<i>En la zona primitiva de las áreas del Sistema, solo se permitirá la ubicación, o reubicación de estructuras (telecomunicaciones) cuando sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos de investigación o educación del área respectiva.</i>
<i>Resolución 247 de 2007</i>	<i>Actividades de restauración participativa con campesinos ocupantes de las áreas en el marco de acuerdos de largo plazo, de carácter interinstitucional y temporal, bajo la premisa de una reubicación fuera del área.</i>
<i>Lineamientos Comité Directivo PNN de 05 septiembre de 2008</i>	<i>Lineas estratégicas de investigación y monitoreo, educación ambiental, control y vigilancia, vida silvestre y restauración.</i>
<i>Resolución 362 de 2012</i>	<i>Directrices para Educación Ambiental.</i>
<i>Resolución 363 de 2012</i>	<i>Directrices para Vigilancia y control.</i>
<i>Resolución 364 de 2012</i>	<i>Directrices de Sistemas sostenibles para la conservación.</i>
<i>Resolución 351 de 2012</i>	<i>Directrices para Investigación.</i>


	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Concepto Oficina Asesora Jurídica (OAJ) # 097 de Junio de 2012	Imposibilidad de concesionar recurso hídrico en zonas intangible o primitiva.
Resolución 531 de 2013	Directrices para planificación y ordenamiento de la actividad ecoturística.
Concepto OAJ # 20131300066351 de 2013	Reconocimiento, protección de comunidades étnicas, realización de actividades por comunidades negras al interior del SPNN, Plan de manejo, Acuerdos de uso y manejo, Mecanismos de coordinación.
Concepto OAJ # 20131300084481 de 2013	Desarrollo de actividades asociadas al ecoturismo en áreas del SPNN por propietarios privados.
Concepto OAJ # 20141300000533 de feb 26 de 2014	Aprovechamiento de recursos hidrobiológicos al interior de las áreas del SPNN. Restauración como mecanismo para regular el aprovechamiento.
Concepto OAJ # 20141300001563 DEL 12 de mayo de 2014	Aclaración jurídica sobre regulación de usos del suelo en zona de influencia Parques Nacionales.
Concepto OAJ # 20131300097883 de 2014	Licencia ambiental en proyectos de rehabilitación y mantenimiento de obras viales, límites de la emergencia vial en el SPNN, Límites frente a la aplicación de la Ley 1228 de 2008.
Concepto OAJ # 20131300000703 de 2014	Régimen de prohibiciones en las áreas del SPNN - Contratación de la introducción de caballos a un área del SPNN con el fin de transportar a los funcionarios y contratistas en cumplimiento de las funciones.
Memorando OAJ N° 20141300001333 del 28 de abril de 2014	Por el cual la Oficina Asesora jurídica da orientaciones sobre Función Pública de Parques Nacionales Naturales/ Marco Normativo/ Derechos y Garantías de las Comunidades Indígenas/ Decreto 622 de 1974/Régimen de Prohibiciones/ compatibilidad del artículo 7 del Decreto 622 de 1977 / El principio de progresividad y el límite como funcionarios públicos en la concertación / Articulación entre la normatividad ambiental y los derechos de los Grupos Étnicos/ Homologación de categorías establecidas en el Decreto 622 de 1977 respeta y valida acuerdos celebrados con las comunidades indígenas en áreas traslapadas / Aspectos puntuales del contenido de la Reforma al Decreto 622 de 1977.
Circular interna de dirección N° 20162300010513 del 12 de octubre de 2016	Por la cual se dan orientaciones en la estrategia de Uso, Ocupación y Tenencia

#### 6.4.1.2. La zona adyacente vs. la zona interna del área protegida

La zona adyacente al área protegida tiene condiciones jurídicas diferentes a la zona interna del área protegida. Las diferencias tienen que ver básicamente con la condición de inalienable, imprescriptible e inembargable de las áreas del SPNN y la competencia de autoridad, que en las zonas adyacentes está a cargo de la Corporación Autónoma Regional como autoridad ambiental y el municipio como autoridad territorial, excepto cuando existen territorios colectivos o resguardos, en donde la autoridad territorial es la propia comunidad étnica con base en sus sistemas propios.

No obstante, la zona adyacente a las áreas protegidas sí tiene algunas particularidades también jurídicas en tanto se considera que debe ser objeto de manejo para evitar impactos sobre el área protegida, y debe potencializarse para la ejecución de estrategias que contribuyan con un territorio más sostenible. Al respecto, con base en la experiencia del trabajo con las áreas protegidas, y la confusión que puede presentarse, se

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

considera necesario hacer la aclaración sobre las diferencias que puede haber entre varias acepciones de la zona externa del área protegida. Hay en realidad cinco conceptos en relación con ella: zona de influencia, zona adyacente, función amortiguadora, zona con función amortiguadora y zona amortiguadora; los cinco tienen connotaciones diferentes y suelen confundirse (o por lo menos no ser precisos).

a) *Zona o área de influencia*: para el caso de las áreas protegidas, puede definirse como aquel espacio geográfico en donde se presentan de forma evidente los efectos de la presencia del área. Puede ser compleja su delimitación, puesto que puede ser el área que se surte. Por ejemplo, del recurso hídrico generado en el parque, o zonas no colindantes que obtienen beneficios derivados del potencial ecoturístico del área, etc.

b) *Zona adyacente*: es la superficie que colinda, está alrededor del área protegida.


c) *Función amortiguadora*: La define el Decreto 1076 de 2015 (que acogió el Decreto 2372 de 2015) como la función que debe cumplir el ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas orientada a mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. Este ordenamiento deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.

Adicionalmente, dado que el decreto impone la obligación al municipio de orientar su ejercicio de ordenamiento territorial teniendo en cuenta la función amortiguadora, su observancia es de obligatorio cumplimiento para las autoridades municipales. La definición de acciones que contribuyen con la función amortiguadora es el primer paso antes de definir concretamente una zona con función amortiguadora.

d) *Zona con función amortiguadora*: Una vez desde el municipio se define la función amortiguadora, ésta se puede traducir en una superficie concreta sujeta a acciones amortiguadoras. Esta zona se determina entonces de manera conjunta entre el municipio y la Corporación Autónoma Regional, para que sea incluida como determinante ambiental dentro de los instrumentos de planeación del territorio (Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de Desarrollo, etc.), tal cual lo establece el Decreto 1076. Esto quiere decir que un área protegida con jurisdicción en varios municipios puede tener una zona con función amortiguadora definida únicamente en un sector del parque.

e) *Zona amortiguadora*: La establece el Decreto Ley 2811 de 1974 y la define el Decreto 1076 de 2015 (que acogió el Decreto 622 de 1977) como la zona en la cual se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana en las zonas circunvecinas a las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de impedir que llegue a causar disturbios o alteraciones en la ecología o en la vida silvestre de estas áreas. En esta zona la autoridad ambiental son las corporaciones autónomas regionales y es declarada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Tal como se mostró atrás en la relación



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

normativa, se establece la necesidad de establecer zonas amortiguadoras para todas las áreas de SPNN. Sin embargo, hasta la fecha no ha sido reglamentada, razón por la cual los procesos en curso se han estancado. A 2016, en todo el sistema solo existen dos zonas amortiguadoras declaradas y las dos han sido determinadas en el momento de la declaratoria del área protegida.



Gráfico 17: Competencias en la formulación de acciones para el trabajo relacionado con Parques Nacionales Naturales de Colombia.  
Fuente: Díaz, 2014

No obstante, es claro que el manejo de las áreas externas al área protegida es fundamental para el cumplimiento de los objetivos de conservación y que, lo que allí suceda, dinamiza situaciones favorables o desfavorables para la conservación del área protegida. Por esta razón, en el ordenamiento, si bien se enfatiza sobre el interior del área que es la competencia directa de Parques Nacionales, se recomienda avanzar hacia un modelo de ordenación de la región.


#### 6.4.2. El abordaje metodológico del ordenamiento en áreas no traslapadas

La ruta para enfrentar el ordenamiento en áreas no traslapadas se divide en dos secciones: una que tiene que ver con el ordenamiento interno del área, y otra que tiene que ver con la zona adyacente en la función amortiguadora. Se hace la diferencia en tanto los dos contextos tienen ámbitos jurídicos y de gestión diferentes, y Parques Nacionales como autoridad ambiental cumple un papel diferente en cada uno de ellos.

Para la definición de las zonas y la regulación se requiere tener en cuenta que se trata de:

- **Proyectar:** no es una zonificación que responda necesariamente a uso actual; es una zonificación para manejo, por lo tanto si se requiere cambiar el uso que actualmente se desarrolla, se plantean los ajustes correspondientes.



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

- Precisar: cada zona debe tener una intención de manejo, que es el planteamiento en la gestión para los próximos cinco años. Tener presente que debe ser una única intención de manejo, pues de esta forma el equipo se esfuerza en establecer qué es lo que realmente se propone hacer en dicha zona
- Dimensionar: el equipo debe evaluar el alcance real de la gestión, dentro de las competencias de Parques Nacionales y las posibilidades de gestión del área protegida.
- Enfocar: dirigir medidas de manejo hacia las situaciones priorizadas, y enfocando hacia la intención de manejo definida en cada una de las zonas.
- Especificar: establecer y dar alcance a actividades permitidas que contribuyan con la gestión priorizada, de manera general, pero siendo lo más específico posible para los usuarios de las áreas protegidas.

#### 6.4.2.1. Ordenamiento interno

El ordenamiento interno inicia con un análisis del plan de manejo vigente (en caso de que exista) en su componente correspondiente para verificar de manera preliminar cómo ha funcionado e identificar en las condiciones actuales del área protegida qué debería modificarse o qué debería mantenerse. Es también una forma de capitalizar las lecciones aprendidas.

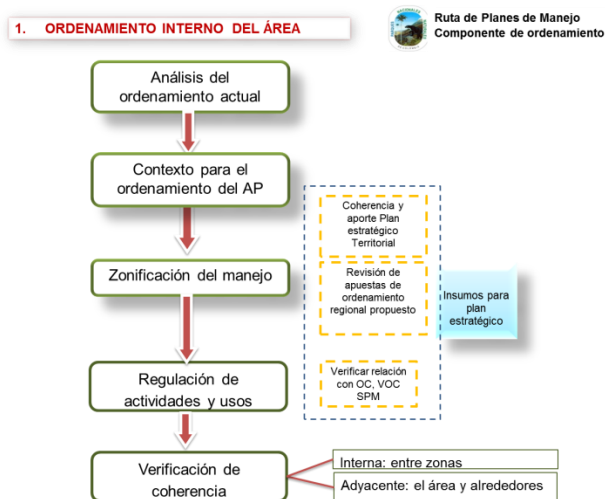


Gráfico 18: Ruta simplificada para la formulación de Planes de Manejo - Componente de Ordenamiento: Ordenamiento interno. Áreas del SPNN de Colombia.

Fuente: Elaboración propia y retroalimentación de equipo



## GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN

Código: AMSPNN\_IN\_19

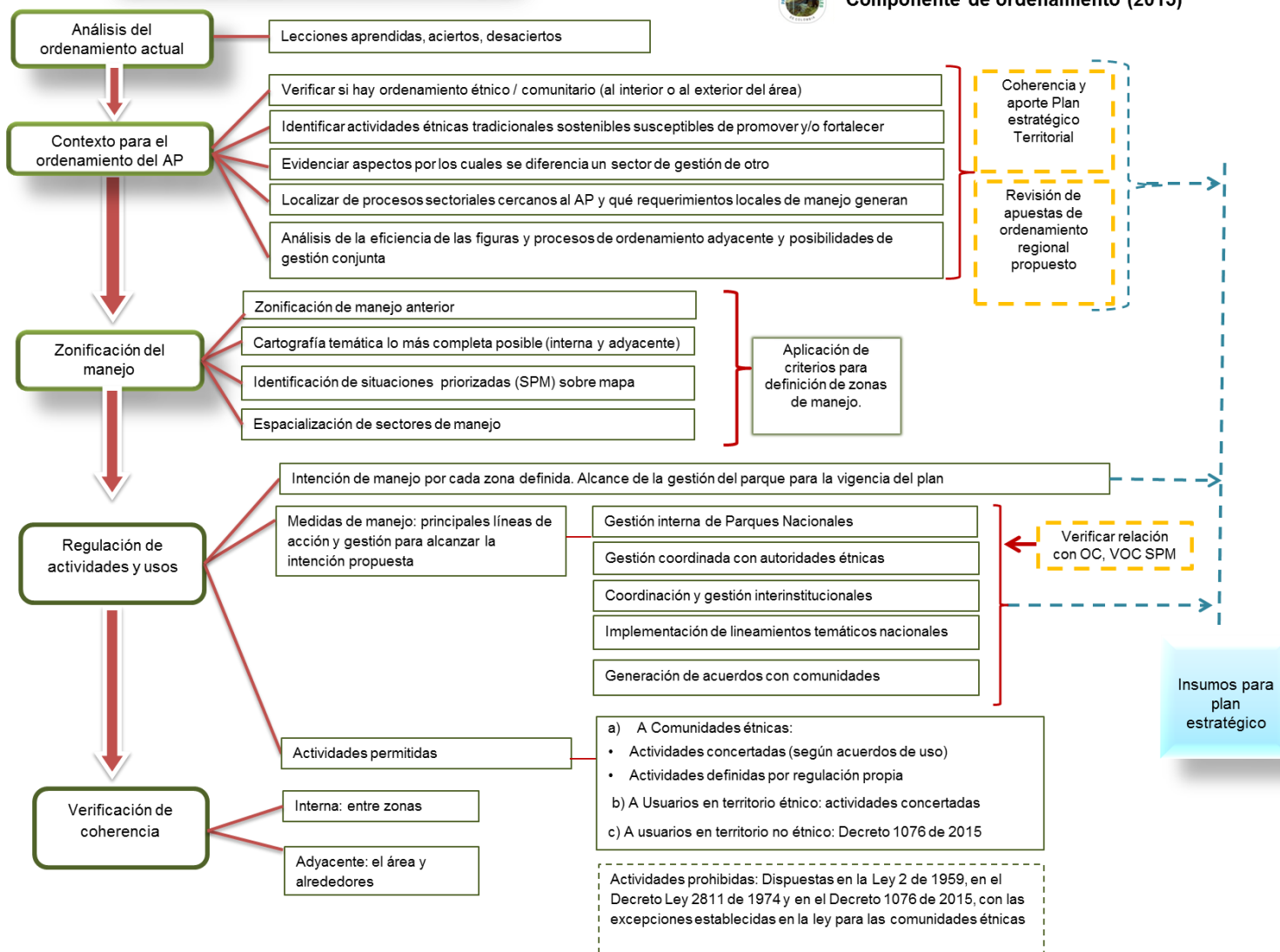
Versión: 1

Vigente desde  
dd/mm/aaaa: 17/10/2017

### 1. ORDENAMIENTO INTERNO DEL ÁREA



#### Ruta de Planes de Manejo Componente de ordenamiento (2015)





	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Gráfico 19: Ruta para la formulación de Planes de Manejo - Componente de Ordenamiento: Ordenamiento interno. Áreas del SPNN de Colombia.  
Fuente: Elaboración propia y retroalimentación de equipo

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

#### 6.4.2.1.1. Contexto para el ordenamiento

Luego de la revisión del ordenamiento precedente o, si es la primera vez que se asume el ordenamiento, se analizan aspectos de *contexto para el ordenamiento*. Si bien esta información se trató en el diagnóstico, aquí se incorporan en un análisis integral las diferentes incidencias que pueden tener esos aspectos sobre el manejo del área protegida. No se trata de repetir el texto, sino que se pretende identificar de la manera más analítica y lo más sencilla posible los aspectos que condicionan el ordenamiento para traducirlos en requerimientos de gestión en el desarrollo de la zonificación y la regulación del uso.


Es decir aspectos que de alguna manera puedan condicionar el ordenamiento, como es el hecho del traslape (si existe), sea por título (resguardo) o por territorio de uso<sup>29</sup>, los avances, si existen, de ejercicios de ordenamiento comunitario y desarrollo de reglamentaciones propias. Los sectores de gestión en los que el parque tiene dividida su gestión, que en últimas es un reflejo tanto de las dinámicas del territorio, como de los escenarios políticos y de operatividad que condicionan las posibilidades de manejo, y que en el ordenamiento pueden dar alcance a lo propuesto. La potencial creación de zonas de reserva campesina en adyacencia a las áreas; la presencia de proyectos de desarrollo desde antes de la creación del área (hidroeléctricas, carreteras, etc.), presencia de bases militares estatales, los procesos sectoriales propuestos o en desarrollo en el área adyacente con potencial afectación al área protegida, que condicionan la zonificación interna del área en la medida en que las dinámicas de uso que se generan pueden tener mayor o menor incidencia, la presencia de otras figuras de conservación, que pueden en determinado caso apoyar propuestas de intangibilidad en el interior del área protegida, y herramientas o mecanismos existentes para adaptación a situaciones de variabilidad y/o cambio climático, entre otras.

Esta información será reflejada sobre una base temática que permita diferenciar cartográficamente los aspectos tratados sobre el territorio, alimentada con la experiencia del equipo y de la comunidad que apoya el plan de manejo.

#### 6.4.2.1.2. Zonificación para el manejo


Los aspectos metodológicos para llevar a cabo la zonificación para el manejo se han tratado en Díaz, M (2006), Sorzano, C. (2011) y Díaz, M. (2013 a y b). En términos generales la definición de la zonificación puede tener su punto inicial en el mapa de zonificación anterior (si existe), en el mapa de sectores de gestión (o un mapa base que pueda rayarse de acuerdo con lo que el equipo considera son su sectores de gestión, o en mapas temáticos que lleven a identificación de aspectos particulares que merezcan ser diferenciados en el manejo. En cualquiera de los casos el insumo más importante es la experiencia del equipo de trabajo, pues siendo una zonificación para el manejo, es allí donde se pone sobre la mesa todo el conocimiento, se reflejan las dificultades y se visibilizan las opciones de gestión sobre el territorio.

<sup>29</sup> Si bien los aspectos particulares para el ordenamiento de los territorios étnicos se tratan independientemente como parte de las Estrategias Especiales de Manejo, es necesario que el ordenamiento verifique esta situación para el caso en que el territorio traslapado sea colindante.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Se recomienda incorporar en el mapa de trabajo escogido los aspectos del contexto que se analizaron en el punto anterior, para tener el cuidado de hacer las propuestas de manera coherente con dichas circunstancias del entorno inmediato. Los ejercicios de identificación de los diferentes aspectos temáticos sobre una base cartográfica suelen ser muy enriquecedores. Se recomienda aprovechar las discusiones para ir tomando nota sobre los aspectos que caracterizan uno u otro sector, lo que se debería hacer, cuáles son las limitantes existentes, etc., de manera que se complementa el diagnóstico, se van identificando medidas de manejo a ser incorporadas en el ordenamiento y se analiza si se debe o no permitir o no una actividad en determinado sector. Incluso desde estas discusiones el equipo del parque expone sus apuestas frente a las estrategias más asertivas a implementar con los diferentes actores y en los diferentes contextos.

Se procede a realizar la zonificación a partir del análisis de criterios que permitan definir la zona. Este aspecto es muy importante porque permite argumentar el manejo que se va a dar a dicha zona. Se han propuesto criterios que tienen en cuenta aspectos biológicos, socioeconómicos y culturales, no obstante, el área puede incluir algún otro criterio que considere decisivo, siempre y cuando permita establecer las pautas o principios a partir de los cuales se puedan diferenciar una zona de otra. En general un criterio (o conjunto de criterios) permite identificar y/o agrupar sectores por sus semejanzas o diferencias, atendiendo a una característica distintiva, y es esta característica, analizada en la dinámica actual del área la que lleva a identificar cuál sería manejo adecuado, cumpliendo básicamente dos condiciones para que sean válidos en términos de la zonificación: a) que sean susceptibles de espacialización (cartografía técnica o cartografía social sobre base cartográfica de la mayor calidad disponible) y b) que den elementos de análisis frente a las presiones existentes o potenciales, la vulnerabilidad del área (y los objetos de conservación) (Díaz, M. 2006) y enfrenten las situaciones de manejo priorizadas en el diagnóstico.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>		Código: AMSPNN_IN_19
			Versión: 1
			Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

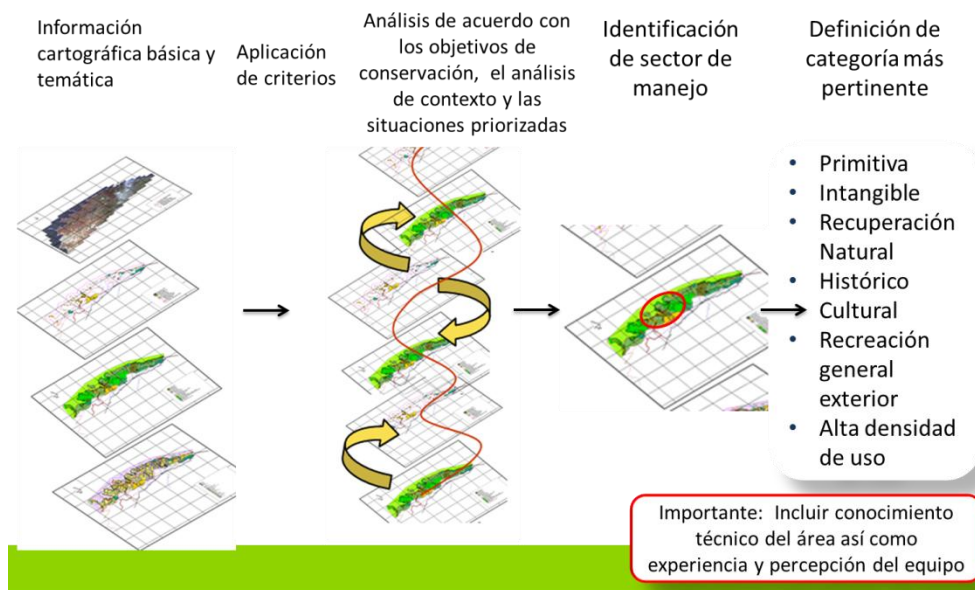



Gráfico 20: Proceso esquemático de la zonificación del manejo en las Áreas del SPNN de Colombia  
Fuente: Modificado de Díaz, 2006

Los criterios recomendados para el análisis en la zonificación de manejo son (modificados de Díaz, 2006; Sorzano, 2011 y Díaz, 2013a):

- **Existencia de resguardo indígena** Define un polígono de actuación jurídica diferente debido a la titularidad que del territorio tiene la comunidad indígena. Por lo tanto en la zonificación debe hacerse una primera separación sobre el mapa. No quiere decir que se defina de una vez como zona de manejo, pues desde las Estrategias Especiales de Manejo se establecerán los avances que existen al respecto, si existe el suficiente avance en las relaciones de confianza y trabajo conjunto, se procederá a la elaboración del ordenamiento conjunto, que puede resultar en categorías y regulación concertada. Desde la fase de aprestamiento se habrá decidido si el equipo y la comunidad avanzan hacia la construcción de un Régimen Especial de Manejo, si se consideró pertinente avanzar en una construcción conjunta del plan de manejo o si se desarrolla el instrumento en su versión institucional.

