



ACREDITADA
EN ALTA CALIDAD

CENTRO DE POSGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUA



Diplomado en Ordenamiento y Desarrollo Territorial Intercultural y Ambiental en el Caribe Colombiano

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Fomentado por
Ministerio Educativo, Promoción y
Español, Ministerio de Ambiente,
Territorio y Ordenamiento del Territorio

IKI INSTITUTO
GERMÁNICO
DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL

Manejo
Integral
Marino
Costero
PROYECTO
MIMAC
en el marco de la iniciativa IKI

Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia



CENTRO DE POSGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUA



Fomentado por:



Ministerio Federal
de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza,
Seguridad Nuclear y Protección de los Consumidores

en virtud de una decisión
del Bundestag alemán



PROYECTO
MIMAC | Manejo
Integral
Marino
Costero
en el marco de la iniciativa IKI

Contenido

Introducción

01

Territorio y Desarrollo

- 1.1 Contexto territorial y armonización instrumentos de planeación fundamentos para el desarrollo y ordenamiento territorial pertinente del caribe colombiano.
- 1.2 Legislación y política ambiental para el ordenamiento y desarrollo territorial de Colombia.

02

Fundamentos normativos del ordenamiento territorial

- 2.1 Estudio de caso: Seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a la sentencia que ordena la recuperación del equilibrio ecológico y la sostenibilidad en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo (Distrito de Cartagena).
- 2.2 Sentencias judiciales y su papel en el ordenamiento.

03

Contexto territorial Región Caribe

- 3.1 Ordenamiento del territorio marino y costero en el contexto colombiano.
- 3.2 Diversidad natural y servicios ecosistémicos.
- 3.3 Las zonas de reserva campesina, una oportunidad para la solución de los conflictos interculturales.
- 3.4 El Mar en la Conformación del Territorio. Soberanía y Territorialidad en el Ideario Cultural Colombiano





Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

04

Determinantes de ordenamiento territorial

- 4.1 Patrimonio cultural como determinante del ordenamiento territorial.
- 4.2 Determinantes ambientales para el Ordenamiento Territorial Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- 4.3 Planes Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres PMGRD.
- 4.4 Orientaciones para una adecuada incorporación de la Adaptación al Cambio Climático en el Ordenamiento Territorial.

05

Gobernanza y participación ciudadana

- 5.1 La participación y gobernanza en la planeación y el manejo de las áreas protegidas administradas - Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- 5.2 Pensar lo regional una necesidad impostergable para el desarrollo: una mirada a la actualidad de los esquemas asociativos territoriales en Colombia.
- 5.3 Participación ciudadana y liderazgos colaborativos, los agentes en el espacio social

06

Sectores Productivos Desafíos y Avances en Control Cambio Climático y cumplimiento de los ODS

- 6.1 Reflexionemos acerca del Turismo de Naturaleza.
- 6.2 La Investigación e innovación para la transición socioecológica del desarrollo agropecuario hacia un territorio caribe resiliente.
- 6.3 Ordenación Pesquera.
- 6.4 Acciones de ordenamiento de los recursos hidrobiológicos y pesqueros en parques nacionales naturales.

07

Paso a paso integración de la biodiversidad en ordenamiento territorial

- 7.1 Plan de Ordenamiento Territorial Departamental – POD. Lecciones aprendidas a partir de la experiencia en Sucre, Atlántico y Amazonas.

Introducción



El ordenamiento y desarrollo territorial se encuentran relacionados con la calidad de vida, la salud y el bienestar de los habitantes de un territorio, en el cual, las acciones estatales están dirigidas a regular y promocionar el asentamiento poblacional, las actividades económicas y sociales, la conservación del patrimonio natural en el marco del desarrollo sostenible, potenciando y regulando variables ambientales, socioeconómicas, culturales, geopolíticas e institucionales entre otras. Sin embargo, el concepto y la aplicación del ordenamiento territorial implican retos que no son únicos del Estado, por el contrario, involucran a diferentes actores sociales que deben acordar conceptos, teorías, definiciones, políticas y acciones para articularse con las instituciones estatales y alcanzar sinergias que se materialicen en acciones de desarrollo, cambio y mejoramiento en el territorio.

La adecuada planeación territorial y su debida aplicación proporcionan los fundamentos para la construcción de comunidades prósperas, sostenibles y resilientes. Sin embargo, la falta de conocimiento del territorio, de políticas e instrumentos legales y técnicos en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, da como resultado procesos de planeación

alejados de las necesidades y realidades del territorio, que no consideran acuerdos formales e informales de las comunidades locales y que llevan situaciones de desarticulación, desconfianza y deterioro del territorio y servicios ecosistémicos.

Los patrones de desarrollo en el Caribe Colombiano sumados a los cambios climáticos, amplían los riesgos que enfrentan diversas comunidades. De acuerdo con el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, “las zonas en Colombia con más riesgo de inundaciones son los Llanos Orientales, la región del Caribe; y las regiones pobladas cercanas a los ríos o sus antiguos cauces” (UNGRD, 2023). Por su parte, el IGAC señala que “entre los departamentos vulnerables a los derrumbes están zonas de cinco territorios de la costa Caribe La Guajira, Bolívar, Córdoba, Cesar y Magdalena” (IGAC, 2017). Estos y otros peligros a los que se enfrentan estas comunidades son exacerbados por malos usos de los suelos, de los recursos naturales y por un desarrollo no planeado.

La planeación, atención y protección de estas comunidades, históricamente, han estado vinculadas a una significativa acción centralizada del gobierno nacional. No obstante, esta tendencia quiere ser transformada para dar mayor relevancia a una acción articulada entre lo local y lo nacional. En este contexto, la planeación debe llevarse a cabo en los territorios donde viven las personas, que, a su vez, tienen el reto de ser miembros activos en la planificación de su futuro. Por otro lado, las autoridades locales deben



Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

asumir mayores compromisos con sus funciones y responsabilidades de planeación, mientras que las instituciones del gobierno central deben ayudar a las comunidades y gobiernos locales, departamentales y regionales a prepararse para afrontar y administrar los retos que trae el ordenamiento y desarrollo territorial, convirtiendo los planes y las disposiciones legislativas en una realidad práctica en los territorios locales.

La construcción de comunidades sostenibles, resilientes y responsables de su planeación es una tarea que exige un enfoque pedagógico de planificación transformador para superar las diversas barreras arraigadas en la sociedad. Por fortuna, el ámbito político, jurídico y técnico colombiano en materia de desarrollo y ordenamiento territorial, proporcionan bases sólidas y herramientas para formar comunidades con la capacidad de integrar la planeación y las iniciativas de desarrollo local en pro de un futuro deseado. Para lograr esto, es necesario generar competencias a nivel local a través de la capacitación y la investigación aplicada, que permita mejorar la comprensión de las variables del ordenamiento y desarrollo territorial.

Conscientes de la importancia de este tema, se realizó el Diplomado en Ordenamiento y Desarrollo Territorial Intercultural y Ambiental en el Caribe Colombiano, del 21 de octubre al 16 de diciembre de 2022 en Santa Marta, Colombia, como una propuesta de Parques Nacionales Naturales de Colombia, la Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y la Universidad del Magdalena, con el propósito de apoyar a las autoridades ambientales, entidades territoriales, sectores productivos, academia y comunidades locales con los conocimientos necesarios para tomar decisiones respecto del ordenamiento territorial, la gestión integrada de áreas protegidas y la adaptación al cambio climático.

A través del diseño e implementación de un programa virtual organizado en ocho módulos, se propuso fortalecer las capacidades y habilidades de los participantes en: análisis, comprensión y gestión de conflictos

socioambientales, la clarificación de competencias institucionales, la generación de alianzas entre diferentes actores, el fortalecimiento de la gobernanza territorial y la toma de decisiones desde una cultura ciudadana basada en la ética territorial la concesión de la solidaridad, cooperación y el respeto por las diferentes formas de vida. Esto, visibilizando los diferentes sentires, pensamientos, valores, costumbres, necesidades, formas de ocupación, intereses, expectativas sobre la conservación y usos sostenibles de la región Caribe.

El contenido temático general sobre el que se desarrolló el Diplomado fue:

- Territorio y desarrollo.
- Fundamentos normativos del ordenamiento y la gestión urbana.
- Contexto territorial región Caribe.
- Determinantes de ordenamiento territorial.
- Gobernanza y participación ciudadana.
- Sectores productivos desafíos y avances en control cambio climático y cumplimiento de los ODS.
- Conocimiento e información para la gestión.
- Paso a paso integración de la biodiversidad en ordenamiento territorial.

La implementación del Diplomado se adelantó con el acompañamiento de docentes, líderes de grupos étnicos y funcionarios de diferentes instituciones públicas que fueron seleccionados como facilitadores para compartir conocimientos, orientar y contribuir en la construcción de capacidades y habilidades que ayuden a responder a las necesidades institucionales y comunitarias de los participantes.

Esta publicación, producto del Diplomado, contiene 20 documentos relacionados con temas presentados por facilitadores del Diplomado, con el fin de aportar a la comprensión y aplicación del ordenamiento y desarrollo territorial de la región Caribe colombiana, pero también, para resaltar el compromiso de los autores con la temática.

Por último, agradecemos a todas las personas que hicieron posible la organización y realización del Diplomado en Ordenamiento y Desarrollo Territorial Intercultural y Ambiental en el Caribe Colombiano, por invitarnos a participar y por proponer a la Universidad del Magdalena como anfitrión y organizador de esta importante iniciativa.

Julián Ramírez Espitia
Coordinador Académico del Diplomado
Universidad del Magdalena

01

Territorio y Desarrollo



Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

1.1 Contexto territorial y armonización instrumentos de planeación fundamentos para el desarrollo y ordenamiento territorial pertinente del caribe colombiano

Gisela Paredes Leguizamón, Parques Nacionales Naturales de Colombia

El caribe colombiano es un territorio, marino, costero y terrestre, ubicado en el extremo norte del país que posee fronteras marítimas y/o terrestres con Nicaragua, Costa Rica, Haití, Honduras, Jamaica, República Dominicana, Panamá y Venezuela. Político administrativamente el caribe está conformado por 8 departamentos (Atlántico, Bolívar, La Guajira, Cesar, Córdoba, Magdalena, San Andrés y Providencia y Sucre), 191 municipios, de los cuales 5 hicieron conversión a distritos especiales (Riohacha, Santa Marta, Barranquilla, Cartagena y Santa Cruz de Mompo). Existen también dos áreas metropolitanas a saber: Barranquilla, creada en 1981, de la cual son parte Barranquilla, Soledad, Malambo, Puerto Colombia y Galapa; y la de Valledupar, establecida en 2005 y constituida por los municipios de Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Manaure, Balcón del Cesar y San Diego. En el territorio Caribe tienen jurisdicción 14 autoridades ambientales CORPOGUAJIRA, CORPAMAG, CORPOCESAR, C.R.A., CARSUCRE, CARDIQUE, CSB, CVS, CORALINA, CORPOMOJANA, EPA Cartagena, DADSA, EPA Barranquilla, Parques Nacionales Naturales de Colombia. Hasta el momento, se han declarado 154 áreas protegidas en la región con una extensión de 11.530.440,54 ha y se encuentren en proceso de creación o ampliación otras. Algunas áreas protegidas como el SF Acandí Playón y Playona y el PNN Paramillo se ubican en municipios del Choco Biogeográfico, por ello se desarrolla gestión con CORPOURABA Y CODECHOCO.

El contexto territorial del Caribe es diverso:

1) a nivel étnico, existen pueblos indígenas los Chimilas-Ette Eneka, Embera Eyabida, Embera Katio, Ijku Arhuaco, Kankuamos, Kogui, Mokana, Wayuú, Wiwa, Yukpa y Zenú entre otros y comunidades negras, raizales y palenqueras. También existen comunidades de pescadores (continental y marítima) y campesinas (sabaneras y serranas) y urbanas

2) a nivel ecológico en el caribe se encuentran 5 de las 9 provincias biogeográficas de Colombia, estas son los Territorios insulares oceánicos caribeños (Archipiélago de San Andrés y Providencia), Cinturón árido pericaribeño, Macizo de la Sierra Nevada de Santa Marta, Chocó Magdalena y Norandina

(Hernández-Camacho, J; Hurtado, A; Ortiz, R y Walschburger, T, 1992); diversidad de ecosistemas selva húmeda tropical, bosque seco tropical, sistema, páramos, bosque andino, sábanas, pastizales, matorral espinoso, bosque xerofítico, desiertos, humedales (lagos, lagunas, ciénagas, pantanos), manglares, playas, litoral rocoso, fondos marinos y arrecifes coralinos, entre otros; se ubican ecorregiones estratégicas tales como el Canal del Dique, Sierra Nevada de Santa Marta, Ciénaga Grande de Santa Marta, Depresión Momposina y los Valles del Sinú y San Jorge, Golfo de Urabá o Darién, Mojana, humedales del Magdalena Medio, Serranía Motilones/Perijá, estas últimas ecorregiones que son compartidas con departamentos de la región pacífico (Chocó) o andina (Antioquia, Santander y Norte de Santander);

3) gran riqueza en patrimonio cultural arqueológico, material, inmaterial, y sumergido (a continuación se mencionan algunos ejemplos de patrimonio en el caribe: Ciudad perdida, Ciudad de Cartagena Patrimonio Histórico y Cultural de la Humanidad designación de UNESCO, el Sistema de Conocimiento Ancestral de la Sierra Nevada reconocido por UNESCO como patrimonio Cultural Inmaterial, Santa Cruz de Mompox Patrimonio Cultural UNESCO, Espacio Cultural de Palenque de San Basilio en la lista representativa de patrimonio cultural UNESCO, Carnaval de Barranquilla Patrimonio Cultural. A nivel económico el caribe colombiano desarrolla actividades mineras, agroindustriales, ganaderas, pesqueras, agrícolas, industriales, de transporte marítimo y turismo. Pese lo anterior, preocupan las cifras y el bienestar de la población caribe, donde el índice de pobreza multidimensional para 2019 en Colombia fue de 19,6, en tanto el promedio en el caribe fue de 33,5, igual pasa con otras cifras que se visualizan en la tabla No.1 de información para toma de decisiones.



Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

Tabla 1 Información para toma de decisiones

DEPARTAMENTO	SUPERFICIE	NÚMERO DE MUNICIPIOS	TOTAL, PERSONAS CENSO DANE/2018 *	POBREZA SUBJETIVA HOGARES**	INDICE POBREZA MULTIDIMENSIONAL	COBERTURA SERVICIO ACUEDUCTO***	
						URBANA	RURAL
Atlántico	3.313.384	22	2342265	37,1	20,1	94,6	56,09
Bolívar	26.662.777	44	1909460	64,3	32,4	58,07	11,49
Cesar	22.531.042	25	1098577	55,8	33,2	97,61	30,87
Córdoba	25.083.752	30	1555596	58	36,7	86,13	23,8
La Guajira	20.572.747	15	825364	64	51,4	91,87	24,49
Magdalena	23.109.484	29	1263788	51,6	38,6	50,94	16,66
Archipiélago de San Andrés y Providencia	49.889	2	48299	27,3	8,9	46,79	61,09
Sucre	10.584.839	24	864036	61,9	39,7	86,01	32,84

* DANE-CNPV2018

** Porcentaje de hogares cuyo jefe de hogar o cónyuge respondió si a la pregunta: ¿Usted se considera pobre? DANE Encuesta Calidad de Vida ECV 2018

*** Sistema Único de Información SUI 2018
Fuente: Censo DANE, 2018 y Superservicios-DNP, 2019

Pese a la gestión ambiental desarrollada en el Caribe, con la creación de áreas protegidas y la diversificación de categorías y sistemas de gobernanza de las mismas, la formulación e implementación de planes de manejo de ecosistemas estratégicos (humedales, manglares, páramos, bosque seco), planes de ordenamiento de cuencas (POMCAS) y unidades ambientales costeras (POMIUAC), acuerdos con comunidades étnicas y comunitarias y la regulación de actividades sectoriales mediante licencias o tramites ambientales, persiste y es crítica la pérdida de biodiversidad y servicios ecosistémicos. Ha incrementado la vulnerabilidad del territorio caribe por las afectaciones ocasionadas por procesos naturales o antrópicos tales como: incendios, transformación y fragmentación de ecosistemas, deforestación, turismo no regulado, contaminación hídrica y de residuos sólidos, cambio en el uso del suelo, avance de la desertificación, ocupación indebida de bienes de uso público, incremento de riesgo por erosión costera, huracanes, elevación marina, remoción en masa, desabastecimiento de agua potable; así mismo, se evidencia la pérdida de patrimonio cultural y la alerta por el peligro de extinción de comunidades étnicas.

Debido a la importancia estratégica de la región Caribe y a la preocupación existente por la pérdida de biodiversidad, se han generado diferentes compromisos y mandatos de cumplimiento interinstitucional emanados de: i) Sentencias: T-606 del 2015 “Plan Maestro de Protección y Restauración del PNN Tayrona”, T-91193 de 2011 del “PNN Corales del Rosario y San Bernardo para que se garantice el buen uso y ordenamiento del territorio y la conversación de los ecosistemas marinos y costeros del Archipiélago” y la T-3872 de 2020 donde se reconoce al “Vía Parque Isla de Salamanca como sujeto de derechos”, ii) del punto 1 del acuerdo de paz (PDET, zonificación ambiental para el posconflicto, cierre de frontera agropecuaria), iii) CONPES 3990/2020 Colombia Potencia Bioceánica, 3958/2019 Catastro Multipropósito, 4007/2020 Sistema de Administración del Territorio -SAT-, 4050/2021 Política para Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y iv) Mesa Socioambiental: “Megaproyecto de restauración del Canal del Dique”, por citar algunos.

Ante el panorama anterior es necesario fortalecer las capacidades y habilidades de autoridades ambientales, entidades territoriales, comunidades étnicas, sectores productivos, actores sociales e institucionales y academia, para liderar y participar en procesos de planeación del desarrollo y ordenamiento territorial, desde una visión integral del territorio, el trabajo articulado, la complementariedad de competencias, el reconocimiento de los derechos/deberes de todos, en pos de una gestión efectiva, coordinada y coherente con el contexto intercultural y natural del Caribe, hacia el logro de un territorio incluyente, sostenible (ambiental y fiscalmente) y competitivo, que contribuya al logro del bienestar humano, la salud y la conservación de los ecosistemas y los servicios ecosistémicos en el presente y en el futuro.

En 2018, se publicó la guía “Integración de las áreas protegidas al ordenamiento territorial: caso Colombia”, allí se especifica de forma detallada el paso a paso para articular las áreas protegidas en las diferentes fases de formulación de los planes de ordenamiento territorial municipal y departamental, las responsabilidades de los líderes comunitarios, las entidades territoriales y autoridades ambientales, se invita al lector a consultar el documento en el link <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2018-051-Es.pdf>. Basados en la experiencia, es conveniente mencionar que no basta el paso a paso detallado del proceso (normatividad aplicable, fases de planeación, temáticas prioritarias -determinantes de ordenamiento territorial p.ej.), existen 4 aspectos fundamentales de los que depende la efectiva integración de la diversidad cultural y natural en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial, los cuales se comparten a continuación:

1. **Voluntad:** Todo el mundo identifica claramente que la voluntad de los políticos es determinante, ya que su decisión determina la asignación de los recursos físicos, humanos, tiempos y financieros para iniciar y culminar el proceso de formulación, elaboración, adopción e implementación del instrumento de planeación, así mismo define que tan participativo será. También es importante la voluntad de los técnicos (entidades territoriales, autoridades ambientales) para el trabajo cooperativo y de coordinación interdependencias, transdisciplinario, interinstitucional, multiescalar y comunitario, el desarrollo de habilidades para reconocer, comprender y potencializar procesos con mirada integral del territorio, de comunicar en lenguaje sencillo y concreto, la capacidad de gestionar apoyos. Así mismo, la voluntad de las comunidades para el encuentro, el diálogo, el aprendizaje en doble vía (aprender y enseñar), la proposición de las alternativas de gestión de conflictos y de construcción conjunta de caminos. La voluntad de la academia para enfrentarse a realidades y aportar más allá de la teoría en la gestión práctica de problemas o situaciones complejas, de innovar formas de aprendizaje, de ser facilitadora de trabajo en red sociedad civil, estado, comunidades y gremios económicos, aportando análisis y sistematizando procesos. Y por supuesto, la voluntad de los sectores y gremios económicos para avanzar en la comprensión de que la diversidad natural y cultural no son impedimento del desarrollo, sino los motores del mismo, que ante las vicisitudes que plantea el cambio climático, es imprescindible transformar nuestros modos de producción, que seremos viables solo si conservamos y usamos responsablemente la naturaleza. En todos, la voluntad y capacidad de crear confianzas genuinas, de motivar, de cansarse, pero de persistir en procesos que requieren largo aliento.
2. **Enfoque:** La realidad territorial es compleja, la gestión de los territorios debe ser contextualizada y creativa, hoy se requiere la combinación de enfoques de derechos/deberes (humanos, de la naturaleza, colectivos del ambiente, étnico territoriales, a la ciudad, al mar), de riesgo de desastres y mitigación/adaptación al cambio climático (esta gestión no puede ser reactiva cuando el peligro se concrete, sino preventiva, debe tener en cuenta también los medios de vida de las personas, la seguridad sanitaria, la conservación de los ecosistemas, los sistemas de alerta temprana satelitales pero también comunitarios), ecosistémico (reconoce que todos los ecosistemas son interdependientes, que trascienden fronteras político-administrativas municipales, departamentales e incluso nacionales, que los procesos ecológicos se desarrollan en

escalas de tiempo diferente a las humanas, pero que es necesario sincronizar la actividad humana con los ciclos naturales para lograr la existencia de los socioecosistemas), urbano/regional/rural (las ciudades hacen parte del territorio, igual que las zonas rurales, la cultura y la naturaleza, analizar y gestionar de forma integral el territorio, permitirá disminuir las brechas territoriales (campo/ciudad), la conservación del patrimonio natural del cual dependen la sociedad para su sobrevivencia en condiciones dignas, la mejor distribución de la población y por supuesto el diseño de infraestructura acorde con las condiciones ecológicas y culturales.

3. Armonización de los procesos de planeación: Todos planean y toman decisiones sobre el territorio, unos de forma esquemática basados en principios, normas, procedimientos, instrumentos relativamente conocidos y aceptados de forma generalizada y sistematizados en formatos de ordenamiento territorial o gestión ambiental; otros planifican con base en principios, normas, procedimientos cosmogónicos, basados en la historia, la tradición, la experiencia de habitar y vivir por años en ese lugar territorio de origen de la cultura, en la mayoría de las ocasiones codificados de manera oral y plasmados en montañas, rocas, ríos, el mar u otros. Otros planifican acciones sobre el territorio, basados en criterios técnicos y de maximización de rendimientos de procesos productivos, para abastecer el mercado y los consumidores de lugares cercanos o distantes de alimentos, materias primas, combustibles entre otros. Lo cierto es que finalmente todos intervienen en el territorio y que de la coordinación de todos estos planes dependerá la continuidad o no del territorio y los beneficios que provee, el bienestar de la sociedad, la posibilidad de continuar con actividades productivas, la sobrevivencia de las especies, los ríos la naturaleza y del mismo hombre, que es un ser más de la naturaleza. Se requiere inteligencia colectiva.
4. Escalas del territorio y su gestión. El debate si planificar de arriba hacia abajo, o de abajo hacia arriba, de lo nacional a lo local, o de lo local a lo nacional, que lo terrestre o lo marítimo, que si lo urbano o lo rural, que lo predial o lo municipal. En el intento de análisis y abordaje de la realidad territorial, se ha fragmentado y especializado tanto la gestión que se crearon compartimentos que no dialogan el ordenamiento urbano, el ordenamiento ambiental, el ordenamiento étnico, el ordenamiento marino costero el ordenamiento rural, pero acaso las montañas, los ríos, los páramos, los humedales, terminan en el límite político administrativo de la entidad territorial, o del área protegida o del resguardo indígena o en el territorio colectivo de la

comunidad negra?, acaso no vemos que esos espacio naturales y geográficos demuestran que son interdependientes, que requieren por tanto que las decisiones individuales, comunitarias, colectivas, municipales, departamentales, regionales y nacionales sean complementarias y sinérgicas, porque todas tienen efectos en ellos. Es inaplazable la reconciliación entre los humanos, de los humanos con los otros seres de la naturaleza para lograr la paz ambiental, la paz territorial y un futuro posible para todos desde un ordenamiento territorial efectivo.



Imagen 1. Compartimentos de la realidad que deben dialogar para lograr ordenamiento territorial
Fuente: Elaboración propia

Referencias

- Hernández-Camacho, J; Hurtado, A; Ortiz, R & Walschburger, T (1992). *Unidades Biogeográficas de Colombia PP95-135 Gonzalo Halffter Compilador CYTED-B Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Instituto de Ecología, A.C. Secretaria de Desarrollo Social.*
- Departamento Nacional de Estadística DANE (2019). *Informe DANE: Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 y desafíos socioeconómicos para la región Caribe*
- Paredes-Leguizamón, G. (2018). *Integrando las áreas protegidas al ordenamiento territorial: caso Colombia. Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza UICN -Parques Nacionales de Colombia. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2018-051-Es.pdf>*
- Castillo, D; Rojas, J; Puerto, C; Villalba, N y Córdoba, D (2019). *Estudio sectorial de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado 2018. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Departamento Nacional de Planeación.*

1.2 Legislación y política ambiental para el ordenamiento y desarrollo territorial de Colombia

Juan Antonio Zornoza Bonilla, PhD - Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín

Colombia, una nación localizada en la esquina noroccidental de Sudamérica, que cuenta con todos los pisos térmicos, una diversidad humana y natural vigorosa, costas sobre los océanos Pacífico y Atlántico, y cinco países interiores: Caribe, Andino, Pacífico, Orinoquia y Amazonia, ha tenido una sólida y profunda tradición de institucionalidad, normatividad y gestión ambiental. Desde la ley 2ª de 1959, cuando se protegieron tempranamente las abundantes reservas forestales del país y el Decreto 2420 de 1968 mediante el cual se creó el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INDERENA), Colombia se anticipó en el planeta a regular y gestionar los impactos ambientales y sociales que generaba el “progreso” de la humanidad. En efecto, antes de la primera Cumbre de la Tierra celebrada en Estocolmo y de la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 1972, en Colombia ya se gestionaba la conservación de los ecosistemas y de la biodiversidad con la creación del Sistema de Parques Nacionales y se regulaban las emisiones, los vertimientos, los residuos y la energía.