- **Existencia de sistemas de uso tradicional por parte de comunidades étnicas.** Este criterio no responde a una titularidad del territorio, sino a un respeto por el uso tradicional que tienen las comunidades étnicas de él, reconocido por el Estado. El territorio objeto de uso debe ser definido con la comunidad, ya que muchas veces no tiene límites tan obvios ni definidos, pues el uso puede ser incluso espiritual. Desde la fase de aprestamiento se habrá decidido si el equipo y la comunidad avanzan hacia la construcción conjunta

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

del plan de manejo o si se desarrolla el instrumento en su versión institucional. En todo caso este criterio define un sector de manejo que debe regirse por la excepcionalidad de uso que pueden tener las comunidades que hacen uso del territorio.


- **Existencia de sistemas regulatorios propios. (Sorzano, 2011).** Los sistemas regulatorios hacen referencia al conjunto de normas que el colectivo aplica en su quehacer tanto en relación con el entorno, como en la convivencia social. Pueden provenir de: a) el ejercicio formal de la comunidad en su construcción de gobierno, b) el ejercicio informal de la experiencia diaria entre el individuo y su entorno, apropiado y valorado a partir de la transmisión de conocimiento y la aplicación del saber y c) los mecanismos de cohesión social<sup>30</sup>. Este criterio es uno de los más importantes en la zonificación de manejo, pues constituye uno de los insumos para analizar y sopesar la base natural del área frente a los usos que se deben y pueden dar en la misma, con énfasis en las zonas traslapadas. El conocimiento de los sistemas regulatorios aporta en detallar el manejo en ciertas zonas, desde el control social que se ejerce en el territorio.

- **Ocupación y/o uso por parte de comunidades campesinas.** Este tema, considerado prioritario para la entidad, viene siendo objeto de avances específicamente en las posibilidades de relacionamiento, dado que no existe excepcionalidad de uso para la comunidad campesina dentro de las áreas del sistema (ver numeral de marco jurídico). Los avances consideran la posibilidad de trabajo bajo escenarios de uso transitorio, acogiendo un enfoque transicional hacia la resolución de los conflictos (PNN, 2015). En términos de definición de zonas de manejo, habría que identificar sobre el mapa cuáles sectores serían objeto de este tipo de medidas, dadas las condiciones propias de la dinámica allí existente y las posibilidades de acción al interior y de gestión interinstitucional coordinada en el marco del Acuerdo de la Prosperidad. Otra situación que puede llevar a la definición de zonas de manejo a partir de este criterio es la realización de acciones con comunidades campesinas bajo lo propuesto en la Resolución 247 de 2007, que establece actividades de restauración participativa con campesinos ocupantes de las áreas en el marco de acuerdos de largo plazo, de carácter interinstitucional y temporal, bajo la premisa de una reubicación fuera del área; este último aspecto también hace parte de los análisis de la política UOT en desarrollo. El mismo caso procede para las comunidades costeras que no hacen parte de colectivos étnicos. El concepto de la oficina jurídica de la entidad en febrero de 2014, prevé el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos al interior de las áreas del SPNN en el marco de la restauración como mecanismo para regular el aprovechamiento.

- **Estado de conservación.** Este criterio puede reflejarse en el mapa a partir de los resultados del análisis de integridad. Si no ha sido posible avanzar en ello, puede utilizarse el mapa de cobertura como un primer acercamiento al estado general del área. Se recomienda que la evaluación incluya áreas fuera del límite del parque, con el fin de dimensionar un poco mejor el criterio. Adicionalmente, y de acuerdo con las particularidades de cada área, esta información debe complementarse con el conocimiento del equipo del parque y de las comunidades presentes, y con los resultados de estudios e investigaciones realizados en el área.

<sup>30</sup> Grupo de Participación Social de la UAESPNN. Mayo 2011. En: Sorzano, 2011.



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

- **Importancia para el mantenimiento de poblaciones biológicas.** Este criterio debe apuntar a identificar el estado de coberturas o grupo de coberturas naturales que soportan ciclos de vida o parte del ciclo de vida de especies importantes por diferentes criterios ecológicos o socioculturales, ya sean VOC u otras que se identifiquen bajo condiciones especiales, tales como endémicas, amenazadas, especies objeto de uso y aprovechamiento, sombrilla, funcionales, etc., cuando su hábitat se encuentre asociado a ciertas zonas del área protegida; razón por la cual se pueda necesitar un manejo diferenciado. Si una población está presente en la totalidad del área el criterio como tal no aportaría a la zonificación; es necesario conocer las condiciones de los ecosistemas que se constituyen como su hábitat esencial, tales como áreas mínimas y configuraciones espaciales requeridas, por ejemplo, complejos de ecosistemas (bosque-humedal, o estero-mangle, por ejemplo) y delimitarlo.


- **Nivel de Riesgo.** El análisis de riesgos es el principal insumo de este criterio, ya que allí se han analizado las diferentes presiones (naturales, climáticas y antrópicas), se han calificado y se ha avanzado en el análisis de la vulnerabilidad para definir un escenario de riesgo que disminuya el nivel de incertidumbre al cual se encuentra expuesto el territorio. A este criterio aplicarán los sectores en los que se ha identificado riesgo Crítico. Ahora bien, este análisis es necesario llevarlo a un mapa, que nos permita visibilizar el riesgo de manera espacial para que realmente nos contribuya en el tema de la zonificación, ya que allí se ha hecho el análisis a nivel de VOC<sup>31</sup>.

Sin embargo, el tema de riesgo trasciende la visión de VOC y tiene efectos bastante sensibles por ejemplo para el desarrollo de actividades ecoturísticas, por lo que se recomienda identificar la posibilidad de ocurrencia en el área a partir de la información disponible sobre el tema en Instituto Geológico Nacional e Invemar, y por otro georreferenciar la información obtenida de primera mano en las áreas por parte de funcionarios y comunidad, respecto a la localización de sitios susceptibles a amenazas (movimientos en masa, inundaciones, incendios, tsunamis, erosión costera, entre otras). Para esto último se pueden revisar también los reportes históricos de ocurrencia de amenazas que existan para el área (Sorzano, 2011).

Igualmente si el equipo lo considera, se pueden identificar ciertas áreas que se encuentran en riesgo frente al desarrollo *potencial* de presiones por uso, debido a dinámicas impactantes que pueden estar sucediendo en sectores cercanos o adyacentes.

- **Localización estratégica para continuidad ecológica (Díaz, 2006).** La definición de unidades de paisaje presenta un escenario de matrices y parches elementos sobre los cuales resulta necesario realizar análisis de contigüidad y continuidad, que en últimas permiten inferir funciones del paisaje en los ciclos de materia y energía (física, química y biótica). Este análisis es susceptible de realizarse mediante la aplicación de métodos de ecología de paisaje en los que pueden tomar importancia los análisis fractales y aplicación de índices de abundancia, diversidad, análisis del vecino más cercano, etc., dependiendo del nivel de desarrollo

<sup>31</sup> Tal cual se estableció en las recomendaciones metodológicas en desarrollo del componente de riesgos, hace falta avanzar sobre el nivel de riesgo del VOC por sectores, para que sea más provechoso el análisis en términos del manejo (ver numeral de riesgos en el capítulo de formulación del componente diagnóstico).

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

de la información disponible. Sin embargo, siendo coherentes con las realidades operativas de Parques Nacionales y ante la necesidad urgente de establecer las medidas óptimas de manejo de las áreas de conservación, la configuración espacial se puede establecer, en un primer término, mediante la secuencia contigua de unidades de paisaje naturales (silvestres), que configuren un continuo horizontal y/o vertical (altitudinal), soporte de las dinámicas locales y microregionales de la flora y la fauna.

Independientemente del objeto de conservación establecido para el área, este criterio se considera importante frente al objetivo misional de conservación de Parques Nacionales. Se da relevancia a los vínculos funcionales existentes entre los ecosistemas silvestres en su comunicación horizontal y a sus implicaciones tanto en el desarrollo y mantenimiento de la biodiversidad del área, como en el soporte de los servicios ambientales, especialmente los de tipo hídrico y de dinámica de sedimentos.

Cobra entonces importancia la localización de las unidades de paisaje y su identificación como estratégica dentro de un escenario deseado de continuidad espacial, especialmente en zonas que en este momento se encuentran en alto grado de transformación. Se podría hablar, en la escala del área protegida, de zonas núcleo de conservación dispersas en una matriz que ha sufrido diferentes grados de perturbación.


Con el fin de conformar el continuo y contribuir con la restauración de las funciones afectadas, se identificará la condición estratégica independientemente de su estado de conservación.

Al definir las como estratégicas, medianamente estratégicas o poco estratégicas para la conformación de continuos de conservación, se incorporarán las de mayor calificación en la zonificación como áreas intangibles, ya sea para evitar perturbaciones o para fortalecer procesos de restauración.

- **Susceptibilidad a disturbio (Díaz, 2006).** Una vez realizado el estudio de las características ecológicas del área, en el marco de un análisis tendencial establecido de acuerdo con la dinámica local y los vínculos funcionales de la zona, se puede determinar la susceptibilidad de dichas unidades a ser alteradas.

Esta susceptibilidad o vulnerabilidad será alta, media o baja y dependerá, en una primera instancia, del tipo de presión a la que pueda estar expuesta y de la localización estratégica frente a dicha potencial perturbación; mediando actividades investigativas, será posible establecer la capacidad de resiliencia del ecosistema para asimilar los disturbios, dependiendo de su estructura, de la cercanía al disturbio, de características físicas particulares del área, etc.

En condiciones de alta susceptibilidad al disturbio, será necesario analizar cuál es la categoría más conveniente, de acuerdo con la importancia, el estado de conservación, lo estratégico que pueda resultar para la conformación de un continuo de conservación y su condición como hábitat esencial de la especie objeto de conservación. El análisis debe profundizar en las condiciones particulares para evaluar si el disturbio,

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

mediando gestión, capacitación y compromiso, puede re -direccionarse hacia algún tipo de actividad susceptible de ser ordenada e incorporada en el manejo participativo de la conservación.

- **Potencial del ecoturismo como oportunidad para la conservación.** Se pretende identificar aquí las áreas que pueden ser objeto de desarrollo de la actividad ecoturística. Nuevamente, no por el hecho de que se desarrolle la actividad turística en el área debe dejarse como tal; es necesario avanzar en la potencialidad que existe para ello y, en consecuencia, es posible que existan zonas que se retiren de esta actividad debido a la identificación de impactos negativos a los ecosistemas en los cuales se desarrolla.

Es indispensable evaluar este criterio en las áreas protegidas que han sido definidas como áreas con vocación ecoturística. Se entiende la vocación ecoturística como el conjunto de condiciones y características que determinan la aptitud que tiene un área protegida para establecer el ecoturismo como estrategia de conservación, contribuyendo a cumplir con la función ambiental y social de los parques nacionales naturales, promoviendo la valoración social de la naturaleza y el reconocimiento del ecoturismo en los actores locales, regionales y nacionales como una alternativa que aporta a la conservación del patrimonio natural y cultural. Para el ejercicio de zonificación de las áreas con esta vocación, este criterio identifica la oferta ecoturística del área protegida en relación con atractivos, actividades, planta ecoturística, servicios, infraestructura, transporte y gestión, según los lineamientos de la Guía para la planificación y desarrollo de actividades ecoturísticas en PNN (Cubillos et al., 2013)<sup>32</sup>.


- **Importancia arqueológica o histórica.** De acuerdo al conocimiento de las comunidades y del equipo del área se deben identificar los sitios que presenten vestigios arqueológicos y/o sitios significativos en términos históricos. Vale la pena consultar en el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) la información con que cuenten al respecto. Sin embargo, la sola identificación del interés arqueológico no es suficiente para definirla en una u otra categoría, dado que es necesario tener en cuenta criterios de conservación y de relacionamiento con la comunidad desde el punto de vista del interés académico y turístico que representa. El concepto puede avanzar sobre el tema etnocultural (costumbres y tradiciones que definen una etnia<sup>33</sup>) o etnohistórico (relativo a comunidades originarias de una determinada región y su convivencia con otros grupos humanos, con la complejidad política e identitaria que ello representa<sup>34</sup>), en la medida en que estos aspectos pueden definir el manejo particular de un sector del área protegida.

- **Presencia de infraestructura y rutas de desplazamiento.** En algunas áreas existe infraestructura presente desde antes de la declaratoria del área como protegida, y sigue funcionando de manera cotidiana. Esto implica que las dinámicas asociadas a la operación de esta infraestructura requiere unas formas de manejo y coordinación particulares, con suficiente claridad para evitar conflictos. Es el caso de vías, centrales hidroeléctricas, tendidos eléctricos, etc., que en algunos casos han sido obligadas por la autoridad ambiental

<sup>32</sup> Contribución de Cubillos, C. En: Díaz, M. 2013b. Aportes al análisis de aplicación de criterios para la definición de zonas de manejo al interior de las áreas del SPNN.

<sup>33</sup> <https://blogspot.com.co/2014/10/significado-concepto-etnocultura.html>

<sup>34</sup> <https://es.wikipedia.org/wiki/Etnohistoria>

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017


del momento a formular su propio plan de manejo y que debe ser armonizado con el plan de manejo del área. Otro es el caso de las construcciones de tipo administrativo, cabañas, centros de interpretación, museos, etc., que por este criterio pueden definir la categorización de la zona. También se considera dentro de este criterio la identificación de rutas de desplazamiento, que en lo fluvial y marino genera dinámicas de alto movimiento y disturbio, y que debe ser acertadamente manejado para minimizar impactos y regular las actividades de tránsito cuando procede. En este criterio igualmente se incluye la infraestructura existente para captación de recurso hídrico.

- **Posibilidad práctica de intangibilidad.** El criterio fundamental que debiera definir si una zona es intangible o no, es precisamente el hecho de que sea posible, en la práctica, aislar de cualquier manejo. Esto es: por efectos de inaccesibilidad, porque se haya llegado a acuerdos con la comunidad, o porque asertivamente la entidad viene trabajando con los usuarios del área para aislar efectivamente de uso, a través de estrategias de prevención, vigilancia y control y estrategias de educación ambiental.

En el proceso, cada criterio será convenientemente delimitado sobre el mapa, y obviamente la delimitación de zonas a partir de estos criterios puede llevar al sobreposición de sectores y, para tal fin, se recomienda utilizar la matriz de decisión, explicando cómo se asume el criterio que se está analizando. No es solamente definir criterio 1 o criterio 2, etc., sino que se requiere decir por qué se considera que éste criterio es decisivo para definir la zona de manejo. Al finalizar, se evaluará cuál (o cuáles) criterio pesó más que otro en la decisión. Si hay criterios que no proceden para el sector analizado, no habrá nada en la casilla (o dirá *no aplica*).

Procedimentalmente puede iniciarse sobre un mapa base o sobre un mapa temático, o si el equipo lo prefiere, puede iniciar, por ejemplo, por un sector de gestión (o una de las zonas de la anterior zonificación) y se le corren los criterios propuestos que poco a poco el ejercicio van tomando forma. No olvidar tomar nota de las discusiones y de los aspectos que permitieron tomar una u otra decisión para que quede consignado en el documento soporte que irá a formar parte de la carpeta temática.

Una vez analizados los criterios, hay algunos de ellos que pesan más que otros para la toma de decisión acerca de cuál es la categoría más pertinente para el adecuado manejo del área. Consignarlos en la matriz de decisión.


	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

SECTOR	CRITERIO 1	CRITERIO 2	CRITERIO 3....12	CRITERIO QUE MÁS PESÓ EN EL ANÁLISIS (ARGUMENTAR)	ZONA DEFINIDA	INTENCIÓN DE MANEJO (A 5 AÑOS)	COHERENCIA CON ZONA ADYACENTE	MEDIDAS DE MANEJO (PNN)	ACTIVIDADES PERTMITIDAS	LÍMITES	CÓDIGO EN EL MAPA	FUENTE DE LÍMITE CARTOGRÁFICO	OBJETIVO DE CONSERVACION	VOC	SITUACION DE MANEJO PRIORIZADA RELACIONADA
														VOC 1	
													OC 1	VOC 2	
													OC 2		

Gráfico 21: Matriz de decisión para el ordenamiento en las áreas del SPNN de Colombia  
Fuente: Díaz, 2013

Las categorías que establece el Decreto 1076 de 2015 para el interior de las áreas protegidas del SPNN son las siguientes:

- Zona primitiva. Zona que no ha sido alterada o que ha sufrido mínima intervención humana en sus estructuras naturales.
- Zona intangible. Zona en la cual el ambiente ha de mantenerse ajeno a la mínima alteración humana, a fin de que las condiciones naturales se conserven a perpetuidad.
- Zona de recuperación natural. Zona que ha sufrido alteraciones en su ambiente natural y que está destinada al logro de la recuperación de la naturaleza que allí existió o a obtener mediante mecanismos de restauración un estado deseado del ciclo de evolución ecológica; lograda la recuperación o el estado deseado esta zona será denominada de acuerdo con la categoría que le corresponda.
- Zona histórico-cultural. Zona en la cual se encuentran vestigios arqueológicos, huellas o señales de culturas pasadas, supervivencia de culturas indígenas, rasgos históricos o escenarios en los cuales tuvieron ocurrencia hechos trascendentales de la vida nacional.
- Zona de recreación general exterior. Zona que por sus condiciones naturales ofrece la posibilidad de dar ciertas facilidades al visitante para su recreación al aire libre, sin que esta pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

- Zona de alta densidad de uso. Zona en la cual por sus condiciones naturales, características y ubicación, pueden realizarse actividades recreativas y otorgar educación ambiental de tal manera que armonice con la naturaleza el lugar produciendo la menor alteración posible.

En el entendido de que cada parque es un escenario y un contexto diferente, y que por tanto los análisis pueden (como normalmente sucede) diferir entre unos y otros, en la siguiente tabla se orienta sobre la aplicación de criterios para la definición de zonas de manejo al interior de las áreas del SPNN, de acuerdo con las categorías del Decreto 1076 de 2015<sup>35</sup>:

Tabla 13: Criterios para la definición de zonas de manejo al interior de las áreas del SPNN de Colombia.

Fuente: Basado y modificado de Díaz, 2013

Categoría	Criterios que más pesan	Condicionantes
Zona Primitiva	Estado deseable de conservación.  Importante para el mantenimiento de poblaciones biológicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si mantiene un estado deseable de conservación pero por efectos del manejo no es posible aislar de cualquier intervención humana.</li> </ul>
Zona Intangible	Estado deseable de conservación.  Alto nivel de Riesgo. Estado de conservación no deseado pero con alta vulnerabilidad y susceptibilidad a disturbio en situaciones de restauración ecológica pasiva <sup>36</sup> .  Alto nivel de Riesgo. Riesgo crítico por amenaza natural (para el desarrollo de actividades humanas).  Importante para el mantenimiento de poblaciones biológicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si por efectos del manejo es posible aislar de cualquier intervención humana.</li> <li>• Si se llega a un estado deseable únicamente mediando procesos de sucesión natural sin disturbio.</li> <li>• Si por efectos de los acuerdos de uso es posible aislar de cualquier intervención humana.</li> </ul>
Zona de Recuperación Natural	Estado de conservación no deseable.  Ocupación y/o uso por parte de comunidades campesinas.  Presenta infraestructura para captación de recurso hídrico (concesiones de recurso hídrico: concepto OAJ de febrero de 2014).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si se requiere implementar procesos de restauración activa para alcanzar niveles deseados de restablecimiento de un área degradada, dañada o destruida.</li> <li>• Si se requiere abocar procesos de relocalización y/o actividades de restauración en el marco de acuerdos de transicionalidad con comunidades campesinas (de acuerdo con los desarrollos de la política de UOT en construcción).</li> </ul>

<sup>35</sup> Basado en Díaz, M. 2013b. Aportes al análisis de aplicación de criterios para la definición de zonas de manejo al interior de las áreas del SPNN.

<sup>36</sup> La restauración espontánea (pasiva) es aquella en la que los agentes causantes de la degradación se remueven y se deja el área sin otro tipo de actividad directa (McIver y Starr, 2001). En: Ospina, O et al. 2015. Plan Nacional de Restauración: restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.



## GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN


Código: AMSPNN\_IN\_19

Versión: 1

Vigente desde  
dd/mm/aaaa: 17/10/2017

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si se encuentra en un estado no deseado de conservación, es utilizada para el tránsito de usuarios, semovientes o embarcaciones y en esta fase de la planificación no es posible plantear otras opciones en el manejo.</li> <li>• Estado de conservación no deseado con alta susceptibilidad a disturbio en situaciones de restauración ecológica pasiva pero que efectos de la dinámica social no es posible aislar de cualquier intervención humana en esta etapa del manejo.</li> <li>• Estado de conservación no deseado y se requiere medidas de restauración activa.</li> <li>• En el caso de la infraestructura para captación de recurso hídrico la zona de recuperación natural será en una franja mínima que cubre el área de la captación y de conducción. (ver numeral de manejo de escalas).</li> </ul>
Zona de Recreación General Exterior	<p>La zona tiene potencial para el desarrollo ecoturístico y no tiene infraestructura fija.</p> <p>En Santuarios de Fauna y Flora existe infraestructura fija.</p>	<p>Si los ecosistemas presentes se encuentran bien representados, es decir, que la representatividad ecosistémica nacional en el Sistema de Parques este por encima del 10%.</p> <p>En esta zona de manejo se ubican los atractivos ecoturísticos en donde se pueden desarrollar de manera regulada actividades ecoturísticas al aire libre, con infraestructura móvil.</p>
Zona de Alta Densidad de Uso	<p>El sector tiene potencial para desarrollar el ecoturismo como oportunidad para la conservación.</p> <p>Existe infraestructura fija para el desarrollo de la actividad ecoturística.</p> <p>Presencia de infraestructura vías y rutas de desplazamiento.</p> <p>Presencia de infraestructura de servicios y/o de seguridad nacional.</p> <p>Presencia de infraestructura administrativa.</p>	<p>Si los ecosistemas presentes se encuentran bien representados, es decir, que la representatividad ecosistémica nacional en el Sistema de Parques este por encima del 10%. En esta zona de manejo se ubica la planta ecoturística o infraestructura fija de servicios existente.</p>
Zona Histórico Cultural	<p>El sector tiene importancia arqueológica o histórica.</p> <p>El sector tiene potencial para desarrollar</p>	<p>Si se decide priorizar la zona para investigación arqueológica en coordinación con el ICANH.</p>



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

	el ecoturismo como oportunidad para la conservación.	Si predomina el uso ecoturístico esta zona se ubicará preferiblemente en la ZRGE; de lo contrario se requiere avanzar en el ordenamiento específico para su uso ecoturístico el cual deberá tener un énfasis educativo.
Propia	Existencia de sistemas de uso ancestral bajo la figura de resguardo indígena.  Existencia de sistemas de uso tradicional por parte de comunidades étnicas.	La definición de zonas de manejo y nomenclatura es concertada con las comunidades étnicas que hacen uso del territorio.


Una vez se define la zona, se evalúa de acuerdo con los criterios analizados, a qué situación de manejo priorizada está dando respuesta y la gestión requerida a qué objetivo de conservación apunta y sobre qué VOC está actuando. Esto con el fin de no perder de vista que toda la gestión del área protegida propuesta para los cinco años de vigencia del plan debe apuntar a estos tres elementos estructurantes del plan de manejo.

Por último, se llama la atención sobre el hecho de que la zonificación puede depender de variaciones temporales y ser diferencial en una visión vertical. El tema temporal puede analizarse en casos en que se considere práctico para el manejo que una zona pueda tener una reglamentación diferencial según la época del año, dependiente de procesos biológicos que es necesario manejar adecuadamente. Se recomienda en este caso definir el manejo condicionado a restricciones derivadas de estos procesos. Por ejemplo, una zona puede ser definida como Zona de Recreación General Exterior, pero en la reglamentación se establece que entre los meses de octubre y diciembre no se podrán desarrollar actividades ecoturísticas debido a la necesidad que hay de evitar disturbios y permitir los procesos de desove de tortuga.

El tema espacial puede verse claramente en áreas marinas en donde en superficie puede tener un manejo asociado, por ejemplo, a la dinámica de desplazamiento de embarcaciones, mientras en profundidad puede tener otro manejo, asociado a la reglamentación del tema de investigaciones, o para el desarrollo de actividades ecoturísticas.

#### 6.4.2.1.3. Reglamentación

En un ejercicio paralelo (incluso sobre la misma matriz de decisión, como se ve en el esquema arriba), se define la reglamentación. En cada una de las zonas definidas se estableció: A) una intención de manejo a cinco años, que es el alcance de la gestión del parque para la vigencia del plan. B) las medidas de manejo que constituyen las principales líneas de acción y gestión para alcanzar dichas intenciones. Como medidas de manejo generales que dan respuesta a los aspectos misionales de Parques Nacionales se desarrollarán en todas las zonas actividades de prevención, vigilancia y control. C) Por último las actividades permitidas a los usuarios del área protegida. Las actividades de investigación, monitoreo, concesiones de uso de recurso hídrico y fotografía, serán permitidas siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos por la entidad,

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

y serán analizadas de forma particular para cada caso<sup>37</sup>. Como actividades prohibidas se entienden las dispuestas en la Ley 2 de 1959, en el Decreto Ley 2811 de 1974 y en el Decreto 622 de 1977 (contenido en el Decreto Único 1076 de 2015) y las que no se encuentren dentro de las actividades establecidas como permitidas dentro del plan de manejo.

Con las excepciones establecidas en la ley para las comunidades étnicas, como actividades prohibidas se entienden las dispuestas en la Ley 2 de 1959, en el Decreto Ley 2811 de 1974 y en el Decreto 622 de 1977 (contenido en el Decreto Único 1076 de 2015) y las que no se encuentren dentro de las actividades establecidas como permitidas dentro del plan de manejo.


No olvidar que los usuarios de las áreas protegidas pueden ser investigadores, visitantes, concesionarios de recurso hídrico, fuerza pública e incluso empresa privada y/o entidades oficiales que manejan y operan infraestructura presente antes de la declaratoria de muchas de las áreas protegidas. Así mismo, están los usuarios étnicos, para los cuales como ya se ha tratado, existe excepcionalidad en la ley, y el relacionamiento tiene pautas particulares trabajadas desde las Estrategias Especiales de Manejo. Otros usuarios son los campesinos que viven o utilizan los territorios protegidos, para los cuales no existen excepciones de ley, y la forma de relacionamiento, así como las actividades permitidas, se desarrollan en la forma y la medida en que establezcan los lineamientos que provea la política de uso, ocupación y tenencia, en desarrollo.

Cada zona de manejo debe tener una *única* intención de manejo, con el fin de que el equipo enfoque su gestión en lo que realmente se propone hacer en dicha zona.

A partir de los criterios que guían la definición de las zonas, es probable (y muy posible) que haya varias zonas de la misma categoría. Por ejemplo, una zona de recuperación natural fue definida esencialmente por el criterio de estado no deseado de conservación debido a intervención por ganadería en años anteriores. La *intención de manejo* allí puede ser implementar acciones de restauración activa para revertir los procesos de degradación. Otra zona de recuperación natural pudo ser definida por ocupación y uso por parte de comunidades campesinas, en la que la *intención de manejo* a cinco años puede ser coordinar acciones interinstitucionales en la búsqueda de alternativas para disminuir presiones por uso y ocupación campesina. Ambas se definieron como zona de recuperación natural, pero la primera puede expresarse como ZRN1 y a segunda como ZRN2. La diferencia entre una zona y otra es que tienen diferentes intenciones de manejo. Si hay varios sectores del área protegida que se definen bajo el mismo criterio y se gestionan con la misma intención de manejo, hacen parte de la misma zona, así se encuentren en sitios diferentes del área, pues tienen el mismo enfoque en la gestión. Puede haber varios sectores en las condiciones de ZRN1 e igual caso en ZRN2, en cuyo caso los sectores se describen y discriminan al describir la zona, pero en la cartografía aparecen con la misma categoría.

Las medidas de manejo, como se dijo atrás, tienen que ver con los aspectos misionales de Parques Nacionales. Como tal se consideran: las acciones de prevención, vigilancia y control, educación ambiental,

<sup>37</sup> Postura jurídica expuesta en memorando 20161300003813 de agosto 16 de 2016

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

coordinación para acciones de saneamiento, coordinación interinstitucional para diferentes temáticas relacionadas con la intención de manejo, revisión de límites, suscripción de acuerdos, diseño de estrategias de comunicación, implementación del programa de monitoreo y el portafolio de investigaciones, coordinación con las entidades competentes para la realización de actividades de mantenimiento y/o mejoramiento de la infraestructura presente, coordinación interinstitucional para la implementación de acciones derivadas de la política de uso, ocupación y tenencia, etc.

Hay algunas medidas de manejo que son exclusivas de la entidad, salvo que sean bajo convenio, como es el caso del control y la vigilancia o el tema de educación ambiental. La reglamentación se realiza para cada una de las zonas definidas, no para cada categoría; esto quiere decir que si hay ZRN1 y ZRN2, a cada una se le define su intención de manejo, sus medidas de manejo y sus actividades permitidas.


En el texto del documento cada zona de manejo debe contener:

- Categoría.
- Criterios que más pesaron en su definición.
- Descripción general – sectores con la misma categoría.
- Intención de manejo a cinco años.
- Medidas de manejo.
- Actividades permitidas.

La experiencia establece que al dejar explícitos estos seis elementos en el documento, el equipo deja claro (para él y para el lector) cómo fue que se definió la zona y en algunos casos en el marco del ejercicio incluso hay replanteamientos, ya que aquí se deja consignado en blanco y negro la diferencia entre una y otra zona de manejo definida.

Ahora, en cuanto a las actividades permitidas puede decirse que la *conservación* (preservación), es inherente a la misión de Parques Nacionales y todas las actividades que se realizan en las áreas deben ir encaminadas a su cumplimiento. En todas las zonas se desarrollarán actividades relacionadas con *prevención, vigilancia y control*, ya que es la acción básica del ejercicio de la autoridad ambiental, con diferentes énfasis y a través de diferentes estrategias. Finalmente, en todos los casos las actividades permitidas deberán seguir los lineamientos de Parques Nacionales, cumplir los requisitos, y de ser necesario, solicitar los permisos correspondientes para el desarrollo de las mismas<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> En 2016, en los memorandos correspondientes a sus observaciones frente a los planes de manejo de varias áreas protegidas, la Oficina Asesora Jurídica estableció que las actividades de investigación, monitoreo, concesiones de uso de recurso hídrico y fotografía, serán permitidas siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos por la entidad, y serán analizadas de forma particular para cada caso. Entre 2013 y 2015 los ejercicios se hicieron siguiendo las directrices previas establecidas por dicha oficina, descritas al comienzo de este capítulo.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Las actividades permitidas deben ser coherentes con las medidas de manejo, teniendo cuidado de evidenciar las actividades que requieren permiso de Parques Nacionales o las que se deben hacer en coordinación con el área protegida. En las áreas protegidas en traslape, los tres elementos (intención, medidas y actividades permitidas) deben hacerse en plena coordinación y concertación con las comunidades étnicas, dado que tanto Parques Nacionales como la autoridad tradicional tienen la misma incidencia sobre las decisiones de manejo del territorio que se comparte.


Se pueden ver *algunos ejemplos* en la siguiente tabla, en la que se plantean medidas de manejo y actividades permitidas básicas por categoría de manejo, teniendo claras las especificidades para cada área protegida:

Tabla 14: Algunos ejemplos de medidas de manejo y actividades permitidas en la Zona Intangible. PNN de Colombia  
Fuente: Elaboración propia

ZONA INTANGIBLE		
Actividad general	Medidas de manejo	Actividades permitidas
Recuperación y control	Fortalecimiento del programa de Prevención, vigilancia y control.  Coordinación de acciones para saneamiento predial.	Acciones derivadas de los programas de restauración, en coordinación con el área protegida.
Investigación	Implementación del programa de Monitoreo del AP.  Implementación del Portafolio de Investigaciones del AP.  (si el área lo considera puede visibilizar y hacer énfasis en temáticas particulares de interés para el área como biodiversidad, cambio climático, servicios ecosistémicos, etc.) en cuanto a funcionamiento.  Instalación de instrumentos de medición para la ejecución de proyectos de investigación y monitoreo.	Acciones de investigación y monitoreo sujetas a los requisitos y permisos de Parques Nacionales Naturales, respondiendo principalmente al portafolio de investigaciones y al programa de monitoreo, en coordinación con el área protegida.  Actividades requeridas para la instalación de instrumentos de medición en el marco de proyectos de investigación y monitoreo, previo concepto de Parques Nacionales y en coordinación con el área protegida.
Educación	Diseño e implementación de acciones en el marco de una estrategia de comunicación.	Fotografía y videos de paisaje, destinados a la divulgación de los valores naturales y los servicios del AP y con fines científicos, siguiendo los permisos establecidos por Parques Nacionales y en coordinación con el área protegida.

Tabla 15: Algunos ejemplos de medidas de manejo y actividades permitidas en la Zona Primitiva. PNN de Colombia  
Fuente: Elaboración propia


ZONA PRIMITIVA		
Actividad general	Medidas de manejo	Actividades permitidas
Recuperación y control	Fortalecimiento del programa de Prevención, vigilancia y control.	

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017


Recuperación y control	Coordinación de acciones para saneamiento predial.	
Recuperación y control	Regulación del tránsito de embarcaciones a través de gestión con la DIMAR para organizar zonas de desplazamiento y rumbos en las cartas de navegación.	Tránsito de embarcaciones (exceptuando aquellas que llevan carga de sustancias provenientes de la explotación de hidrocarburos) sin que se realice introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas o contaminantes, aguas de lastre, fondeo y pesca de cualquier tipo.
Investigación	<p>Implementación del programa de Monitoreo del AP.</p> <p>Implementación del Portafolio de Investigaciones del AP.</p> <p>(Si el área lo considera puede visibilizar y hacer énfasis en temáticas particulares de interés para el área como biodiversidad, cambio climático, servicios ecosistémicos, etc.) en cuanto a funcionamiento.</p> <p>Instalación de instrumentos de medición para la ejecución de proyectos de investigación y monitoreo.</p>	<p>Acciones de investigación y monitoreo sujetas a los requisitos y permisos de Parques Nacionales Naturales, respondiendo principalmente al portafolio de investigaciones y al programa de monitoreo, en coordinación con el área protegida.</p> <p>Actividades requeridas para la instalación de instrumentos de medición en el marco de proyectos de investigación y monitoreo, previo concepto de Parques Nacionales y en coordinación con el área protegida.</p>
Educación	Diseño e implementación de acciones en el marco de una estrategia de comunicación.	Fotografía y videos de paisaje, destinados a la divulgación de los valores naturales y los servicios del AP y con fines científicos, siguiendo los permisos establecidos por Parques Nacionales y en coordinación con el área protegida.

Tabla 16: Algunos ejemplos de medidas de manejo y actividades permitidas en la Zona de Recuperación Natural. PNN de Colombia  
Fuente: Elaboración propia

ZONA DE RECUPERACIÓN NATURAL		
Actividad general	Medidas de manejo	Actividades permitidas
Recuperación y control	<p>Fortalecimiento del programa de Prevención, vigilancia y control.</p> <p>Coordinación de acciones para saneamiento predial.</p> <p>Coordinación interinstitucional para abordar la problemática de uso, ocupación y tenencia al interior del AP.</p> <p>Coordinación con organizaciones locales para avanzar en la resolución de conflictos por uso,</p>	<p>Acciones establecidas y permitidas en el marco de la política de uso, ocupación y tenencia, en desarrollo.</p> <p>Acciones derivadas de los programas de restauración, en coordinación con el área protegida.</p>

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

	<p>ocupación y tenencia.</p> <p>Caracterización y tipificación de ocupantes.</p>	
Recuperación y control	<p>Identificación de áreas potenciales para la restauración ecológica.</p> <p>Diseño e implementación de acciones de restauración.</p> <p>Concesiones para utilización de recurso hídrico.</p> <p>Diseño e implementación de la estrategia de manejo de especies invasoras.</p>	<p>Desarrollo de acciones de restauración ecológica en coordinación con el área protegida y siguiendo los lineamientos de Parques Nacionales para la temática.</p> <p>Acciones de restauración ecológica participativa bajo acuerdos transitorios, y siguiendo los lineamientos de la política de UOT en construcción.</p> <p>Uso regulado del recurso hídrico, según condiciones de la concesión.</p> <p>Construcción y mantenimiento de infraestructura para uso del recurso hídrico concesionado.</p> <p>Manejo de especies invasoras con el acompañamiento y autorización del área protegida, siguiendo los lineamientos que para tal fin se establezcan por Parques Nacionales.</p>
Investigación	<p>Implementación del programa de monitoreo y el portafolio de investigaciones.</p> <p>(Si el área lo considera puede visibilizar y hacer énfasis en temáticas particulares de interés para el área como biodiversidad, cambio climático, servicios ecosistémicos, etc. P.e. Identificación, caracterización y valoración de los servicios ecosistémicos en el contexto de la región).</p> <p>Instalación de instrumentos de medición para la ejecución de proyectos de investigación y monitoreo.</p>	<p>Acciones de investigación y monitoreo sujetas a los requisitos y permisos de Parques Nacionales Naturales, respondiendo principalmente al portafolio de investigaciones y al programa de monitoreo, en coordinación con el área protegida.</p> <p>Las actividades requeridas para la instalación de instrumentos de medición en el marco de proyectos de investigación y monitoreo, previo concepto de Parques Nacionales y en coordinación con el área protegida.</p>
Educación	<p>Posicionamiento institucional del área protegida a través de estrategias de comunicación y divulgación.</p>	<p>Acciones de implementación de la Estrategia de comunicación en coordinación con el área protegida.</p> <p>Fotografía y videos, destinados a la divulgación de los valores naturales y los servicios del AP y con fines científicos, siguiendo los permisos establecidos por Parques Nacionales y en coordinación con el área protegida.</p>

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017


Educación	Educación ambiental enfocada a procesos de restauración o reconversión de costumbres para disminuir impactos, y destinada a la valoración integral del área y su función regional.	Actividades de educación ambiental de otras entidades con permiso previo y coordinación con el Área Protegida.
-----------	--	--

Tabla 17: Algunos ejemplos de medidas de manejo y actividades permitidas en la Zona Histórico Cultural. PNN de Colombia.