El ordenamiento ambiental del territorio o estructura ecológica principal ha representado la columna vertebral para gestionar e implementar impacto de las acciones públicas sobre las comunidades y los ecosistemas. La protección del patrimonio ecológico y cultural de la Nación representa una tarea conjunta de la ciudadanía y los gobiernos, porque una vez establecidos los usos del suelo de manera vinculante en el territorio, las intervenciones públicas y los desarrollos productivos emprendidos facilitarán la preservación de los ecosistemas estratégicos y su biodiversidad de la mano con su patrimonio cultural. Este fundamento jurídico y político está complementado por unos programas estratégicos de participación y educación ambiental e instrumentos que se remontan a la década de 1950. Desde la disciplina jurídica se han abordado los asuntos del ambiente como una respuesta a las demandas de la crisis ecológica y la amenaza a la vida

en todas sus formas. Se trata de una subdisciplina que se origina como una rama autónoma del derecho que garantiza la protección de la naturaleza y de los derechos fundamentales y colectivos de las presentes y futuras generaciones (Gloria Amparo Rodríguez, 2021).

Los conflictos humanos asociados a los recursos naturales renovables (agua, aire, suelo, ecosistemas, fauna y flora) se incrementan día a día, y las instituciones y la sociedad requieren con urgencia acciones efectivas de control y mitigación del cambio climático y el deterioro de los recursos naturales. El origen del derecho ambiental puede dividirse en tres etapas. Una de legalización, desde la protección al entorno en leyes dispersas que involucra el origen y consolidación de los derechos humanos y sociales. Otra de codificación de los derechos de tercera generación, cuando el ambiente consigue impactar a los Estados con una concepción integral del entorno como patrimonio con elementos naturales, y una rama del derecho autónoma. Y la constitucionalización del derecho ambiental y su incorporación en la agenda internacional de los Estados (Hernando González-Villa, 2006). El Derecho Ambiental comprende asuntos como la protección natural, la contaminación, el ordenamiento territorial, la protección del patrimonio y la identidad culturales de las etnias y los campesinos, el sistema institucional de la administración y control, así como los compromisos internacionales (Luis Fernando Macías, 1998).

Se trata un derecho multidisciplinario, abierto y dinámico, que rompe con las teorías jurídicas tradicionales porque procura regular las relaciones entre la sociedad y la naturaleza. Está inscrito principalmente en el derecho constitucional y administrativo, pero tiene vínculos estrechos con el derecho civil, comercial y penal inclusive. El hecho de consagrar el derecho al ambiente sano a nivel constitucional, en bloque con los tratados internacionales, garantiza que los principios ambientales cubran un amplio espectro de la

vida política y económica, con una institucionalidad fuerte y articulada en los diversos niveles territoriales, y la intervención de organismos de control que aseguren su ejercicio con contrapesos e instrumentos de control social de la ciudadanía.

Las políticas públicas son respuestas del Estado a las demandas de los ciudadanos, de acuerdo con la metáfora de la caja negra del sistema político de David Easton en 1953. Para los profesores de la Universidad Nacional de Colombia, Alejo Vargas Velásquez (1998), son soluciones a situaciones socialmente problemáticas y para Andre-Noel Roth D. (2003), significan procesos integrales de intervención sobre los problemas públicos a partir de un diagnóstico y construcción social de las comunidades. No existe una política pública sin agenda previa en los planes de desarrollo, sin una presupuestación detallada anualmente y sin un efectivo proceso de implementación que involucre a las poblaciones sujetas de los derechos constitucionales (Zornoza Bonilla, 2018). Estas políticas ambientales se clasifican temáticamente en: biodiversidad, bosques, suelo, cambio climático, residuos sólidos, sustancias químicas, agua, aire, participación y educación ambiental, producción y consumo sostenible, gestión ambiental urbana y salud ambiental (Gloria Amparo Rodríguez, 2022).

La gestión conjunta en el ordenamiento y el desarrollo territorial de Colombia se encuentra cimentada en un sistema nacional ambiental -SINA- de carácter descentralizado y autónomo a nivel institucional, que se fundamenta en los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario, que regulan las competencias de planeación, coordinación y regulación, gestión, investigación y financiación en el orden nacional, planeación y control en el regional y de gestión e investigación en el local. Los actores sociales están conformados por organizaciones no gubernamentales, comunitarias, étnico-territoriales, gremios económicos, academia y entidades de investigación científica. Los distintos ámbitos de educación ambiental, los mecanismos de participación e información ambiental en Colombia, así como el derecho de acceso a la justicia ambiental, cuentan con un sustento constitucional y un desarrollo jurisprudencial robusto y con unos mecanismos disponibles de participación judicial en materia ambiental, no obstante, los obstáculos y los juegos de interés que desafían el acceso a la justicia.

La planificación ambiental se dispuso en la ley 99 de 1993 a través de los planes ambientales y cuenta con instrumentos de orden territorial en los planes de desarrollo, los planes regionales de gestión ambiental, el plan de acción cuatrienal, los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, el plan de ordenación forestal, los planes de ordenamiento del recurso hídrico continental superficial, el plan de manejo ambiental de acuíferos, los planes de saneamiento y manejo de vertimientos, los planes de gestión integral de

residuos sólidos municipales, los planes de ordenamiento territorial, el plan de ordenación y manejo integrado de unidades ambientales costeras, el Plan de Acción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia (SINAP), los planes de manejo ambiental, los planes de vida de los pueblos étnicos, y los planes sectoriales. La Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre planificación ambiental tiene desarrollos avanzados que permiten a los expertos y a la población reflexionar en torno a la planificación ambiental del territorio.

El ordenamiento territorial es el resultado del impacto territorial de las políticas públicas de desarrollo económico, social y cultural, de la mano con una gestión administrativa con enfoque de derechos, de género y territoriales. Ello supone una interacción entre las estrategias de desarrollo y la distribución de competencias territoriales. El ordenamiento territorial se puede definir como un mecanismo estatal para configurar un escenario futuro de actividades en un territorio para incidir en el desarrollo de políticas públicas espaciales y de intervención humana. De ahí que el ordenamiento territorial supone un enfoque integral que considere el territorio sistémica e interactivamente. La planificación territorial potencia un modelo de desarrollo con esquemas asociativos territoriales.

La transformación positiva de las diferentes fuentes del derecho en Colombia (costumbre, ley, jurisprudencia y doctrina) ha conllevado hoy a un efectivo desarrollo jurisprudencial del ordenamiento territorial y ambiental en Colombia, que se origina en el concepto de áreas protegidas, la consolidación de un sistema nacional de áreas protegidas -SINAP- y de diversas categorías de manejo en los niveles nacional, regional y local.

El documento 3915 de 2018 emanado del Consejo Nacional de Política Económica y Social, constituye un ejercicio efectivo de política pública para la intervención de los conflictos sociales y ambientales sobre un territorio estratégico para Colombia, considerado como su estrella fluvial y estructura ecológica principal: Política de desarrollo Regional Sostenible del Macizo Colombiano. La ecorregión del Macizo colombiano se encuentra localizada sobre la cordillera de los Andes en el suroccidente de Colombia y cubre una extensión de 4,8 millones de hectáreas. Está conformada por 89 municipios de 7 departamentos, sobre los que tienen jurisdicción 6 Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible. Su delimitación fue realizada con base en consideraciones de tipo geológico, ambiental, social, histórico y político administrativo. Desde 1978, cuando fue declarada por la UNESCO como la Reserva de la Biósfera Constelación Cinturón Andino, se han generado orientaciones de política para promover el desarrollo con base en su capital natural.

Ello, permite mantener la capacidad de generación de servicios ecosistémicos para el Macizo, y para los territorios interconectados hidrográficamente que se benefician de este, debido a que en esta región se originan las cordilleras Central y Oriental y confluyen los ecosistemas andino, amazónico y pacífico. Además, en el Macizo nacen las cinco arterias fluviales más importantes del país: los ríos Magdalena, Cauca, Putumayo, Caquetá y Patía, razón por la cual se ha denominado a esta ecorregión como la estrella fluvial colombiana. (Estructura económica principal de Colombia)

El Macizo es catalogado como una región estratégica para el país. La convergencia orográfica, la riqueza ecosistémica y su tipo de suelo generan condiciones especiales que favorecen la regulación hídrica y el mantenimiento de una alta riqueza biológica, paisajística y cultural. El documento CONPES describe la progresiva transformación de los ecosistemas del Macizo colombiano, lo que ha suscitado la pérdida de sus servicios ecosistémicos, producto de prácticas de producción que generan conflictos en el uso del suelo y ponen en riesgo esta estrella fluvial de gran importancia para el país.

Este documento CONPES 3915 de 16 enero 2018, en efecto, define los lineamientos de política para la construcción e implementación de un modelo de desarrollo regional sostenible en el Macizo colombiano. su objetivo básico es promover un desarrollo fundado en la conservación, la producción sostenible y la preservación de la diversidad cultural de la ecorregión; en el marco del planteamiento territorial y de la estrategia de crecimiento verde del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Para el cumplimiento del objetivo de la política se establecen tres estrategias:

1- Protección, recuperación y manejo de los ecosistemas, así como el control y vigilancia ambiental para el acceso a recursos naturales.

2- Consolidar sistemas productivos sostenibles con la diversificación de sectores y actividades

3- Fortalecer la gobernanza del Macizo mediante la consolidación del Sistema Regional de Áreas Protegidas del Macizo (SIRAP Macizo) como mecanismo de articulación de los 3 niveles de gobierno para definir una visión compartida del territorio que facilite el cumplimiento de las metas establecidas.

Estas estrategias articulan acciones de las entidades del Gobierno nacional, departamental y municipal, que aportarán al cumplimiento de los objetivos de conservación bajo los estándares de un buen gobierno. Esta política pública tiene un horizonte de quince años para su ejecución.

Estructura del documento:

- Diagnóstico
- Ejes problemáticos del Macizo colombiano
- Deterioro del capital natural y vulnerabilidad por desastres y el cambio climático
- Actividades productivas que afectan la sostenibilidad territorial y el cambio climático
- Debilidad institucional para generar gobernanza en el territorio
- Definición de la política
- Objetivo general
- Objetivos específicos
- Plan de acción
- Protección y manejo de ecosistemas de importancia estratégica del Macizo colombiano
- Consolidar sistemas productivos que reconozcan las características ambientales y sociales
- Fortalecimiento de la gobernanza multinivel para el desarrollo integral del Macizo
- Seguimiento
- Financiamiento
- Recomendaciones

Referencias

- González-Villa, J.E. 2006. *Derecho ambiental colombiano. Parte general. Tomo I. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.*
- Macías-Gómez, L. F. 1998. *Introducción al derecho ambiental. Legis. Bogotá.*
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2018. *Documento CONPES 3915 de 16 enero 2018, DNP. Bogotá.*
- Roth-Deubel, A. 2002. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá.*
- Rodríguez, Gloria A. 2022. *Fundamentos del derecho ambiental. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bogotá.*
- Vargas, A. 1999. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Almudena Editores. Bogotá.*
- Zornoza Bonilla, J.A. 2018. *Re-significar las políticas públicas. Depto. de Planeación de Medellín.*



Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

02

Fundamentos normativos del ordenamiento territorial



Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

2.1 Estudio de caso: Seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a la sentencia que ordena la recuperación del equilibrio ecológico y la sostenibilidad en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo (Distrito de Cartagena).

Mayelis Chamorro Ruiz - Procuradora Judicial para Asuntos Ambientales y Agrarios de Cartagena.

Contenido intervención

1. Funciones Procuraduría General de la Nación – Derechos Ambientales.
2. Circulo Vicioso de las Acciones Populares en el Distrito de Cartagena
3. Antecedentes y Alcance de la Sentencia islas del Rosario y San Bernardo
4. Acciones Procuraduría como Ministerio Público e integrante Comité de Vigilancia de la sentencia. 2021-2022.
5. Retos para que la sentencia cumpla con su objeto de recuperación del equilibrio ecológico y la sostenibilidad del Archipiélago.

1. Funciones Procuraduría General de la Nación – Derechos Ambientales

- Funciones constitucionales de la Procuraduría General de la Nación (constitución Política de Colombia, 1991, artículo 277, numeral 1,2,4 y 6).
- La protección y conservación del ambiente, el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Derechos colectivos Ambientales.
- 34 procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios que cumplen sus funciones en los distintos departamentos de Colombia.
- Funciones Preventivas, de intervención Administrativa e intervención judicial.

2. Circulo Vicioso de las Acciones Populares en el Distrito de Cartagena

En el año 2017 se recibieron en la Procuraduría un gran número de Solicitudes de Intervención presentadas por comunidades afectadas por graves problemas ambientales; se evidenció la existencia de Fallos de Acciones Populares que ordenan al Distrito de Cartagena, Cardique, EPA Cartagena, Empresas de SSPP, la realización de obras/intervenciones para la solución/mitigación de problemas ambientales; no se contaba con copia o información adicional de la mayoría de los fallos; los cambios en JAC y organizaciones de base generaban que los nuevos líderes conocieran sobre la existencia de un

fallo constitucional que los ampara, pero no contaban con información que permita exigir su cumplimiento; las decisiones judiciales son fragmentadas, se adoptan decisiones sobre áreas de la ciudad, a veces desconociendo/ agravando situaciones ambientales o de riesgo de comunidades vecinas; se presenta desgastes/reprocesos en la actuación de la Procuraduría General de la Nación y demás entes de control pues intervenciones que se inician como preventivas o administrativas, cuentan con fallos de acciones constitucionales y se presenta desconocimiento por parte de las autoridades de las sentencias judiciales que deben cumplir, lo que genera falta de atención a las mismas.

Ante esta situación la Procuraduría General de la Nación realizó una alianza con la Universidad de Cartagena - Semillero de Políticas Públicas, Participación y Desarrollo-, a través de la cual se logró el levantamiento de la información sobre 55 fallos de Acciones Populares con incidencia ambiental falladas por el Tribunal Administrativo de Bolívar en el periodo 2012-2018; la generación de base de datos en Excel en hojas formuladas; la elaboración de salidas graficas que facilitan el manejo de la información del Diagnóstico y el avance en el levantamiento de la información en los juzgados administrativos de Cartagena, el que no se pudo terminar por la situación de pandemia.

Algunos de los datos que hacen parte del diagnóstico sobre acciones populares ambientales en Cartagena son los siguientes:

- El 44% de los fallos fue dictado en el año 2012, es decir que a la fecha de la verificación contaban con más de 6 años sin obtener cumplimiento;
- Las problemáticas ambientales que fundamentaron los fallos judiciales fueron en su orden: Ausencia de drenajes pluviales, infraestructura con incidencia ambiental, acceso a agua potable, basureros satélites, aguas residuales, deslizamiento de tierras y adaptación al cambio climático.
- La mayoría de los fallos el obligado principal es el Distrito de Cartagena, seguido del EPA Cartagena, Cardique, la Gobernación de Bolívar y otros municipios de Bolívar.
- Ninguno de los fallos se había cumplido en su integralidad, por lo que los problemas ambientales que los fundamentaron continúan impactando los ecosistemas de la ciudad y la calidad de vida de los habitantes y en la mayoría de los casos las situaciones se agravaron con la desatención estatal y el paso del tiempo.

3. Antecedentes y Alcance Sentencia islas del Rosario y San Bernardo.

El Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo se constituye en un valioso conjunto submarino de ecosistemas de la más alta productividad y biodiversidad, que forman la plataforma coralina más extensa del Caribe continental colombiano (unos 420 km²). Allí se encuentran las formaciones arreciales continentales más importantes del país, muestras singulares de bosques costeros de manglar, extensos pastos marinos que bordean las islas, diversidad de invertebrados y multitud de peces arreciales multicolores.

- Fue declarado Parque Nacional el 6 de junio de 1977.
- Tiene vocación Ecoturística
- Es el parque más visitado de Colombia.
- Área del Parque 120.000 hectáreas

Las situaciones en el parque que fundamentaron la Acción Popular y el fallo proferido por el Consejo de Estado en el año 2011, y que han empeorado con el tiempo y la inacción de las autoridades son:

- Impactos Ambientales negativos generados por: Tala, quemas, construcciones sin permisos, ocupaciones ilegales, cierre de playas, pesca ilegal, turismo depredador, inadecuada disposición de vertimientos y de residuos sólidos.
- Desarticulación de las Autoridades para ejercer competencias. Falta de Autoridad.
- Falta de precisiones sobre naturaleza jurídica de las islas. Baldíos Reservados de la Nación.
- Desprotección de las comunidades nativas, intervenciones insuficientes del Distrito de Cartagena y otras autoridades.

La ordenes contenidas en el fallo de acción popular de segunda instancia proferido por el Consejo de Estado el 24 de noviembre de 2011, que adicionó la decisión de primera instancia dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 9 de noviembre de 2006, expediente 2003-91193-01- Sección Primera del Consejo de Estado, corresponden al ejercicio de las competencias de las entidades que deben ejercer funciones para la protección del parque corales del rosario y san Bernardo, a saber, Distrito de Cartagena, Parques Nacionales Naturales, Dimar, Cardique, Ministerio de Ambiente y Agencia Nacional de Tierras (antiguo INCODER).

4. Acciones Procuraduría como Ministerio Público e integrante Comité de Vigilancia de la sentencia. 2021-2022

La Procuraduría General de la Nación como Ministerio Público e integrante Comité de Vigilancia de la sentencia, evidenció en el año 2020 lo siguiente:

- Muy pocos avances cumplimiento órdenes del Fallo.
- Afectaciones Ambientales más graves que cuando se profirió la sentencia
- Acciones Autoridades continuaban desarticuladas
- Desconocimiento de la sentencia por parte de las comunidades.
- El Comité de vigilancia se había reducido a la rendición de cuentas individual de cada entidad.

La Procuraduría en las audiencias de verificación de los años 2021 y 2022, decidió vincular a autoridades no incluidas en el fallo, pero con competencias en el archipiélago islas del rosario y san Bernardo, a saber, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, la Armada Nacional y la empresa de aseo Veolia S.A. E.S.P

Además, consideró necesario vincular a las acciones de verificación del cumplimiento del fallo a las comunidades étnicas (Consejos Comunitarios de Orika y San Bernardo) y arrendatarios de islas del Rosario.

La Procuraduría realizó un cambio en la metodología de seguimiento y vigilancia del fallo, basado en que el proceso no es una RENDICIÓN DE CUENTAS de las entidades, la identificación de temáticas estructurales y cuellos de botella con fundamento en informes de las entidades obligadas, no obligadas y comunidades.

Se logró la definición de una HOJA DE RUTA 2021-2022 para el avance en el cumplimiento del fallo. Por cada una de las Temáticas Estructurales se acordaron: Compromisos, Acciones, Responsables, Tiempos y Verificación periódica Procuraduría.

5. Retos para que la sentencia cumpla con su objeto de recuperación del equilibrio ecológico y la sostenibilidad del Archipiélago.

En el COMITÉ VIGILANCIA 2022, se identificaron los siguientes retos para lograr el cumplimiento del fallo y para que la sentencia cumpla con su objeto de recuperación del equilibrio ecológico y la sostenibilidad del Archipiélago.

- Implementación del Plan de Manejo y Modelo de Desarrollo del Área Marina Protegida (Resolución 0551 de fecha 25 de mayo de 2022)
- Cumplimiento Compromisos con Comunidades Étnicas
- Actualización del Diagnosticar de las Causas Deterioro Ambiental
- Definición de la Capacidad Carga Islas. Isla Grande lista en diciembre 2022.
- Decisiones sobre Títulos Colectivos para comunidades étnicas
- Sitios de acopio de residuos sólidos en zona insular (14 de acuerdo con el PGIRS)
- Recuperación policiva playas y zonas de baja mar ocupadas indebidamente (Reportes DIMAR a Alcaldía Local 1)
- Definición aforos lanchas en islas
- Cobro por ingreso de embarcaciones al parque que está autorizado desde el año 2015 pero que no se está cobrando en la actualidad
- Autoridad y aumento de recursos para las entidades
- Definiciones sobre Contratos de arrendamiento.
- Planes para protección costera y mitigación erosión costera y efectos cambio climático.

2.2 Sentencias judiciales y su papel en el ordenamiento

Natalia Julieta Galvis Avellaneda - Parques Nacionales Naturales de Colombia

Las decisiones judiciales asociadas a conflictos socio ambientales y entre estas las más recientes alrededor del reconocimiento de derechos de la naturaleza es una tendencia creciente en el ámbito judicial del país como respuesta a que estos no han sido atendidos o lo han sido de manera insuficiente con las distintas herramientas normativas actuales (Vargas-Chaves et al, 2020).

Dentro del conjunto de estas decisiones, es necesario resaltar la Sentencia de tutela T- 606 de 2015 de la Corte Constitucional que desató la controversia por afectación a derechos fundamentales generada por la prohibición normativa de la actividad pesquera dentro del Parque Nacional Natural Tayrona a personas en condición de vulnerabilidad dedicadas a la pesca artesanal, decisión pionera para el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia y otras autoridades en el sentido del abordaje y análisis fáctico y jurídico de los derechos al medio ambiente sano, dignidad humana, mínimo vital y móvil, vida, y al trabajo que estaban en tensión y a los mecanismos de coordinación interinstitucional que se ordenaron para cumplir con la ponderación de derechos fijada en la decisión que reiteraron la importancia del saneamiento, protección e intangibilidad de los ecosistemas terrestres y marinos del Parque Tayrona.

El fallo judicial mencionado, marcó una nueva hoja de ruta alrededor de la gestión, tratamiento y abordaje de la información ambiental, social y económica del territorio y las familias que habitan y hacen uso del Parque Nacional Natural encaminada a soluciones integrales de las problemáticas y la ordenación del área protegida más allá de los límites geográficos definidos en su declaratoria, generando sinergias y dinámicas de trabajo interinstitucionales bajo objetivos comunes de gestión.

El Plan Maestro de Protección y Restauración del Parque Tayrona, construido

en el año 2018 y que se encuentra en fase de implementación, objeto de seguimiento judicial por parte del Tribunal Superior de Magdalena, ha gestado nuevos desafíos para las autoridades administrativas de todo orden, y en el diseño de políticas públicas que se ponen en marcha de mejor manera, coordina y une esfuerzos bajo objetivos, metas e indicadores comunes en un área de 2'267.354 hectáreas aproximadamente, de las cuales 1'260.454 ha corresponden al área terrestre y 1'006.900 ha a la parte marina.

Las órdenes judiciales han implicado Redoblar esfuerzos y capacidades para contrarrestar los factores estructurales de contaminación ambiental y deterioro de los ecosistemas desde sus fuentes originarias (Sin desmedro, alteración o derogatoria de Plan de Manejo del Parque Tayrona), cuyo principal objetivo es la “neutralización de los factores contaminantes, independientemente de que estos se generen a kilómetros del área protegida”.

De manera paralela, debemos destacar la importancia de las sentencias que reconocen a la naturaleza como sujeto de derechos y que se han constituido en motores que dinamizan un mayor y mejor ordenamiento del territorio no solo desde el punto de vista ambiental, sino desde diferentes enfoques.

Este camino se inicia con la sentencia Hito T- 622 de 2016 de la Corte Constitucional que reconoce al Río Atrato, sus afluentes y comunidades que habitan en su cuenca como sujeto de derechos, y su importancia radica en que es la primera sentencia en Latinoamérica en su tipo y tercera en el mundo que reconoce la protección de un río a ese nivel. El alcance de la decisión involucra a 33 municipios en Chocó y Antioquia que se encuentran en los 750 kilómetros de extensión del río, 42 consejos comunitarios y 92 Resguardos Indígenas localizados en su territorio desde Cerro El Plateado, lugar de su nacimiento, hasta el Mar Caribe y es el tercer río en importancia en Colombia luego del Magdalena y el Cauca.

Los accionantes en este caso, demandaron la protección de derechos fundamentales a la vida, la salud, al agua, seguridad alimentaria, medio ambiente sano, cultura y territorio debido a extracción ilegal de oro, la explotación forestal indiscriminada y la insuficiencia de un sistema de saneamiento básico en el río, su cuenca y afluentes.

Concluyó la Corte, que las Políticas Públicas de conservación de la biodiversidad deben traducirse en la protección de todas las manifestaciones de vida y reconocer el vínculo estrecho entre cultura y naturaleza. Para que una decisión judicial entrañe la declaración de un sujeto de derechos es porque existe un grave, actual y probado deterioro, afectación e intervención del hombre en los ciclos naturales, composición, función y estructura de los ecosistemas que implican una evidente inacción del Estado en su conjunto, que hace relevante declararlo sujeto de derechos, como medida de protección.