Fuente: Elaboración propia

ZONA HISTÓRICO CULTURAL		
Actividad general	Medidas de manejo	Actividades permitidas
Recuperación y control	Fortalecimiento del programa de Prevención, vigilancia y control.  Coordinación de acciones para saneamiento predial.  Coordinación interinstitucional para abordar la problemática de uso, ocupación y tenencia al interior del AP.	Las establecidas y permitidas en el marco de la política de uso, ocupación y tenencia, en desarrollo.
Recuperación y control	Concesiones para utilización de recurso hídrico.	Uso regulado del recurso hídrico, según condiciones de la concesión.  Construcción y mantenimiento de infraestructura para uso del recurso hídrico concesionado.
Investigación	Implementación del programa de monitoreo y el portafolio de investigaciones.  (Si el área lo considera puede visibilizar y hacer énfasis en temáticas particulares de interés para el área como biodiversidad, cambio climático, servicios ecosistémicos, etc. P.e. Énfasis en transformación de las áreas asociadas a los sitios histórico-culturales).  Instalación de instrumentos de medición para la ejecución de proyectos de investigación y monitoreo.	Acciones de investigación y monitoreo sujetas a los requisitos y permisos de Parques Nacionales Naturales, respondiendo principalmente al portafolio de investigaciones y al programa de monitoreo, en coordinación con el área protegida. Énfasis en los sitios históricos y vestigios culturales.  Las actividades requeridas para la instalación de instrumentos de medición en el marco de proyectos de investigación y monitoreo, previo concepto de Parques Nacionales y en coordinación con el área protegida.
Educación	Posicionamiento institucional del área protegida a través de estrategias de comunicación y divulgación.	Acciones de implementación de la Estrategia de comunicación en coordinación con el área protegida. Actividades de educación ambiental de




	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

	<p>Educación ambiental enfocada a la valoración de los valores arqueológicos e históricos del territorio, y el entorno natural asociado.</p>	<p>otras entidades con permiso previo y coordinación con el Área Protegida.</p> <p>Fotografía y videos, destinados a la divulgación de los valores arqueológicos e históricos del territorio, y el entorno natural asociado, siguiendo los permisos establecidos por Parques Nacionales y en coordinación con el área protegida.</p>
Cultura	<p>Identificación y caracterización de sitios histórico- culturales en el área protegida y su zona aledaña.</p> <p>Gestión institucional para identificación, caracterización y manejo de escenarios asociados a la presencia de vestigios culturales, y conformación de salvaguardas de los escenarios naturales asociados a patrimonio cultural inmaterial y material.</p> <p>Evaluación de los sitios con presencia de vestigios culturales, a fin de orientar el manejo apropiado que se requiera (potencial turístico, declaración de patrimonio).</p> <p>Diseño e implementación de estrategia para recuperar la memoria del territorio por medio de capacitaciones a guías comunitarios para que la comunidad reconozca el valor cultural y de servicios ecosistémicos del área protegida.</p>	<p>Las derivadas de la coordinación interinstitucional para la salvaguarda de los escenarios naturales asociados al patrimonio cultural.</p> <p>Las acciones requeridas para la implementación de la estrategia para recuperar la memoria del territorio, en coordinación con el área protegida.</p>
Cultura	<p>Suscripción de acuerdos entre los usuarios de los Sitios sagrados y el Parque para el manejo de las actividades relacionadas con ceremonias y rituales espirituales.</p>	<p>Las establecidas en los acuerdos suscritos.</p>
Recreación	<p>Implementación de la Guía para la planificación y el desarrollo de actividades ecoturísticas.</p> <p>Coordinación con el ICANH para dar alcance a las actividades de ecoturismo en la zona.</p>	<p>Las actividades establecidas en la reglamentación resultante de la aplicación de la guía.</p>


Tabla 18: Algunos ejemplos de medidas de manejo y actividades permitidas en la Zona de Recreación General Exterior. PNN de Colombia

Fuente: Elaboración propia

ZONA DE RECREACIÓN GENERAL EXTERIOR		
Actividad general	Medidas de manejo	Actividades permitidas

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Recuperación y control	<p>Fortalecimiento del programa de Prevención, vigilancia y control.</p> <p>Coordinación de acciones para saneamiento predial.</p> <p>Coordinación interinstitucional para abordar la problemática de uso, ocupación y tenencia al interior del AP, con base en la realización de actividades permitidas dentro de las áreas del SPNN (actividad ecoturística) en el marco de acciones de transicionalidad.</p> <p>Coordinación con organizaciones locales para avanzar en la resolución de conflictos por uso, ocupación y tenencia, en relación con el desarrollo de actividades ecoturísticas.</p>	<p>Las establecidas y permitidas en el marco de la política de uso, ocupación y tenencia, en desarrollo.</p> <p>Acciones de restauración ecológica participativa bajo acuerdos transitorios, y siguiendo los lineamientos de la política de UOT en construcción.</p>
Recuperación y control	<p>Concesiones para utilización de recurso hídrico.</p> <p>Elaboración e implementación de un Protocolo para la Prevención de introducción de especies no-Nativas.</p> <p>Implementación de herramientas de ordenamiento, manejo y evaluación del ecoturismo en el área protegida.</p> <p>Posicionamiento y gestión institucional en torno al proceso ecoturístico del PNN.</p>	<p>Uso regulado del recurso hídrico, según condiciones de la concesión.</p> <p>Construcción y mantenimiento de infraestructura para uso del recurso hídrico concesionado.</p> <p>Actividades permitidas según la regulación establecida para las actividades ecoturísticas, detallada más adelante.</p>
Investigación	<p>Implementación del programa de monitoreo y el portafolio de investigaciones</p> <p>(Si el área lo considera puede visibilizar y hacer énfasis en temáticas particulares de interés para el área como biodiversidad, cambio climático, servicios ecosistémicos, etc. P.e. Investigación y monitoreo asociado a evaluación de impactos del ecoturismo. En el marco del portafolio de investigaciones y del programa de monitoreo).</p> <p>Instalación de instrumentos de medición para la ejecución de proyectos de investigación y monitoreo.</p>	<p>Acciones de investigación y monitoreo sujetas a los requisitos y permisos de Parques Nacionales Naturales, respondiendo principalmente al portafolio de investigaciones y al programa de monitoreo, en coordinación con el área protegida.</p> <p>Las actividades requeridas para la instalación de instrumentos de medición en el marco de proyectos de investigación y monitoreo, previo concepto de Parques Nacionales y en coordinación con el área protegida.</p>

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Educación	<p>Posicionamiento institucional del área protegida a través de estrategias de comunicación y divulgación.</p> <p>Educación ambiental asociada a actividades ecoturísticas y destinada a la valoración integral del área y su función regional.</p>	<p>Acciones de implementación de la Estrategia de comunicación en coordinación con el área protegida.</p> <p>Fotografía y videos, destinados a la divulgación de los valores naturales y los servicios del AP y con fines científicos, siguiendo los permisos establecidos por Parques Nacionales y en coordinación con el área protegida.</p> <p>Actividades de educación ambiental de otras entidades con permiso previo y coordinación con el Área Protegida.</p>
Cultura	Implementación de estrategias que conlleven al beneficio y fortalecimiento a las comunidades locales involucradas en el proceso Ecoturístico.	Las actividades previstas en el marco de la estrategia de beneficio y fortalecimiento a las comunidades locales involucradas en el proceso ecoturístico.
Recreación	<p>Implementación de la Guía para la planificación y el desarrollo de actividades ecoturísticas.</p> <p>Diseño y construcción de los requerimientos en infraestructura liviana para atención a visitantes, según lo establecido por la Resolución 531 de 2013, incluyendo plantas de potabilización y tratamiento y manejo adecuado de residuos sólidos.</p>	<p>Las actividades establecidas en la reglamentación resultante de la aplicación de la guía, específica por sitio y por actividad.</p> <p>Construcción de infraestructura móvil y de saneamiento, de acuerdo con lo establecido por la resolución 531 de 2013 y en coordinación con el área protegida.</p>

Tabla 19: Algunos ejemplos de medidas de manejo y actividades permitidas en la Zona de Alta Densidad de Uso. PNN de Colombia.

Fuente: Elaboración propia

ZONA DE ALTA DENSIDAD DE USO		
Actividad general	Medidas de manejo	Actividades permitidas
Recuperación y control	<p>Fortalecimiento del programa de Prevención, vigilancia y control.</p> <p>Coordinación de acciones para saneamiento predial.</p> <p>Coordinación interinstitucional para abordar la problemática de uso, ocupación y tenencia al interior del AP, con base en la realización de actividades permitidas dentro de las áreas del SPNN (actividad ecoturística) en el</p>	<p>Las establecidas y permitidas en el marco de la política de uso, ocupación y tenencia, en desarrollo.</p> <p>Acciones de restauración ecológica participativa bajo acuerdos transitorios, y siguiendo los lineamientos de la política de UOT en construcción.</p> <p>Actividades de Operación y mantenimiento</p>




## GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN

Código: AMSPNN\_IN\_19

Versión: 1

Vigente desde  
dd/mm/aaaa: 17/10/2017


	<p>marco de acciones de transicionalidad.</p> <p>Coordinación con organizaciones locales para avanzar en la resolución de conflictos por uso, ocupación y tenencia, en relación con el desarrollo de actividades ecoturísticas.</p> <p>Coordinación con las entidades competentes para la realización de actividades de mantenimiento y/o mejoramiento de la infraestructura de servicios presente desde antes de la declaratoria.</p> <p>Coordinación para disminución de impactos generados por la operación de la infraestructura.</p>	<p>de infraestructura de autorizadas por Parques Nacionales, en coordinación con el área protegida.</p> <p>Las actividades establecidas en el plan de manejo de operación de la infraestructura, en coordinación con el área protegida.</p> <p>Las actividades establecidas para disminuir impactos generados por operación de la infraestructura.</p>
Recuperación y control	<p>Concesiones para utilización de recurso hídrico.</p> <p>Elaboración e implementación de un Protocolo para la Prevención de introducción de especies no-Nativas.</p> <p>Implementación de herramientas de ordenamiento, manejo y evaluación del ecoturismo en el área protegida.</p> <p>Posicionamiento y gestión institucional en torno al proceso ecoturístico del PNN.</p>	<p>Uso regulado del recurso hídrico, según condiciones de la concesión.</p> <p>Construcción y mantenimiento de infraestructura para uso del recurso hídrico concesionado.</p> <p>Actividades permitidas según la regulación establecida para las actividades ecoturísticas, detallada más adelante.</p>
Investigación	<p>Implementación del programa de monitoreo y el portafolio de investigaciones.</p> <p>(Si el área lo considera puede visibilizar y hacer énfasis en temáticas particulares de interés para el área como biodiversidad, cambio climático, servicios ecosistémicos, etc. P.e. Investigación y monitoreo asociado a evaluación de impactos del ecoturismo. en el marco del portafolio de investigaciones y del programa de monitoreo).</p> <p>Instalación de instrumentos de medición para la ejecución de proyectos de investigación y monitoreo.</p>	<p>Acciones de investigación y monitoreo sujetas a los requisitos y permisos de Parques Nacionales Naturales, respondiendo principalmente al portafolio de investigaciones y al programa de monitoreo, en coordinación con el área protegida.</p> <p>Las actividades requeridas para la instalación de instrumentos de medición en el marco de proyectos de investigación y monitoreo, previo concepto de Parques Nacionales y en coordinación con el área protegida.</p>

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Educación	<p>Posicionamiento institucional del área protegida a través de estrategias de comunicación y divulgación.</p> <p>Educación ambiental asociada a actividades ecoturísticas y destinada a la valoración integral del área y su función regional.</p>	<p>Acciones de implementación de la Estrategia de comunicación en coordinación con el área protegida.</p> <p>Actividades de educación ambiental de otras entidades con permiso previo y coordinación con el Área Protegida.</p> <p>Fotografía y videos, destinados a la divulgación de los valores naturales y los servicios del AP y con fines científicos, siguiendo los permisos establecidos por Parques Nacionales y en coordinación con el área protegida.</p>
Cultura	Implementación de estrategias que conlleven al beneficio y fortalecimiento a las comunidades locales involucradas en el proceso ecoturístico.	Las actividades previstas en el marco de la estrategia de beneficio y fortalecimiento a las comunidades locales involucradas en el proceso ecoturístico.
Recreación	<p>Implementación de la Guía para la planificación y el desarrollo de actividades ecoturísticas.</p> <p>Diseño y construcción de plantas de potabilización y tratamiento y manejo adecuado de residuos sólidos.</p>	<p>Las actividades establecidas en la reglamentación resultante de la aplicación de la guía, específica por sitio y por actividad.</p> <p>Construcción infraestructura de saneamiento básico, de acuerdo con la Resolución 531 de 2013 y en coordinación con el área protegida.</p>

Luego de definidas las intenciones, medidas de manejo y actividades permitidas por zona, se hace la revisión de cómo se está dando respuesta a los objetivos de conservación y cómo se están enfrentando las situaciones priorizadas de manejo a partir de lo planteado en las intenciones de manejo y en las medidas de manejo. Para este punto se retoma como insumo la caracterización de situaciones de manejo, desarrollada en el componente de diagnóstico. Si con lo propuesto no se están cubriendo estos dos aspectos, se requiere ajustar las intenciones de manejo y complementar las medidas de manejo. Se recomienda así mismo hacer una lectura general del componente de diagnóstico, ya que allí se exponen varias medidas de manejo que deben ser retomadas aquí, en el marco de la revisión de las apuestas para enfrentar las situaciones de manejo priorizadas.

Algunas situaciones priorizadas de manejo tienen que ver con aspectos regionales a las cuales no se les puede dar respuesta completa desde el ordenamiento interno del área. Estos temas deben ser relevantes en el numeral de función amortiguadora.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Para tener en cuenta en las acciones propuestas:

a) En ecoturismo.


Particularmente sobre el ecoturismo, la Resolución 531 de 2013 establece que para el componente de ordenamiento en las zonas de Alta Densidad de Uso y Recreación General Exterior en donde el uso ecoturístico es permitido, se deben incluir los estudios de capacidad de carga, los ejercicios de interpretación del patrimonio ambiental y cultural, la reglamentación de actividades, el desarrollo y aplicación de manuales de buenas prácticas para visitantes y los códigos de conducta para prestadores de servicios asociados al ecoturismo, entre otros. Esta información, y la reglamentación de las actividades ecoturísticas, deben ir al final de la reglamentación en todo su detalle, pues tal como lo establece el concepto de la Oficina Asesora Jurídica (octubre de 2013), la resolución que adopta el plan de manejo deroga cualquier otra resolución en los aspectos relacionados con el plan de manejo.

En los ejercicios de retroalimentación de la ruta surgieron algunos aspectos que es recomendable tener en cuenta para visibilizarlos en la medida de los requerimientos del área protegida:

- \* Hay áreas que no fueron definidas como áreas con vocación ecoturística pero que tienen comunidades que lo quieren implementar; hay otras formas de organización comunitaria no étnica que requieren un manejo especial, y que con los avances de la política de UOT es posible implementar. Se requiere reglamentar.
- \* Visibilizar la mirada regional de ecoturismo en las apuestas de la entidad, tanto como Dirección Territorial como nivel central.
- \* Trabajar en cómo los atractivos y la infraestructura existente se dirigen hacia centros de interpretación y generar una oportunidad de valoración social.
- \* Como respuesta institucional se deben incluir las responsabilidades y competencias de los diferentes niveles de gestión.


b) En adaptación al cambio climático.

Díaz, M. (2015b) presenta algunas líneas de acción en las que pueden avanzar las áreas protegidas en el tema de adaptación, aprovechando la importancia que adquieren las áreas protegidas en la gestión tanto la conservación de la biodiversidad como la conservación de la cultura y las prácticas culturales sostenibles y, en coherencia con las líneas propuestas por el Plan Nacional de Adaptación: i) Fortalecer la gestión de la investigación y la transferencia del conocimiento ii) Fortalecer la gestión del riesgo iii) Mejorar el uso del territorio como estrategia para disminuir la vulnerabilidad iv) Reducir los impactos ambientales, económicos y sociales v) Mejorar la capacidad de adaptación de las comunidades más vulnerables vi) Diseñar e implementar un arreglo institucional adecuado para la adaptación vii) Valorar y proteger la base productiva a partir de los bienes y servicios de la biodiversidad y viii) Fortalecer la gestión de cooperación y recursos para la adaptación. Algunas líneas de trabajo pueden ser las siguientes:

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

- Posibilitar la seguridad alimentaria de grupos étnicos y comunidades asociadas a las áreas protegidas fortaleciendo e innovando sobre sistemas de producción adaptables a condiciones cambiantes sin afectar los VOC ni los ecosistemas protegidos
- Fortalecer sistemas tradicionales de producción de bajo impacto sobre los ecosistemas, que permitan asumir acciones de adaptación a los cambios generados en dinámicas de los ecosistemas por efectos de cambios en las condiciones hidrológicas y otras condiciones del entorno
- Fortalecer esquemas de prevención, control y vigilancia de actividades industriales relacionadas con la pesca, la minería y la exploración y explotación de hidrocarburos, para evitar impactos incluso no cuantificados, sobre los ecosistemas objeto de conservación, como una forma de mantener el stock de recursos marinos y terrestres que aportan en la seguridad alimentaria de las comunidades asociadas a las áreas protegidas local y regionalmente.
- Desarrollar acciones de investigación, monitoreo e implementación de acciones para el mejoramiento de formas de aprovechamiento de recursos, con el fin de evitar la realización prácticas que en las condiciones actuales tienen impactos negativos sobre una especie en particular y sobre la cadena biológica que sustenta. Esto con el fin de aportar en el mantenimiento del equilibrio de los ecosistemas protegidos, su capacidad de resiliencia y su función de provisión, frente a condiciones climáticas cambiantes.
- Fortalecer la gobernanza de las áreas protegidas y sus zonas adyacentes frente a presiones derivadas de intereses particulares, evitando el desarrollo de actividades altamente impactantes como la minería y la agroindustria, cuyos efectos adversos no solamente se evidencian en afectaciones directas a las áreas protegidas sino que tienen efectos sociales y culturales desfavorables, que no contribuyen el desarrollo de acciones colectivas efectivas frente a los desafíos de la adaptación.
- Implementar sistemas sostenibles para la conservación y acciones de ordenamiento productivo en áreas adyacentes, teniendo en cuenta criterios de adaptación frente a condiciones cambiantes, con lo que no solamente se avanza en el fortalecimiento de una comunidad preparada para asumir el tema de seguridad alimentaria, sino que, al ser una estrategia liderada por las áreas protegidas, mejora el empoderamiento sobre ella y se contribuye con la disminución de presiones.
- Priorizar acciones de restauración en sectores de las áreas protegidas cuyos efectos de restablecimiento puedan generar mayor impacto positivo en gestiones de adaptación.
- Fortalecer la gobernanza de los territorios actuando en los niveles comunitario, local y regional con el fin de implementar asertivamente acciones colectivas de adaptación y poner en marcha redes de gestión que contribuyan con la conservación de las áreas protegidas y la efectividad de estrategias complementarias de conservación.
- Disminuir la incertidumbre y el riesgo a través del desarrollo de investigaciones sobre aspectos sensibles a la variabilidad climática, tomando como base elementos de la biodiversidad y elementos culturales que puedan ser indicadores de cambio en el corto y el mediano plazo.
- Implementar regionalmente estrategias de valoración de los servicios ecosistémicos generados por las áreas protegidas y las acciones de conservación regional, con el fin de fomentar un uso responsable y disminuir consumo de recursos, en atención a los posibles cambios en su disponibilidad, especialmente recursos hídrico y forestales.



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

- Coordinar acciones para la aumentar el conocimiento y la valoración de los servicios ecosistémicos generados por las áreas protegidas por parte de los sectores productivos usuarios ya que no se ha entendido el cambio climático como un tema de desarrollo económico y social, y por tanto, no se ha integrado dicha problemática dentro de los procesos de planificación e inversión de los sectores productivos y los territorios. Lo anterior trae como consecuencia pérdidas económicas y de competitividad y una baja capacidad de respuesta ante eventos climáticos extremos (DNP, 2011). En los casos en que la actividad sectorial depende directamente de recursos forestales, por ejemplo, identificar acciones de adaptación para bajar presión sobre los bosques nativos que sustentan el equilibrio de los ecosistemas protegidos o que hacen parte de alguna estrategia complementaria de conservación.

c) En uso, ocupación y tenencia.

La retroalimentación al respecto del tema establece, dada la prioridad que la entidad le ha dado al tema, y el necesario cumplimiento de las apuestas de gobierno al respecto, se requiere incluir de manera más contundente como medida de manejo el fortalecimiento organizaciones campesinas relacionadas con las áreas protegidas del SPNN. Definir así mismo acciones que integren las temáticas transversales (PVC, Educación ambiental, restauración) para apoyar los procesos de UOT.

Estas propuestas requieren de acciones coordinadas de diferentes instituciones que aporten en el desarrollo investigativo, de innovación en alternativas productivas, de gestión sectorial, de gestión de tierras, entre otros, dependiendo de las apuestas que el área decida afrontar.


#### 6.4.2.1.4. Revisión de la coherencia de la zonificación

Finalmente se revisa la coherencia, inicialmente entre zonas internas como es el caso de zonas de alta densidad de uso y zonas intangibles. En la medida de lo posible debe haber en el intermedio una zona de recuperación natural que permita reducir la incidencia de las acciones desarrolladas en la zona de alta densidad de uso sobre la intangible.

Igualmente es necesario revisar lo que se propone al interior del área y lo que se está desarrollando o se proyecta desarrollar en la zona adyacente, esto con el fin de incluir algunas medidas de manejo que permitan fortalecer efectivamente las intenciones de manejo para la zonas más externas del área.

Finalmente se propone revisar si la zonificación es pertinente con las prioridades de manejo, es congruente con las lógicas territoriales de las comunidades asentadas al interior y en la periferia del área protegida y es consecuente con las apuestas de ordenamiento a escala regional y subregional<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Modificado de Ospina, M (2013)

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

#### 6.4.2.2. Aportes al ordenamiento externo

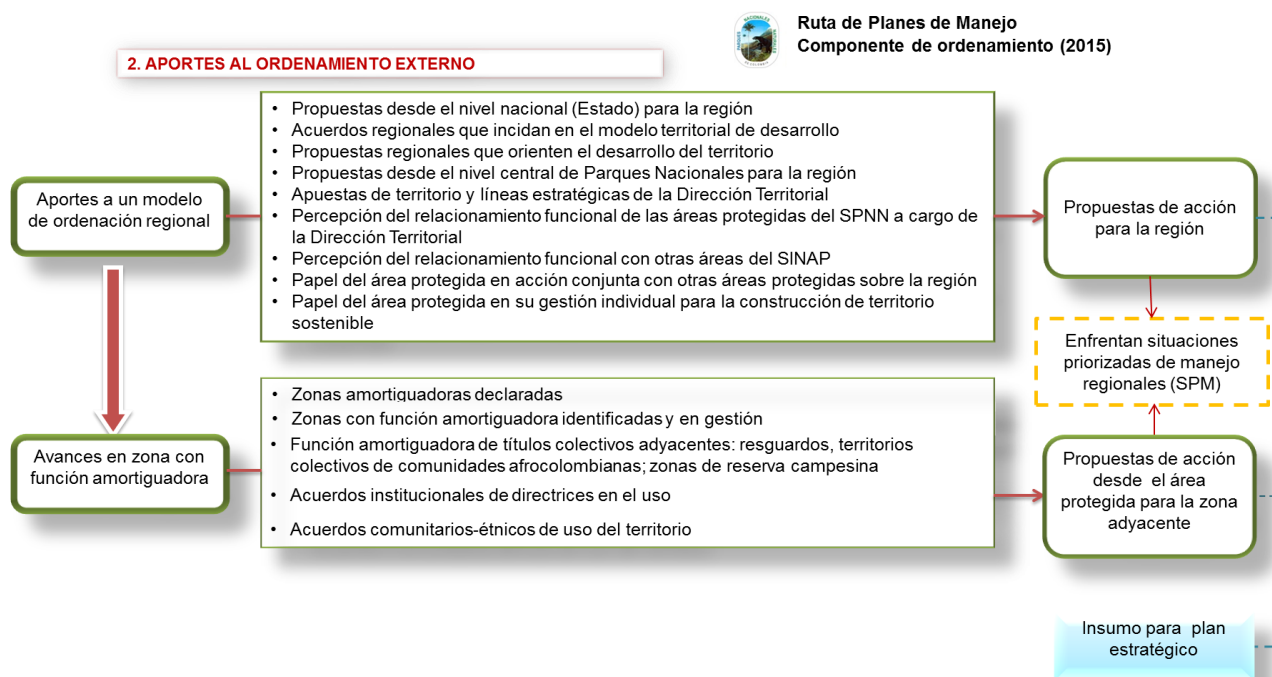



Gráfico 22: Ruta para la formulación del componente de ordenamiento en las áreas del SPNN de Colombia: Aportes al ordenamiento externo.