Dentro del Plan de Acción de Protección del Río, las principales tareas son la eliminación de la extracción ilícita de minerales, la realización de estudios epidemiológicos y toxicológicos del Atrato y sus comunidades, el diseño e implementación de un plan de seguridad alimentaria y la descontaminación de las fuentes hídricas afectadas por el mercurio y otras sustancias tóxicas, lo que ha demandado la coordinación de instituciones, comunidades y asignación de presupuestos en aras de lograr una recuperación definitiva del río como eje del ordenamiento del territorio.

Luego, continúa con la Sentencia STC 4360 de 2018 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia que reconoció a la Amazonia Colombiana como sujeto de derechos, debido a las altas tasas de deforestación que se presentan en esta región del país y que amenazan su existencia e integridad y del mismo modo hacer frente a los efectos del cambio climático, proyectando el objetivo a cero deforestaciones y cero emisiones de gases efecto invernadero. Estos propósitos no son posibles sin el concurso y la integración de acciones efectivas de las Entidades Territoriales a través de sus Planes de Ordenamiento Territorial que integren estrategias preventivas, obligatorias, correctivas y pedagógicas dirigidas a la adaptación al cambio climático y al realce del papel de la amazonia para toda la estabilidad y regulación climática en el país y la región.

La senda continúa en el año 2020 con las sentencias donde se hace el mismo reconocimiento como sujeto de derechos al Vía Parque Isla de Salamanca (STC 3872-2020) y Parque Nacional Natural los Nevados (Tribunal Superior de Ibagué 13 de Octubre de 2020), ambas áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, las cuales tienen en común a la deforestación como presión a los ecosistemas y cuestión jurídica central



Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

de ambos pronunciamientos judiciales que han permeado la planeación y la gestión del ordenamiento ambiental del territorio no solo al interior de las dos áreas protegidas, sino en su zona adyacente.

Para el caso del Vía Parque Isla de Salamanca, la sentencia busca corregir el impacto de las quemas indiscriminadas, que han disminuido la calidad del aire en la ciudad de Barranquilla y han afectado la salud de niños y niñas de esa ciudad. La Corporación judicial ordenó la elaboración de un Plan Estratégico y efectivo de Acción a Mediano Plazo para reducir los niveles de deforestación a cero con un seguimiento inicial de dos años prorrogables. Entre los principales temas del Plan que está en ejecución a la fecha, son: Caracterización y diagnóstico de la Pesca de Subsistencia, Rehabilitar la conectividad hídrica de los caños y fuentes hídricas, Prevención y atención de incendios forestales, Clarificación y saneamiento de la propiedad y restauración de los ecosistemas afectados.

Como se puede apreciar, las decisiones que hacen reconocimiento de sujeto de derechos se traducen en planes interinstitucionales a corto, mediano y largo plazo; Actualización de Instrumentos de Ordenamiento incluyendo a las Zonas circundantes de las áreas protegidas y su armonización con otras figuras de ordenamiento; Instancias de Coordinación y seguimiento frente a las órdenes impartidas integradas por entidades, academia y organismos de control.

Adicionalmente, tienen diversas implicaciones o consecuencias en la gestión de las entidades que pueden resumirse de la siguiente manera:

- Reconocer a las generaciones presentes y futuras como destinatarias de lo que hagamos hoy por la protección del medio ambiente y los territorios.
- Hacen énfasis en la gobernanza comunitaria para que los planes de acción vayan de la mano entre accionantes, comunidades, veedores, organismos de control y entidades públicas.
- Resalta la importancia de la zona adyacente o circundante de los ecosistemas protegidos cobrando vigencia la zona con función amortiguadora, zona amortiguadora o cualquier otra denominación que realce la gestión en esa franja que evite las perturbaciones y aporte a los objetivos y órdenes judiciales.
- Busca la armonización entre instrumentos de manejo y propende por sincronías y ensambles en los instrumentos de gestión ambientales, de ordenamiento y sectoriales alrededor del Área protegida o el ecosistema sujeto de derechos.
- La ejecución y seguimiento a los planes de acción están dotados de mecanismos de verificación más rigurosos por medio de grupos o comités de seguimiento, indicadores de gestión y de resultados, reportes e informes a las autoridades judiciales y eventualmente la apertura de incidentes de desacato.
- Abren la posibilidad de la consecución de mayores recursos financieros que hagan posible las acciones y las metas propuestas en los Planes y mecanismos de coordinación establecidos.
- Los resultados proyectados son estratégicos y de impacto, esto hace referencia a que no solamente sean para una zona específica, sino que sumen el mejoramiento de las condiciones de los ecosistemas y las comunidades para todo el entorno y el territorio circundante.

Referencias

Caballero Flórez, D., Largo Leal, C., Aguilar-Barreto, C., Aguilar-Barreto, A. (2018). Análisis jurídico de los alcances de las decisiones judiciales que otorgan derechos a contextos ambientales en Colombia. En A. Aguilar-Barreto., V. Bermúdez Pirela., y Y. Hernández Peña. (ed.), Sociedad y derecho. (pp. 188-206). Cúcuta, Colombia: Ediciones Universidad Simón Bolívar.

Dudley (2008). Recuperado de www.iucn.org/es/regiones/américa-del-sur

Gómez-Rey, A., Vargas-Chaves, I., & Rodríguez, G.A. (2020) El desarrollo sostenible como política en Colombia: un análisis desde la protección de los páramos. Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas, 20(38).

Mateus, Y. (2019). La deforestación en Colombia - propuestas para la mitigación de sus efectos.

Paredes Leguizamón, G. (2020). Incorporación de la "Sentencia 4360 del 2018 Amazonia Sujeto de Derechos" y la dimensión ambiental en los planes de desarrollo territorial de la Amazonia colombiana. Bogotá: MADS.



Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

03

Contexto territorial Región Caribe



Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

3.1 Ordenamiento del territorio marino y costero en el contexto colombiano

Carlos Armando Chávez Cerón - Dirección General Marítima

El territorio de Colombia abarca según fuentes de la Comisión Colombiana del Océano CCO 2.070.408 km² de los cuales 1.141.7482 (55%) corresponden a tierras emergidas continentales e insulares y 928.660 km² (44.85%) a territorio marítimo. Sus costas tienen una extensión lineal de 2.900 km., 1.600 km. en el Caribe y 1.300 km. de costa en el Pacífico. Colombia es el único país en Suramérica con dos mares. A continuación, se presenta el mapa de Colombia con su jurisdicción marítima. En Colombia, el territorio marino

Ilustración 1 Jurisdicción marítima de Colombia.



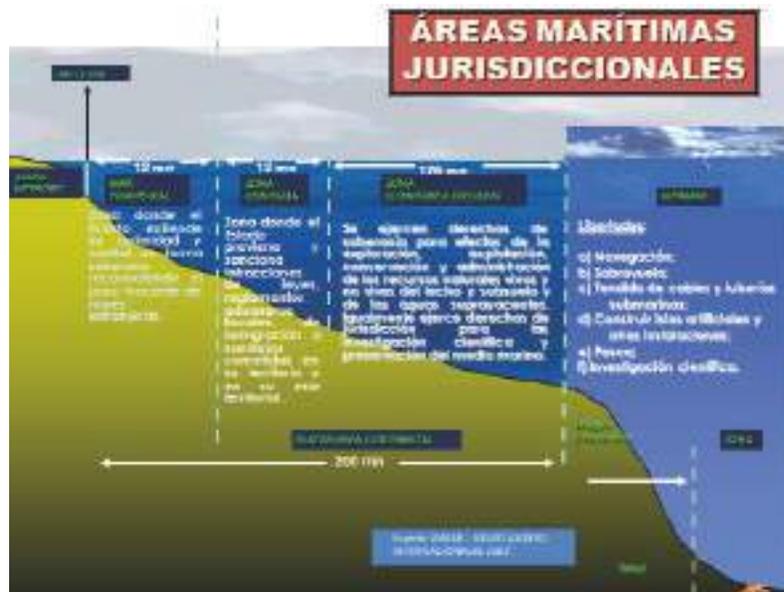
Fuente: Comisión Colombiana del Océano, 2004.

y costero se caracteriza por ser un bien de uso público, de uso común, en el cual coexisten sujetos y poderes que generan conflictos, en una realidad que es diferente a lo establecido en las políticas públicas y en la normatividad, no existe una ley de ordenamiento territorial marino y costero, razón por la cual no existe una entidad que lo ordene y lo administre de manera integral. Respecto al marco legal del ordenamiento territorial en Colombia, la carta política de 1991 no contempló de manera expresa el ordenamiento del territorio marino y costero y desconoce otros tipos de ordenamiento. El espíritu del ordenamiento territorial en Colombia ha sido y es de enfoque continental como se desprende de la lectura de la ley 388 de 1997 relacionada con los Planes de Ordenamiento Territorial – POT y de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial del 2011-.

La carta política de 1991 en el artículo 285 otorga la posibilidad de elaborar un ordenamiento marino-costero al establecer que: “fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del estado”.

A continuación, se presenta una figura de perfil de la jurisdicción marítima de Colombia de acuerdo a lo establecido en el artículo 101 de la Constitución principalmente las aguas interiores, línea de base recta, zona contigua, zona económica exclusiva.

Ilustración 2 Áreas Marítimas Jurisdiccionales



Fuente: Dirección General Marítima, 2007.

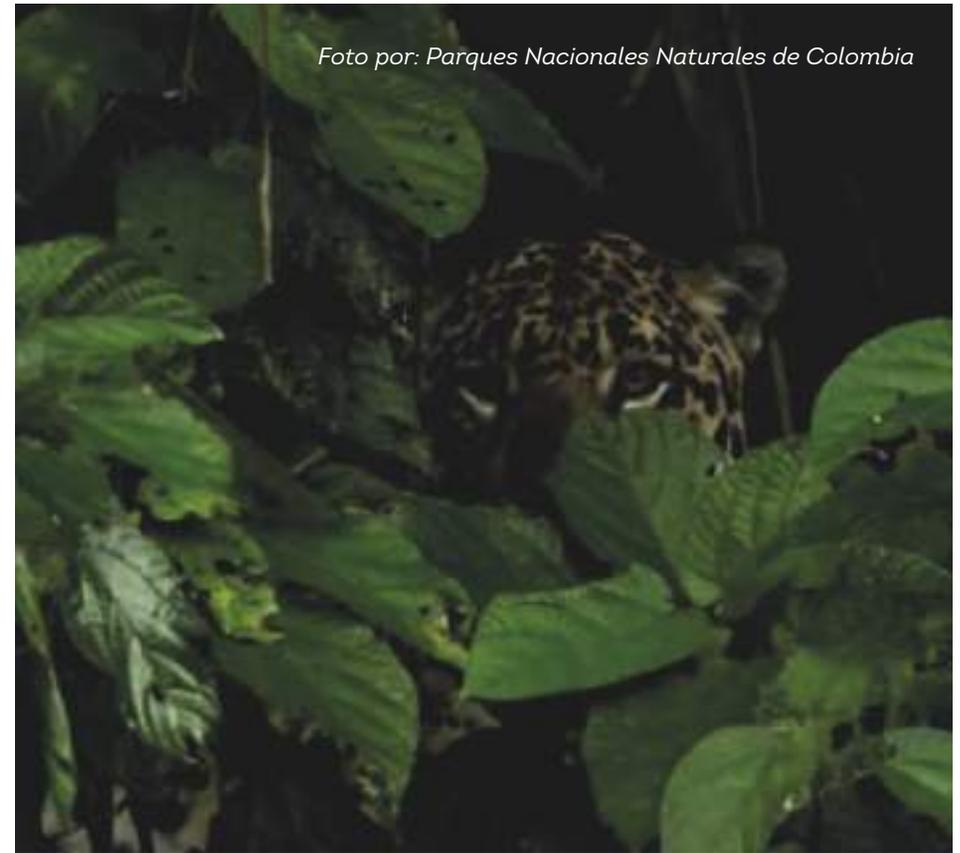


Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

Las entidades que ejercen funciones y competencias en el medio marino y costero y que lo territorializan para ejercer su función administrativa y/o de control, lo hacen de manera desarticulada y sectorizada y a veces de manera contradictoria.

El ordenamiento marino-costero en Colombia es sectorizado como es el ambiental, pesquero, portuario, marítimo, minero energético, turístico y arqueológico. Las entidades públicas que lo territorializan, lo hacen en cumplimiento de sus funciones y competencias de manera sectorizada sin tener en cuenta el principio de coordinación interinstitucional que rige el actuar de las entidades públicas. La territorialización sectorizada que se presenta problemas administrativos, económicos, jurídicos, ambientales y sociales, lo cual va en contravía del primer principio constitucional que preceptúa: “Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria (...)”.

3.2 Diversidad natural y servicios ecosistémicos

Rebeca Franke-Ante - Parques Nacionales Naturales de Colombia

Para incidir en el ordenamiento territorial de una región, se requiere conocimiento de dicho territorio, sus características únicas o especiales que se deben mantener para que la identidad del territorio no se pierda y su gente lo reconozca por lo que es. Uno de los criterios a considerar en el ordenamiento territorial es considerar los servicios ecosistémicos, y para ello se empieza por identificar cuáles ecosistemas serían los característicos y en consecuencia cuáles servicios.

Considerando el presente Diplomado en la región Caribe, se aborda esta hermosa región que presenta tres provincias biogeográficas terrestres, en donde la Provincia del Cinturón Árido Pericaribeño (1) registra diversos ecosistemas secos dependiendo de la disponibilidad de agua. Los tres departamentos más secos (Guajira, Cesar y Magdalena) sin embargo, se benefician por tener presente la Provincia de la Sierra Nevada de Santa Marta (2), el macizo montañoso de más de 5000 m.snm., en donde su imponente presencia amortigua la sequía del clima aportando gran cantidad de ríos. En el tercio sur de la región se cuenta con la Provincia Chocó-Magdalena (3), que lleva consigo condiciones más húmedas a baja altura.

El Caribe marino es también único. Ubicado al sur del Gran Caribe, su zona costera registra la mayor diversidad en especies (Miloslavich et al., 2010). Basándose en las propiedades sedimentarias de la plataforma continental pueden identificarse tres sectores en la costa Caribe (Invemar et al., 2009); el primero entre el sur del golfo de Urabá y el río Sinú, el cual corresponde a un sector de alta actividad hidrodinámica influenciado por detritus sedimentarios que dependen de la variación estacional. El segundo sector, llega hasta la región norte de Santa Marta y corresponde a un espacio relativamente estrecho y bajo, especialmente en la boca del río Magdalena. De acuerdo con las características geomorfológicas del norte, el tercer sector puede dividirse en 2 áreas diferentes. Al este del Cabo de la Vela,

donde la plataforma es muy estrecha (mínimo 15 km) y al sur donde se amplía hasta los 40 km. Las corrientes marinas dominan la distribución de sedimentos en este sector, el cual carece de grandes descargas de ríos, minimizando la influencia de detritus terrestre. Al oeste del Cabo de la Vela el área está dominada por arenas blancas compuestas por algas calcáreas. De otra parte, considerando todo el Caribe colombiano, a partir de atributos de la base natural que en mayor medida configuran los paisajes y mejor lo caracterizan ambientalmente, se han identificado nueve *s* ecorregiones naturales marinas y costeras¹ (Invemar, 2000).

La Diversidad del Caribe se encuentra relativamente representada en las 15 áreas protegidas de Parques Nacionales Naturales, así como en las áreas bajo administración por otras autoridades ambientales, y las reservas de la sociedad civil. Las necesidades de conservación que hacen falta han sido revisadas hace varios años por Invemar et al., (2009) en lo marino y por (Calero et al., 2010) en lo continental. Sin embargo, estaría faltando una revisión reciente y con escala más detalladas para identificar otras prioridades de conservación.

Si bien la diversidad se entiende inicialmente variabilidad de organismos vivos en un sitio, (diversidad alfa en Halffter y Moreno., 2005), entre sitios (diversidad beta) y en el conjunto de sitios (diversidad gamma), también comprende la diversidad dentro de cada especie y la de los ecosistemas (CBD, 1992)².

Puesto que la diversidad es compleja y siempre está cambiando, se debe desagregar el concepto de complejidad y para hacerlo se ha recurrido

1. Excluyendo la ecorregión oceánica, las demás ecorregiones fueron posteriormente denominadas sistemas costeros (Invemar et al., 2009).

2. Artículo 2: Términos Utilizados. Convenio sobre la Diversidad Biológica.

a la teoría de la “jerarquía anidada” con el objeto de identificar los componentes significativos. Es decir, existen niveles altos y niveles inferiores interrelacionados, donde cada uno de estos niveles se pueden dividir en tres componentes: composición, estructural y función (Noss,1990).

- La composición incluye la constitución genética de las poblaciones, la identidad y la abundancia relativa de especies en una comunidad natural, y los tipos de hábitats y de comunidades distribuidas por todo el paisaje.
- La estructura incluye la estratificación vertical y horizontal de la vegetación y
- La función incluye el clima, los procesos geológicos, hidrológicos, ecológicos y evolutivos que generan biodiversidad y los procesos de cambio.

Como resultado, las recomendaciones para la conservación de la biodiversidad se enfocaron en la necesidad de conservar patrones y procesos ecológicos dinámicos y de múltiples escalas que sustentan el complemento total de la biota y sus sistemas naturales de apoyo (Poiani et al., 2000; Burbano-Girón et al., 2022).

El enfoque en la función ecológica de la biodiversidad implica considerar procesos que relacionan el ambiente abiótico con los organismos vivos, en la identificación de especies funcionalmente importantes (set de especies con rasgos³ particulares) y en la revelación de los mecanismos subyacentes (Loreau et al., 2001). Se reconoce el papel de la biodiversidad en el funcionamiento de los ecosistemas (Hooper et al., 2005) así como la pérdida de especies conlleva a un impacto en los procesos de los ecosistemas (Balvanera et al., 2006), que aumenta desproporcionadamente a medida que disminuye la diversidad de especies (Wilby y Héctor, 2008).

En este contexto, las funciones de los ecosistemas se han definido como la capacidad de sus procesos y componentes de proporcionar bienes y servicios (figura 1) que satisfagan necesidades humanas, directa o indirectamente (de Groot et al., 2006). No obstante, hay mayor esfuerzo por parte de los responsables de la toma de decisiones, en determinar el valor de los beneficios y menor en obtener una comprensión científica y sistemática sobre los servicios de los ecosistemas. (Honey-Rosés y Pendleton, 2013).



Figura 1. Relación entre los componentes y procesos ecológicos de un ecosistema y los servicios de los ecosistemas que prestan. El grado en que los componentes y procesos ecológicos proporcionan servicios de los ecosistemas depende de las propiedades funcionales del ecosistema (modificado de de Groot et al., 2006).

Servicios de Provisión (productos generados en el ecosistema)	Servicios de Regulación (beneficios obtenidos desde la regulación de los procesos ecosistémicos)	Servicios Culturales (beneficios no materiales obtenidos de los ecosistemas)
<ul style="list-style-type: none"> • Alimento • Agua • Madera • Fibras • Sustancias bioquímicas • Recursos genéticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación climática • Control de plagas • Control escorrentía • Purificación de agua • Regulación del agua • Polinización • Regulación de la erosión 	<ul style="list-style-type: none"> • Espirituales y religiosos • Recreación –ecoturismo • Estéticos y de inspiración • Educativos • Herencia cultural • Valores de existencia
Servicios de Soporte Servicios necesarios para la producción de todos los otros servicios ecosistémicos		
*Formación de suelo *Producción de oxígeno	*Reciclaje de nutrientes *Reciclaje del agua	*Producción primaria *Provisión de hábitat

Figura 2. Categorías de los servicios ecosistémicos en el marco de la definición de brindada por The Millennium Ecosystem Assessment’s –MEA– (UNEP, 2005; Truchy et al., 2015). Se dejan en rojo los ejemplos relacionados con la provisión de agua (ej agua en un río), a través de su regulación (agua filtrada naturalmente en el tránsito por el ecosistema) generada en el reciclaje (agua de lluvia al caer sobre el bosque).

3. La visión de la diversidad basada en rasgos inicia con la consideración que una especie es una colección de individuos con rasgos fenotípicos y de comportamiento que determinan cuándo y dónde pueden existir y cómo interactúan con individuos de otras especies (McGill et al., 2006). Un rasgo es cualquier característica medible de un individuo que potencialmente afecta el rendimiento o la aptitud física y puede ser físico (p. ej., patrón de ramificación de la planta, morfología del diente del depredador), bioquímico (p. ej., vía fotosintética de la planta, presencia de metabolitos secundarios), conductual (p. ej., nocturno frente a diurno) o temporal o fenológico (por ejemplo, tiempo de floración, duración pelágica de la etapa larval). Según la naturaleza exacta de los rasgos medidos, los rasgos pueden influir en las tolerancias ambientales y los requisitos del hábitat. Por lo tanto, los rasgos determinan dónde puede vivir una especie; cómo las especies interactúan entre sí, informando la fuerza y los ejes de competencia o la eficiencia de consumo de un depredador; o incluso las contribuciones de las especies a la función del ecosistema, por ejemplo, a través de diferencias en el uso y almacenamiento de nutrientes (Cadotte et al., 2011).

Se busca aquí dar a entender que el agua en el río es un servicio de provisión, pero que no está disponible para el ser humano. Para llegar a ese paso se requiere considerar que es el medio vital para las especies en el ecosistema río, así que la provisión debe ser reglamentada antes de pasar a ser un beneficio y valorada económicamente (figura 3).

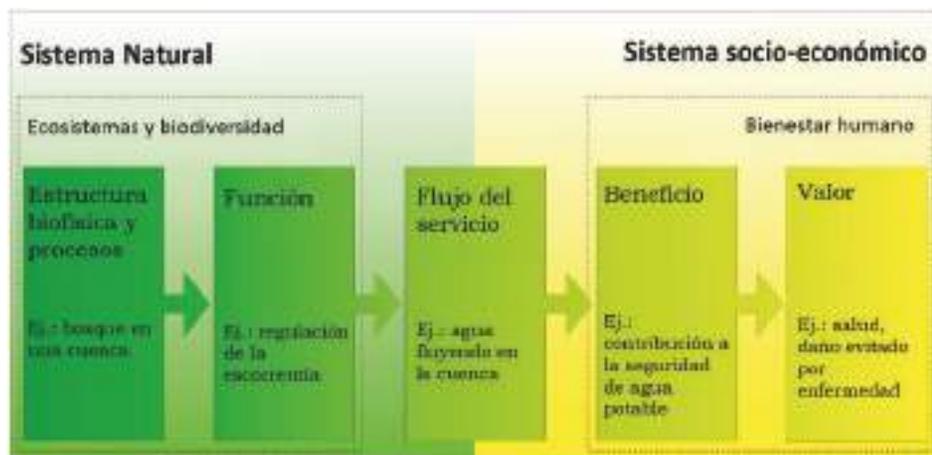


Figura 3. Ilustración del modelo en cascada enmarcado en el contexto natural y socioeconómico (modificado de Lique et al., 2013) usando como ejemplo el agua.

Considerando el escenario del Diplomado, y que los participantes de alguna manera están relacionados con ecosistemas costeros, y los beneficios más reconocidos, se destacó el desarrollo del turismo atraído por los atributos de la costa Caribe colombiana de playa, mar y sol, así como la necesidad de recursos, como la pesca y el agua de consumo. Por tanto, se revisó la interacción de las partes de una cuenca, y en particular su relación con el mar a través de los estuarios, dando relevancia a los requerimientos para su funcionamiento y conservación. Dado que el tema es extenso, para el presente resumen, se resalta que los rasgos funcionales de las especies de plantas que se encuentren en una cuenca, determinarán la capacidad de regulación del ciclo hidrológico (a través de sus componentes y procesos ecológicos), dependiendo de su estado de conservación (figura 1)

Otro aspecto importante en una cuenca costera, es que no termina en el mar, sino que su funcionamiento se extiende en la mezcla que se dé entre la masa de agua del río y la del mar, en la dinámica natural de un estuario como ambiente transicional, influenciadas tanto por el flujo del río como por el flujo de la marea y siendo parte del continuo con propiedades

únicas, por lo que puede llamarse ecosistema y no ecotono (Whitfield y Elliott, 2011). Se caracterizan por variabilidad físico química y presencia de gradientes muy variables influenciados por las dinámicas de los ríos, de las olas y de las mareas, con las variaciones que cada uno pueda tener. La clasificación de los estuarios considera el balance entre las masas de agua; sitios de importante conectividad e intensos gradientes que los hacen los ecosistemas más productivos (Elliot et al., 2019). Dado que en cada estuario las relaciones naturales se han dado desde tiempos muy largos, las especies se encuentran adaptadas y sus ciclos responden a cada estuario en particular (Potter et al., 2016). Hay especies estuarinas obligadas, y las hay facultativas temporales (migratorios estacionales y ocasionales). Un ejemplo está en el ciclo reproductivo del pargo gris (*Lutjanus griseus*), el cual se reproduce en el exterior de un arrecife, luego sus larvas nadan hasta los estuarios, para refugiarse en los manglares, y a medida que crece se desplaza hacia los pastos marinos y los arrecifes; así cuando es adulto sale del arrecife, reiniciando el ciclo (Pisco, 2008).

Si los estuarios son el resultado del juego de las fuerzas entre los ríos y el mar, la intervención en un río puede alterar dicho balance, y alterar en consecuencia al estuario. De la conservación de la cuenca y sus aportes naturales al mar, se tienen los sedimentos que mantienen las playas. En cada desembocadura de un río al mar hay una playa, así sea un pequeño río temporal (intermitente o efímero). Por tanto, la construcción de represas afectará la dinámica natural y podrá llevar a la desaparición de playas (Brown y McLachlan, 2002; Chen, 2005; Graffin et al., 2021).