Fuente: Elaboración propia.

##### 6.4.2.2.1. Hacia un modelo de ordenación regional

Un modelo de ordenación territorial es la expresión sintética de una visión deseada del territorio. Idealmente, el modelo debe ser acompañado de normas que regulan la planificación como contenido y orientación importante de los instrumentos de diferentes escalas o niveles políticos, lo cual impulsará una mayor equidad y eficiencia en el conjunto del espacio planificado, proporcionando también reglas claras de acción a las actividades privadas (Zoido, N. s/f.). En cualquier caso, teniendo en cuenta que el modelo debe dar respuesta a requerimientos de planificación multiescalares (país, región, subregión, departamentos, municipios, localidades, etc.), lo fundamental es que desde la escala de mayor nivel se tengan claros los objetivos de desarrollo del territorio en ordenación. Una clara apuesta política que organice las visiones de los niveles subyacentes, ni establezca claros límites a los intereses sectoriales que permitan armonizar de manera contundente la evolución del territorio (Díaz, 2014b).

Desafortunadamente no siempre son claros los objetivos de desarrollo de las regiones; en el mejor de los casos se plantean acciones en el plazo de vigencia de un plan de gobierno, lo que dificulta la concepción, y más aún la ejecución de estrategias como región. Excepto tal vez casos concretos como Amazonía y en

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017


menor medida el Caribe y Orinoquía, el resto del país es débil en las estrategias de región del mediano y el largo plazo.

Sobre el territorio confluyen: los planes de desarrollo departamental, los esquemas y planes básicos de ordenamiento territorial municipal, los planes de desarrollo municipal y los planes de vida de los pueblos indígenas de los resguardos allí presentes, planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, Planes de Manejo de áreas protegidas diferentes al SPNN, entre otros instrumentos de planificación. Confluyen igualmente un sinnúmero de proyectos, que haciendo uso de recursos provenientes de cooperación internacional, de regalías o de compensaciones, apuntan a una transformación en la evolución del territorio, cada uno con argumentos y objetivos válidos frente a necesidades sentidas, ya sea desde el nivel local, regional, subregional, nacional e incluso global, muchas veces basándose en argumentos conservacionistas que no se reflejan necesariamente en las propuestas efectivamente planteadas y/o implementadas (Díaz, M. 2014b).

El este orden e ideas el papel de las áreas del SPNN en la consolidación y funcionamiento de los modelos de ordenación, así como los aportes de dichos modelos en el logro de los objetivos específicos de conservación de esta áreas, son aspectos que deben ser claros y evidentes a todos los actores relacionados (Ospina, M 2013). La relación del área con el territorio se plantea en doble vía: lo que el área en su deber misional puede aportar en la construcción de escenarios de sostenibilidad regional, y lo que el modelo impuesto en la región puede aportar hacia el cumplimiento de los objetivos de conservación del área protegida. Esto significa que no solamente se trata de entender el contexto regional en el que se encuentra inmersa la área, sino que desde sus análisis, experiencia y visión de territorio aporta en las propuestas para la construcción de escenarios sostenibles, e incluso en el marco de escenarios de paz ante perspectivas de postconflicto.

En este contexto toman importancia algunas figuras de reconocimiento nacional e internacional para construir escenarios sostenibles en la región. Al respecto según los análisis realizados en el marco de la revisión de la ruta de plan de manejo, la gestión de territorio no aprovecha adecuadamente las oportunidades que brindan estas figuras (Díaz, M. 2015). Al hablar de “desaprovechar” no necesariamente se hace referencia a las posibilidades de acción desde Parques Nacionales, sino a que hace falta en muchos casos un *doliente* frente a una efectiva funcionalidad del territorio orientada a un desarrollo equilibrado y adecuado de región.

En la práctica, el trabajo ha sido en diferentes escalas: desde lo local, con la gestión para un manejo adecuado de zonas adyacentes en coordinación con la autoridad ambiental; en lo regional a través de las Direcciones Territoriales que han avanzado en ejercicios de regionalización y subregionalización relacionados con procesos de sistemas de áreas protegidas o procesos de ordenamiento territorial subregional (como es el caso de la Dirección Territorial Amazonía con procesos para la Planicie amazónica o para el piedemonte amazónico, o el AME Macarena en la Dirección Territorial Orinoquía); y desde lo nacional con apuestas como la del corredor Andino-Amazónico-Orinocense en donde se plantean apuestas con una visión estratégica a nivel de país.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

En coherencia con estos planteamientos, el plan de manejo como instrumento de planeación de mediano plazo debe incorporar las apuestas que desde el área protegida se han identificado como estratégicas para el área adyacente (sea que ya se hayan adelantado acciones para el fortalecimiento de la función amortiguadora o ya se hayan definido y concretado zonas con función amortiguadora). Estas apuestas deben enmarcarse en las acciones y planteamientos regionales en los cuales haya avanzado la Dirección Territorial y en aquellos aspectos, si lo hay, que desde lo nacional se han considerado importantes en el marco del ordenamiento regional y que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de conservación de las áreas o de los sistemas de áreas de la región. Esto dentro del marco de una evolución sostenible del territorio, en el cual las áreas protegidas cumplen un papel fundamental en la prestación de servicios ecosistémicos y su equilibrio funcional.


Si bien jurídicamente la competencia de Parques Nacionales en el ordenamiento externo al área no pasa de sugerencias a las instancias correspondientes, en la medida en que se amplía la visión y la gestión al territorio de manera integral, se consolidan igualmente las acciones que aportan a la consolidación de las áreas protegidas, a los subsistemas de los que hace parte y a la sinergia de los esfuerzos de conservación y sostenibilidad del territorio, como respuesta a las aceleradas dinámicas de transformación de territorios, a la confluencia de instrumentos de planeación poco armonizados y a la “masiva proliferación normativa que, por justificada que pueda estar, amenaza al mismo fin primordial de seguridad o certeza que todo ordenamiento jurídico debe cumplir”<sup>40</sup>

Entendiendo el plan de manejo como un instrumento de la entidad, obviamente este análisis debe hacerse en conjunto con la Dirección Territorial que, además, hace unas apuestas desde su Plan Estratégico Territorial y al que también debe dar respuesta el área al formular su instrumento de planeación. Al respecto vale la pena plantear algunos interrogantes que pueden orientar hacia dónde debería ir el modelo de ordenación del territorio:

- ¿Hay alguna propuesta clara desde el nivel nacional (Estado) para la región?
- ¿Hay acuerdos regionales que incidan en el modelo territorial de desarrollo?
- ¿Desde el nivel central de Parques Nacionales hay propuestas para el manejo de región?
- ¿Cuáles son las apuestas de territorio desde la Dirección Territorial?
- ¿Cómo se percibe el relacionamiento funcional de las áreas protegidas del SPNN a cargo de la Dirección Territorial? ¿Cómo se percibe con otras áreas del SINAP?
- ¿Bajo el contexto regional evaluado en el componente de diagnóstico, qué papel puede jugar el área protegida en acción conjunta con otras áreas protegidas de la región?
- ¿Qué papel puede jugar el área protegida en su gestión individual en el desarrollo de la región?

El análisis de estos aspectos permite identificar temas que desde Parques Nacionales se proponen para abocar interinstitucionalmente, sea desde el nivel local, regional o nacional en respuesta a procesos que

<sup>40</sup> Memorando OAJ, 20131300074373 del 25 de octubre de 2013, citando a Menendez, A. La Proliferación Normativa, Editorial Civitas Ediciones S.L. 2004.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

contribuyen en la consolidación del territorio. Este análisis obviamente es más claro y estratégico cuando hay varias áreas protegidas del SPNN cercanas, algunas incluso comparten o han coordinado sus objetivos de conservación como región.

Si el área hace parte de alguna figura de reconocimiento internacional, se requiere proponer acciones que permitan posicionar a Parques Nacionales como coordinador del SINAP, avanzar en la práctica sobre las oportunidades que significan tales reconocimientos y cómo pudieran funcionar con efectos positivos permanentes sobre la gestión sostenible del territorio en el que se encuentra inmersa el área.

Dejar claras estas apuestas, constituye el desarrollo de esta primera parte del capítulo, y puede dar respuesta a algunas de las situaciones de manejo priorizadas en el componente de diagnóstico; se requiere hacer la revisión correspondiente para evidenciar la gestión propuesta al respecto, a partir de una re-lectura de las situaciones de manejo priorizadas, y teniendo claro a cuáles se les dio respuesta con lo propuesto en el ordenamiento interno.


#### **6.4.2.2. Función amortiguadora**

Dando alcance al artículo 8 literal e de la Ley 165 de 1994, en el que se establece que es deber del Estado promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas áreas, en el análisis de la zona adyacente se proponen los avances que el área tiene en cuanto a la gestión interinstitucional al respecto de la función amortiguadora.

Bajo lo establecido en el Decreto 1076 de 2015, la función amortiguadora hace parte del ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas, orientada prevenir y mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. En este contexto, se considera indispensable hacer claridad sobre lo que desde la entidad se recomienda tener en cuenta para el desarrollo del área adyacente, y cuando se requiere, la identificación y promoción de actividades productivas acordes con el área protegida, de manera que se fortalezca la función amortiguadora. En el texto debe ser claro que jurídicamente esta zona no es competencia Parques Nacionales, pues su administración corresponde por ley a las Corporaciones Autónomas Regionales.

La declaratoria de una zona amortiguadora, relacionada en la ley 2811/1974 y el decreto 622 de 1977 (recogido en el Decreto 1076 de 2015), es potestad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Mientras que la delimitación de la zona con función amortiguadora o la regulación en torno a una función amortiguadora (Decreto 2372/10 recogido en el Decreto 1076 de 2015) es de carácter interinstitucional, en armonía con los municipios y las corporaciones, y cuando proceda, con las comunidades étnicas.

En estos avances se incluyen las zonas amortiguadoras declaradas (que a la fecha son 2 para todo el SPNN), zonas con función amortiguadora identificadas o en gestión, y/o acuerdos institucionales que orientan la gestión en la zona adyacente (cuando no se ha definido una ZFA) y que aportan al fortalecimiento de la función amortiguadora. Se incluyen además acuerdos comunitarios para uso del territorio, u ordenamientos comunitarios que puedan generar dinámicas coherentes con la gestión de conservación del área protegida,

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

cuando existan; y la coherencia del ordenamiento interno con las apuestas de ordenamiento de territorios colectivos (resguardos, territorios de comunidades afrodescendientes y zonas de reserva campesina).

Van aquí las acciones que desde la experiencia del parque y en la vía del cumplimiento de los objetivos de conservación, deberían desarrollarse allí, dando respuesta a las situaciones de manejo priorizadas que tienen que ver con lo regional y en la zona adyacente. Es un punto que las áreas frecuentemente olvidan a pesar de que a lo largo del documento se exponen muchas iniciativas, necesidades de acción regional o requerimientos de amortiguación, pero que no se concretan como propuestas para el trabajo interinstitucional.

#### 6.4.3. El abordaje metodológico del ordenamiento en áreas traslapadas

Lo primero que hay que resaltar del abordaje metodológico del ordenamiento (y en general el trabajo comunitario) es el reto que significa especialmente el tema de adaptación institucional dadas las particularidades a las que se enfrenta el proceso, especialmente en los tiempos para la obtención de resultados. La metodología debe ser lo suficientemente adaptativa a las formas, tiempos y requerimientos de la comunidad.

La presencia de un territorio étnico en un área del sistema de Parques Nacionales es entendida como una concurrencia de autoridades y competencias. Está concurrencia se funda en aspectos como la ancestralidad, el uso (material o inmaterial) y los intereses comunes o aspiraciones legítimas sobre un territorio (Erazo, C. 2015). Implica avanzar hacia un **ordenamiento compartido**, esto es una planeación del uso y su regulación a partir de una visión conjunta, en el respeto por la relación ancestral que la comunidad tiene con su territorio. Este ordenamiento compartido está enfocado al fortalecimiento cultural y al fortalecimiento de la autonomía de las comunidades habitantes del área protegida (Leal, E. 2015) y es tomado como un ejercicio de coordinación que busca la identificación de intereses comunes y la armonización con los instrumentos de planeación propios, con el fin de cumplir con la función pública de conservación de la diversidad cultural y biológica (Erazo, C. 2011)

Debe ser claro que el proceso de ordenamiento es diferencial para cada área; depende de los niveles de relacionamiento, de las tradiciones y de la información disponible. Es necesario entender además el ordenamiento como la respuesta para lograr un escenario viable, lo que implica necesariamente entender las excepcionalidades (Leal, E. 2015).

Luego de discusiones extensas sobre la forma como se debía abordar el ordenamiento en las áreas traslapadas en el marco de las excepcionalidades de ley, Parques Nacionales a través de la Dirección General en sesión de Comité Directivo en mayo de 2015, establece que en el marco de un ordenamiento étnico existe la posibilidad de nombrar zonas con nomenclatura propia de la comunidad. Esto no necesariamente debe responder a la nomenclatura de zonificación expuesta en el Decreto 1076 de 2015, y la regulación responderá al uso tradicional de la comunidad, mediante acuerdos de uso.




	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017



Gráfico 23: Tipos de ordenamiento en las áreas del SPNN.  
Fuente: Elaboración propia


El ordenamiento compartido de las áreas traslapadas implica la definición concertada de usos, la nomenclatura acorde con la toponimia de la comunidad, regulación concertada y la puesta en marcha de estrategias conjuntas que, en lo posible, fortalezcan sistemas regulatorios propios. Estos aspectos se desarrollan en concordancia con los principios de coordinación entre autoridades (autoridades étnicas y Parques Nacionales), definidos desde la fase de aprestamiento.

En cuanto a los aspectos metodológicos, la Oficina de Participación Social (Camelo & Ramírez, 2015) presenta un esquema con tres componentes: zonificación conjunta, reglamentación de usos asociada a las prácticas tradicionales compatibles con los Objetivos de Conservación y los Acuerdos para el uso y manejo del territorio. Identifica tres tipos de acuerdos: Políticos, de Uso y Manejo y Mixtos. En general este esquema está incluido en la ruta general planteada para el ordenamiento, atrás.



Gráfico 24: Fases para el desarrollo del componente de ordenamiento de áreas protegidas traslapadas del SPNN de Colombia.  
Fuente: Oficina de Participación Social, PNN (Camelo & Ramírez, 2015)



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Igualmente la misma oficina plantea varios elementos a tener en cuenta en la construcción del componente de ordenamiento:

- Elementos del ordenamiento ancestral del territorio.
- Diferenciación manejo del territorio (zonificación) (ej. cartografía social, mapas parlantes).
- Sistemas regulatorios propios (marco legal y derecho propio).
- Prácticas tradicionales permitidas y prohibidas (comunidades negras).
- Articulación de visiones: conocimiento tradicional + conocimiento técnico.
- Objetivos de conservación.
- Tenga en cuenta el ordenamiento regional.

Se recomienda llevar a la mesa de concertación elementos técnicos que permitan evaluar conjuntamente las diferentes situaciones. En lo posible hacer un ejercicio de zonificación (sin definir categorías) mediante la aplicación de criterios claramente definidos (los expuestos atrás u otros que el equipo considere) que lleven a la definición de recomendaciones de manejo, antes de la concertación.

Producto de la articulación de visiones en el ordenamiento territorial, en este punto es posible lograr consensos sobre el manejo del territorio, materializados. Por ejemplo, en un reglamento conjunto (PNN OPS, 2015). Para la reglamentación se recomienda en lo posible, incluir en el documento algunos aspectos que permiten avanzar sobre la corresponsabilidad del territorio traslapado (Díaz, 2014):

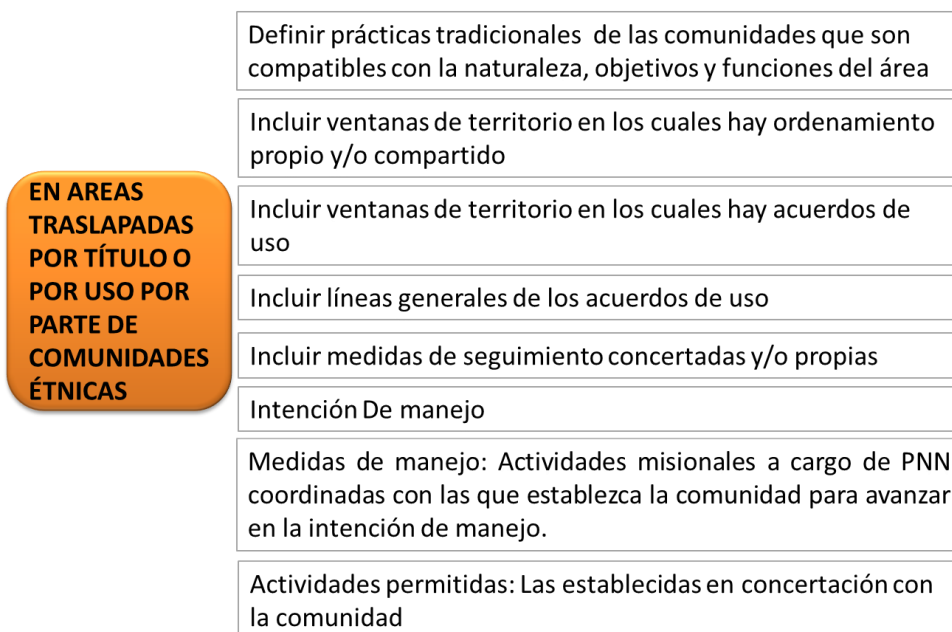



Gráfico 25: Componentes recomendados para la reglamentación de actividades de las áreas protegidas traslapadas del SPNN de Colombia

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Fuente: Elaboración propia con base en Díaz, M. 2013

El detalle de la reglamentación dependerá del trabajo con la comunidad, pero en lo posible se recomienda:


- Si es pertinente, establecer indicadores específicos para los Acuerdos de uso, que permitan la posterior evaluación (PNN OPS, 2015)
- Incluir la concertación de Reglamentos de Uso y Manejo en Zonas de Traslape (incluyendo aprovechamiento económico por parte de comunidades indígenas), que se soporten en el régimen establecido para dicha zona con las autoridades competentes, incluyendo mecanismos de resolución de conflictos (PNN, sf).
- Incluir el reconocimiento, consolidación o definición de Sistemas Regulatorios de Uso y Aprovechamiento de los recursos naturales con todos los actores relacionados, incluyendo mecanismos de resolución de conflictos.

#### 6.4.4. Manejo de escalas

El manejo de las escalas para el ordenamiento depende de los requerimientos del manejo. Siempre tener en cuenta que *la escala se adapta al manejo y no el manejo a la escala*. En ciclos anteriores de Planes de Manejo se elaboraba la cartografía escala 1:100.000, y era ésta la escala sobre la cual se visibilizaban todos los aspectos de la zonificación, lo cual no permitía detalle en escalas menores. En este ciclo se ha superado este concepto, la escala se trabaja en la medida en que se requiere para un manejo cómodo y eficiente.

Si por ejemplo en la comunidad ya se han realizado ejercicios conjuntos de ordenamiento, es factible abrir una ventana en la escala de detalle más adecuada, de manera que se pueda visibilizar qué es lo que se propone conjuntamente en dicho sector del área protegida. En otros casos, por ejemplo, se requiere visibilizar claramente una zona de recreación general exterior, o una zona de alta densidad de uso en escalas de detalle, ya que debido a que son de tamaño relativamente pequeño y se pierden en una escala 1:100.000, que sería la escala general de presentación de la cartografía.