Finalmente, en el marco del tema de interés para el ordenamiento, se brindaron ejemplos de servicios ecosistémicos, haciendo énfasis en el papel funcional de los ecosistemas, diferenciándolo de la valoración social que normalmente se hace de los beneficios para la sociedad.

Referencias

- Balvanera, P., A. B. Pfisterer, N. Buchmann, J.-S. He, T. Nakashizuka, D. Raffaelli y B. Schmid. 2006. Quantifying the evidence for biodiversity effects on ecosystem functioning and services. *Ecol. Lett.*, 9: 1146–1156. <https://doi.org/10.1111/j.1461-0248.2006.00963.x> <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1461-0248.2006.00963.x>
- Brown, A.C. y A. McLachlan. 2002. Sandy shore ecosystems and the threats facing them: some predictions for the year 2025. *Environmental Conservation* 29 (1): 62–77. <https://doi.org/10.1017/S037689290200005X> http://portal.nceas.ucsb.edu/Members/broitman/ebm-scales-reading-group/ebm-scales-pdfs/brown-mclachlan2002_enucons_impactstobeaches.pdf/attachment_download/file
- Burbano-Girón J, K. Jantke, M.A. Molina-Berbeo, N. Buriticá-Mejía, J.N. Urbina-Cardona, L.M. Sánchez-Clavijo y A. Etter. 2022. An assessment of spatial conservation priorities for biodiversity attributes: composition, structure, and function of Neotropical biodiversity. *Biol. Conserv.* 265 109421 <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2021.109421> <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0006320721004730?via%3Dihub>
- Cadotte, M.W., K. Carscadden y N. Mirochnick. 2011. Beyond species: Functional diversity and the maintenance of ecological processes and services. *Journal of Applied Ecology* 48: 1079–1087. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2745.2011.01942.x>

org/10.1111/j.1365-2664.2011.02048.x
2664.2011.02048.x

<https://besjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1365-2664.2011.02048.x>

Calero Hernández, L.A., AP Castro Moreno y N. Arango Vélez. 2010. Portafolio de áreas prioritarias para la conservación del caribe colombiano. Sirap Caribe, TNC. 32 pag <https://www.sirapcaribe.org/documentos/portareasConserPORT.pdf>

Chen J. (2005) Dams, Effect on Coasts. In: Schwartz M.L. (eds) *Encyclopedia of Coastal Science. Encyclopedia of Earth Science Series*. Springer, Dordrecht https://doi.org/10.1007/1-4020-3880-1_108

de Groot, R., M. Stuij, M. Finlayson y N. Davidson. 2006. Valoración de humedales. Lineamientos para valorar los beneficios derivados de los servicios de los ecosistemas de humedales. Informe Técnico de Ramsar núm. 3/núm. 27 de la serie de publicaciones técnicas del CDB. Secretaría de la Convención de Ramsar, Gland (Suiza), y Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Montreal (Canadá). ISBN 2-940073-31-7. <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-27-es.pdf>

Elliott, M., J.W. Day, R. Ramachandran y E. Wolanski. 2019. A Synthesis: What Is the Future for Coasts, Estuaries, Deltas and Other Transitional Habitats in 2050 and Beyond?. *Coasts and Estuaries*. Chapter 1: 1-28. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-814003-1.00001-0> https://www.researchgate.net/publication/330669610_A_Synthesis_What_Is_the_Future_for_Coasts_Estuaries_Deltas_and_Other_Transitional_Habitats_in_2050_and_Beyond

Graffin, M., V. Regard, S. Carretier, P. Maffre y R. Almar. 2021. On the overlooked impact of river dams on beach erosion worldwide. <https://doi.org/10.31223/X59C9D> <https://eartharxiv.org/repository/view/2594/> Halffter, G. y CE Moreno., 2005. Significado biológico de las diversidades alfa, beta y gamma. Capítulo 1: 5-18. en Halffter, G., J. Soberón, P. Koleff & A. Melic (eds.) 2005. *Sobre Diversidad Biológica: el Significado de las Diversidades Alfa, Beta y Gamma*. m3m-Monografías 3er Cer Milenio, vol. 4. SEA, CONABIO, Grupo DIVERSITAS & CONACYT, Zaragoza. IV + 242 pag. <http://sea-entomologia.org/PDF/M3M4/m3m4.html> Honey-Rosés, J. y L.H. Pendleton. 2013. A demand driven research agenda for ecosystem services. *Ecosyst. Serv.*, 5, 160-162. <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2013.04.007> <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2212041613000272?via%3Dihub>

Hooper, D. U., Chapin, F. S. III, Ewel, J. J., Hector, A., Inchausti, P., Lavorel, S., Lawton, J. H., Lodge, D. M., Loreau, M., Naeem, S., Schmid, B., Setälä, H., Symstad, A. J., Vandermeer, J., & Wardle, D. A. 2005. Effects of biodiversity on ecological functioning: A consensus of current knowledge. *Ecological Monographs*, 75: 3-35. <https://doi.org/10.1890/04-0922> <https://esajournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1890/04-0922> INVEMAR-INSTITUTO DE INVESTIGACIONES MARINAS Y COSTERAS 'JOSE BENITO VIVES DE ANDREIS. 2000. Programa Nacional de Investigación en Biodiversidad Marina y Costera PNIBM. Editado por Juan Manuel Díaz Merlano y Diana Isabel Gómez López. Santa Marta: INVEMAR, FONADE, MMA., 80 pág. <http://www.invemar.org.co/redcostera1/invemar/docs/1780PNIBM.pdf>

INVEMAR - TNC - CI - UAESPNN. 2009. Informe Técnico: Planificación ecorregional para la conservación in situ de la biodiversidad marina y costera en el Caribe y Pacífico continental colombiano. Alonso, D., Ramírez, L. F., Segura-Quintero, C., Castillo-Torres, P., Díaz, J.M., Walschburger, T. y N. Arango. Serie de Documentos Generales No. 41. Santa Marta. 106p + Anexos. http://www.invemar.org.co/redcostera1/invemar/docs/121932_LibroInformePLANECO_Vcompleta_2010.pdf

Liquete C.C. Piroddi, EG. Drakou, L. Gurney, S. Katsanevakis, A. Charef A, et al. 2013. Current Status and Future Prospects for the Assessment of Marine and Coastal Ecosystem Services: A Systematic Review. *PLoS ONE* 8(7): e67737. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0067737> <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0067737>

Loreau, M., Naeem, S., Inchausti, P., Bengtsson, J., Grime, J.P., Hector, A., Hooper, D.U., Huston, M.A., Raffaelli, D., Schmid, B., Tilman, D., & Wardle, D.A. 2001. Biodiversity and ecosystem functioning: current knowledge and future challenges. *Science*, 294, 804-809. DOI:10.1126/science.1064088 <https://fire.biol.wvu.edu/hooper/loreauetalScience2001.pdf>

McGill, B.J., B.J. Enquist, E. Weiher y M. Westoby. 2006. Rebuilding community ecology from functional traits. *Trends in Ecology & Evolution* 21: 178-185. DOI:10.1016/j.tree.2006.02.002 https://www.researchgate.net/publication/7080612_Rebuilding_Community_Ecology_from_Functional_Traits

Milosavlitch P, Díaz JM, Klein E, Alvarado JJ, Díaz C, et al. (2010) Marine Biodiversity in the Caribbean: Regional Estimates and Distribution Patterns. *PLOS ONE* 5(8): e11916. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0011916>

<https://journals.plos.org/plosone/article/file?id=10.1371/journal.pone.0011916&type=printable>

Noss, R.F. 1990. Indicators for Monitoring Biodiversity: A Hierarchical Approach. *Conservation Biology*, 4, 355-364. <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.1990.tb00309.x> https://www.researchgate.net/publication/240046146_Indicators_for_Monitoring_Biodiversity_A_Hierarchical_Approach

Poiani, KA., BD. Richter, MG. Anderson, y HE. Richter. 2000. Biodiversity Conservation at Multiple Scales: Functional Sites, Landscapes, and Networks, *BioScience*, Volume 50, Issue 2, February 2000, Pages 133-146. [https://doi.org/10.1641/0006-3568\(2000\)050\[0133:BCAMSF\]2.3.CO;2](https://doi.org/10.1641/0006-3568(2000)050[0133:BCAMSF]2.3.CO;2) <https://academic.oup.com/bioscience/article/50/2/133/321884?login=false>

PISCO (Partnership for Interdisciplinary Studies of Coastal Oceans). 2008. La Ciencia de las Reservas Marinas (2da Edición, Versión para Latinoamérica y el Caribe). www.piscoweb.org. 22 pág. https://www.piscoweb.org/sites/default/files/pdf/SMR_LA-C_Espanol_LowRes.pdf

Truchy, A.; Angeler, D.G.; Sponseller, R.A.; Johnson, R.K.; McKie, B.G. 2015. Linking Biodiversity, Ecosystem Functioning and Services, and Ecological Resilience: Towards an Integrative Framework for Improved Management. *Adv. Ecol. Res.* 53: 55-96. <https://doi.org/10.1016/bs.aecr.2015.09.004> https://www.researchgate.net/publication/284717721_Linking_biodiversity_ecosystem_functioning_and_services_and_ecological_resilience_towards_an_integrative_framework_for_improved_management/citations UNEP. 2005. The Millennium Ecosystem Assessment Programme. Ecosystems and human well-being: Synthesis. Island Press, Washington, DC.

Whitfield A y M. Elliott. 2011. Ecosystem and Biotic Classifications of Estuaries and Coasts. In: Wolanski E y DS. McLusky (eds.) *Treatise on Estuarine and Coastal Science*, Vol1, pp. 99-124. Waltham: Academic Press. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-374711-2.00108-X> https://www.researchgate.net/publication/284557369_Ecosystem_and_Biotic_Classifications_of_Estuaries_and_Coasts

Wilby, A., y A. Hector. 2008. The role of biodiversity. Zurich Open Repository and Archive. University of Zurich. 17 pag. DOI: <https://doi.org/10.1002/9780470015902.a0021228> <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/77422/1/Wilby2008EncyclopediaofLifeSciences4Zora.pdf> Originalmente publicado como Wilby, Andrew; Hector, Andy (2008). *The role of biodiversity*. Chichester: John Wiley Sons Ltd. DOI: <https://doi.org/10.1002/9780470015902.a0021228>



Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

3.3 Las zonas de reserva campesina, una oportunidad para la solución de los conflictos interculturales.

Leydi Yohana Vallejo Vallejo - Agencia Nacional de Tierras

Durante las últimas décadas en Colombia se han registrado diversos conflictos interétnicos o interculturales que involucran a indígenas, campesinos y afrodescendientes en diferentes lugares de nuestro país, destacándose los departamentos de Cauca, Nariño y Catatumbo como los territorios donde estas tensiones han dado resultados trágicos, manifestados en la confrontación violenta entre las comunidades y que han conllevando inclusive a la pérdida de vidas humanas.

Para entender el origen de estas confrontaciones, debemos aproximarnos en la interpretación de algunos conceptos de acuerdo con las reivindicaciones comunitarias; el territorio visto como: “una concepción relacional en la cual se sugiere un conjunto de vínculos de dominio, poder, apropiación y pertenencia de un determinado sujeto individual o colectivo” (Delgado, 2001), en tal sentido, cuando hacemos alusión a un territorio podemos inferir de manera implícita, la existencia de un lugar y de un sujeto y del dominio que se ejerce sobre él.

Las múltiples contradicciones presentadas en el marco del proceso territorial radican principalmente en el uso, la tenencia de la tierra y la violencia política, como constantes en la evolución de la sociedad colombiana, las luchas territoriales han estado justificadas en la concentración de la tierra y el poco aprovechamiento de los recursos.

Las comunidades étnicas basan sus aspiraciones territoriales entorno al “derecho de la preexistencia”, sustentando el derecho a la tierra al ser descendientes de los dueños originarios de estos territorios despojados tras siglos de dominio español y republicano. Por otro lado, las comunidades campesinas han sustentado su derecho de prevalencia sobre la tierra en dos argumentos: el primero bajo la vieja consigna mexicana de “la tierra es para el que la trabaja”, la cual motivó las luchas campesinas en América

Latina, y los procesos de colonización, recuperación e invasión de tierras a mediados del siglo XX. El otro argumento es de carácter normativo, ya que la Ley 200 de 1936, la Ley 135 de 1961 y la Ley 160 de 1994, ratifican el derecho de las comunidades campesinas al acceso a la propiedad de la tierra, luego de demostrar procesos de ocupación y posesión de hecho de predios considerados como baldíos del Estado. (Duarte, Rodríguez, Muñoz, & Salcedo, 2014)

Los conflictos territoriales han guardado una estrecha relación con las disputas por el acceso a la tierra, en donde la implementación del modelo económico se ha caracterizado por la concentración de la tierra en grandes poseedores para la producción a gran escala de monocultivos, mientras las comunidades indígenas, afro y campesinas se ven presionadas a cohabitar las zonas de ladera debido al crecimiento poblacional conllevando a la generación de tensiones entre estas comunidades por la necesidad de la tierra en las localidades donde estos conviven.

Durante varios años las comunidades indígenas, afros y campesinas convivieron en muchos territorios de nuestro país, durante el siglo XX las luchas de estos tres actores estuvieron entrelazadas a tal punto, que es en el interior de la ANUC¹, a finales de la década de los 60, donde nace una de las organizaciones indígenas de orden regional más fuertes del país: el Consejo Regional Indígena del Cauca. Si bien, hubo debates durante los años de la lucha por el reconocimiento y el territorio entre las organizaciones campesinas e indígenas, las relaciones entre estas la mayoría de las veces fue de colaboración. Sin embargo, luego de la constitución de 1991, las

1. Asociación nacional de usuarios campesinos de Colombia - ANUC, fue creada de conformidad con el decreto 755 del 2 de mayo de 1967 y la resolución 061 de 1968, obtuvo su personería jurídica mediante la resolución 649 del 30 de julio de 1970 expedida por el Ministerio de Agricultura.

diferencias entre ambos se centraron en el acceso a los derechos y las garantías que el Estado brindaba. (Duarte, Rodríguez, Muñoz, & Salcedo, 2014)

La Constitución Política de 1991, reconoció las comunidades indígenas como sujeto colectivo y con derechos diferenciales facilitándoles el acceso a la tierra, la titulación colectiva de resguardos, el establecimiento de autoridades propias mediante los cabildos, así como la posibilidad de la administración de recursos. Igualmente, la carta Magna realizó un reconocimiento diferencial de las comunidades afrodescendientes, consolidándose su reconocimiento mediante la Ley 70 de 1994 mediante la constitución de territorios colectivos.

La invisibilización del Estado en el reconocimiento del campesino como un sujeto político de derecho ha aumentado las tensiones territoriales en muchas regiones de nuestro país. No obstante, recientemente, la creación de la Zona de Reserva Campesina (ZRC) de la Tuna en el municipio de Santa Rosa departamento del Cauca, es considerada como una oportunidad al diálogo y gestión territorial entre las comunidades afro, campesinas e indígenas que habitan este territorio. El logro de acuerdos programáticos fundamentados en el diálogo intercultural responsable y ratificados mediante la consulta previa reconocen las necesidades locales y posibilitan su permanencia en el territorio basado en la cooperación y el apoyo mutuo, la gestión conjunta del territorio y la convivencia en medio de la diversidad política y cultural.

La constitución de la zona de reserva campesina contribuye no sólo al freno de la frontera agrícola, sino que permite impulsar la multifuncionalidad del

sector rural a través de la implementación de las políticas ambientales y agrarias de la mano de las comunidades rurales, en procura de la protección del medio ambiente a través de la conservación de la biodiversidad, la preservación ambiental de recursos hídricos, fauna, flora y en general del ecosistema. Así mismo, se convierte en una herramienta que permite mejorar las condiciones de vida de la población por medio de la implementación de planes, programas y proyectos construidos de manera participativa, dialogada y concertada entre las comunidades étnicas y campesinas. En tal sentido, la ZRC de la Tuna en el municipio de Santa Rosa es considerada como una figura de ordenamiento que, a través de su implementación y fortalecimiento será un ejemplo para establecer nuevas figuras de ordenamiento desde la clave intercultural y la construcción de paz.

Finalmente, es importante destacar en el proceso intercultural de Santa Rosa que las disputas y diferencias territoriales se han convertido en potencialidades para lograr una mejor gestión conjunta del territorio, en términos de ordenamiento y sostenibilidad. Estos principios se han convertido en la hoja de ruta intercultural manteniendo la vida en armonía con la tierra y la naturaleza entre indígenas, afrodescendientes y campesinos.

Referencias

Delgado, O. y. (2001). *Espacios y territorios, razón, pasión e imaginarios*. Bogotá: Biblo.

Duarte, C., Rodríguez, T., Muñoz, M., & Salcedo, A. P. (2014). *Hacia un protocolo de Manejo de Conflictos Interculturales*. Obtenido de <https://studylib.es/doc/6197820/hacia-un-protocolo-de-manejo-de-conflictos-interculturales>.



Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

3.4 El Mar en la Conformación del Territorio. Soberanía y Territorialidad en el Ideario Cultural Colombiano.

Roberto Enrique Lastra Mier¹ - Universidad de Cartagena

La conformación del territorio y su identificación en el ideario nacional es ante todo una construcción cultural. Este hecho queda evidenciado en la conformación de patrones identitarios asociados a una porción de tierra, en los que los acentos, las costumbres, los modelos de apropiación territorial y gestión de los mismos, se desarrollan a lo largo del tiempo y revisten con características que lo hacen fácilmente identificables.

La identidad y el reconocimiento de la misma como latinoamericanos ha sido por tanto una construcción que se viene desarrollando incluso antes de la llegada de los primeros colonizadores, siendo por tanto una rica mezcla de culturas que vieron una explosión sin igual en el Caribe, y que, por ende, en el caso colombiano revistió características que resultan únicas y que conforman uno de los ejes sustanciales de lo que somos hoy día. La construcción de nuestra identidad basada en el territorio es, por tanto, una construcción con más de cinco siglos, en la que el cruce de culturas y formas de entender el territorio han dado como resultado lo que hoy definimos como Colombia.

Si existe un punto de conexión entre culturas y territorios, ese punto es sin dudas el mar. El mar ha sido a lo largo de nuestra historia el eje sobre el cual se ha construido el puente de unión entre culturas. Colombia es uno de los 21 países del mundo que cuenta con costas sobre dos océanos. Por el norte con el Mar Caribe y por el oeste con el Océano Pacífico. No en vano las riquezas provenientes de los reinos del Perú y de las minas del Potosí se transportaron en naves desde las costas del Pacífico hasta la ciudad

de Panamá, para luego pasar a lomo de mulas y esclavos durante más de cuatrocientos años hasta el mítico puerto de Portobello, lugar efímero en el que se celebraba la famosa Feria de Portobelo, donde convergían los galeones de la flota imperial para dar inicio al viaje que conectaba América con España. Fue así como se conformaron toda una serie de puertos en la cuenca del Gran Caribe, en las que Cartagena, Veracruz, Santo Domingo y la Habana se erigieron como bastiones del intercambio comercial y cultural que han dado como resultado lo que en tiempos se denominó la América Septentrional.

Durante el tiempo colonial, los mecanismos de gestión de tan vasto territorio siguieron los modelos implantados desde el viejo continente, de tal manera que el modelo español fue el común denominador. Con base en el mismo, se establecieron los primeros asentamientos y estructuras administrativas coloniales, se crearon los ducados como el de Veragua en lo que hoy es el territorio que ocupa Panamá y Costa Rica, las capitanías generales de Venezuela y Guatemala, los virreinos de Nueva España (México) y Nueva Granada (Colombia). A lo largo de los siguientes trescientos años estos territorios tan solo experimentaron algunos cambios en su conformación, productos de las veleidades de los monarcas imperiales de turno y la necesidad de satisfacer las apetencias de los enviados a administrar las riquezas provenientes del viejo mundo, durante este período se sucedieron gobernadores y virreyes, se trasladó el modelo del imperio a una nueva tierra y se avasallo a las culturas originarias, pero igualmente se construyó una nueva con base en los negros importados desde África como esclavos, y se

1. Doctor en Historia de la Universidad de Vigo, España; Magister en Proyectos de Desarrollo Social de la Universidad del Norte y Abogado de la Universidad de la Costa. Docente de la Facultad de Ciencias Jurídicas en Legislación ambiental, Universidad del Atlántico (Barranquilla, Colombia) y docente invitado en Derecho del Mar de la Universidad Externado de Colombia. Número ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6076-6452>. Contacto: robertolastra@uniatlantico.edu.co

enriqueció con la afluencia de gentes de todas la nacionalidades, holandeses, ingleses, franceses. En ese proceso, y sin premeditación alguna surge una nueva cultura, resultado de esa simbiosis de razas y nacionalidades, proceso dinámico que en pleno siglo XXI no hace más de incrementarse exponencialmente, en razón a los flujos migratorios que de alguna u otra manera pasan por nuestro territorio.

Este proceso sufre a partir de los primeros años del siglo XIX un cataclismo sin precedentes, comienzan a surgir los pensamientos ilustrados, curiosamente dejados entrar en el territorio por la misma Corona española. No en vano y a diferencia de otras latitudes, en la América Septentrional fue permitida la fundación de universidades y centros de pensamiento que dieron como fruto una élite criolla crítica y pensante, con apetencia de nuevos derechos y la necesidad de encontrar un camino de autogestión de su territorio, fue lo que se denominó como proceso de independencia.

Más allá de los grandes nombres de próceres como Bolívar, Santander, Miranda etc., la auténtica revolución fue un proceso de masas. En términos reales la independencia de las colonias fue gestada desde las bases de una sociedad ávida de libertad como ideal, pero sobre todo de independencia económica y de ansias de auto gestión de su propio territorio. De acuerdo con el relato histórico tradicional, la revolución se hizo en las zonas del interior de Colombia, pero con frecuencia y básicamente borrado por el modelo centralista, se obvia el hecho de que, en términos reales, las grandes batallas por la independencia se dieron en el mar, en mayor medida en el Caribe como epicentro de comunicación entre el Viejo y Nuevo continente. Las grandes batallas navales como las de Ciénaga y Santa Marta (1815), los enfrentamientos entre las flotas imperiales (bastante disminuidas y diezmadas para finales del siglo XVIII) en Cartagena de Indias y finalmente la Batalla de Maracaibo (1823) fueron la estocada decisiva para sellar el proceso de independencia, siendo, por tanto, el mar, el verdadero campo de batalla en el que se definió nuestra independencia.

A partir de este momento se desató un movimiento de construcción colectiva de identidades nacionales. El sueño bolivariano de una Gran Colombia conformada por los entonces denominados Virreinato de la Nueva Granada, Capitanía General de Venezuela, Presidencia de Quito y la Provincia Libre de Guayaquil constituyó una experiencia efímera que se mantuvo entre 1821 y 1830. Este experimento político administrativo fue el resultado de un conceso basado en el principio derivado del derecho romano de *Uti Possidetis*, el cual hoy día sigue formando parte de nuestro acervo jurídico, y según el cual se mantenían las conformaciones territoriales que imperaban en la Colonia como una solución de urgencia a los nuevos retos de creación de territorios.

Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia



Durante prácticamente todo el siglo XIX Colombia quedó sumida en una guerra civil que ha desangrado el país en una lucha de poder sobre su territorio. Las ideas reformistas liberales en términos generales han fracasado incesantemente durante los últimos 200 años, en razón a que subyace una clase dominante basada en gran parte en el ideario de superioridad racial fuertemente implantado desde la Colonia, permeado posteriormente por el narcotráfico y actualmente por la corrupción política. Estos hechos, sin embargo, no han impedido que se conforme un corpus jurídico que al menos de manera nominal, reconozca las particularidades de esas identidades, incluso reconocidas a nivel constitucional.



En este contexto, el mar ha sido y sigue jugando un papel fundamental en la conformación del territorio. Durante los últimos 200 años el mar ha venido siendo reconocido como parte de la integralidad del territorio nacional, es objeto de procesos de planificación y ordenamiento territorial y garante de patrones de identidad jurídica y cultural. El territorio marino costero en Colombia no se limita actualmente a las zonas costeras e insulares, sino que los espacios oceánicos han adquirido una preponderancia sin parangón en la medida en que la tecnología y la ciencia hacen posible su aprovechamiento, así como las riquezas en él contenidas. No en vano incluso, se ha convertido en campo de batalla jurídica internacional. A pesar de que el proceso de

creación y definición de fronteras ha sido un fenómeno político jurídico más bien reciente (a partir de los años setenta del siglo XX) resulta paradigmático que la más antigua frontera marítima definida legalmente en el país (Tratado Esguerra-Bárcenas de 1928), haya sido la primera en ser derribada por parte de un organismo internacional (Fallo controversia Colombia Vs Nicaragua 2012). Desafortunadamente ha sido este incidente lo que ha despertado la curiosidad nacional por nuestras fronteras marítimas, normalmente desconocidas para la mayoría de los colombianos e ignorada por buena parte de la élite política del país. Tan solo a raíz de estos hechos hemos tomado conciencia de la importancia que representan nuestros espacios marítimos y costeros, no solo como parte de nuestra identidad nacional, sino como lugares de importancia estratégica comercial, económica y medioambiental.

A partir de 1886 hemos dado inicio, muy tímidamente a la conformación de un corpus jurídico en el que el mar pasa a ser parte de nuestro territorio (Código Fiscal de 1886, Decreto 2324 de 1984 solo por citar algunos). Las razones resultan obvias, antes de eso, el mar era visto solo como un medio por el cual se intercambiaban mercancías e ideas entre los pueblos y naciones del Gran Caribe, pero sin que necesariamente fuese asumido como un elemento esencial de la construcción del territorio. Efectivamente a partir del proceso de independencia “el mar” sufrió un proceso de invisibilización geográfica y política. Los padres de la patria tenían el temor de un proceso de reconquista por parte de la Corona española, y en el proceso de conformación de la identidad nacional se llegó al denominado centralismo, con el cual pasamos de ser una nación con costas sobre dos océanos a una nación andina.

Este fenómeno político-cultural no ha sufrido grandes cambios durante el siglo XX y tan solo ha comenzado a variar un poco durante el siglo XXI. En términos reales, seguimos siendo un modelo de nación centralista y andina, en el que las costas siguen siendo relegadas a un segundo plano, con especial ensañamiento la pacífica. Este proceso debe cambiar y es menester entender que así deba ser. Las bases jurídicas están dadas, los procesos de reconocimiento constitucional están construidos, así como los mecanismos y herramientas de planificación, tan solo falta la voluntad política para integrar plenamente estos espacios en el ideario de nación colombiana.



Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

04

Determinantes de ordenamiento territorial



Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

4.1 Patrimonio cultural como determinante del ordenamiento territorial

Andrés Forero Rueda - Ministerio de Cultura de Colombia

Introducción

El siguiente texto explora las maneras a través de las cuales se ha configurado el patrimonio cultural como uno de los determinantes del ordenamiento territorial en la legislación, marco normativo y política pública en Colombia. Inicialmente, el texto explora las maneras en las cuales el patrimonio cultural es comprendido desde la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Posteriormente, le permite al lector reconocer cómo se ha definido el patrimonio cultural y su gestión en la Ley 397 de 1997 o Ley General de Cultura, modificado mediante la Ley 1185 de 2008 en lo que concierne al patrimonio cultural. Finalmente, se explora la configuración normativa de los instrumentos de gestión del patrimonio cultural, en especial el patrimonio material, los cuales tienen efectos fundamentales sobre el ordenamiento territorial.

Patrimonio en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (388 de 1997)

Como determinante del ordenamiento territorial, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial o la 388 de 1997, hace referencias constantes al patrimonio cultural. En primer lugar, establece que uno de los objetivos de la Ley debe ser la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial. De tal forma, que al igual que lo asociado a la protección del medio ambiente, el objetivo de preservar el patrimonio cultural tiene propósito de conservación. Asimismo, parte de la función pública del urbanismo está asociado a la preservación del patrimonio cultural y natural. Por ende, la esta legislación estable que las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación serán determinantes en los POT. Es clave en este punto que la Ley 388 de 1997 hace referencia a que dichas determinantes se establecerán acorde con la legislación vigente, haciendo referencia a la legislación del sector cultural en la materia. Así las cosas, los POT deben contener las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.

Ley 397 de 1997 o Ley General de Cultura (modificada mediante la Ley 1185 de 2008)

Queda claro entonces que, en el ejercicio del ordenamiento territorial, la categoría de patrimonio cultural es fundamental. No obstante, es en la Ley General de Cultura o 397 de 1997, posteriormente modificada mediante la Ley 1185 de 2008, en donde se establecen las categorías y procedimientos mediante los

cuales el Estado propende por reconocer, valorar, categorizar y gestionar el patrimonio cultural. Lo primero que es fundamental reconocer es la definición de patrimonio cultural que ofrece el marco legislativo citado:

El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular.

Dicha definición alude a un patrimonio que se expresa tanto en elementos físicos materiales que tienen un emplazamiento en el territorio, como otros elementos asociados a los modos de vida, de la cosmovisión de las comunidades y de la memoria que suponen un activo de saberes y conocimientos que los colectivos sociales han acumulado y transmiten de generación en generación y no se pueden fijar en el territorio.

Asimismo, la Ley hace una referencia especial sobre el patrimonio arqueológico como testimonio de la historia de la nación y el cual se puede componer de unos elementos muebles como también de unas áreas inmuebles de concentración de artefactos y hallazgos arqueológicos que tendrán especial relevancia en el ordenamiento territorial. Aquí vale la pena resaltar los principios de coordinación y articulación que deben existir entre distintos determinantes del ordenamiento, pues que la Ley 397 de 1997 señala que para el caso del otorgamiento de las licencias ambientales sobre áreas declaradas como Patrimonio Arqueológico, las autoridades ambientales competentes, consultarán con el Ministerio de Cultura, sobre la existencia de áreas arqueológicas y los planes de protección vigentes, para efectos de incorporarlos en las respectivas licencias, exponiéndose así la necesidad de un principio de articulación necesario entre determinantes ambientales y culturales, los cuales no se reducen al caso del patrimonio arqueológico.

Decreto único reglamentario del sector cultura 1080 de 2015 (modificada mediante el decreto 2358 de 2019)

Las disposiciones sobre patrimonio cultural y su gestión territorial están más desarrolladas en el decreto compilatorio 1080 de 2015, el cual recoge todos los lineamientos del sector cultural. En 2019, se hizo una modificación de dicho decreto mediante el Decreto 2358 de 2019, en lo concerniente al patrimonio cultural.

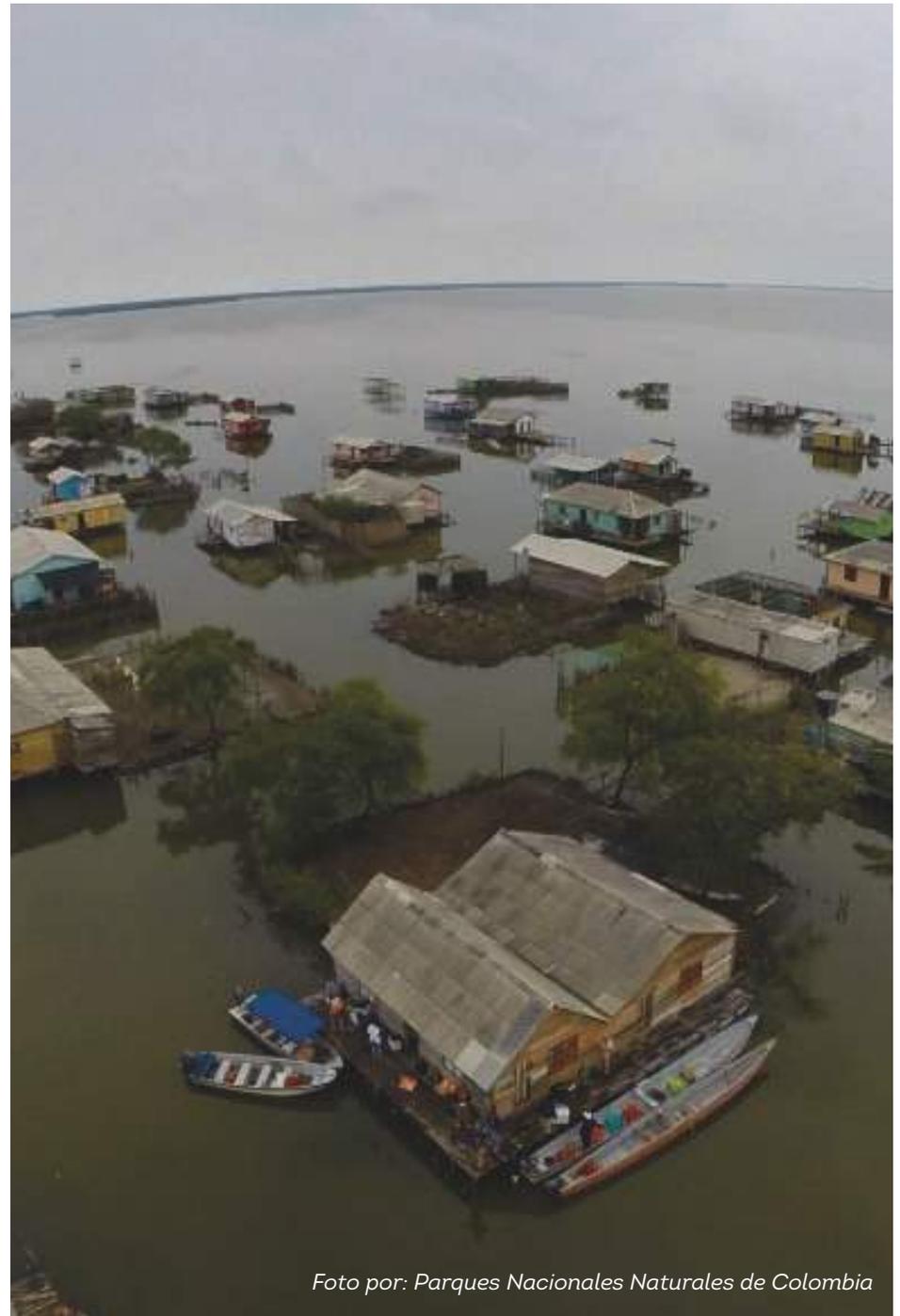


Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

El mencionado decreto, define la composición y el rol del Consejo Nacional y Patrimonio Cultural como órgano asesor del estado colombiano para la identificación, protección y salvaguardia del patrimonio cultural, especialmente en la adopción de los instrumentos de gestión que tienen efectos sobre el ordenamiento territorial. Asimismo, alude a los Consejos Departamentales de Patrimonio Cultural que tienen un rol análogo en el ámbito territorial, al igual que los Consejos Distritales de Patrimonio Cultural, los cuales deben conformarse siempre que un territorio se constituye como Distrito.

Gestión del Patrimonio Cultural Material

El Patrimonio Cultural de naturaleza material, es decir, ese que se expresa en edificaciones, bienes u obras entre otras formas físicas, es de especial relevancia en materia de ordenamiento. La normativa colombiana sobre este tipo de patrimonio determina que la conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles declaradas como BIC (Bien de Interés Cultural, categoría mediante el cual el estado colombiano reconoce los elementos del patrimonio cultural material sobre los cuales se aplica un régimen especial de protección) prevalecerán al momento de adoptar, modificar o ajustar los instrumentos de ordenamiento territorial en cualquier ámbito, así como los demás instrumentos de planificación territorial de distritos y municipios.

Por ende, antes de adoptarse cualquier modificación sobre el ordenamiento que pueda afectar el patrimonio cultural, dichas disposiciones deberán contar con concepto favorable de la autoridad que haya realizado la declaratoria del BIC, puestas a consideración del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural.

Retomando el principio de coordinación entre determinantes de superior jerarquía, la normativa sobre Bienes de Interés Cultural define que cuando en las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas o de ecosistemas estratégicos se encuentren localizados BIC del ámbito nacional, el Ministerio de Cultura deberá generar recomendaciones en torno a la protección del bien a la autoridad administradora del área protegida, quien a su vez las deberá incorporar en el plan de manejo ambiental siempre y cuando no sean excluyentes con el régimen de usos.

Es menester reconocer la importancia de los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP), los cuales deben ser obligatoriamente preparados por los entes territoriales en el caso de los Bienes de Interés Cultural del Grupo Urbano, que incluye sectores urbanos (centros históricos predominantemente) o Espacios Públicos, los cuales han sido valorados

como elementos patrimoniales, desde una valoración histórico, estética o simbólica. Los PEMP también pueden aplicarse para los Bienes del Grupo Arquitectónico o Bienes Muebles, pero solo cuando la instancia competente determine que es necesario. Estos PEMP establecen un área afectada y una zona de influencia (semejante a una zona de amortiguamiento) sobre la cual aplicará el régimen especial de protección, así como unos niveles de intervención (que tipo de obras son permitidas para no afectar al bien o garantizar su conservación) unas condiciones de manejo y otras disposiciones político-administrativas y financieras para garantizar la sostenibilidad del patrimonio. En los casos que un PEMP y un POT confluyan y sean contradictorios, siempre prevalecerán las disposiciones del PEMP.

Otros instrumentos de manejo del patrimonio son los planes de manejo arqueológico que se implementan para las áreas arqueológicas protegidas y los Planes Especiales de Salvaguardia o PES, que se adoptan para la sostenibilidad de las manifestaciones culturales del patrimonio cultural inmaterial. Tradicionalmente, los PES no han sido instrumentos con determinantes de ordenamiento territorial pero la normativa abre la puerta para que estos instrumentos, en concertación con las comunidades, puedan establecer disposiciones territoriales necesarias para la salvaguardia de los conocimientos y tradiciones asociados al patrimonio cultural inmaterial.

4.2 Determinantes ambientales para el Ordenamiento Territorial Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Jenny Madeleiny Rico Martínez - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Durante años, el ordenamiento territorial se ha abordado de manera fragmentada, es decir, en términos económicos, urbanísticos, sociales y ambientales, dejando de lado la visión sistémica bajo la cual se debe valorar el aporte individual para construir un colectivo que permita identificar las necesidades, problemáticas y potencialidades propias de cada territorio como elementos fundamentales para definir el modelo de uso y transformación del territorio bajo principios de sostenibilidad.

Entender la interrelación existente entre los diferentes elementos del ordenamiento y sobre todo como la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos constituyen la base para el desarrollo de los territorios, constituye un aspecto fundamental para garantizar el cambio de paradigma y requiere un trabajo conjunto en el que converjan los esfuerzos de toda la institucionalidad, a fin de establecer nexos de cooperación, coordinación, complementariedad y subsidiariedad.

En Colombia, la planificación y el ordenamiento se desarrolla a partir de los principios definidos en la Constitución Política de 1991. La carta magna les otorga a las entidades territoriales autonomía para la gestión de los territorios bajo su jurisdicción, enfocada a la consecución del bienestar de la población.

La Ley 99 de 1993, mediante la cual se organiza el Sistema Nacional Ambiental define en su artículo 7 el ordenamiento ambiental territorial como: "la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible". Así mismo, asigna a las autoridades ambientales regionales (corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible) y autoridades ambientales urbanas, la función de: participar con los demás organismos y entes competentes en

el ámbito de su jurisdicción en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta con las decisiones que se adopten (Ley 99,1993). De acuerdo con lo anterior, es claro que tanto autoridades ambientales regionales como urbanas son competentes para adelantar la instancia de concertación ambiental de los planes de ordenamiento territorial.

Por su parte, La Ley 388 de 1997 define en su artículo 10, los cuatro grupos de determinantes ambientales que se deben incorporar en los planes de ordenamiento territorial. Dentro de ellas, se resalta el grupo del numeral uno, el cual hace referencia a las determinantes relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, conocidas como determinantes ambientales.

La incorporación de las determinantes ambientales en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial es la base para asegurar la definición de una hoja de ruta construida sobre la base que soporta el modelo de ocupación y la disponibilidad de servicios ecosistémicos para su desarrollo. Sin embargo, entender la lógica que supone esta directriz va más allá de incluirlas en la fase de formulación de los planes de ordenamiento territorial, requiere mantenerlas como pilar durante la implementación, fase durante la cual se materializa el modelo de ocupación propuesto. De esta manera, uno de los principales retos para el desarrollo de municipios y distritos lo constituye el ordenamiento de sus territorios bajo principios de sostenibilidad, para lo cual es indispensable analizar el dinamismo y las particularidades de los territorios, en el cual confluyen diferentes intereses para la definición e implementación de proyectos encaminados a atender las necesidades de las poblaciones y orientar un crecimiento ordenado del espacio físico que permita el impulso de la productividad y competitividad.



Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible consiente de su rol estratégico como entidad rectora de política y coordinadora del Sistema Nacional Ambiental ha publicado una serie documental denominada “Documentos para el Ordenamiento Ambiental Territorial”, de la cual hace parte la cartilla “Orientaciones para la definición y actualización de las determinantes ambientales por parte de las autoridades ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial”, en la cual se compilan los las bases teóricas y normativas, así como los lineamientos desde el nivel nacional para unificar las actuaciones de las autoridades ambientales regionales y urbanas, en términos conceptuales y procedimentales, en el marco de sus competencias frente al ordenamiento de los distritos y municipios bajo su jurisdicción, igualmente aclara el alcance de las determinantes ambientales e incluye herramientas de apoyo para facilitar la gestión, concertación y seguimiento a los planes de ordenamiento territorial.

De este documento se resalta el concepto de determinantes ambientales, definido como los términos y condiciones fijadas por las autoridades ambientales (corporaciones autónomas regionales, de desarrollo sostenible y autoridades ambientales urbanas) para garantizar la sostenibilidad ambiental en los procesos de ordenamiento territorial. Entre las características más relevantes de estas determinantes se tienen: a. Constituyen normas de superior jerarquía y obligatorio cumplimiento; b. Proviene de normas, lineamientos, directrices y pronunciamientos de las autoridades ambientales; c. Cuentan con vida jurídica propia, es decir su cumplimiento se hace exigible desde el momento en que son expedidas, aun cuando no hayan sido incluidas en los planes de ordenamiento territorial; d. Contribuyen al cumplimiento de los estándares de calidad para un ambiente sano; e. Presentan diferentes niveles de restricción y condicionamiento a los usos del suelo, traducido en limitaciones a la autonomía de los municipios y distritos para su definición y reglamentación.

Al respecto, es importante saber que las determinantes ambientales se materializan en dos momentos: 1. Previo a la definición del modelo de ocupación y que, por su alto grado de restricción se debe tener en cuenta como punto de partida previo a su definición, es el caso de un parque natural nacional o regional y, 2. Con posterioridad a la definición del modelo de ocupación, de acuerdo a las características del territorio y actividades que impulsan el desarrollo del mismo, como, por ejemplo, la determinante ambiental calidad del aire.

En el mismo sentido, las determinantes ambientales pueden soportarse en conceptos técnicos a partir de los cuales se reconoce la existencia de áreas de especial importancia ambiental y ecosistemas estratégicos que no tienen un acto de declaratoria, debido a que estos conceptos se soportan en normas y jurisprudencia a través de la cual se reconoce su condición de determinante ambiental. Este es el caso de un concepto técnico elaborado por una autoridad ambiental a partir de una visita de campo, en el cual se identifica la existencia de un humedal, se reconoce como un ecosistema estratégico y se fijan unas medidas para su gestión hasta tanto se defina el respectivo plan de manejo, con fundamento en el cual se constituye en determinante ambiental.

Así mismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha definido la clasificación de las determinantes ambientales en cuatro ejes temáticos:

1. Determinantes ambientales del medio natural: compuesto por las determinantes derivadas de los elementos naturales del territorio y que resultan en la conservación y protección de las áreas protegidas, ecosistemas estratégicos, áreas de importancia ecosistémica, reservas forestales y estrategias de conservación que propenden por la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos.

En este grupo también se incluyen aquellas directrices derivadas de instrumentos de ordenación ambiental como el plan de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA), el plan de ordenación y manejo integral de unidades ambientales costeras (POMIUAC) y el plan de ordenación forestal (POF).

2. Determinantes ambientales del medio transformado y la gestión ambiental: acoge todas aquellas determinantes ambientales asociadas a la definición de directrices, disposiciones y normas para prevenir, mitigar y manejar los impactos ambientales negativos derivados del desarrollo de actividades antrópicas, producto de la materialización del modelo de ocupación del distrito o municipio.

3. Determinantes ambientales de la gestión del riesgo y el cambio climático: referidas a la incorporación de los estudios básicos de gestión del riesgo de que trata el Decreto 1077 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Hábitat) que, si bien no son determinante ambiental, son un requisito para adelantar la concertación ambiental de los planes de ordenamiento territorial, tal como lo señala el párrafo del artículo 2.2.2.1.3.1.1. del Decreto 1077 de 2015.

En cuanto a la gestión del cambio climático, se refiere a la incorporación de las directrices y disposiciones expedidas mediante políticas, normas, directrices y lineamientos para la mitigación (medidas encaminadas a reducir y limitar las emisiones de gases de efecto invernadero) y adaptación al cambio climático (aumentos proyectados de temperatura, precipitación y ascenso del nivel del mar) a través del ordenamiento territorial. Esta determinante permite armonizar los programas y proyectos del plan de ordenamiento territorial con las directrices del nivel nacional y departamental, promoviendo la construcción de territorios resilientes, adaptados a los efectos del cambio climático y en los cuales se concreta la construcción de territorios sostenibles.

4. Determinantes ambientales relacionadas con densidades de ocupación en suelo rural: relacionadas con aquellas contenidas en el Decreto 1077 de 2015 sobre densidades máximas de ocupación, extensión de corredores viales suburbanos y umbrales máximos de suburbanización. Buscan promover la ordenación y legalización de las ocupaciones existentes en suelo rural suburbano, desincentivar los procesos de suburbanización y desarrollos espontáneos, manteniendo la vocación y connotación del suelo rural.

Con fundamento en estas determinantes ambientales, los municipios y distritos adelantan la instancia de concertación ambiental de su plan de

ordenamiento territorial con la autoridad ambiental correspondiente, tal como lo señala el artículo 26 de la Ley 2079 de 2021: "El proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, a efectos de que conjuntamente con el municipio y/o distrito concierten los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrán, de cuarenta y cinco (45) días; solo podrá ser objetado por razones técnicas y sustentadas en estudios".

En aquellos casos en los cuales no se logró la concertación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible interviene como segunda instancia, con el fin de decidir sobre los puntos en desacuerdo en un término máximo de treinta (30) días, a partir de la fecha de radicación por parte del municipio.

Con fundamento en lo anterior, es evidente, el papel trascendental que tienen las autoridades ambientales, con la definición y actualización de las determinantes ambientales de su jurisdicción, las cuales fortalecen los procesos de ordenamiento ambiental territorial de los distritos y municipios y cuyos esfuerzos se deben enfocar en propender por la articulación y armonización en el uso y ocupación del territorio y el aprovechamiento sostenible de los recursos. En este sentido, la entrega de las determinantes ambientales acompañada de sus soportes técnicos y cartográficos constituye el punto de partida para la definición del modelo de ocupación del distrito o municipio, pasando por la asistencia técnica permanente que permita facilitar la incorporación de estas determinantes concretadas en la instancia de concertación ambiental, hasta el seguimiento a los acuerdos emanados del proceso de concertación, que facilite su implementación.

Finalmente, frente al ordenamiento territorial, se releva la necesidad que tiene el reconocimiento de las entidades territoriales como sujetos activos en la transformación de los territorios y la contribución a la gestión local y a la transformación gradual y progresiva de la realidad del país a partir de la definición de modelos de ocupación que respondan a las características propias de cada territorio, con una visión supramunicipal y sobre la premisa de conservar la base natural de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que soportan el desarrollo de territorios sostenibles.

4.3 Planes Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres PMGRD

John Dorancé Manrique Osorio - Geólogo Especialista en gestión del riesgo de desastres. UNGRD.

El Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres es el instrumento de planificación creado por la Ley 1523 de 2012 para el fortalecimiento de las capacidades territoriales que conduzcan al desarrollo sostenible a partir de la implementación de las acciones concernientes al conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo del desastre.

Permite reconocer la Ley 1523 de 2012 por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Identifica los tres niveles del gobierno los cuales formularán e implementarán Planes de Gestión del Riesgo para priorizar, programar y ejecutar acciones por parte de las entidades del Sistema Nacional.

Coadyuva a comprender los procesos y subprocesos en el marco de la gestión del Riesgo de Desastres como son: Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo y Manejo del desastre como parte del ordenamiento territorial y del desarrollo.

Menciona los escenarios de riesgo de acuerdo con los fenómenos que se consideren amenazantes en el territorio, precisando cuando se pueda: Municipio, corregimiento, vereda, centro poblado, cabecera urbana, cauce, accidente geográfico, entre otros.

Considera las diferentes situaciones para hacer exhaustiva la identificación de los escenarios de riesgo:

- a. Fenómenos de los cuales hay eventos antecedentes
- b. Fenómenos de los cuales no hay eventos antecedentes, pero según estudios se pueden presentar en el futuro.

c. Fenómenos de los que no hay antecedentes ni estudios pero que en la actualidad hay evidencias que presagien su ocurrencia.

Identifica los escenarios de riesgo según el criterio de fenómenos amenazantes.

Identifica los escenarios de riesgo según el criterio de actividades económicas y Sociales, mencionando las principales condiciones que en estas actividades pueden generar daño en las personas, los bienes y el ambiente.

Identifica los escenarios de riesgo según el criterio de tipo de elementos expuestos, mencionando los principales elementos específicos en riesgo en el territorio.

Refiere al CMGRD la importancia de dar una priorización a los escenarios de riesgo para de esta manera definir un orden para el paso siguiente que sería la caracterización. Esta labor garantiza el reconocimiento homogéneo de las condiciones de riesgo, y facilita la discusión entre los diferentes integrantes del CTGRD con sus diversos puntos de vista.

- a. Nombre del escenario
- b. Descripción breve del escenario (cubrimiento geográfico, información sobre el fenómeno, actividades económicas, etc.).
- c. Definición de las personas encargadas de la recopilación de información y redacción final de los documentos.

Reconoce los fenómenos asociados a la variabilidad y cambio climático y sus variaciones frente a los rangos usuales de las variables climatológicas (Temperatura, precipitaciones, presiones atmosféricas, entre otros). como también por cambios en la frecuencia de eventos climáticos (v.g., extremos

como huracanes, sequías debido al fenómeno “El Niño”, lluvias durante el fenómeno “La Niña”).

Plantea que el proceso de caracterización, implica la creación de un documento investigativo, que contextualice la Gestión del Riesgo de Desastres en el tiempo, identificando los eventos ocurridos desde que se pueda tener información de estos, hasta el presente, ya sea por fuentes como estudios, medios masivos de comunicación (prensa escrita, radio, televisión, videos), bases de datos nacionales como DesInventar, Mapa de amenaza por remoción en masa del SGC - SIMMA, Visor SIG-OT del IGAC: Inundaciones, remoción en masa, amenaza volcánica, zonificación sísmica, visor de emergencias de la UNGRD, archivos del CDGRD y CMGRD, Bomberos voluntarios y oficiales así como las demás entidades operativas del territorio y el comportamiento de la institucionalidad en la crisis social e institucional generada si esta se llevó a cabo.