Otra inquietud es con respecto a puntos, es decir cuando lo que se establece son polígonos tan pequeños que en escala 1:100.000 se visibilizan como puntos, o cuando lo que se tiene son puntos georreferenciados y a partir de él se establecen buffer que constituyen una zona de manejo particular. En este caso no se ve la necesidad de abrir ventana, puesto que no habría mayor detalle. No hay problema. El mismo caso se puede presentar en lo que concierne a la infraestructura de captación y conducción hídrica, pues no es necesario que aparezca en la escala general 1:100.00; *lo importante es que en la regulación quede claramente definido, descrito y precisado el manejo de estas zonas*.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

#### 6.4.5. Autoevaluación del componente de ordenamiento

Los siguientes son los aspectos que se recomienda revisar una vez finalizado el componente de ordenamiento, para verificar que se avanza sólida y coherentemente en el instrumento:




Gráfico 26. Aspectos propuestos para la autoevaluación del componente de ordenamiento  
Fuente: Elaboración propia

#### 6.5. Fase 2 – Formulación: Componente de Plan Estratégico de Acción

Con varias modificaciones, especialmente en los componentes desarrollados y la visible incorporación del tema regional y la relación con las situaciones priorizadas de manejo, los aspectos metodológicos para llevar a cabo el componente de Plan Estratégico de Acción parten de Barrero (2011 y 2013) y Ospina (2013).


Se hace la aclaración que para el tema ecoturístico la Resolución 531 de 2013 solicita que en el componente estratégico se definan las estrategias de implementación del ecoturismo en el corto, mediano y largo plazo así como las metas, actividades, indicadores, responsables y recursos. Es necesario verificar que esta información quede convenientemente incorporada y visibilizada en el instrumento para dar respuesta a este requerimiento específico. Por otra parte y en el mismo sentido, en las actividades de retroalimentación de la ruta de Planes de Manejo se estableció que el tema ecoturístico se diluye en el componente estratégico. Para

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

evitar esta situación, se recomienda seguir y visibilizar la implementación de la guía de planificación de actividades ecoturísticas en las áreas del SPNN desarrollada por Cubillos & colaboradores (2013)

La retroalimentación también se refirió al hecho de incluir de manera más contundente al plan estratégico de acción la coordinación con las instancias que se han creado en desarrollo de la política de uso, ocupación y tenencia: mesa nacional de concertación, mesas regionales, mesas local y los requerimiento para la articulación con otras instituciones en las acciones propuestas frente a la problemática.

Tal como en el ordenamiento, el análisis del plan estratégico vigente es el primer paso para la formulación del componente del plan estratégico de acción. Igual que en el componente de ordenamiento, la evaluación permite avanzar sobre lecciones aprendidas e identificar necesidades de cambios en enfoques y estrategias. Las lecciones aprendidas del plan de manejo están dirigidas a identificar los éxitos alcanzados, los errores cometidos y los factores que los originan, con el fin establecer acciones de mejora, recomendaciones y continuar con las buenas acciones (Barrero, A. 2011)

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

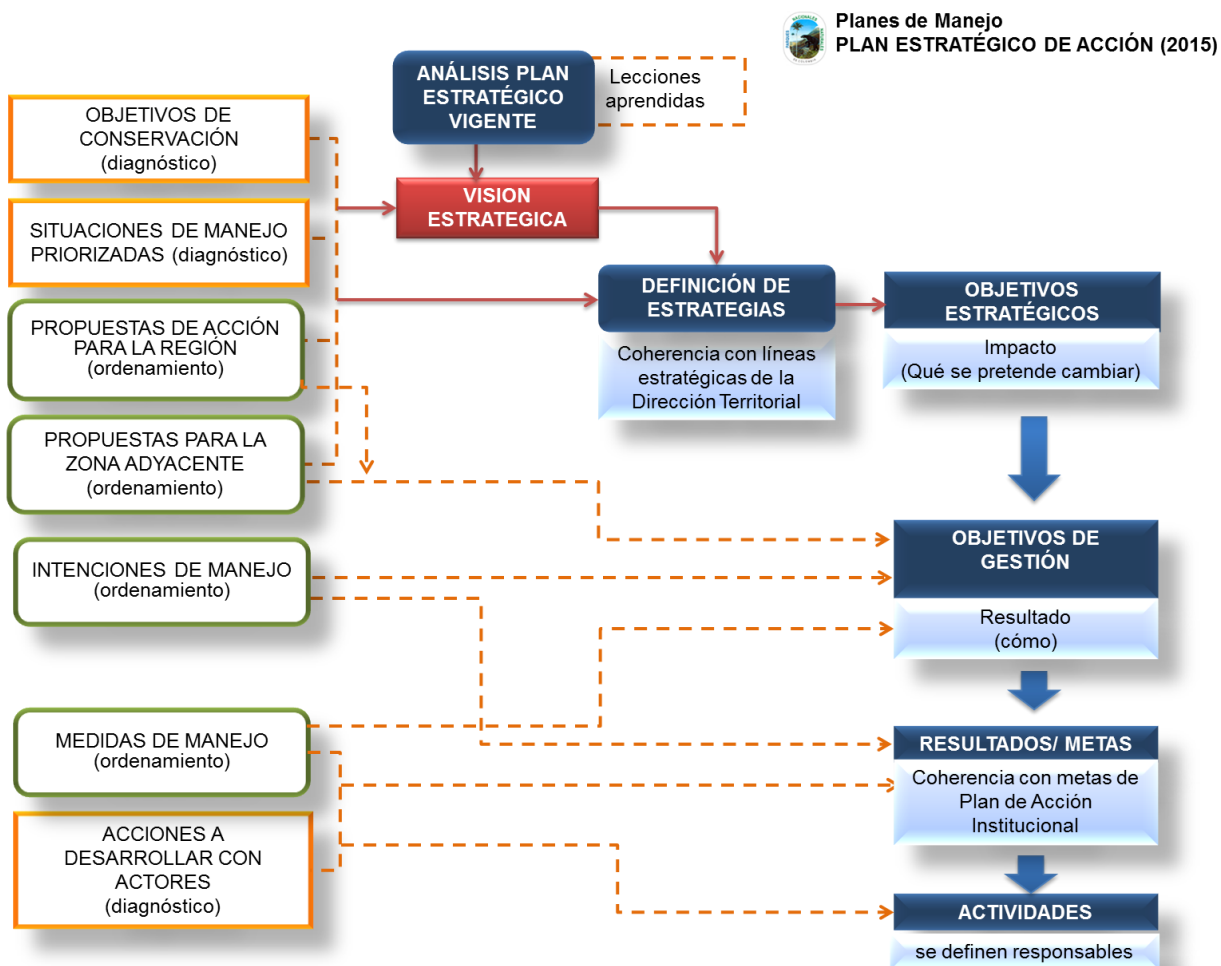



Gráfico 27: Ruta para la formulación de Planes de Manejo - Componente de Plan Estratégico de Acción en las áreas del SPNN de Colombia  
Fuente: Elaboración propia

### 6.5.1. Visión estratégica

A partir de la evaluación del plan estratégico anterior (si lo hay) y en la coherencia sobre la cual se ha recalcado tanto en la ruta, en el plan estratégico se propone hacer una análisis prospectivo a partir de los objetivos de conservación y las situaciones de manejo priorizadas definidas en el diagnóstico y las acciones propuestas tanto para la zona adyacente como para la región (propuesta de ordenación regional y subregional), en el componente de ordenamiento.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Metodológicamente se listan (o se escriben en tarjetas) cada una de las acciones propuestas en estos aspectos y se arman grupos según enfoque o temática para comenzar a dar forma a la visión. La visión estratégica puede resultar en un texto único que integre todos los elementos, o puede construirse una sola visión con varios aspectos.

Esta visión estratégica (escenario futuro viable) se plantea con una temporalidad de mínimo diez años. Es decir con una mirada de largo plazo que apunte a a) fortalecer la gestión del área protegida (y del SNAP) en la región b) avanzar sobre los objetivos de conservación del área; y c) afrontar convenientemente las situaciones de manejo priorizadas para los próximos cinco años. Se entiende que en muchos casos esa visión se desarrolla bajo un ambiente de incertidumbre, pero debe enfocarse lo propuesto teniendo en cuenta las diferentes oportunidades de gestión y las capacidades de la entidad en sus diferentes niveles, así como las posibilidades de coordinación con los actores claves y estratégicos, para hacer de esta visión una apuesta viable y posible.

#### **6.5.2. Definición de estrategias de manejo**


La estrategia es un modelo coherente, unificador e integrador de decisiones que determina y revela el propósito de la organización en términos de objetivos a largo plazo, programas de acción, y prioridades en la asignación de recursos, tratando de lograr una ventaja sostenible a largo plazo y respondiendo adecuadamente a las oportunidades y amenazas surgidas en el medio externo de la empresa, teniendo en cuenta las fortalezas y debilidades de la organización (UN, *sf*). En términos concretos, es un conjunto de acciones que se llevan a cabo para lograr un determinado fin. En el ámbito que nos ocupa, es el conjunto de acciones necesarias para alcanzar la visión estratégica definida.

La visión estratégica se materializa en la gestión a través de estrategias de manejo que corresponden a la respuesta que los actores con responsabilidades en el manejo de las áreas del SPNN, dan al contexto y dinámica territoriales (ecológica, socioeconómica, cultural, institucional, política, etc.) en que se circunscriben dichas áreas protegidas, con el fin de garantizar el logro de sus objetivos de conservación (Ospina, M. 2013) y enfrentar convenientemente las situaciones de manejo priorizadas.

Las estrategias deben tener en consideración, además, aspectos como la integralidad y la complejidad que representan los sistemas existentes en un área protegida y su entorno (Ospina, M. 2013) y las prioridades del Sistema.

Metodológicamente:

- Se identifican los diferentes elementos que contiene la visión estratégica definida.
- Se revisa la existencia, pertinencia, aplicabilidad y apropiación de lineamientos de política que puedan orientar la formulación y ejecución de las estrategias de manejo del área.
- Se revisan las estrategias de trabajo subregionales definidas por las Direcciones Territoriales.
- Se revisan las propuestas de acción para la región en aporte al modelo de ordenación regional y propuestas de acción para la zona adyacente.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

En su formulación se recomienda tener presente *qué va a permitir y cuál es su propósito*. Aun cuando parezca obvio, una vez formuladas las estrategias se verifica que contribuyan con los objetivos de conservación del área, con las prioridades del sistema, con las prioridades territoriales y permitan enfrentar las situaciones priorizadas de manejo.

### 6.5.3. Objetivos estratégicos

Las estrategias se operativizan en los objetivos estratégicos, que son objetivos que pretenden impactar positivamente la gestión del área protegida. Los objetivos estratégicos orientan la gestión del área protegida hacia unos resultados concretos e impactos deseados a un horizonte de tiempo de diez años (Barrero, A. 2011), teniendo en cuenta las competencias y funciones de Parques Nacionales con respecto a sus líneas misionales (administración y manejo del SPNN y coordinación del SINAP), y el arreglo institucional para cumplir con dichas competencias y funciones (Ospina, M. 2013).

Metodológicamente para su construcción se recomienda tener en cuenta los siguientes aspectos<sup>41</sup>:

- Qué se debe cambiar o qué impacto o impactos se deberían generar para alcanzar la visión estratégica
- Plantear los cambios que habría que hacer en la gestión regional del territorio para aportar en la construcción de un modelo de ordenación regional
- Cambiar las condiciones negativas de las situaciones priorizadas a condiciones positivas, que se estime que son deseadas y viables de ser alcanzadas
- A partir de una primera “lluvia de ideas”, establecer cuál es, a juicio del grupo del área protegida, el efecto deseado con el manejo del área de acuerdo al análisis de situaciones.
- Agrupar los efectos deseados por similitudes

En la redacción de los objetivos estratégicos utilizan verbos fuertes en términos de impacto como: *erradicar, disminuir, incrementar, mantener, ordenar, transformar, Mitigar*.


Los objetivos estratégicos deben ser<sup>42</sup>:

- Consistentes: Responden a las principales situaciones de manejo identificadas que inciden sobre la conservación del área protegida.
- Orientados a impactos: Apunta hacia temas estructurales de impacto para el manejo efectivo del área.

<sup>41</sup> Modificado de Barrero (2013)

<sup>42</sup> Adaptados de Barrero (2011)



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

- Medibles: Monitorerables a través de los objetivos de gestión y los indicadores de respuesta que se establezcan.
- Ser visionarios: Inspiran una condición deseada en un escenario de largo plazo.
- Ser articuladores: Deben responder a los objetivos de conservación, a las prioridades de manejo, a las propuestas de ordenación regional, al plan estratégico territorial y al Plan de Acción Institucional.
- Relativamente generales: Están definidos a grandes rasgos para abarcar así todas las actividades que posteriormente serán precisadas.
- Basados en las principales capacidades: Se construyen tomando como referencia las oportunidades y fortalezas de la gestión y conservación del área.

#### 6.5.4. Objetivos de Gestión

Los objetivos de gestión son objetivos de resultado que establecen *cómo* alcanzar los objetivos estratégicos. Deben ser muy precisos en las acciones que se deberán desarrollar para lograr las metas propuestas (Ospina, M. 2013).

A diferencia de los objetivos estratégicos, los de gestión se plantearán en términos de los resultados<sup>43</sup> que se alcanzarán con el manejo del área a un periodo de 5 años (es decir, con la vigencia del plan). Los objetivos de gestión serán medibles, consistentes y monitoreables a través de las metas e indicadores de respuesta que se formulen, y deberán estar articulados con los objetivos estratégicos y de conservación (Barrero, A. 2013), así como a las situaciones priorizadas de manejo.

Metodológicamente parten de lo propuesto a nivel regional, subregional y adyacente; así como de las intenciones de manejo y las medidas de manejo definidas en el ordenamiento. Se listan (o se escriben en tarjetas) cada una de las acciones propuestas en estos aspectos y se arman grupos según enfoque o temática, en correspondencia con los objetivos estratégicos para comenzar a dar forma a los objetivos de gestión.


Los objetivos se formularán con un verbo de acción, que exprese el fin o resultado que se espera lograr, es decir, se concentrarán en el “*qué*” y el “*para qué*” se va a hacer. En su redacción se utilizarán verbos tales como: *hacer, dirigir, contribuir, integrar, implementar, consolidar, elaborar, establecer, evaluar, diseñar, identificar, formular, generar*, entre otros, ya que que permiten una buena medición de los resultados.

#### 6.5.5. Formulación de metas y línea base

La metodología detallada para la formulación de metas se encuentra en Barrero (2011a). Se presenta aquí un resumen de dicha metodología en sus aspectos más generales.

En coherencia con los objetivos de gestión, las metas y las actividades, en su detalle se alimentan de las intenciones de manejo y las medidas de manejo definidas en el ordenamiento; y con las acciones que se

<sup>43</sup> El resultado es un cambio cuantitativo o cualitativo que ocurre por una relación de causa-efecto.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

identificaron para desarrollar con los actores en la caracterización de situaciones priorizadas, instrumento metodológico aplicado en el diagnóstico.

Las metas del plan de manejo son resultados concretos, medibles, realizables y verificables, por ello es importante la definición y construcción que se haga de éstas. En efecto, las metas deben conducir al logro de los objetivos de gestión trazados y definidos por cada una de las áreas del Sistema de Parques a través del plan estratégico de acción, así como a la construcción de indicadores de respuesta en términos de impacto (Barrero, A. 2011a).


Por medible se entiende que los resultados deben ser cuantificables y tangibles, de tal manera que algunas de las formas de representarlo es por cantidades absolutas o por porcentajes. Sin embargo, se aconseja evitar el uso de metas en porcentaje, si es posible, ya que es para ellas es necesario construir una hoja de indicador y determinar la forma de cálculo de cada año, mostrando a que actividades y/o acciones corresponden las metas anualizadas, de tal manera que se facilite su seguimiento.

Un buen planteamiento en la formulación de las metas cumplirá con los siguientes tres (3) criterios<sup>44</sup>:

- Limitada en el tiempo: La meta debe ser alcanzable durante el periodo para el cual se formula el plan de manejo.
- Orientada a impactos: La meta debe representar los cambios deseados en las situaciones de manejo priorizada.
- Práctica: La meta debe ser alcanzable y apropiada de acuerdo con los objetivos de gestión definidos.

Una vez definidas las metas, se identificará su tipología (ver gráfico) y se anualizarán según programación anual de los compromisos que se desean alcanzar en dicha vigencia. La anualización corresponderá al Plan Operativo Anual (POA) del Plan de Acción.

<sup>44</sup> Modificado de: MARGOLUIS, R. & N. SALAFSKY. Diseño, manejo y monitoreo de proyectos de conservación y desarrollo. Washington, D.C. Covelo, California: Island Press: 1998. p. 66. En: Barrero (2011a)

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

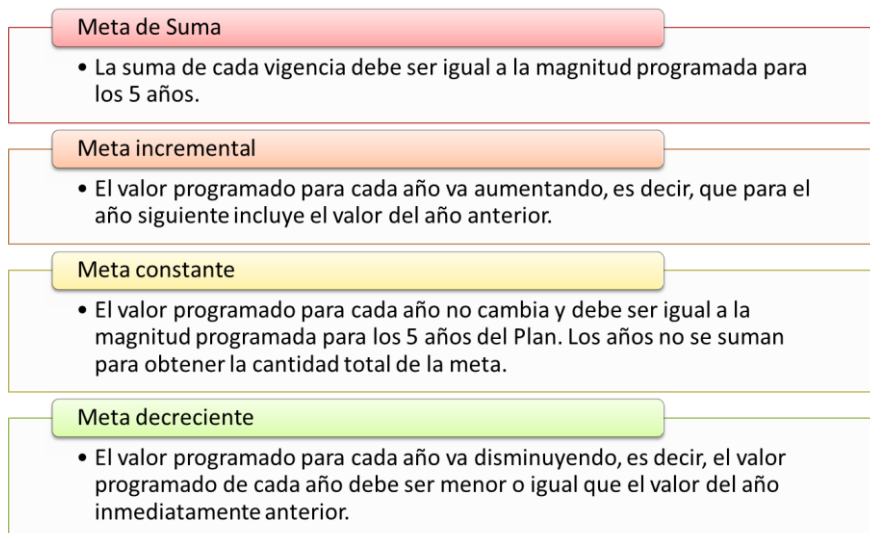


Gráfico 28: Tipos de metas – Plan Estratégico de Acción en las áreas del SPNN de Colombia.  
Fuente: Esquemático de Barrero, A. (2013)


Para las metas cuyo resultado se entrega en el último año, y durante el periodo de ejecución se reportan avances porcentuales se requiere formular una hoja metodológica en la cual se pondere porcentualmente cada actividad de acuerdo a la distribución de recursos y a la importancia que éstas tengan para el cumplimiento de la meta.

Para efectos de presentación del documento, se requiere exponer las metas anualizadas de acuerdo a su tipología (suma, incremental, decreciente y constante). A continuación se presenta de manera ilustrativa un ejemplo:

Tabla 20: Matriz de metas anualizadas de acuerdo a su tipología y por Objetivo de Gestión  
Fuente: Barrero, A. 2015

OBJETIVO DE GESTIÓN: .....

RESULTADO	Tipo de meta	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	META 5 AÑOS	ACTIVIDADES

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

La línea base se construye frente a las metas que han sido definidas para el área protegida. Se identifica para las metas que se disponga de información, por lo tanto, para los años de ejecución del plan de manejo permite tener una referencia en su proyección, es decir, la línea base proporciona la información necesaria para determinar el avance de la meta en los siguientes años. Bajo esta lectura, es necesario revisar y ajustar la línea base de las metas con que se cuenta con información, e indicar para qué años corresponde. En caso de no contar con información de línea base para estas metas colocar No Aplica (NA) (Barrero, A. 2014).

#### 6.5.6. Identificación de actividades

La metodología detallada para la identificación de actividades se encuentra en Barrero (2011); se presenta aquí un resumen de dicha metodología en sus aspectos más generales.

Las actividades corresponden al conjunto de acciones que técnica y metodológicamente, son necesarias para alcanzar las metas propuestas y se organizan de forma secuencial para el período de ejecución del plan de manejo.

En su definición es importante tener en cuenta que deben corresponder a las principales acciones que se requieren para dar cumplimiento a las metas del plan de manejo; se asociarán al tiempo de duración del plan de manejo y se orientarán al logro de los objetivos y metas. Por último, tener presente que se deben orientar hacia procesos: *diseño de, implementación, caracterización, etc.*


Para la formulación de actividades se recomienda que las actividades sean:

- Vinculadas: Debe estar relacionada con el cumplimiento de la meta establecida.
- Factibles: Las actividades son realizables considerando los recursos asignados y las gestiones que se realice con organismos de cooperación internacional o nacional a través de la celebración de convenios.
- Apropriadas: Las actividades son aceptables y admisibles dentro de las normas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, es decir, realizables.

Luego de su identificación se asocian a los subcomponentes del Plan de Acción Institucional, los cuales se articulan en función de las siguientes líneas estratégicas:

- Hacia un Sistema de Áreas Protegidas completo.
- Hacia un Sistema de Áreas Protegidas ecológicamente representativo.
- Efectividad en el manejo de las Áreas Protegidas y los Sistemas que Conforman.

A partir de la asociación entre actividades y subprogramas del Plan de Acción Institucional se determinará qué presupuesto se requiere para cada vigencia, encaminado a un análisis de costos unitarios, de acuerdo a las directrices establecidas por la entidad.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

#### **6.5.7. Definición de productos**

En relación con la definición de productos, los cuales se constituyen en los mecanismos de verificación que se generarán a partir de la ejecución de las actividades, es necesario incluirlos y asociarlos a cada una de las actividades, teniendo en cuenta que año a año, dentro de la planeación operativa se establecerá en qué periodo del año se entregarán (Barrero, A. 2015b).

#### **6.5.8. Asignación de responsables**

Para cada actividad y sus metas asociadas se identificarán los responsables directamente por la ejecución de cada una de las metas así como de quienes contribuyen a su ejecución, por ejemplo, los tres niveles de la Unidad de Parques, autoridades étnicas, entre otros. (Barrero, A. 2011). La asignación de responsables, debe hacerse sobre las metas y las actividades, y para su logro debe contemplar los tres niveles de gestión de Parques Nacionales (Barrero, A. 2015b). En el caso en que se involucren instituciones públicas es necesario tener ya convenios suscritos que permitan asignar tal responsabilidad a terceros.

#### **6.5.9. Estructura de marco lógico**

En la estructura de marco lógico propuesta se visualiza gráficamente la conexión entre todos los aspectos del plan estratégico: objetivos de conservación, situaciones priorizadas, objetivos estratégicos, objetivos de gestión, metas del área protegida, metas de la dirección territorial y metas del plan estratégico institucional (PAI). De esta manera se visualizan las relaciones de la forma como se enfrentarán en lo estratégico las situaciones de manejo, y la forma como se avanzará en el cumplimiento de los objetivos de conservación durante la vigencia del plan de manejo.

Esta relación debe permitir identificar, de que situaciones de manejo y objetivos de conservación se están derivando las estrategias, los objetivos estratégicos y de gestión. Una vez abordado esto para cada uno de los objetivos de gestión definidos, se requiere presentar las metas con su línea base, tipología, anualización, actividades y productos (Barrero, A. 2015b).



## GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN

Código: AMSPNN\_IN\_19

Versión: 1

Vigente desde  
dd/mm/aaaa: 17/10/2017

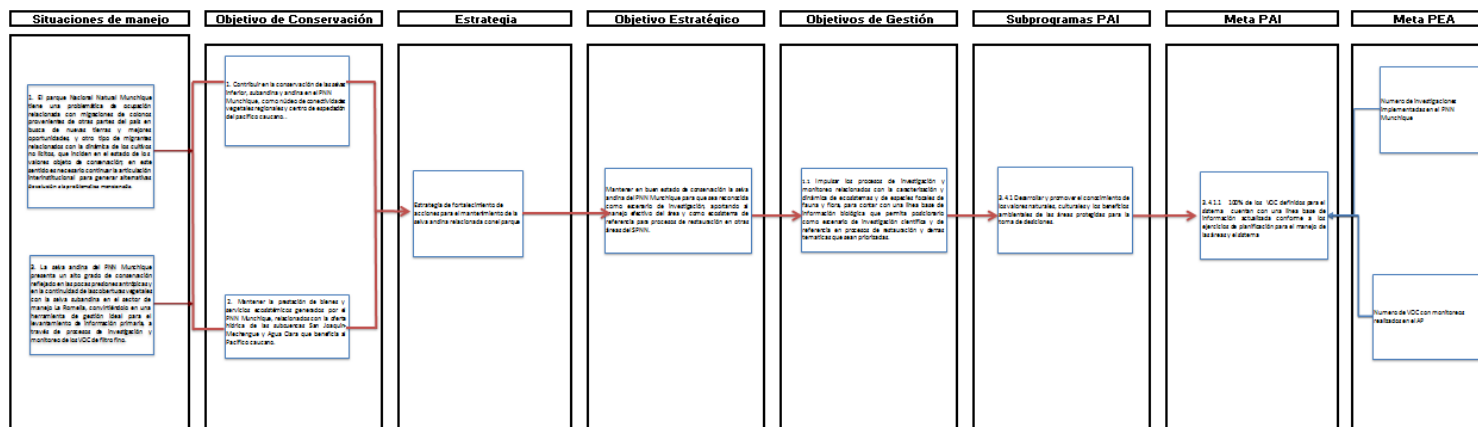


Gráfico 29: Ejemplo de estructura de marco lógico del Plan Estratégico de Acción, áreas del SPNN de Colombia.

Fuente: Adaptado del marco lógico presentado por el PNN Munchique, 2015.

### 6.5.10. Matriz por objetivo estratégico

Es necesario igualmente presentar una matriz por cada uno de los objetivos estratégicos definidos, con el fin de trabajar de forma coordinada con la oficina de Planeación de la entidad. Allí se presenta la relación de cada Objetivo Estratégico con los subprogramas y metas del PAI, Objetivos de Gestión, Meta/Resultado, Responsables, si aporta o no a la meta PAI, unidad de medida de la meta, tipo de medida, línea base, meta anualizada, total quinquenio, actividades, responsables, programación anual de actividades y productos.

Objetivo estratégico 1: XXXXX																									
SUBPROGRAMA	META PAI	OBJETIVO DE GESTIÓN	META/ RESULTADO	RESPONSABLES	Aporta a META PAI? S/N	Unidad de medida	Tipo de meta	Línea Base				Meta anualizada					Total quinquenio	ACTIVIDADES	RESPONSABLES	Programación anual de actividades					PRODUCTOS
								2011	2012	2013	2014	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5				Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Gráfico 30: Ejemplo matriz por objetivo estratégico, Plan Estratégico de Acción, áreas del SPNN de Colombia  
Fuente: Barrero, A. 2015b



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

#### 6.5.19. Programación de presupuesto

En los Planes de Manejo de las áreas del Sistema de Parques, se incluirá a manera de anexo los costos de los insumos, bienes o recursos en que es necesario incurrir para el cumplimiento de los compromisos planteados en el componente plan estratégico de acción.

Esta información se presentará para el período de duración del plan de manejo y estará estructurada por los Subprogramas del Plan de Acción Institucional y las actividades establecidas, con el fin de llegar a un análisis de costos unitarios. Para determinar las necesidades requeridas en cuanto a presupuesto para el manejo del área, se incluirá adicionalmente los resultados obtenidos desde el AEMAPPS (Análisis de Efectividad del manejo de áreas protegidas con participación social).

En el presupuesto de cada uno de los Planes de Manejo, se tendrá en cuenta las siguientes consideraciones:

- El presupuesto se trabajará en miles de pesos para cada año.
- El presupuesto por actividades y Subprogramas del Plan de Acción Institucional será formulado a precios corrientes, es decir, que para cada año se deberá incrementar de acuerdo con la inflación proyectada por el Banco de la República. La variación del presupuesto, dependerá de igual medida de la anualización de las metas.
- En la estimación de los costos deberá incluirse como parte integral de los mismos, los relacionados con la operación del plan de manejo, tales como mantenimiento de las áreas del Sistema de Parques.
- La agregación de los recursos debe corresponder a los insumos, mano de obra calificada y no calificada, materiales y equipos, etc, necesarios para la realización de cada actividad, de conformidad con los objetos de gasto establecidos por el Ministerio de Hacienda<sup>45</sup>.

El modelo de estructura de presupuesto que se plantea desarrollar como anexo al plan de manejo es el siguiente (Barrero, A. 2015):

<sup>45</sup> Registro de los gastos de presupuesto de acuerdo a la naturaleza, por ejemplo: contratación de personal, servicios públicos, arrendamientos, entre otros. La clasificación por objeto del gasto, se constituye en un elemento fundamental del sistema general de cuentas en el análisis y seguimiento a la gestión presupuestal para entidades públicas.



## GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN

Código: AMSPNN\_IN\_19

Versión: 1

Vigente desde  
dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Componentes	FUENTE AÑO 1		FUENTE AÑO 2		FUENTE AÑO 3		FUENTE AÑO 4		FUENTE AÑO 5		TOTAL
	RECURSOS NACION- PNN	OTRAS FUENTES	RECURSOS NACION- PNN	OTRAS FUENTES	RECURSOS NACION- PNN	OTRAS FUENTES	RECURSOS NACION- PNN	OTRAS FUENTES	RECURSOS NACION- PNN	OTRAS FUENTES	
<b>Subprograma del PAI 3.2.2</b>											
<b>Meta 1</b>											-
Contratación de personal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30.000.000	30.000.000
Adquisición de equipos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Materiales y suministros	2.000.000	-	-	-	-	-	-	-	-	500.000	2.500.000
Combustibles y lubricantes	1.000.000	-	1.040.000	-	1.081.600	-	-	-	-	-	3.121.600
Mantenimientos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comunicaciones y trasportes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.000.000	2.000.000
Arrendamientos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Viáticos y gastos de viaje	3.000.000	-	4.200.000	-	5.880.000	-	-	-	-	1.500.000	14.580.000
Capacitación y eventos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.700.000	4.700.000
Servicios públicos	608.571	-	-	-	-	-	-	-	-	-	608.571
Impresos y publicaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Adquisición predios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Adquisición inmuebles	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Gráfico 31: Ejemplo de estructura de presupuesto, Plan Estratégico de Acción, áreas del SPNN de Colombia  
Fuente: Barrero, A. 2015

Cada una de las metas se costeará a partir de las actividades y Subprogramas asociados. Es así, que el plan de manejo se constituye en una herramienta para que las entidades cooperantes se involucren con el manejo de las áreas protegidas y más considerando que *“La experiencia en el manejo de áreas protegidas públicas ha demostrado que los recursos financieros para su manejo, no pueden ser obtenidos en su totalidad por el área en sí misma, puesto que no todos los beneficios ambientales que se generan reportan un flujo de recursos financieros suficiente para cubrir las necesidades económicas de mantenimiento de un área protegida”* (Acosta,M et al, 2009, pg 103).

### 6.5.20. Organigrama de funcionamiento para poner en marcha el plan de manejo

Se requiere incluir un organigrama en el cual, de acuerdo a las metas previstas, se debe identificar a 5 años el área como debe funcionar el área y cómo debe estar organizada internamente; allí se deben visibilizar los apoyos requeridos.

Se muestra como ejemplo el organigrama presentado por el PNN Farallones en la formulación de su Plan Estratégico de Acción:



## GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN

Código: AMSPNN\_IN\_19

Versión: 1

Vigente desde  
dd/mm/aaaa: 17/10/2017

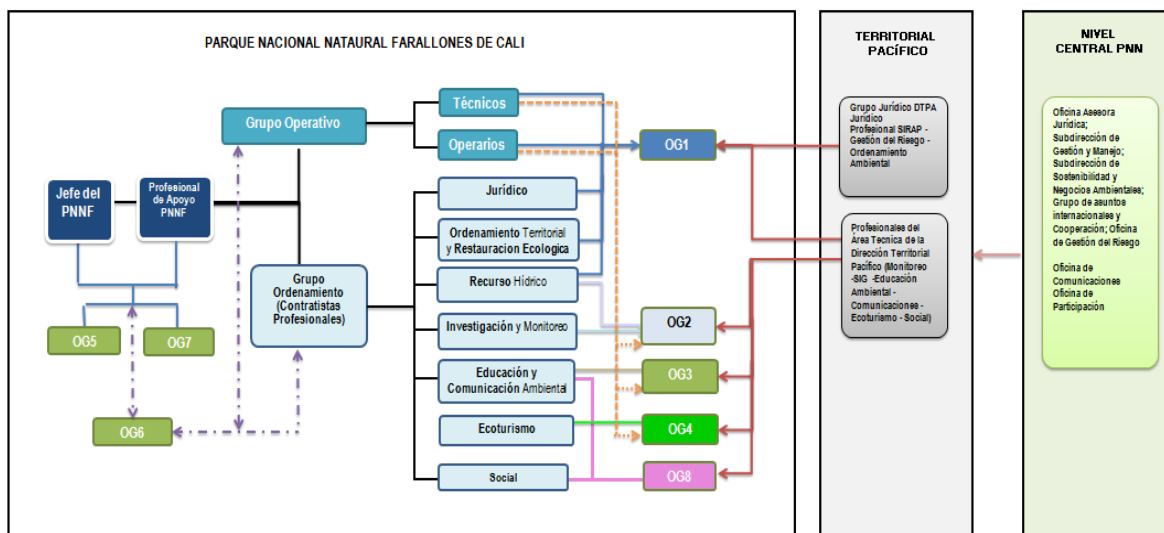


Gráfico 32: Ejemplo de organigrama para ejecución, Plan Estratégico de Acción, áreas del SPNN de Colombia  
Fuente: Parque Nacional Natural Farallones de Cali, 2015

### 6.5.21. Análisis de riesgos en la ejecución del plan estratégico de acción

Dados los antecedentes de desfinanciamiento en la Unidad, se incluirá en el plan de manejo una breve descripción en la que se presente el impacto que tendría cada una de las áreas del Sistema por la falta de recursos financieros.


Tales riesgos pueden estar relacionados con:

- Retrasos administrativos en la ejecución de las actividades.
- Orden público
- Fenómenos Naturales
- Financiación del plan de manejo.
- Entrada en vigencia del plan de manejo
- Direccionamiento estratégico

### 6.5.22. Ejercicio estratégico en territorios traslapados:

En áreas protegidas traslapadas, todo el componente estratégico se desarrollara como resultado de ejercicios participativos con los actores relacionados en sus tiempos y con en dinámica propia, lo cual permitiría avanzar en las estrategias de manejo, y la definición de (PNN OPS, 2015):

- Objetivos
- Ejes de las EEM

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

- Metas e indicadores
- Plan de Acción
- Presupuesto


Los ejes de las Estrategias Especiales de Manejo se han definido como:

- Territorio: Manejo conjunto del territorio teniendo en cuenta los significados socioculturales otorgados por grupos étnicos. Estos significados se hacen visibles en la relación que establecen con territorio y actúan como elementos reguladores de dicha relación.
- Cultura: Fortalecimiento de las prácticas tradicionales aceptadas y otras que sin detrimento sobre el medio ambiente, se constituyan como elementos claves del entendimiento y relacionamiento de la comunidad sobre el territorio.
- Gobernanza: Mejoramiento de la capacidad de la negociación; re-conocimiento del otro como par en los procesos de construcción conjunta y toma de decisiones para el manejo del territorio

En la construcción del instrumento se deben acordar los plazos correspondientes, para que luego de su formalización proceda a dinamizarse de acuerdo con las líneas estratégicas acordadas y el plan de acción. Una vez se apruebe el instrumento por todas las partes, se procede a la firma por las autoridades institucionales y comunitarias.

#### **6.5.23. Autoevaluación del componente de Plan Estratégico**

Los siguientes son los aspectos que se recomienda revisar una vez finalizado el componente de Plan Estratégico de Acción, para verificar que se avanza sólida y coherentemente en el instrumento:

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

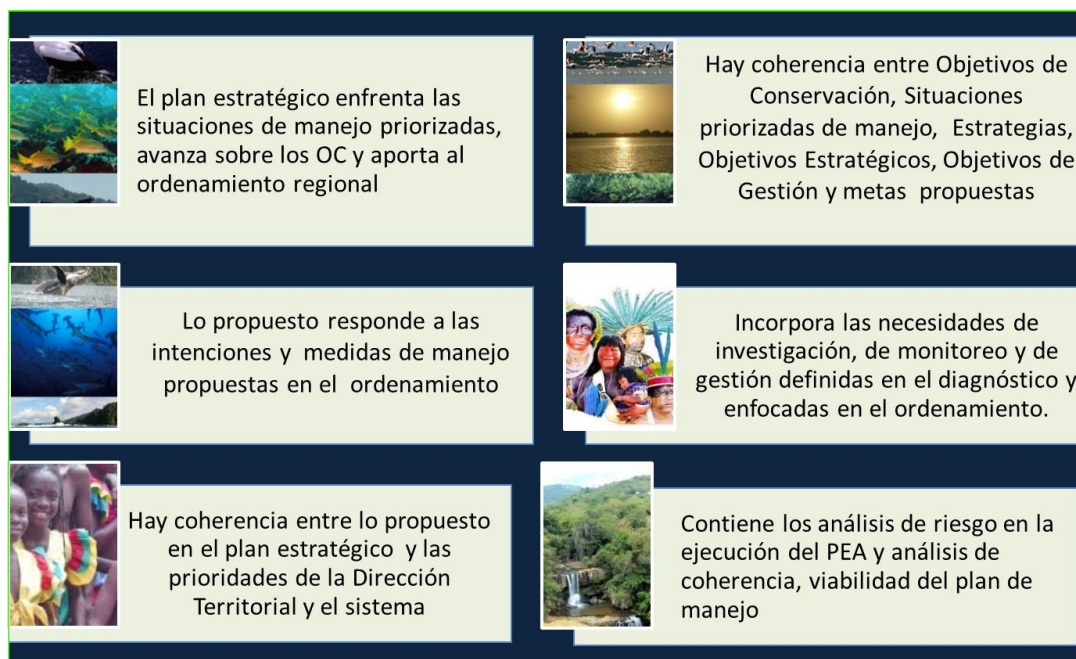


Gráfico 33. Aspectos propuestos para la autoevaluación del componente de Plan Estratégico de Acción  
Fuente: Elaboración propia


## 6.6. Fase 3 – Evaluación y seguimiento

Con respecto a la evaluación de del instrumento Barrero (2011) propone dos tipos de análisis que pueden ayudar a evaluar su estructura: análisis de coherencia y análisis de viabilidad. Esta autoevaluación permite hacer la retroalimentación necesaria para consolidar el documento de manera coherente y robusta en el momento de la formulación.

En cuanto al seguimiento, se propone hacerlo desde los ejercicios de efectividad del manejo en el corto y el mediano plazo, de manera que se constituyan en una oportunidad para implementar los correctivos y las acciones necesarias para fortalecer la gestión proyectada con el instrumento de planeación.

### 6.6.1. Coherencia

De acuerdo con la metodología expuesta por Barrero (2011) la coherencia corresponde al carácter lógico que debe existir entre los tres componentes del plan de manejo y la relación de éstos con elementos externos. De esta manera, el análisis de coherencia de un plan de manejo adquiere dos dimensiones: interna y externa. La coherencia externa, se refiere al grado de relación que hay entre las acciones propuestas para el manejo del área y las políticas que orientan la acción del gobierno a través de instrumentos como el Plan de Desarrollo Nacional, entre otros.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

La coherencia interna analiza la relación entre las acciones definidas en el plan estratégico de acción con el componente de ordenamiento y diagnóstico, cuando esta relación se basa en un esquema de marco lógico se tendrá un plan de manejo estructurado adecuadamente.

En cuanto a la coherencia del plan estratégico con los componentes de plan de manejo, a continuación se presentan las siguientes recomendaciones para su análisis (Barrero, A. 2015):

- **Coherencia entre los objetivos estratégicos y los objetivos de gestión.**

Los objetivos de gestión establecidos por el área protegida deben ser claros y coherentes con los objetivos estratégicos y las intenciones de manejo, en este sentido reflejan la respuesta que el área va a dar en un escenario de 5 años antes las situaciones de manejo priorizadas.

Tabla 21: Matriz de coherencia entre objetivos estratégicos y objetivos de gestión. Plan Estratégico de Acción. Áreas protegidas del SPNN de Colombia.

Fuente: Barrero, A. 2015

OBJETIVOS DE CONSERVACIÓN OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	OC1	OC2.
OE1		
OE2		


- **Coherencia de los objetivos estratégicos con los objetivos de conservación y las situaciones de manejo priorizadas.**

A partir de lo contemplado en el componente diagnóstico, frente a los objetivos de conservación y las situaciones de manejo priorizadas, se recomienda asociar a cada objetivo estratégico las situaciones priorizadas correspondientes, con el fin de visibilizar el relacionamiento entre estos componentes.

Tabla 22: Matriz de coherencia entre objetivos estratégicos y situaciones priorizadas de manejo. Plan Estratégico de Acción. Áreas protegidas del SPNN de Colombia

Fuente: Barrero, A. 2015

SITUACIONES DE MANEJO PRIORIZADAS (DIAGNÓSTICO) OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	SMP1	SMP2	SMP3

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

OE1			
OE2			

- **Coherencia entre los objetivos estratégicos y las intenciones de manejo.**

Tabla 23: Matriz de coherencia entre objetivos estratégicos e intenciones de manejo. Plan Estratégico de Acción. Áreas protegidas del SPNN de Colombia  
Fuente: Barrero, A. 2015

<b>INTENCIONES DE MANEJO (ORDENAMIENTO)</b>  <b>OBJETIVOS ESTRATÉGICOS</b>	IM1	IM2	IM3	IM4
OE1				
OE2				

Las intenciones de manejo presentadas en el componente de ordenamiento deben ser evaluadas en su coherencia con los objetivos estratégicos establecidos para el área protegida, reflejando una coherencia entre el componente de ordenamiento y plan estratégico de acción.


Adicionalmente, a partir de la herramienta: matriz de análisis de sinergia y coherencia se evalúan tres aspectos:

- Sinergia entre los objetivos de gestión
- Coherencia entre los objetivos de gestión frente a las situaciones de manejo del área protegida
- Coherencia entre los objetivos estratégicos y las situaciones priorizadas de manejo

Faltaría avanzar en el análisis de la coherencia entre los objetivos de estratégicos y de gestión con las apuestas regionales desde la Dirección Territorial

Las matrices de coherencia permiten comprender desde la planificación la coherencia y sinergia de su estructura, mediante ponderaciones que van desde muy bajo, bajo, medio, alto y muy algo, con una calificación de 1 a 5, y a partir de ellas, una ponderación final de la variable.