Comprende que las medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, son acciones para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos.

Reconoce que el componente programático y de inversiones del PMGRD define para cada una de las estrategias formuladas, los programas y los proyectos de inversión con indicación de sus objetivos y metas, los responsables de su implementación, así como las fuentes de financiación y los recursos previstos para tal fin en el corto, mediano y largo plazo. El Componente Programático y de inversiones define el impacto o cambio que se espera introducir en el desarrollo del territorio

El Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD) es el órgano asesor y coordinador de las acciones que se implementen en este tema, con la presencia y compromiso de todos los sectores del desarrollo territorial, enfocando su quehacer y responsabilidades conforme a sus competencias específicas de acuerdo con su misión.

Reconoce que cada territorio, debido a su ubicación geográfica, tiene una gran diversidad geológica, geomorfológica, hidrológica y climática, que lo convierte con potencial de mayor o menor grado de exposición a amenazas por fenómenos naturales. Ante el riesgo de desastres, Colombia para estos casos ha formulado una reglamentación que ha ido evolucionando con el aprendizaje y la coordinación internacional.

Describe en términos generales el territorio: localización geográfica, extensión, población (urbana y rural), altitud, descripción del clima (temperatura, periodos lluviosos del año), relieve, cuerpos de agua (rurales y urbanos). El contexto regional: macrocuenca, región geográfica y sus territorios vecinos.

Refiere los aspectos de crecimiento urbano: año de fundación, extensión del área urbana, número de barrios, identificación de barrios más antiguos, barrios recientes, tendencia y ritmo de la expansión urbana, formalidad e informalidad del crecimiento urbano, disponibilidad de suelo urbanizable.

Señala los aspectos socioeconómicos: pobreza y necesidades básicas insatisfechas, aspectos institucionales, educativos, de salud, organización comunitaria, servicios públicos (cobertura, bocatomas, sitio de disposición de residuos sólidos, etc.), aspectos culturales.

Propende que el Fondo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (FMGRD), se convierta en la herramienta de gestión de los recursos, con características propias que facilitan el uso de los mismos en todos los procesos, y la cual debe poseer de manera clara una fuente y un monto de los recursos asignados, distribuidos entre las subcuentas creadas acorde a los procesos de la gestión del riesgo de desastres y con una junta directiva que determine la reglamentación de dicho Fondo tomando las decisiones en casos puntuales, todo esto conforme a los niveles de riesgo de cada Territorio.

Identifica los diferentes sistemas creados en el país que generan lineamientos de planificación numerosos, que para el campo de la Gestión del Riesgo de Desastres implica los Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático - PIGCC, Planes Sectoriales de Mitigación del Cambio Climático, Planes Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres - PTGRD - Planes de Ordenamiento Territorial - POT en sus diferentes niveles municipales, Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas - POMCAS y desde el sector público y privado se plantean acciones importantes como los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres para Empresas Públicas y Privadas. - (PGRDEPP), entre otros

Los Planes Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres se deben reconocer como parte fundamental de los instrumentos de planificación.

4.4 Orientaciones para una adecuada incorporación de la Adaptación al Cambio Climático en el Ordenamiento Territorial

*Miguel Angel Herrera Hernández - Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*

Para entender y poder dar claridad sobre aquellos aspectos relevantes que de cambio climático deben ser tenidos en cuenta al momento de adelantar los procesos de revisión, ajuste y actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial, es importante tener claros unos conceptos básicos asociados, en primer lugar, entender que cuando hablamos de cambio climático nos referimos a esa variación de la temperatura que se ha venido dando de manera permanente en el planeta y que tardó de varias décadas de análisis de datos para lograr ser verificado, por su parte, la variabilidad climática tiene que ver con ese comportamiento anormal y natural que se da del clima en periodos de tiempo más cortos y con más frecuencia y que están asociados principalmente a los fenómenos del niño y la niña, es por eso que, en la medida en que se presentan las temporadas típicas de más y menos lluvias, estas inciden directamente en la intensidad, frecuencia y ocurrencia de los diferentes eventos asociados a fenómenos de origen meteorológico, hidrometeorológico e hidroclimáticos, así mismo, es importante reconocer que existe una relación directa entre la adaptación y la gestión del riesgo, pues en la medida que se implementan las correctas medidas de adaptación en territorio, éstas contribuyen al conocimiento y reducción del riesgo como forma para prevenir eventos de desastre y generando por otra parte un beneficio a las comunidades a partir de los efectos de la variabilidad y cambio climático.

Por otra parte, contamos con los escenarios de cambio climático, los cuales están en función de las variables de precipitación y temperatura y están proyectados para tres periodos de tiempo diferentes (2011-2040, 2041-2070 y 2071-2100), ésta información se encuentra contenida en la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático (TCNCC) del IDEAM y cuyo documento que se convierte entonces en la principal fuente de información técnica y científica que permitirá tomar las mejores decisiones en territorio. Los retos que enfrenta el país en materia de adaptación al cambio climático

se centran en reducir la vulnerabilidad de los territorios y el riesgo asociado a cambio climático en función de la siguiente ecuación:

*Riesgo asociado a cambio climático = Amenaza * Vulnerabilidad*

$$Vulnerabilidad = \frac{Sensibilidad}{Capacidad Adaptativa}$$

En dónde la amenaza, representa el peligro latente al que están expuestos los diferentes elementos del territorio debido a las variaciones en la temperatura y la precipitación, en la cual se deben considerar aspectos tales como la aptitud y la vocación de los diferentes suelos agrícolas y forestales, la disponibilidad y accesibilidad del recurso hídrico en términos de cantidad y calidad, así como los cambios fenológicos en la fauna y la flora. Por su parte, la vulnerabilidad está compuesta por la relación entre sensibilidad, que indica que tan expuesto está el territorio ante los cambios del clima y la capacidad adaptativa, que establece las fortalezas que tiene el territorio para enfrentar los cambios del clima.

A partir de la información descrita anteriormente, se elabora el análisis de vulnerabilidad y riesgo definido en la TCNCC, el cual establece los índices de riesgo, amenaza, vulnerabilidad, sensibilidad y capacidad adaptativa por dimensiones (seguridad alimentaria, recurso hídrico, biodiversidad, salud, hábitat humano e infraestructura) para cada uno de los municipios.

Según los escenarios de cambio climático, el país experimentará para finales de siglo un aumento de temperatura especialmente para las zonas que hacen parte de la región Caribe y Pacífica, en términos de precipitación

se presentarán dos tendencias, la primera tiene que ver con el aumento de lluvias en territorios de la región Andina y la segunda en la disminución de lluvias en regiones como el Caribe y la Amazonía, escenarios que constituyen la base del análisis del componente de Amenaza por cambio climático que generan alteraciones en las distintas dimensiones analizadas, junto a estos escenarios no debe desconocerse la información histórica, actual y futura de variabilidad climática, la cual permitirá conocer las condiciones cambiantes del clima en el corto plazo para adaptarnos y tomar las mejores decisiones frente a fenómenos de origen meteorológico e hidrometeorológico.

Los efectos de la variabilidad climática y el cambio climático no son lineales y deben analizarse a la luz de las condiciones particulares de cada territorio, por ejemplo, anticipar cuales cultivos son los más aptos para desarrollar en condiciones de más lluvias, siendo esto una cuestión de planificación que permitirá garantizar la seguridad alimentaria y la competitiva futura de la región.

En términos normativos, la Ley 1931 de 2018 “Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático”, articula varios elementos importantes a tener en cuenta en el ordenamiento territorial, como la incorporación de la gestión del cambio climático dentro de los planes de desarrollo y ordenamiento tomando como referencia los Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) para cada departamento y si bien se encuentra en proceso un desarrollo normativo relacionado con la reglamentación de la determinante de cambio climático, los entes territoriales deberán incluir en todos sus instrumentos de planificación la gestión del cambio climático.

Así mismo, estos insumos, guías y herramientas buscan fortalecer las capacidades de las Autoridades Ambientales AA en cómo se ve reflejada la gestión del cambio climático en sus instrumentos de planificación y envía los mensajes correspondientes hacia los municipios de sus jurisdicciones que se encuentren adelantando la actualización de sus Planes de Ordenamiento Territorial, para lo cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha dispuesto entre otros, la guía para la formulación de los PIGCCT y los lineamientos para la consideración de cambio climático en la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas – POMCAS.

Frente a las determinantes ambientales, éstas como normas de superior jerarquía en materia ambiental sirven de insumo para la elaboración, adopción y ajustes de los POT y no pueden ser desconocidas por los municipios, una determinante de cambio climático debe provenir de información, estudios y análisis que haya adelantado la respectiva AA, tomando como base los escenarios de cambio climático, el análisis de vulnerabilidad y riesgo del



Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

departamento y municipio, los perfiles climáticos, así como las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático. Es importante aclarar que los escenarios de cambio climático no obedecen a la misma lógica para la definición de usos de suelo en los POT en términos de cartografía (i.e.: escalas 1:500, 1:25.000), sino que son modelos que representan el clima futuro, y su representación cartográfica tiene una salida departamental (1:100.000).

Una vez se cuente con la información anteriormente descrita, se deberá construir la ficha de determinante ambiental de cambio climático, en dónde se deberá consolidar un glosario básico que reúna las principales definiciones de la determinante tomando información oficial para tal fin, consolidar un marco normativo y reglamentario que soporte la construcción e importancia de la determinante, relacionar todos los insumos disponibles para el diagnóstico y acciones en el marco de la determinante que como mínimo tomen de referencia el PIGCCT, así como la información contenida en la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático, posteriormente se deberá realizar un análisis de la proyección del clima, la variabilidad climática y de gestión del riesgo para el periodo más próximo a la implementación del POT, es decir, considerando los escenarios de cambio climático para el periodo comprendido entre el 2011-2040, consolidar el inventario de gases de efecto invernadero (GEI) identificado los principales sectores en el municipio que contribuyen al desarrollo local y pueden ser fuentes activas o potenciales de emisiones de GEI, la información histórica, actual y futura disponible frente a las condiciones climáticas y los eventos de desastre ocurridos históricamente que estén relacionados con variables climáticas, a

partir de esto se deberán relacionar las medidas de adaptación y mitigación identificadas y priorizadas desde el PIGCCT y relacionar la forma en cómo se incorporarán las medidas en el instrumento de ordenamiento territorial.

En la formulación del POT se deberán establecer las políticas, estrategias, programas y proyectos que el municipio implementará con base en la priorización de medidas de adaptación y mitigación en los diferentes componentes, general, urbano y rural, el proyecto de acuerdo deberá reflejar los aspectos más relevantes que de cambio climático se trataron en la formulación, con el fin de que este mantenga una coherencia en cada una de las etapas del POT, por su parte, en el programa de ejecución se deberán relacionar las acciones proyectadas en el corto, mediano y largo plazo, así como los responsables, considerando los recursos con los que cuenta el municipio y las posibles fuentes de financiación que podrían vincularse en la vigencia del POT, finalmente, en el acta de concertación se deberán reconocer las medidas concertadas entre la AA y el municipio, señalando el alcance y el indicador de la meta para el respectivo seguimiento periódico que permita evidenciar su cumplimiento.

Por último, debe existir una armonía y complementariedad entre los planes de ordenamiento y los planes de desarrollo, dado que estos últimos deberán decantar y materializar la implementación de esas acciones y medidas que se establecieron en la formulación del POT y que a través de los planes plurianuales estos relacionen los recursos con los que cuenta el municipio y que servirán para el desarrollo de las medidas y acciones en el marco de los programas de gobierno municipales.

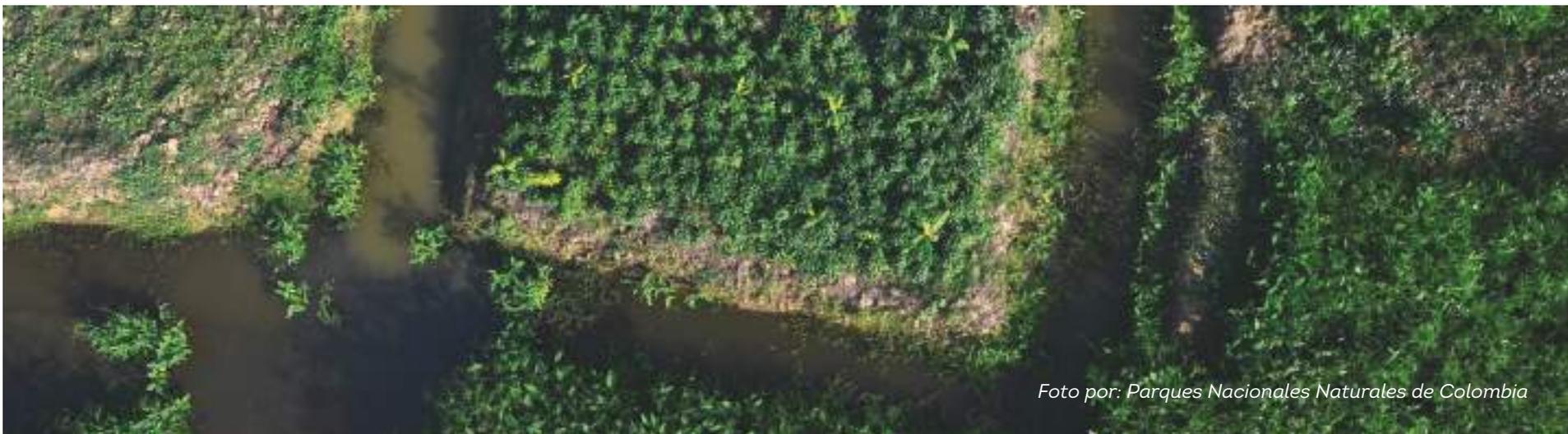


Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia



05

Gobernanza y participación ciudadana.



Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

5.1 La participación y gobernanza en la planeación y el manejo de las áreas protegidas administradas - Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Camilo Erazo Obando - Parques Nacionales Naturales de Colombia

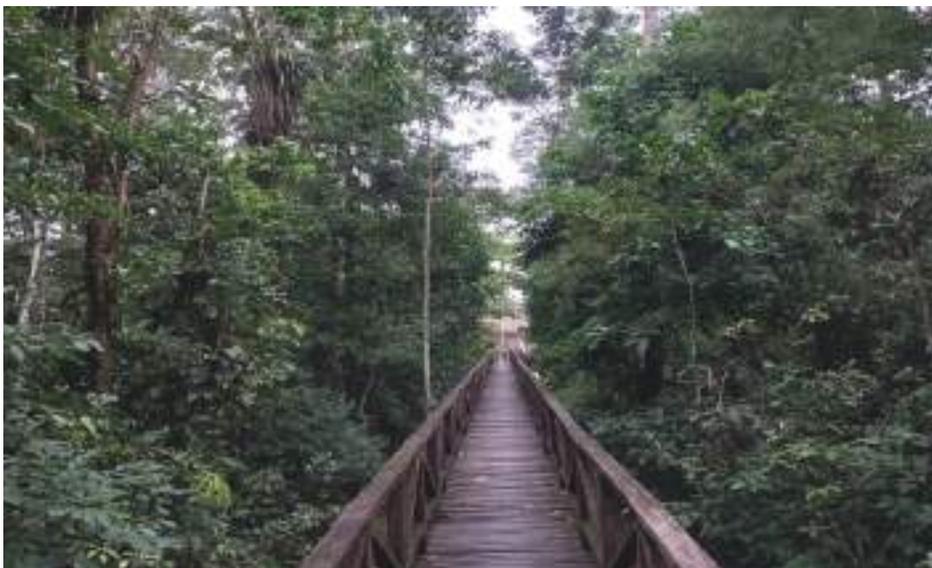


Foto: Sendero centro de visitantes PNN Amacayacu. 2022

Enfoques para la construcción de la gobernanza

En el caso Colombiano la Gobernanza y la participación en el manejo de las áreas protegidas, constituyen un enfoque que permite orientar la construcción y puesta en marcha de Arreglos para la Gobernanza de los que orienta la política de participación social y la política del sistema nacional de áreas protegidas(CONPES 4050 SINAP) con un contexto particular dado el marco de derechos, la constitución de 1991 y los avances en la jurisprudencia y aplicación del bloque de constitucionalidad que aportan los acuerdos y convenios internacionales. Arreglos que resultan más apropiados a las realidades sociales, culturales y ambientales en las que están inmersas las áreas protegidas administradas por Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Igualmente se encamina a la contribución al logro de acuerdos sociales entre las poblaciones locales, étnicas y de los actores sociales para la conservación, así mismo para el fortalecimiento de la coordinación de la función pública de la conservación. Marco constitucional y de política pública que determinan la necesidad de avanzar en la construcción de condiciones para la gobernanza conjunta en las áreas protegidas.

La bioculturalidad en la gestión de las AP:



Imagen: DNMI Cinaruco operario en recorrido por la sabana. 2018

El reto de construir un diálogo entre los diferentes intervinientes en un territorio demanda la aplicación de conceptos que permitan establecer puentes entre interpretaciones diversa de un espacio protegido, la biocultural dad más que un concepto abstracto, se constituye en un enfoque donde se conjuntan los derechos territoriales, la historia natural de un territorio y los valores culturales asociados al uso y manejo de la biodiversidad.



Imagen: Planta Sagrada del yagé- SFF Orito Ingi ande

En este sentido la aplicación del enfoque de bioculturalidad ha permitido:

- Contribuir a la pervivencia cultural
- Aportar a la valoración y protección del conocimiento (diferentes sistemas de conocimiento)
- Los derechos sobre la bioculturalidad “no son simplemente reclamaciones de propiedades”, “los derechos bioculturales son los derechos colectivos de comunidades que llevan a cabo roles de administración tradicional de sus territorios” derivados de su ley de origen, ley mayor o ley propia.

Algunos principios aplicables a la bioculturalidad



Imagen: Equipo de parques nacionales y cabildo indígena PNN SNSM

En este dialogo es necesario que se lleven en todo el proceso principios orientadores que permita ejercer de una manera coherente, las discusiones que permitan tramitar las diferencias, conflictos e incluso contradicciones que pudieran presentarse; sin embargo, igualmente aprovechar las oportunidades que resultan de la afinidad, intereses comunes y apuestas

conjuntas entre actores que tiene una naturaleza diferente pero que concurren en un mismo territorio.

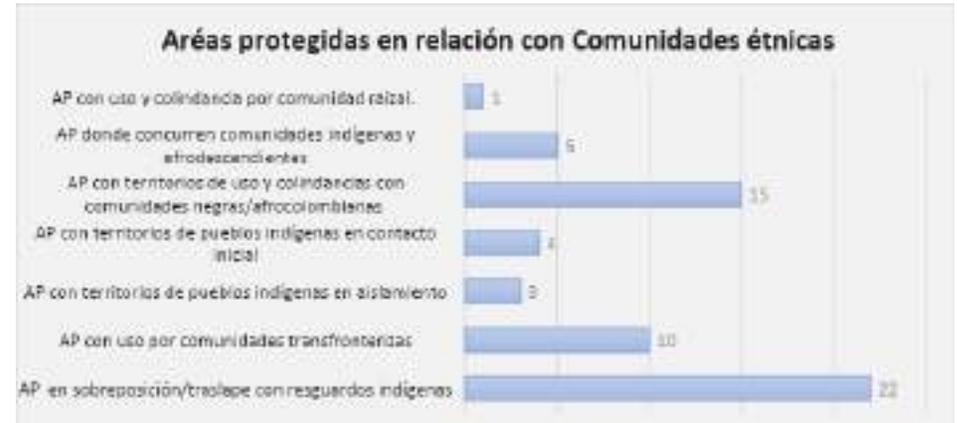
- (i) los múltiples modos de vida expresados como diversidad cultural están íntimamente vinculados con la diversidad de ecosistemas y territorios.
- (ii) la riqueza expresada en la diversidad de culturas, prácticas, creencias y lenguajes es el producto de la interrelación coevolutiva de las comunidades humanas con sus ambientes y constituye una respuesta adaptativa a cambios ambientales.
- (iii) las relaciones de las diferentes culturas ancestrales con plantas, animales, microorganismos y el ambiente contribuyen activamente a la biodiversidad;
- (iv) los significados espirituales y culturales de los pueblos indígenas y de las comunidades locales sobre la naturaleza forman parte integral de la diversidad biocultural.
- (v) la conservación de la diversidad cultural conduce a la conservación de la diversidad biológica, por lo que el diseño de política, legislación y jurisprudencia debe enfocarse por la conservación de la bioculturalidad”.

Normatividad aplicable

Aunque existen un amplio marco normativo aplicables y en desarrollo, resulta fundamental observar dichas normas desde una mirada de pluralismo jurídico (la coexistencia de diferentes fuentes del derecho incluyendo el derecho consuetudinario de los pueblos o grupos étnicos), las normas nacionales, los actos administrativos y directrices, así como las normas internacionales acogidas por acuerdos, tratados o convenios y las normas blandas emitidas por organismos internacionales y alas cuales se acoge la nación colombiana.

- Convenio 169 de la OIT
- Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)
- Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016)
- Convención de la Unesco para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003)
- Jurisdicción Especial indígena
- Ley 21 de 1991
- 65 Ley 99 de 1993
- Ley 99 de 1993
- 17 Ley 1454 de 2011
- Ley 1551 de 2012
- Decreto 1953 de 2014

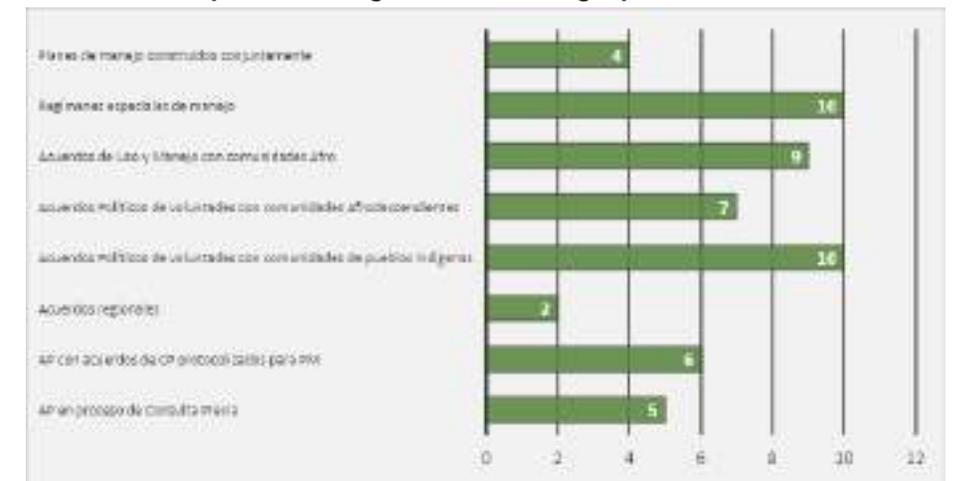
Construcción conjunta a partir de intereses y con participación activa de las comunidades



Datos: Equipo de gobernanza GPM parques nacionales 2022

Parques nacionales naturales tiene como eje de sus funciones e intervenciones la protección y ejercicio de los derechos territoriales de los grupos étnicos, quienes son los principales aliados en la conservación y protección de las áreas protegidas. Una de las características más relevantes de varias de las áreas protegidas es la coexistencia y colindancia con territorios étnicos, que han sido víctimas de despojo, abandono y confinamiento, afectando por partida doble las AP y los territorios étnicos.

Avances en los procesos de gobernanza con grupos étnicos



Datos: Equipo de gobernanza GPM parques nacionales 2022

En ese ejercicio de la protección y reconocimiento de los derechos territoriales hemos avanzado en los siguientes aspectos:

Desde la entidad se ha ofrecido la información disponible, aportado las pruebas necesarias sobre los aspectos ambientales y sobre posición de territorios étnicos con áreas protegidas, restricciones y recomendaciones sobre usos y territorialidades presentes en los contextos donde se presenta la jurisdicción de PNNC desde la mirada de los usos y prácticas tradicionales de los grupos étnicos.

- Se ha brindado el apoyo técnico y el acompañamiento a pueblos y comunidades, para hacer efectivos sus derechos territoriales y étnicos, apoyando la gestión ante las entidades competentes u ofreciendo asesoría técnica desde las funciones y competencias de la entidad cuando han sido víctimas de despojo, abandono y confinamiento.
- Se ha incorporado en los instrumentos de planeación las necesidades de restitución de derechos territoriales de pueblos y comunidades, con el objeto de aportar al saneamiento del territorio, la restitución de derechos territoriales, identificación de sitios sagrados afectados por el conflicto y la solución de conflictos socio ambientales.
- Se han generado acuerdos de usos, desarrollado REM concertados con los diferentes grupos étnicos, con el objeto de armonizar usos, prácticas tradicionales y territorialidades a la planeación y manejo de las AP bajo los enfoques de derechos, gobierno propio y reconocimiento, dando cuenta de aquellos que son víctimas del conflicto armado.
- Se ha dispuesto en todas las áreas de la entidad de las acciones necesarias para el cumplimiento de las ordenes de las sentencias, medidas cautelares y otras decisiones judiciales que amparan los derechos de grupos étnicos, en especial aquellos referidos a la restitución de derechos territoriales de los grupos étnicos.
- A través del trabajo articulado con instituciones y cooperantes se aporta al saneamiento de territorios de grupos étnicos víctimas de despojo y abandono, la restitución de derechos territoriales contribuye a mejores condiciones para la gobernanza y redundan en la protección y conservación de los ecosistemas.

A 2022, igualmente se han construido y concertado 1703 acuerdos con pobladores campesinos de las áreas protegidas, en 24 áreas donde se

presentan diversas situaciones de conflicto por uso, ocupación y tenencia, o donde se han construido acuerdos desde la vengida de las áreas protegidas, con el objeto de promover la conservación, el cuidado de las conectividades, las aguas o el establecimiento de sistemas sostenibles para la conservación y la restauración ecológica participativa.

Referencias

Lineamientos institucionales para la planeación y manejo en áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales relacionadas con territorios colectivos de grupos étnicos. Parques Nacionales naturales de Colombia. 2016.

Informe de gestión SGMAP GPM. equipo de gobernanza. Parques Nacionales naturales de Colombia. 2022. Informe de avance de modelos de coordinación y procesos de consulta previa y Reportes de PND. Equipo Gobernanza - Parques Nacionales naturales de Colombia. 2022.

Plan De Manejo De Los Parques Nacionales Naturales Sierra Nevada De Santa Marta Y Tayrona - Hacia Una Política Pública Ambiental Del Territorio Ancestral De La Línea Negra De Los Pueblos Iku, Kággaba, Wiwa Y Kankuamo De La Sierra Nevada De Santa Marta En La Construcción Conjunta Con Parques Nacionales Naturales JWISINKA JWISINTAMA - MAMA SUSHI - SHE MAMASHIGA. Consejo Territorial De Cabildos Indígenas De La Sierra Nevada De Santa Marta Parques Nacionales Naturales De Colombia Dirección Territorial Caribe 2020

GUIA METODOLÓGICA Para la planeación y el manejo de las áreas protegidas administradas por Parques Nacionales Naturales de Colombia. Parques Nacionales naturales de Colombia. 2022.



Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

5.2 Pensar lo regional una necesidad impostergable para el desarrollo: una mirada a la actualidad de los esquemas asociativos territoriales en Colombia.

César Mauricio Salcedo Colorado¹ - Agencia Nacional de Seguridad Vial

“Cualquier poder si no se basa en la unión, es débil”. Jean de la Fontaine

Hablar de asociatividad territorial en los últimos años en Colombia ha sido un tema recurrente, no solo desde la intención de gestionar el desarrollo, sino desde la oposición a que esta sea una figura idónea para cumplir propósitos de la gestión territorial. El desarrollo normativo de la asociatividad territorial tiene por lo menos más de cuatro décadas, al menos como lo conocemos hoy, la aparición de la ley 1° de 1975 se configura en el manifiesto primigenio, en términos de lo que es la asociatividad frente a su funcionalidad, la naturaleza de su competencia y los aspectos de su conformación, esto normativamente no ha cambiado mucho, con posterioridad decretos y leyes en el ámbito nacional abordarían el hecho asociativo, siempre como una potencialidad. Sería la LOOT la que fijaría las tipologías asociativas, no obstante el espectro de la asociatividad no se agota en la clasificación tipológica de la LOOT que aborda en exclusiva los esquemas asociativos, dejando de lado una categoría mucho más amplia y que cobija el hecho territorial, me refiero a los procesos de integración territorial conocidos como las figuras asociativas, espectro en el que se suman a los esquemas asociativos territoriales cualquier forma administrativa que en pos de la búsqueda del desarrollo, integre territorios, voluntades e institucionalidades, sin importar su naturaleza, allí aparecen las Agencias de desarrollo local- ADEL, los convenios interadministrativos,

los PDET y cuanto intento por “aunar esfuerzos para el desarrollo” surja a nivel territorial.

La aparición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial- LOOT 1454 de 2011, en muchos casos ha causado polémica, por considerarla por algunos como una ley no de ordenamiento territorial sino como una ley de asociatividad; realmente crítica reduccionista, la LOOT realmente es una ley del ordenamiento territorial en su manifestación administrativa, necesaria para la generación del desarrollo, y que comprende que es necesario incorporar al tema del ordenamiento ese correlato administrativo que da sentido a la necesidad de lecturas más allá de los modelos espaciales, que sin dejar de ser necesarios y fundamentales; se tornan robustos cuando se comprenden en ambas visiones.

Ahora bien, el desarrollo normativo de la asociatividad si bien abigarrado, ha sido insuficiente para lograr el propósito asociativo y más aún para materializar la tarea concreta de la asociatividad. Es una paradoja, todos sabemos que la herramienta asociativa puede ser efectiva en la gestión territorial, pero su configuración y creación es lo suficientemente difusa como para que quien se empeña en su conformación no la asuma con temor a la incertidumbre y no se enfrente a obstáculos de poca monta.

Veamos; si aceptamos que la asociatividad territorial es el correlato administrativo del Ordenamiento Territorial, aceptaremos a su vez que no

1. Filósofo de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en análisis de política pública de la misma Universidad, con más de 15 años de experiencia en el diseño e implementación de políticas públicas en temas de desarrollo territorial y políticas públicas poblacionales. Ha trabajado en entidades del orden nacional como la “Agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional- Acción Social” en el DNP, la Agencia Nacional para la Superación de la pobreza extrema ANSPE, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Agencia Nacional para la Seguridad Vial. Ha sido consultor y experto de entidades de cooperación internacional como UNODC Colombia, FAO, GIZ y USAID. Su trabajo se ha centrado particularmente en temas relacionados con el diseño y planificación y la gestión del cambio de políticas públicas para el desarrollo. De igual manera ha sido profesor invitado en varias universidades del país

referimos en ese caso a una discusión de igual categoría, es decir la discusión por el desarrollo y en el trasfondo; la discusión en torno al poder.

Y efectivamente la asociatividad requiere la planificación a largo plazo, los acuerdos y voluntades, la sesión de competencias y en algunos momentos, aunque traslapada, sin que eso sea malo per se, la idea de la subordinación en pro del bien común. No cabe duda que asociarse en cualquier dinámica humana y social implica la renuncia y la sesión por la maximización de los atributos de cada una de las partes, que integradas se espera se fortalezcan y se hagan más competitivos.

La pregunta que se quiere abordar aquí se refiere concretamente a la posibilidad del éxito de la asociatividad en el contexto colombiano. Si bien la asociatividad en Colombia goza de una importante tradición en el tiempo, su impacto no ha sido medido reiteradamente; existen casos aislados de análisis del fenómeno y abordajes dispersos sobre sus efectos, tal vez la figura asociativa que ha recibido mayor atención ha sido la de área metropolitana. En este sentido, quizá; el intento más integral y que trató de abordar el espectro de los esquemas de la LOOT se dio hacia 2018, cuando el DNP realizó un proceso de evaluación institucional y de resultados: (https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_esquemas_asociativos_documento.pdf), que posteriormente haría parte de los insumos que servirían para iniciar el proceso de ajuste actual sobre la forma como vienen funcionando los Esquema asociativos territoriales. Este proceso de evaluación permitió acercarse a algunas de las dimensiones que se deben abordar en el camino de la constitución de los esquemas asociativos territoriales, así como algunos elementos en torno a su desarrollo institucional. Por no ser el objeto de este escrito no nos detendremos aquí a realizar un análisis de la evaluación realizada por el DNP, pero los invitamos a su revisión para quienes quieran ahondar en el tema.

Uno podría encontrar 3 esferas generales de la asociatividad para poder abordar el fenómeno; una del orden de su conformación, otra en el orden de su funcionalidad y otra en el orden de sus impactos; estas deben ser entendidas en su integralidad y en su correlación, estas esferas hacen parte de un sistema que permite su funcionamiento exitoso y que a su vez exige su constante actualización.

En términos de la conformación de los esquemas asociativos el decreto 1033 DE 2021 "Por el cual se adiciona el Título 5 denominado "Esquemas Asociativos Territoriales" a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Interior, con el fin de reglamentar el funcionamiento de los Esquemas Asociativos Territoriales - EAT" estableció un marco robusto que hace que la conformación de estas herramientas de gestión se detenga en ejercicios de planificación mucho más reflexivos y que encuadren su funcionalidad de manera más clara, de igual manera traza la necesidad de realizar un ejercicio que se plasme en planes regionales de tipo estratégico y que estos revisen su vigencia. La aparición de una propuesta de registro a través del Ministerio del Interior y del, DNP como garante de la calidad de los procesos de planificación al interior del EAT se espera que permita abordar evaluaciones y procesos de seguimiento mucho más rigurosos a futuro. En este sentido de la conformación existe un oren de lo administrativo que en términos de quienes gestan estos procesos es bastante opaco, debido al desconocimiento y a los baches normativos que presumen desfavorabilidad en la creación de estas entidades ya que, si bien su naturaleza es claramente pública, se deriva de una delegación de entidades territoriales que por momentos resulta extraña a quienes son los encargados de su reconocimiento a la vida jurídica.

Pero en este tránsito de conformación existe un asunto de mayor envergadura; el que tiene relación con la legitimidad del proceso, si bien estamos ante una forma institucional que presupone necesariamente la voluntad política de los gobernantes y de los concejos o asambleas y en el caso de las RAP del Congreso; la realidad es que su real arraigo se encuentra en la capacidad que tienen estas estructuras de captar y situarse en el sentir ciudadano. Con frecuencia los ejercicios de participación necesarios para la conformación de estos esquemas son débiles y en muchos casos carecen de una masa crítica, ello deriva en una legitimidad defectuosa o en la exclusión de temas trascendentales al momento de hablar de desarrollo regional. No obstante, ese ejercicio de planeación colectiva no puede ser un ejercicio desordenado, debe partir de un proceso de formación de liderazgos ciudadanos que a la postre serán garantía de sostenibilidad política del proceso, dado que los mandatarios locales tienen mandatos temporales y que la comprensión política debe salirse de la concepción inmediatista para convertirse en una mirada prospectiva de largo aliento que genere reales cambios y compromisos. No se puede pensar en un proceso asociativo territorial sin la gente, pero también la gente debe superar prácticas tradicionales de negociación como el regateo para incursionar en opciones mucho más cooperativistas e incluyentes. No es suficiente reconocerse como parte de una cultura, raza o un conglomerado social, si se olvida que la generación de desarrollo está también basada en la posibilidad de convivir con el diferente y lograr acercarlo desde una visión integradora. A



Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

la base de esta discusión está el deseo de generar modelos de gobernanza diferenciados y pertinentes, asunto de alta complejidad y de necesaria reflexión y acción.

En términos de funcionalidad de los esquemas, entendida esta como la capacidad y posibilidad de plantear soluciones y asumir competencias, que tiene que tener una entidad como los EAT para ocupar un lugar en la abigarrada necesidad de gestión, el tema es problemático. Una parte de los esquemas asociativos fueron creados para superar “escollos” en la contratación, con un débil andamiaje en la planificación y como una respuesta a complejidades del sistema de contratación estatal; nada más equivocado y que le ha costado mucho al prestigio de este tipo de entidades. Por otra parte, existen posturas ortodoxas en la conformación de los EAT que han querido generar lógicas desde el punto de vista de lo que se denomina la funcionalidad territorial, ese análisis muchas veces frío de números y lecturas espaciales únicas que recetan la necesidad de generar figuras que empaten con modelos que muchas veces son reflejo de un ejercicio de alto valor conceptual y técnico, pero con muy poco asidero en categorías políticas, culturales y sociales que deben ponderarse en alto valor al momento de pensar estos proceso de integración.

La realidad funcional desde el punto de vista del modelo de desarrollo es importante, pero no puede ser hegemónica, a la larga estamos hablando de la integración de algo que se siente separado; disperso, pero quienes sienten ese proceso atomizado son personas inmersas en realidades fácticas, que, si vienen acompañadas de modelos y lecturas conceptuales, tendrán mayores argumentos para provocar acciones de integración. El trasfondo argumentativo de quienes superponen lecturas hegemónicas en muchos casos pueden estar acompañados por la necesidad de imponer miradas técnicas a ultranza y definir el asunto político como parte de lógicas no deseadas, lógicas de lo que denominan politiqueras, sin lugar a dudas esto hace parte de una matriz de riesgos a estos procesos integradores, pero reducir el problema y excluir la mirada política necesaria no es conveniente, por el contrario impone un reto de emparejar ambas miradas y de establecer necesidades a partir de la lógica de la posibilidad; la política pública incluye a los políticos como proponentes de solución, bajo los esquemas de la gestión pública y como parte trascendental de un sistema de tomadores de decisión , lo que debemos atender es la regulación del interés individual o la pasión exclusiva que pueden interferir en los procesos con ánimos de mecánicas políticas basadas en intereses particulares y poco complementarias y excluyentes.

En términos de impactos que es la tercera de las esferas de análisis aquí propuestas, el asunto aún es muy incipiente y está aparejado con las dos

anteriores, en la medida en que si la forma como se crean; como su aún borrosa funcionalidad, no son claramente determinadas; hablar de impactos no es claramente posible. El sistema de planificación del desarrollo en Colombia aun, a pesar de los desarrollos normativos de los EAT, parte de lógicas territoriales exclusivas restringidas a lo municipal y a lo departamental, los EAT son una herramienta, que para que produzca resultados requiere la implementación de medidas de largo plazo y de una maduración institucional semejante. Hoy los arreglos institucionales y normativos, municipalizados y departamentales se convierten en un obstáculo importante para el ejercicio asociativo. El acceso a los mecanismos de repartición de recursos, no facilitan la intervención de los esquemas; así mismo su papel en las instancias de decisión como las de regalías y en general al sistema presupuestario y de proyectos; es aún limitada. Se requiere que tanto el sistema de planeación como los procesos de planificación, de presupuesto y en general de las dinámicas de la financiación pública, reconozcan formalicen y determinen procedimentalmente reglas de intervención y de medición que promuevan y estimulen la asociatividad, pero sobre todo que rompan con la férula que les impide implementarse como la figura operativa eficiente para la gestión de recursos que muchos consideran idónea. Ello necesariamente requería del primer paso y ese se dio en lo previsto en el decreto 1033 de 2021: la formalización y reglamentación de la actividad, ahora se requiere del reconocimiento para la gestión, tanto en términos de la mecánica como esta funciona, como en las lógicas de acceso a los recursos propios de la presentación de proyectos, competencias delegables y necesariamente la creación de unidades de gestión que le permitan gestionar el desarrollo.

En este último aspecto existe una importante influencia por pensar que la creación de un esquema asociativo genera la creación de una carga burocrática insoportable, que políticamente está muy mal vista y que financieramente los hace indeseables, pero la realidad también debe llevar a comprender que si queremos que estas figuras surtan efectos positivos, requieren de una operatividad que necesariamente reclama cargas de personas que los muevan, de lo contrario seguirán funcionando a media marcha con operadores prestados y que emplean tiempos parciales que pueden interferir negativamente en su impacto y que en últimas son generadores de desprestigio a cerca de su efectividad.

El camino está abierto, recorrerlo es el reto, no solo las condiciones hacen parte de ese camino, también las necesidades; la mirada regional es una realidad que anda más rápidamente desde lo fáctico que desde la respuesta institucional

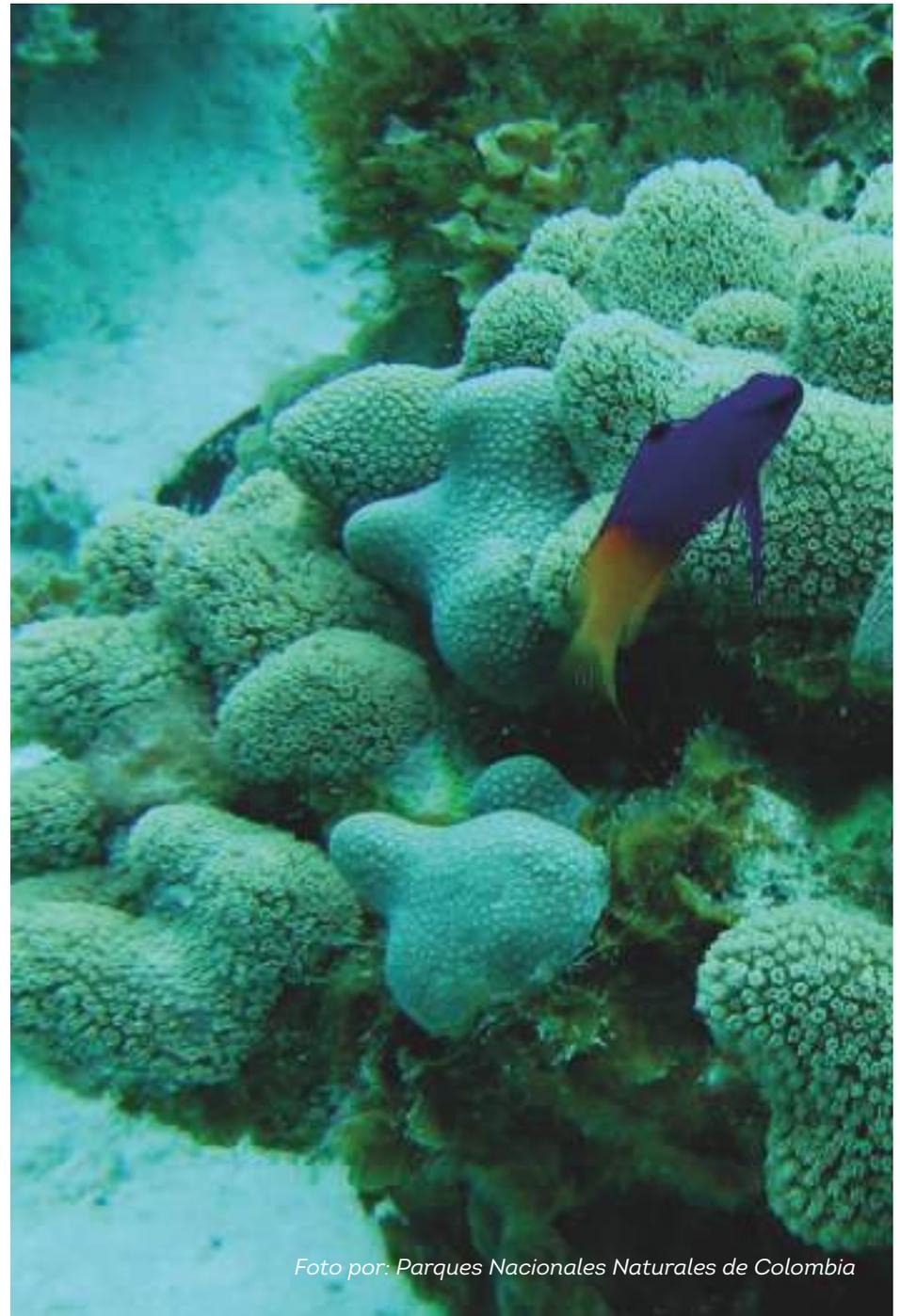


Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

5.3 Participación ciudadana y liderazgos colaborativos, los agentes en el espacio social

Alicia Williner

Asistente de Investigación Senior ILPES / CEPAL, Naciones Unidas

1. Agentes en el territorio

Pensar en cómo fortalecer liderazgos colaborativos en un campo social, supone entender que esas reflexiones no pueden realizarse en abstracto, sino que deberían generarse a partir de una identificación explícita del tiempo y el espacio en que esos liderazgos pretenden potenciarse.

El espacio es un conjunto de formas representativas de una estructura de relaciones sociales que se manifiestan a través de procesos y funciones, y son testimonio de una historia escrita en el pasado y en el presente (Santos, 1978).

Esa definición otorgada por el geógrafo brasileño Milton Santos, nos indica que, junto a la geografía del espacio, se encuentra la historia, el “ser y hacer” de los sujetos en un pasado, en un presente y en un futuro. Esto indica que el espacio no es un producto terminado, ni fijo, ni congelado para siempre.

Tiene un elemento fijo, la tierra, pero se construye además con otras formas materiales (infraestructura) e inmateriales (cultura) que son producto de la intervención humana.

Esa forma de imbricación entre el tiempo (la historia) y el espacio, nos lleva a entender que el sujeto-agente, protagonista de ese espacio-tiempo, forma parte de él a la vez que contribuye a su construcción.

Los sujetos-agentes se apropian del espacio y con ello hacen historia, básicamente a través de dos formas:

Una apropiación de carácter instrumental-funcional, donde los sujetos se vinculan de forma utilitaria al medio en el que viven, produciendo, extrayendo

e intercambiando recursos para su supervivencia.

Una apropiación de carácter simbólico-expresivo, a través de la cual los sujetos fortalecen su identidad, desarrollan patrones culturales y generan lazos de afecto con su comunidad.

Esta doble apropiación hace que cada sujeto adquiera posiciones dentro del espacio social en el que desarrolla su vida, a partir de la posesión de los capitales que posea: capitales culturales, económicos, sociales, políticos, religiosos, entre otros.

La cantidad de cada capital y el tipo de capital (estructura) que posea ese sujeto, determinará la posición que ocupe dentro del espacio social.

Un sujeto que concentre capital económico, político y cultural indudablemente ostentará una posición de poder mayor que aquél sujeto que solo cuente con capital político, aunque no económico y cultural, y así con todos los tipos de capitales que en manos de un sujeto determinan su posición de dominante o dominado.

Las posiciones de dominación al interior de un espacio social adoptan lo que se conoce como posturas hegemónicas. Las hegemónicas forman un bloque histórico, con capacidad política para luchar, trazar proyectos e imponer a otros sus propias visiones. (Brandão, 2012, pág.44).

Lo que no se puede desconocer es que, en todo espacio social conviven posiciones hegemónicas y también contrahegemónicas, prácticas que van a intentar desarticular el orden existente para instaurar otra forma de hegemonía.

2. La interacción de los agentes en el espacio social.

Para entender las dinámicas relacionales que se dan entre los agentes en el espacio social, es necesario comprender las lógicas con que cada uno de ellos operan en el campo de actuación.

Estamos reflexionando en torno al tema de qué liderazgos públicos colaborativos se necesitan hoy para enfrentar problemas públicos y para ello es preciso revisar el mapa de agentes que se dibuja en cada uno de esos problemas públicos.

De esa forma, si nos centramos en la función pública gubernamental que ejercen los agentes desde el aparato del Estado, podemos identificar 4 anillos de interacción posibles, que es necesario describir.



Un primer anillo corresponde a la esfera en la que actúa el agente, esto es, la institución gubernamental en la cual se desempeña, puede ser un órgano del Poder ejecutivo, del Poder judicial o del Poder legislativo. En esas esferas se identifican tres lógicas diferentes que deben convivir para resolver problemas públicos, los agentes políticos, los agentes técnicos y los agentes pertenecientes a la burocracia estatal.

“Debe recordarse que tanto las estructuras políticas como la burocracia pública son factores instalados y previos a cualquier innovación, ...son los técnicos innovadores los que deben buscar cómo hacerse útiles y necesarios al político y a la burocracia...” (Matus, 1972, pág. 39)

Estos tres agentes protagonistas conviven en un mismo espacio social, pero cada uno de ellos, se diferencia del otro por contar con actitudes, esferas e instrumentos de acción y racionalidades diferentes.

En la tabla que se presenta a continuación, se describen las diferencias que se manifiestan en cada uno de los agentes de este primer anillo.

Cuadro 1 Caracterizaciones del político, los técnicos y la burocracia

	Político	Grupos Técnicos	Burocracia
Su conducta para la permanencia o estabilidad	Depende de su propio comportamiento ante los grupos sociales que representa	La eficacia técnica y su flexibilidad en la acción frente al político y la burocracia	La protección legal
Su esfera de acción	La sociedad como un todo	Dar racionalidad formal al proceso de decisiones sociales	La acción parcial
Sus valores	Una verdad pragmática	Una verdad científica	Su seguridad y estabilidad
Su criterio de eficacia	El poder	La alternativa más económica	El cumplimiento de las normas
Su instrumento de acción	La decisión política	La argumentación técnica	La tramitación administrativa
Tipo de racionalidad	Racionalidad material	Racionalidad formal	Racionalidad de los procesos

Fuente: Carlos Matus, Estrategia y plan (1972), p.46.

Un Segundo anillo de interacción entre agentes es aquél que está conformado por este primer anillo, y a ello se le suman otros agentes, como por ejemplo Universidades, partidos políticos, las empresas privadas, ONGs, sindicatos, Estado nacional, Estados subnacionales, municipalidades, entre otros. Esos agentes son parte involucrada en la existencia de un problema público, como posibles afectados, administradores, diseñadores de políticas, o fuentes de financiamiento. También en este anillo, y aún más que en el primero, entran en tensión las distintas lógicas, provenientes del sector privado, de la sociedad civil y desde el Estado. Los estilos de gestión, los liderazgos ejercidos, los objetivos, los tiempos en la toma de decisiones y el mismo proceso de la toma de decisiones se diferencian mucho entre los tres sectores.

En la resolución de problemas, al convivir lógicas diferentes, se tensionan las relaciones entre los distintos agentes, pero si esas tensiones se canalizan y gestionan pueden enriquecer las miradas en torno a cómo solucionar problemas públicos.

Un tercer anillo es el integrado por agentes pertenecientes a estados transfronterizos, y a sistemas de integración regional.

Los espacios territoriales fronterizos en todos los países de la región suelen con frecuencia no sentirse reconocidos por el gobierno central, y construyen relaciones sociales y económicas con otros estados que no pertenecen al mismo país. Esta es una situación que debe considerarse al momento de pensar la construcción de mapas de actores y la identificación de posibles liderazgos colaborativos, porque esas relaciones no pueden negarse, pero debe considerarse con atención la situación en la cual, pueden compartir lo cotidiano pero los marcos institucionales y normativos de cada una de las partes no pueden compartirse, ¿entonces qué hacer frente a esta situación?

Respecto a los sistemas de integración regional en América Latina y Caribe, no destacan hoy por sus resultados, eso no quita que algunos países de la región están retomando la idea muchas veces considerada a lo largo de nuestra historia, de la necesidad de unir bajo un objetivo común a esta parte del mundo. Y ahí también se puede estar en presencia de posibles liderazgos colaborativos a nivel gubernamental.