	<p align="center"><b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b></p>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

**Ponderación de la variable:  
"SINERGIA Y COHERENCIA DE LA ESTRUCTURA DE PLANIFICACION"**

NIVELES DE COHERENCIA Y SINERGIA	PUNTAJE	FACTOR DE PONDERACION	TOTAL
<b>Matriz 1</b>	5	0,33	1,67
<b>Matriz 2</b>	4	0,33	1,33
<b>Matriz 3</b>	4	0,33	1,33
<b>TOTAL</b>			<b>4</b>

Gráfico 34. Matriz de ponderación de la variable Sinergia y Coherencia de la estructura de la planificación. Plan Estratégico de Acción  
Fuente: Barrero, A. 2011

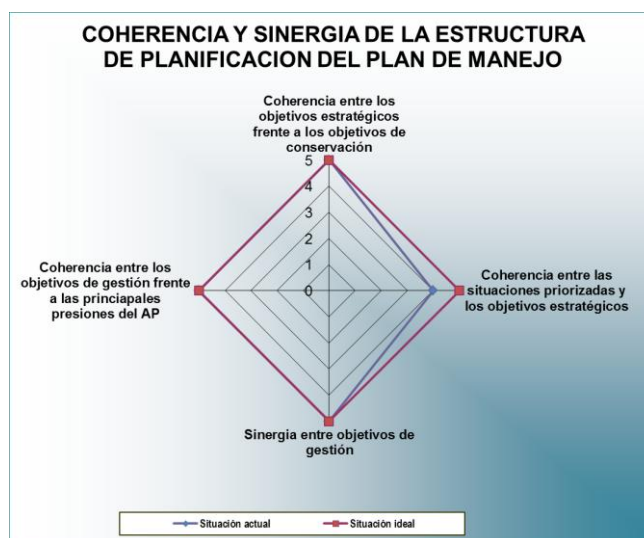


Gráfico 35. Gráfico resultante del diligenciamiento de la matriz de coherencia y sinergia de la estructura de planificación, Plan Estratégico de Acción, áreas del SPNN de Colombia  
Fuente: Barrero, A. 2011)

Este análisis en su conjunto permite visibilizar la coherencia y la sinergia de la estructura del plan de manejo

### 6.6.2. Análisis de viabilidad

El análisis de viabilidad (Barrero, A. 2011b) toma en consideración aspectos técnicos, jurídicos, institucionales, sociales, y financieros revisando en ellos las características de pertinencia y coherencia, a partir de una serie de preguntas que conducen a que cada una de las áreas del Sistema pueda contrastar la información contenida en el plan de manejo y el análisis que hace de ellas, con sus propias experiencias en el manejo del área, de la siguiente manera:



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

Tabla 24: Análisis de viabilidad técnica, jurídica, institucional, social y financiera. Plan Estratégico de Acción. Áreas protegidas del SPNN de Colombia  
Fuente: Barrero, A. 2011b

Viabilidad Técnica	
Pertinencia	Coherencia
<p>El plan de manejo tiene suficientemente documentadas las situaciones de manejo y permite su adecuada priorización en relación con los OC y los VOC.</p> <p>Los objetivos de conservación y VOC representan la biodiversidad, servicios ecosistémicos y elementos culturales del área y permiten implementar estrategias de manejo para su gestión efectiva.</p>	<p>El plan de manejo establece claramente los valores y los objetivos de conservación para el área protegida y provee un marco adecuado para la toma de decisiones y estrategias para el área.</p> <p>Los compromisos establecidos en el plan estratégico de acción (metas, actividades e indicadores) reflejan las necesidades de manejo del ordenamiento del área y responden a las presiones y amenazas así como a las situaciones de manejo identificadas en el componente de diagnóstico del plan de manejo.</p> <p>El plan estratégico de acción recoge los compromisos adquiridos por Parques Nacionales en el plan de acción institucional.</p>
Viabilidad jurídica.	
Pertinencia.	Coherencia.
<p>Los actores estratégicos ubicados dentro o en la zona amortiguadora del área protegida conocen y comprenden su posición legal con respecto a los usos que puedan hacer en el área.</p> <p>Las acciones propuestas en el plan estratégico se ajustan a las políticas regionales y nacionales, y a la normatividad vigente.</p>	<p>La reglamentación de usos y actividades definidas según la zonificación y manejo del área está en concordancia con las normatividad vigente.</p>
Viabilidad Institucional.	
Pertinencia	Coherencia
<p>Las acciones de manejo propuestas para el área protegida implican, además de las responsabilidades propias institucionales, la gestión con instancias y/u organizaciones sociales locales.</p>	<p>El equipo del parque aporta desde sus capacidades técnicas y saberes propios a la construcción del plan de manejo.</p> <p>El plan de manejo del área a través del plan estratégico de acción establece funciones precisas que permiten delimitar claramente las atribuciones, responsabilidades y alcance de los deberes de los integrantes del equipo de área.</p>
Viabilidad Social.	
Pertinencia.	Coherencia.
<p>El área protegida genera los espacios y mecanismos para que los actores estratégicos se involucren y participen en la</p>	<p>Los actores estratégicos responden al nivel participación que se requiere para la formulación del plan de manejo, entendiendo que</p>

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017


<p>construcción del plan de manejo.</p> <p>El plan estratégico tiene contemplados los mecanismos para que los actores estratégicos participen en la implementación del plan de manejo.</p>	<p>el nivel de participación es información, consulta, iniciativa, concertación, decisión, control y gestión.</p>
Viabilidad Financiera.	
Sostenibilidad.	Eficiencia
<p>El nivel de participación de los actores claves contribuye en la sostenibilidad y continuidad al plan de manejo.</p> <p>El presupuesto proyectado responde en una forma adecuada a los requerimientos para el manejo de los ecosistemas críticos, especies y Valores Objeto de Conservación.</p>	<p>El costo estimado del plan de manejo por metas y actividades es razonable y realista de acuerdo a experiencias anteriores.</p> <p>Las metas propuestas al nivel de inversiones estimadas y de acuerdo a sus posibilidades de financiamiento, se pueden alcanzar en los plazos de ejecución del plan de manejo.</p>

A partir de este análisis, se obtendrán las principales conclusiones sobre cada uno de los aspectos, de lo que se derivará un concepto en el que se determine de forma objetiva, si existen o no las condiciones para implementar el plan de manejo. De esta manera, el concepto de viabilidad se orientará hacia tres resultados posibles:

- Viable: La calificación es aceptable para la mayoría de sus aspectos.
- Viabilidad condicional: La calificación es insuficiente para la mayoría de los aspectos, por lo que el plan de manejo debe ser ajustado en pro de fortalecer las debilidades, para hacerlo así viable. Por lo tanto, un adecuado análisis de viabilidad puede conducir a ajustar el plan de manejo, en función de un mayor impacto.
- No viable: La calificación es deficiente para la mayoría de sus aspectos, por lo que se requiere de la reformulación y revisión del plan de manejo.

### 6.6.3. Seguimiento y evaluación a instrumentos de planeación en áreas traslapadas

Los avances en la ruta para la construcción de estrategias especiales de manejo –EEM- (PNN OPS, 2015) proponen los siguientes aspectos para el seguimiento y evaluación de dichas estrategias:

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

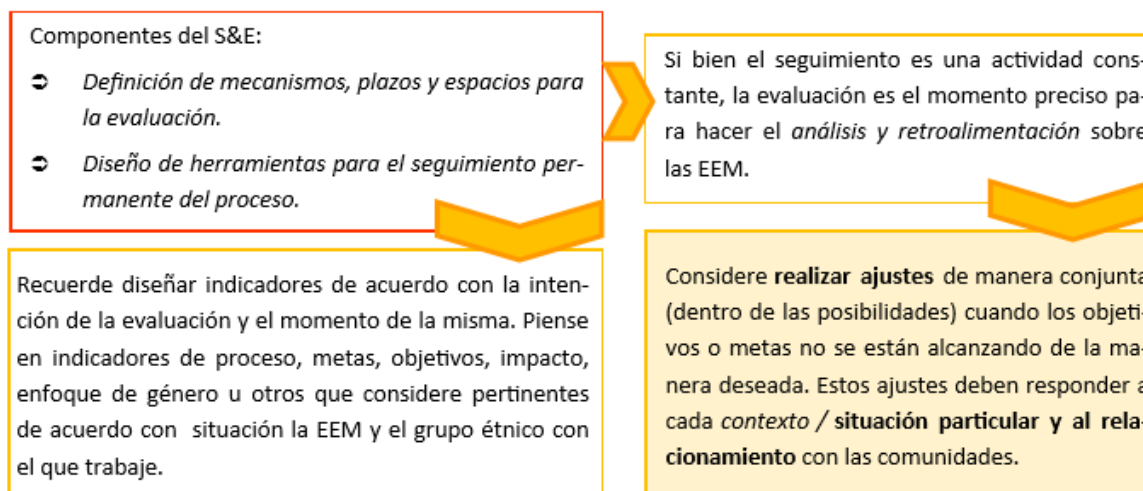


Gráfico 36. Ruta propuesta para el seguimiento y evaluación de las Estrategias Especiales de Manejo áreas protegidas traslapadas del SPNN de Colombia  
Fuente: PNN OPS, 2015


No obstante, es necesario avanzar en la identificación específica de estrategias para hacer seguimiento y retroalimentación de los instrumentos de planificación que se definan en el marco de la planificación compartida. Este seguimiento y los respectivos ajustes se harán bajo las dinámicas y costumbres propias de la comunidad en acuerdo con el equipo del parque, pero se considera recomendable para avanzar sobre un manejo coherente y adaptativo sobre las realidades cambiantes del territorio.

Al respecto, los acuerdos de la primera reunión de jefes de área en 2015 (PNN, 2015) dejan claro que:

- El cumplimiento de las funciones y competencias de la autoridad ambiental no es suficiente para garantizar la gobernabilidad en las áreas traslapadas con los pueblos originarios, sino que estas también deben desarrollar modelos de gobernanza que partan del principio de coordinación de la función pública de la conservación.
- Se debe garantizar un mecanismo de participación permanente que conlleve a la construcción de acuerdos, su implementación y seguimiento en las áreas traslapadas protegidas, a fin de garantizar el ejercicio de la función pública de la conservación.

#### 6.6.4. Análisis de efectividad del manejo

La herramienta de Análisis de Efectividad, AEMAPPS, permite hacer un seguimiento general al plan de manejo en sus diferentes plazos de evaluación. En el componente plan estratégico de acción, a través de las mediciones periódicas en el Plan Operativo Anual se puede analizar el avance en la gestión del área dirigido

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017


al fortalecimiento institucional, principalmente desde el corto plazo (Barrero, A. 2011a). El análisis del mediano plazo puede hacer una evaluación integral de los diferentes aspectos del plan de manejo, ya que los tres años constituyen un momento clave para retroalimentar la implementación del instrumento y tomar las medidas de ajuste correspondientes.

La retroalimentación del tema de efectividad en relación con los Planes de Manejo establece que (Díaz, M 2015a):

- Es necesario incluir el análisis de gobernanza de las áreas protegidas.
- La efectividad debe medirse desde las diferentes condiciones y/o particularidades de cada área protegida.
- La efectividad debe verse como un proceso del ciclo de la planeación del manejo.
- La efectividad asociada a los programas transversales debe verse en un sentido más amplio y enfocarse a los impactos obtenidos.
- La efectividad asociada al nivel de participación se debe analizar desde la elaboración del diagnóstico, evaluando todos los componentes y los programas transversales.
- En el análisis de la herramienta se deberá modular la evaluación de las diferentes situaciones de manejo y formas de gobernanza.

En este momento el instrumento se encuentra en ajuste, y los análisis previos han incorporado los enfoques descritos para la formulación del instrumento de planeación, por lo que se supone que en su resultado final, luego de los ajustes, la herramienta sea mucho más coherente y práctica con respecto al seguimiento de la planeación y la toma de decisiones en un manejo adaptativo de la planeación.

Lo ideal sería que hubiera una coordinación (asincrónica) entre la aplicación de la herramienta de efectividad (AEMAPSS) y la formulación del plan de manejo, de manera que la evaluación del mediano plazo se hiciera a los dos años de adopción del plan de manejo y la evaluación del largo plazo se hiciera un año antes de terminar la vigencia del plan y de esta manera los resultados de efectividad, en su conjunto y en el análisis de las tres temporalidades retroalimentaran la formulación del instrumento.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

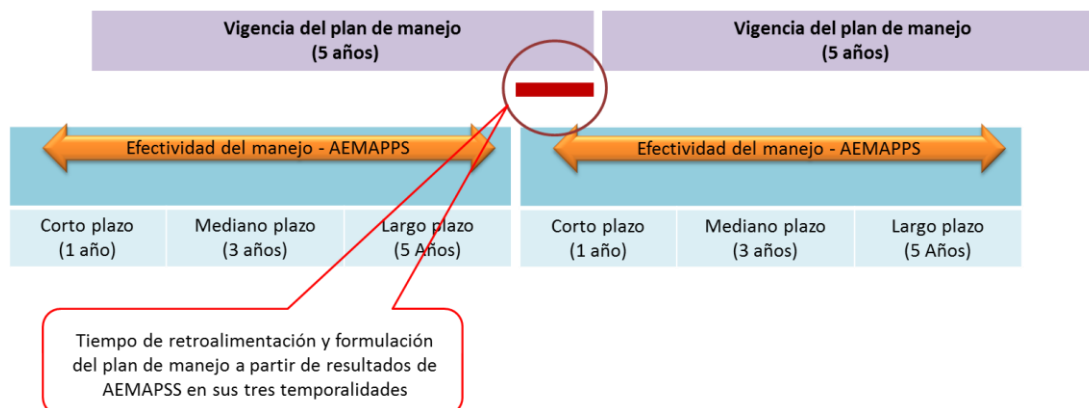



Gráfico 37. Coordinación asincrónica de la implementación del instrumento de planificación y la aplicación de la herramienta de efectividad para optimizar la retroalimentación en el ejercicio de la planificación de las áreas protegidas del SPNN de Colombia  
Fuente: Elaboración propia


## Bibliografía

1. Acosta, M. et al. 2009. Manual para la creación de áreas protegidas públicas regionales, departamentales y municipales en Colombia. En: The Nature Conservancy. Bogotá DC - Colombia, junio de 2009. p. 103. En: Barrero, A. 2011.
2. Barrero, A. 2011a. Lineamientos para la formulación o actualización del Plan Estratégico de Acción de los Planes de Manejo
3. Barrero, A. 2011b. Lineamientos para el Análisis de Viabilidad de los Planes de Manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales
4. Barrero, A. 2013. Fortalecimiento de capacidades para la actualización / reformulación de los Planes de Manejo de las áreas del SPNN. Plan Estratégico de Acción. Grupo Planeación y Manejo, Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, PNN
5. Barrero, A. 2015a. Documento de trabajo: el análisis de efectividad del manejo de áreas protegidas con participación social – AEMAPPS- desde los Planes de Manejo.
6. Barrero, A. 2015b. Conceptos en la revisión de los Planes de Manejo de las áreas del SPNN, ciclo 2013-2015
7. Camelo, A. y Ramírez, I, 2015. Estrategias Especiales de Manejo en la ruta de la planificación: Oficina de Participación Social En: Díaz, M. 2015
8. Comer et al, 2012. En: Eraso, O et al. 2014
9. Cuadrado, J. 2015. Lineamientos de uso y aprovechamiento económico en las áreas protegidas traslapadas
10. Cubillos, C. et.al. 2012. Guía para la planificación y el desarrollo de actividades ecoturísticas, Grupo de Planeación y Manejo, Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, Parques Nacionales Naturales.
11. Díaz, M. 2006. La zonificación como elemento de planificación del manejo, Parques Nacionales Naturales de Colombia.
12. Díaz, M. 2013a. Precisiones metodológicas sobre el componente de ordenamiento. Fortalecimiento de capacidades para la formulación del plan de manejo de las áreas del SPNN
13. Díaz, M. 2013b. Aportes al análisis de aplicación de criterios para la definición de zonas de manejo al interior de las áreas del SPNN.
14. Díaz, M. 2014. Regulación del uso en las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, Aportes para el manejo. Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas- Grupo de Planeación y Manejo
15. Díaz, M. 2014b. Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete, Aportes para la construcción del plan de manejo. Patrimonio Natural
16. Díaz, M. 2015. Memorias del taller: Revisión de la propuesta de Ruta de Actualización de los Planes de Manejo y aportes al proceso de planeación y manejo de las áreas protegidas del SPNN.
17. Díaz, M. 2015b. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia y el contexto de adaptación al cambio climático. Draft report. Luc Hoffman Institute.

	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

18. Eraso, O., Rodriguez, S. y Bernal, J. 2014. Análisis de Riesgo a Valores Objeto de Conservación. Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas. Parques Nacionales Naturales
19. Erazo, C. 2011. Lineamientos para la Planeación en áreas traslapadas o relacionadas con comunidades étnicas del Sistema de Parques Nacionales Naturales
20. Erazo, C. 2013. Documento de trabajo: Aportes para análisis de situaciones. Parques Nacionales Naturales de Colombia
21. Erazo, 2015. Documento de trabajo interno sobre posible traslape en el PNN Doña Juana Cascabel
22. Grueso Libia: 2005 Los derechos étnicos – territoriales y las comunidades negras en el Pacífico Sur y Valles interandinos de la región Occidental colombiana. En: Erazo, 2011
23. Herrera y Corrales, 2004. En: Zambrano, H. et, al, 2011.
24. Jaramillo, 2014. En Rodríguez & Sánchez, 2015
25. Jarro, C. 2011. Lineamientos técnicos para la formulación de objetivos de conservación y Valores Objeto de Conservación
26. Leal, E., 2015. Parques en condición de traslape con comunidades indígenas. En: Díaz, 2015.
27. Mosquera, E & S. Vásquez, DTPA. En: Díaz, M. 2015. Memorias del taller: Revisión de la propuesta de ruta de actualización de los Planes de Manejo y aportes al proceso de planeación y manejo de las áreas protegidas del SPNN
28. Ospina, M. 2011. En: Erazo, 2013
29. Ospina, M. 2013. Ruta para la Actualización o Reformulación de los Planes de Manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.
30. Ospina, O et al. 2015. Plan Nacional de Restauración: restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
31. Paredes, G. 2011. Diagnóstico, procedimientos y lineamientos de política para la gestión de tierras y territorios en Parques Nacionales Naturales y otras áreas protegidas de Colombia. En: PNN, sf.
32. Paredes, G. 2013. Áreas protegidas en determinantes de ordenamiento territorial. Documento 3, serie Áreas Protegidas y Ordenamiento Territorial
33. Parrish, J. D. Braun & R. Unnasch. 2003. Are we conserving what we say we are? Measuring Ecological Integrity within Protected Areas. Bioscience 53: 851-860. En: Zambrano, H. et, al., 2011.
34. PNN, 2005. Aspectos conceptuales de la planeación del manejo en Parques Nacionales Naturales. Marco Pardo, compilador.
35. PNN, 2015. Construcción social de la política de uso ocupación y tenencia en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Preguntas y respuestas. Grupo de trabajo UOT.
36. PNN, 2015a. Propuesta de acuerdos, reunión de Jefes de áreas protegidas del SPNN
37. PNN, sf. Justificación para la creación del Grupo interno de trabajo en UOT.
38. PNN, OPS. 2015. Ruta para la construcción de Estrategias Especiales de Manejo –EEM
39. Rodríguez, S & I. Sánchez. 2015. Clima y cambio climático en la ruta de Planes de Manejo. Documento de trabajo.
40. Ruíz, F. 2011. Ruta Metodológica para la Definición de Actores Clave en la Planeación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales
41. Sorzano, 2011. La Zonificación de Manejo en las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Parques Nacionales Naturales
42. The Nature Conservancy (TNC). 2000. Esquema de las cinco S para la conservación de sitios: un manual de planificación para la conservación de sitios y la medición del éxito en conservación. Volumen 1. TNC: Segunda edición. 59p. En: Zambrano, H. et, al., 2011.
43. UN, sf. Universidad Nacional de Colombia. Dirección Nacional de Innovación Académica. Gestión siglo XXI. En: <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2008551/lecciones/cap1-4-2.htm>
44. Zambrano, H, Pardo, M & Naranjo, L.G. 2011. Evaluación de Integridad Ecológica Propuesta Metodológica. WWF , Parques Nacionales Naturales de Colombia.
45. Zoido N. F., sf Modelos de ordenación territorial, Universidad de Salamanca. En: [http://www.upo.es/ghf/giest/documentos/desarrollo\\_territorial\\_y\\_local/Zoido\\_modelosordenacionterritorial.pdf](http://www.upo.es/ghf/giest/documentos/desarrollo_territorial_y_local/Zoido_modelosordenacionterritorial.pdf) En: Díaz, M. 2014b



	<b>GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE MANEJO EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PNN</b>	Código: AMSPNN_IN_19
		Versión: 1
		Vigente desde dd/mm/aaaa: 17/10/2017

## CONTROL DE CAMBIOS

FECHA DE VIGENCIA ANTERIOR VERSION ANTERIOR	VERSION ANTERIOR	MOTIVO DE LA MODIFICACION

APROBACION		
<b>Elaboró</b>	Nombre	Marta Cecilia Díaz Leguizamón
	Cargo	Contratista Planes de Manejo
	Fecha	02/10/2017
<b>Revisó</b>	Nombre	Edna Carolina Jarro Fajardo
	Cargo	Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas
	Fecha	02/10/2017
<b>Aprobó</b>	Nombre	Edna Carolina Jarro Fajardo
	Cargo	Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas
	Fecha	02/10/2017