Finalmente, un cuarto anillo es representado por las agendas globales. Actualmente se destacan al menos 6 agendas globales que son necesarias de considerar al momento de abordar problemas públicos y potenciar liderazgos públicos colaborativos.

1. Probablemente la más conocida es la Agenda 2030, una agenda global que presenta 17 ODS, 169 metas y 231 indicadores y que ofrece un marco para diseñar e implementar políticas públicas en cada uno de los Estados signatarios, para hacer de estas políticas, políticas de Estado y no solo de gobierno. <https://agenda2030lac.org/es>;
2. Otra agenda es la de los acuerdos de Beijing, por el derecho de las mujeres a una vida digna y al acceso de relaciones de Igualdad con el resto de la Sociedad. La Declaración y la Plataforma de Beijing de 1995 es una agenda con visión de futuro para el empoderamiento de las mujeres. Todavía hoy en día continúa siendo la hoja de ruta y el marco de políticas internacional más

exhaustivo para la acción, y la actual fuente de orientación e inspiración para lograr la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres y las niñas en todo el mundo- <https://www.unwomen.org/es/digitallibrary/publications/2015/01/beijing-declaration>

3. Hábitat III también es una agenda relevante, que dice relación con las condiciones de vida en nuestras ciudades. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
4. Los Acuerdos de París, es otra agenda para tener en cuenta. El Acuerdo de París es un tratado internacional sobre el cambio climático jurídicamente vinculante. Fue adoptado por 196 Partes en la COP21 en París, el 12 de diciembre de 2015 y entró en vigor el 4 de noviembre de 2016.
5. Su objetivo es limitar el calentamiento mundial a muy por debajo de 2, preferiblemente a 1,5 grados centígrados, en comparación con los niveles preindustriales. <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/el-acuerdo-de-paris>
6. El Marco de Sendai es otra agenda global, importante de considerar, dado que aborda el problema de la gestión de riesgos de desastres, un tema recurrente en nuestros territorios a partir de la aceleración de procesos generados por el cambio climático; https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf
7. La última agenda a considerar es la agenda denominada Consenso de Montevideo sobre población y Desarrollo. Contiene una serie de acuerdos para reforzar la implementación de los asuntos de población y desarrollo después de 2014, al término de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/21835-consenso-montevideo-poblacion-desarrollo>

Cada uno de estos 4 anillos son agentes (sujetos, instituciones, agendas) interactuantes frente a los problemas públicos que los países buscan resolver; sus lógicas son diversas y las tensiones que se generan al interior de estos anillos y entre ellos, lleva a la necesidad de abordar el tema de los conflictos.

Los conflictos no pueden ignorarse si se pretenden potenciar liderazgos públicos colaborativos, el conflicto es parte de las lógicas propias de las relaciones de poder.

Una tensión evidente es la que se genera entre el gobierno, cualquiera sea su nivel y la ciudadanía afectada por problemas. Al interior del gobierno se indicó anteriormente en este mismo texto, que conviven políticos, burócratas y técnicos. Las tensiones se traducen en lo siguiente: el ciudadano reclama servicios y atención y le expresa al gobierno “tu no hablas por mi” y el servidor público (burócrata y técnicos) le responde, “pero tu hablas por ti mismo, sin representar a nadie más” y el sector político agrega “yo tengo un mandato”. Si esas posiciones se mantienen es probable que el conflicto se agudice. Por eso es tan importante aprender a gestionar conflictos.

Para ello se recurre a Carlos Matus, en su libro “Teoría del juego social”, donde un primer paso, es establecer que existen (entre otros) tres tipos de conflictos que es necesario identificar en una situación de tensión social. Los conflictos de origen cognitivo, los conflictos emocionales y los conflictos de intereses.

Cada uno de ellos exige un medio, un tipo de acción y una solución diferente, y su abordaje es fundamental para seguir construyendo liderazgos públicos colaborativos.

En el cuadro siguiente se resume la taxonomía que propone Matus.

Cuadro 3 Tipos de conflictos

Tipo de conflicto	Medio	Tipo de acción	Solución
Cognitivo	Argumento	Acción concertadora	Acuerdo consensual
Emocional <ul style="list-style-type: none"> • Personal • De representación • De gestión 	Control emocional	Acción concertadora	Acuerdo consensual
Intereses	Fuerza	Acción estratégica	Negociación, imposición, enfrentamiento

Fuente: Elaboración propia. Desde Carlos Matus (2007, pág. 344) Teoría del Juego Social.

Trazado el mapa de posibles agentes, involucrados en la afectación y en la resolución de problemas públicos, es importante ir un paso más, y conocer algunos conceptos relevantes para entender el comportamiento de las redes de agentes.

Referencias

Brandão, C. (2012) *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. 2 cd. - Campinas, SP: Editora da Unicamp .
 Divay, G., Polèse, M., Wolfe, J., (2002) *Metropolitan goverance background study, what Do We Need to Know?: a Rapid Foray Into Operational Concerns : Literature Review*. Institut National de la Recherche Scientifique-Urbanisation Centre de Documentation. World Bank.
 Matus, C. (1972) *Estrategia y Plan, Serie Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social*.
 Matus, C. (2007) *Teoría del juego social*. 1st ed. Lanús: Ediciones Universidad Nacional de Lanús.
 Santos, M. (1978) *Por uma geografia nova. Da critica da geografia a una Geografia critica*. Sao Paulo. Hucitee-EDUSP.

06

Sectores Productivos Desafíos y avances an Control Cambio Climático y cumplimiento de los ODS

Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia



6.1 Reflexionemos acerca del Turismo de Naturaleza

Clara Esperanza Osorio Dussán - Parques Nacionales Naturales de Colombia

Principios de interdependencia en el turismo de naturaleza

Las actividades que realizamos diariamente, así como en los espacios de recreación y descanso, al cual el ser humano está siempre proyectando el próximo viajes y vacación, lleva consigo una maleta de otros viajeros e interactúa con nuevos, lo posiciona así en una relación de responsabilidad consigo y su entorno. Para entender esto, los aspectos que se consideran integrales en las relaciones interdependientes e intrínsecamente ligadas al turismo de naturaleza, no se pretende indicar que uno es preponderante sobre otro, pero si dependiente y necesario en la armonía de los indicadores que hacen completo a este tipo de turismo. Son entonces cuatro características claves:

- Nuestro cuerpo cuenta con aproximadamente 100 trillones de microorganismo (1,4 – 2,7 Kg.), funciona como mediador entre el ambiente que nos rodea y nuestro organismo, siendo entonces entre el 50-90% de las células de nuestro cuerpo no humanas (Rojas H., 2020). ¿Quién gobierna a quién?
- Por otra parte, la biodiversidad del país entre otras condiciones es ofrecida por el territorio nacional terrestre (55,14%) y marino (Mar Caribe con el 28,46% y Océano Pacífico con el 16,04%) (CCO, 2022), por su posición geográfica estratégica en el continente americano y las variables climáticas.
- La posición ya afamada de ser nuestro país a nivel mundial el primero en aves y orquídeas, el segundo en plantas, anfibios, mariposas y peces de agua dulce, el tercero en reptiles y palmas y el cuarto en mamíferos, hace que la naturaleza sea un atractivo de alto interés para viajeros.
- El rango altitudinal que contiene el capital natural del país se evidencia desde los 3.750 metros debajo del nivel del mar en el Océano Pacífico hasta los 5.775 msnm el Pico Bolívar de la Sierra Nevada de Santa Marta, tiene toda la diversidad de fauna y flora silvestre, paisajes propicios para la recreación y esparcimiento en escenarios con toda posibilidad de actividades; desde buceo, avistamiento de aves y otra fauna silvestre hasta la escalada de montaña en roca y nieve.

Cuál será el enfoque del Turismo de Naturaleza en Colombia

El sector turismo es una industria que se enfrenta a una discrepancia en la forma como se desarrolla y sobre la cuál es necesario establecer decisiones hacia donde se proyecta, en función de las particularidades del territorio. De un lado como ingreso y renta económica donde el activo natural turístico geoespacial,

es objeto de uso. De otro lado, con un enfoque geoespacial territorial que hace un balance ambiental y social considerando las características locales, biológicas, físicas, sociales, culturales y económicas.

De acuerdo a los lineamientos para la planificación y gestión del turismo de naturaleza en áreas protegidas de PNN (2020) las áreas protegidas bajo Cornare, Coralina, CVC y CAM han tenido 4.167.043 visitas a 112 senderos, 347 atractivos y en 109 áreas que tienen como actividad preferida la observación de aves. En cuanto a la planificación tienen 40 estudios de capacidad de carga, 12 acuerdo de uso y manejo con actividad turística. Específicamente en las áreas que administra Parques Nacionales Naturales - PNN - se cuenta con 157 senderos (79 terrestres y 55 submarinos) (ibíd.). Lo anterior evidencia el interés y posicionamiento que está en progreso frente al turismo en la naturaleza.



El reto para el país con potencial neto de turismo de naturaleza, resulta en el trabajo integrado al enfoque geoespacial territorial, para que cifras como el aporte del 19% de empleo, 52% en divisas con aporte del 3.8% al PIB, se soporte en los territorios con el valor natural y de cultura local dinamizando el beneficio a las cadenas de valor territoriales, más que una concentración en los atractivos icónicos como Cartagena de indias, Santa Marta, San Andrés y Providencia con alta densidad de turismo y los consecuentes

impactos sobre el ambiente y calidad de vida de los lugareños y últimamente el Eje Cafetero con fuerte oferta de turismo temático.

La política y legislación colombiana trazan líneas para la planeación del turismo en busca que sea sostenible y así otras políticas y determinaciones que se deben considerar.

Adicionalmente una tendencia en respuesta a las situaciones de impactos por el turismo no se limita a la sostenibilidad, se comienza a complementar con el concepto y la práctica del turismo regenerativo para observar todas las aristas de un equilibrio integral, aplicando así las leyes de la naturaleza como autorregulación, auto renovación de los sistemas con la vitalidad regenerativa también aplicable a los sistemas socioeconómicos (Fullerton, J. 2022).

Normativa para la planeación del turismo de naturaleza

Ley 300 - 1996 Ley de Turismo
Ley 1558 -2012 - Art. 12. Comités Locales de Playas
Plan Nacional de Turismo Náutico
Política Turismo Naturaleza 2012
Ley 2068 - 2020 Modificatoria de la Ley de Turismo
Política de Turismo Sostenible: Unidos por la Naturaleza
Política Nacional del océano y de los espacios Costeros
OT : Llega a Alta marea o hasta 5 km después de la mancha de manglar UAC
Ley de Distritos - Riohacha, Cartagena, Santa Marta, Barranquilla, Tumaco , Buenaventura

Recientes lecciones aprendidas

El turismo de naturaleza y la pandemia por COVID -19, demostró en territorio la necesidad de repensar y corregir, sin embargo, se perdió una oportunidad de oro para hacerlo. En PNN surgieron elementos que tenían tardanza en establecerse, algunos permanecen. (1) Para el turismo de naturaleza los territorios de forma imprescindible han de dinamizar y fortalecer la gobernanza a través de mesas técnicas locales y expertos locales. (2) Establecer procesos colaborativos con los sectores para conservación y desarrollo sostenible y regenerativo del turismo. (3) Así mismo, fomentar la capacitación para el manejo del turismo de naturaleza con cultura turística y buenas prácticas, hacer la diferencia en la guianza con la interpretación del patrimonio natural y cultural valorando los territorios su biodiversidad

y cultura. (4) Establecer alianzas para la capacitación y formalización, participando en estructuración de diseños a la medida de los territorios y las culturas.

Es así, que nuestro cuerpo con la interacción que realiza de forma permanente con el entorno en una actividad de turismo de naturaleza, se establece un dinámico intercambio de elementos que no se desligan para conformar un todo de billones de organismos, en consecuencia, la planeación de turismo de naturaleza ha de ser holístico, integral equilibrado, sostenible y regenerativo.

- Algunas lecciones**
- Mesas técnicas; PNN, alcaldías, prestadores de servicios, campesinos, grupos étnicos. = Mesa permanente de turismo
 - Trabajo colaborativo con operadores
 - La urgencia = alta inversión de insumos
 - La bioseguridad debe estar integrada a los planes de emergencia y contingencia con carácter dinámico, flexible y ajustable
 - ¿Esfuerzos locales por gestión de recursos en equipos ... realmente era tan necesarios? Hoy obsoletos
 - Capacidad de manejo vs. Capacidad de carga
 - Las áreas protegidas mejor escenario para la salud.

Referencias

Fullerton, John (2022). *Cumbre de Sostenibilidad. La regeneración, un compromiso de Colombia con el medio ambiente*. V Edición. Recuperado de < <https://youtu.be/UbFuXOwFuwI>>
CCO (Comisión Colombiana del Océano) (2022). Recuperado de < cco.gov.co/component/content/article.html?id=102:mapa>
PNN (Parques Nacionales Naturales de Colombia) (2020). *Lineamientos para la planificación y gestión del turismo de naturaleza en áreas protegidas públicas y otras estrategias de conservación in situ*.
Rojas Haroldo. (2020). *Microbiota como mediador ente alimentación y salud*. Congreso Virtual de Profesionales de la Salud. Notas personales Recuperado de < on line>

Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia



6.2 La Investigación e innovación para la transición socioecológica del desarrollo agropecuario hacia un territorio caribe resiliente

Henry Andrés Ballesteros Leal¹ - Claudia Patricia Uribe Galvis²
Corporación colombiana de investigación agropecuaria, AGROSAVIA

Resumen Ejecutivo

El propósito está orientado a fortalecer las capacidades de los estudiantes del diplomado de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Intercultural y Ambiental en el Caribe Colombiano, a través de impulsar la comprensión y articulación del territorio rural en los procesos de ordenamiento territorial, a partir de las dinámicas en ciencia, tecnología e innovación.

Para el logro de este propósito, es necesario, entender los diferentes conceptos de la ruralidad y sus enfoques como puesta en común que permita homogenizar el lenguaje. En segundo lugar, entender que la ruralidad hace parte de un contexto global y nacional, y en ese sentido se ve influenciado en los aspectos económicos, sociales, políticos, ambientales, tecnológicos entre otros.

Finalmente, entender, cómo se contribuye al desarrollo rural desde la ciencia, la tecnología y la innovación, bajo un enfoque de innovación para el desarrollo, e ilustrar con algunos ejemplos gestionados desde la política pública en la operación de este sistema.

Marco Conceptual de la Ruralidad

El concepto de la ruralidad se ha venido alimentando de diversos enfoques, en la medida que, existen diversas miradas, que lo han complementado y evaluado a través del tiempo, a partir de la dinámica en que se desenvuelven los territorios rurales. Pasar de entender el desarrollo rural, como el espacio

en el que se desarrollan acciones para “mejorar la calidad de vida de las comunidades no urbanas caracterizadas por tener una densidad demográfica baja y las actividades económicas centradas en las agrícolas y ganaderas”, a un enfoque mucho más integral, en el que además de la mitigación de la pobreza considere la sostenibilidad económica, política, social, ambiental y cultural, al igual que la necesidad de incorporar la perspectiva de igualdad de género y abrir la participación dentro de los procesos de desarrollo a diversos actores sociales.

Identificar las relaciones entre lo rural y lo urbano, como flujos recíprocos de personas, bienes, servicios, dinero y servicios ambientales que bajo ciertas condiciones, ayudados por la proximidad geográfica, conducen a la interdependencia entre lo rural y lo urbano y crean tejidos territoriales constituidos por las interacciones entre las personas y los territorios, además, estas interacciones no se dan únicamente entre pares sino que constituyen redes que varían dentro de las regiones y más allá de ellas³. También existen diversas escalas de desarrollo, como el desarrollo local y el desarrollo territorial, este último, busca enfocar en el territorio los ejes articuladores del desarrollo; es decir, intenta fortalecer las políticas centradas en los lugares superando las visiones sectoriales e intentan dar cuenta de la multidimensionalidad de los espacios rurales⁴. Estos son los elementos de lo que se considera la nueva ruralidad.

Contexto Global y Nacional

Entendiendo que existen relaciones e interdependencia no solo en el

1. Coordinador de Innovación Regional, del Centro de Investigación de Turipaná, Córdoba, de Agrosavia

2. Jefe del Departamento de Articulación Institucional de la Dirección de Planeación y Cooperación Institucional de Agrosavia

3. Julio Berdegué y Felicity Proctor (2014), (citado en Ramírez, Acosta, & Niño, 2019)

4. (Sepúlveda, S., 2001)

Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia



entorno de lo rural en sí mismo, si no que existen otra serie de factores del entorno nacional y global que inciden en esa mirada de lo rural, es necesario, conocerlos, entenderlos y comprender la influencia o impacto que puedan llegar a ejercer en un determinado territorio. Es el caso del ámbito de lo sectorial, en el que lo agropecuario tiene relevancia, por lo que se hace necesario, entender la dinámica de este sector en el entorno nacional, sus políticas, su institucionalidad y los roles que ejercen, y evaluar la injerencia en el ámbito de lo territorial, a través sus políticas públicas del financiamiento, fomento a la producción, a la comercialización, entre otras.

Algunas cifras de referencia permiten dimensionar nuestro entorno rural, como por ejemplo el uso de la tierra y su disponibilidad, la producción y los niveles de concentración, la ocupación de la población, temas de pobreza, seguridad alimentaria, deforestación, etc.; así mismo, las tendencias globales en temas económicos, sociales, ambientales son igualmente importantes para el análisis del entorno, entender como la guerra en Ucrania por ejemplo, ha tenido un impacto en la producción agrícola y la seguridad alimentaria de nuestra región es necesario no solo para conocer sus alcance, si no para buscar alternativas que permitan disminuir sus impactos.

De la misma manera, entender las tendencias sectoriales, nos permiten prepararnos para los escenarios futuros que los expertos señalan, en particular el sector agropecuario, se ve marcado principalmente por líneas como lo son la sostenibilidad, agroecología y cambio climático. La primera enmarcada en la consciencia del consumidor con el impacto ambiental y la necesidad del agricultor de realizar una producción más limpia; la segunda enfocada en garantizar la seguridad alimentaria de la población y el reconocimiento de saberes ancestrales; y el cambio climático debido al impacto que tiene en la producción y los precios de los productos agropecuarios ⁵.

Ciencia, Tecnología e Innovación

Estos escenarios plantean retos en los que la ciencia, tecnología y la innovación, deben contribuir hacia el desarrollo de territorios rurales resilientes ⁶, en un abordaje socioecosistémico, en el que se identifican los espacios rurales con fuertes interrelaciones entre los subsistemas social y natural. Se hace necesario aumentar la resiliencia de los socioecosistemas

5. (Banco Mundial, 2022)

6. Agrosavia, Tisere, 2019



Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

de los cuales somos parte integral. Para lograr este propósito, se requiere entendernos como parte de la naturaleza, crear nuevas formas de construir conocimiento, en donde se integren las ciencias y otros tipos de conocimiento, en el camino de la transdisciplinariedad. Construir un lenguaje y forma de potencializar las oportunidades y solucionar los retos de esta época entendiéndonos como parte del sistema y valorando experiencias y conocimientos locales y ancestrales.

Propiciar la innovación impulsada por las necesidades, las ambiciones, los sueños de la gente, requiere que las personas en diferentes posiciones en la sociedad, cambien la manera en que trabajan y viven aportando en el diseño y operativización de territorios funcionales, resilientes, sustentables – sostenibles, inclusivos y articulados entre ellos.

Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación en la Región Caribe Colombiana, Caso Córdoba

La ley 1876 de 2017, crea el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuario, como un subsistema del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, en dicha ley, se define su propósito, principios, gobernanza e instrumentos de planificación que lo deben orientar.

A nivel departamental, son la Mesas de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria, MCTIA las responsables de gestionar la CTeI sectorial y definir el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuario, PECTIA, así como conformar y fortalecer los Sistemas Territoriales de Innovación.

En el caso particular del departamento de Córdoba, se conformó una mesa representativa de los actores sociales del sector agropecuario, quienes con la institucionalidad sectorial en cabeza de la Secretaría de Agricultura y del acompañamiento de Agrosavia, identificaron las necesidades de investigación de los principales sectores productivos del departamento, en un esfuerzo conjunto y articulado, que ha posibilitado enfocar esfuerzos, alinear capacidades institucionales y gestionar recursos que permitan al sector agropecuario del departamento, mejora las condiciones de vida de los productores, con la contribución de universidades, centros de investigación y el sector público, privado. De la misma manera, estas dinámicas se dan de manera diferenciada en varios departamentos del país en general y de la región Caribe en particular, los cuales buscan responder a los retos antes señalados en términos de construcción conjunta y soluciones pertinentes al entorno rural, social, económico y ambiental.

6.3 Ordenación Pesquera

Juan Carlos Gutiérrez Mejía - Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca

En atención a la necesidad de contar con orientaciones para desarrollar la ordenación pesquera en el país, la AUNAP expidió la Resolución No.0586 del 2 de abril de 2019, "Por medio de la cual se establecen lineamientos de ordenación pesquera en el territorio nacional".

La Ordenación Pesquera: Es el proceso integrado de recolección de información, análisis, planificación, consulta, opción de decisiones, asignación de recursos y formulación y ejecución, así como imposición cuando sea necesario, de reglamentos o normas que rijan las actividades pesqueras para asegurar la productividad de los recursos y la consecución de otros objetivos (FAO 1999).

¿Cuándo se ordena? Cuando hay disminución en las capturas, cuando hay indicios de sobrepesca, cuando la captura dirigida a recursos compartidos con otro país y altamente migratorios, cuando hay evidencias de degradación del hábitat, cuando hay extracción de individuos que aún no alcanzan la primera reproducción, cuando se manifiestan conflictos de interés entre actores, cuando el uso indiscriminado de redes de pesca, como trasmallos y chinchorros, con poca o ninguna selectividad, afectan el recurso pesquero atrapando peces inmaduros generando daños graves al ecosistema



Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

¿Para qué se ordena? Para asegurar niveles apropiados de rendimiento sostenible ambiental, económico y social, para proteger y conservar las especies sujetas de extracción, para mejorar la flexibilidad del sector (capacidad o facilidad de adaptación del sistema pesquero a los cambios ambientales, tecnológicos, políticos, económicos y sociales). Para prevenir la excesiva inversión de recursos y propender por su distribución de acuerdo a las necesidades.

La ordenación considera, las medidas regulatorias y las no regulatorias (Según la Resolución 0586 del 02 de abril del 2019).

Medidas regulatorias: "Como la reglamentación de las características de los artes, aparejos y métodos de pesca, el establecimiento de vedas, de tallas mínimas de captura, cuotas de captura, limitación al acceso, establecimiento de zonas de reserva, limitación al comercio, entre otras; lo que constituye la normatividad en pesca".

Medidas no regulatorias: "Alternativas de producción, acuicultura, recuperación del hábitat, crédito, planes, programas y proyectos de fomento, entre otros, de igual manera se debe formular los mecanismos de seguimiento a las medidas establecidas, como acuerdos, planes y actividades de ordenación".

¿Con quién se ordena?

Se ordena con las comunidades, las autoridades locales, con las autoridades ambientales, con los entes de control, con el sector comercio, con la autoridad pesquera y con las ONG's.

Para los procesos de ordenación pesquera se consideran las fases de diagnóstico, formulación e implementación.

En la fase de Diagnóstico se describe la dinámica pesquera, caracterizando el componente biológico pesquero y socioeconómico de la actividad, así como, las características productivas y ambientales del área o recursos sujetos al proceso de ordenación pesquera.

La fase de formulación se basa en el establecimiento de medidas que tiendan a la ordenación de la actividad pesquera, estas medidas son adoptadas por la autoridad pesquera a través de un acto administrativo.

Se realiza el seguimiento a las medidas establecidas y el cumplimiento de estas, con base a los resultados obtenidos de las acciones de monitoreo e investigación; también se hace seguimiento al desarrollo de Los demás componentes no reglamentarios establecidos en la etapa de formulación. “... la ordenación pesquera es una disciplina compleja y en evolución, y todavía se está aprendiendo mucho sobre lo que implica...” (FAO 2005)

Dificultades a superaren los procesos de Ordenación pesquera: La desconfianza, baja comunicación, la inestabilidad y debilidad institucional, la multiplicidad de actores que intervienen en el sector pesquero, la ausencia de un marco normativo, las expectativas de resultados a corto plazo, el bajo nivel organizacional de las comunidades, entre otras dificultades.

Los objetivos de la ordenación pesquera deberán estar encaminado a garantizar la sostenibilidad del recurso pesquero, la soberanía alimentaria y propender que la pesca sea una fuente de ingresos.

Nota adicional: Los Planes de Ordenamiento Territorial POT, actúan sobre el territorio y las acciones que en él se realizan, Por ejemplo, las UAC (Unidad Ambiental Costera) o los Planes de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica -POMCA. Los Planes de Ordenación Pesquera, Actúan sobre las actividades pesqueras que se realizan en un territorio y no prioriza la dimensión de área, lo cual no significa que pueda delimitar un área para realizar las actividades relacionadas con la pesca.

Ordenación pesquera en el Alta Guajira.

Mediante el acto administrativo Resolución número 1761 de 09 de agosto de 2022 “Por la cual se establece el Área de Reserva para la Pesca Artesanal “Alojaa Anamiaa”, en la parte alta del departamento de La Guajira” se formaliza por parte de la AUNAP, la Ordenación pesquera en la Alta Guajira. La actividad pesquera en el Departamento de La Guajira evidencia diversas problemáticas, así como la disminución del recurso pesquero que por tradición ha aportado a la seguridad alimentaria y economía de sus habitantes, especialmente a las comunidades Wayuu.

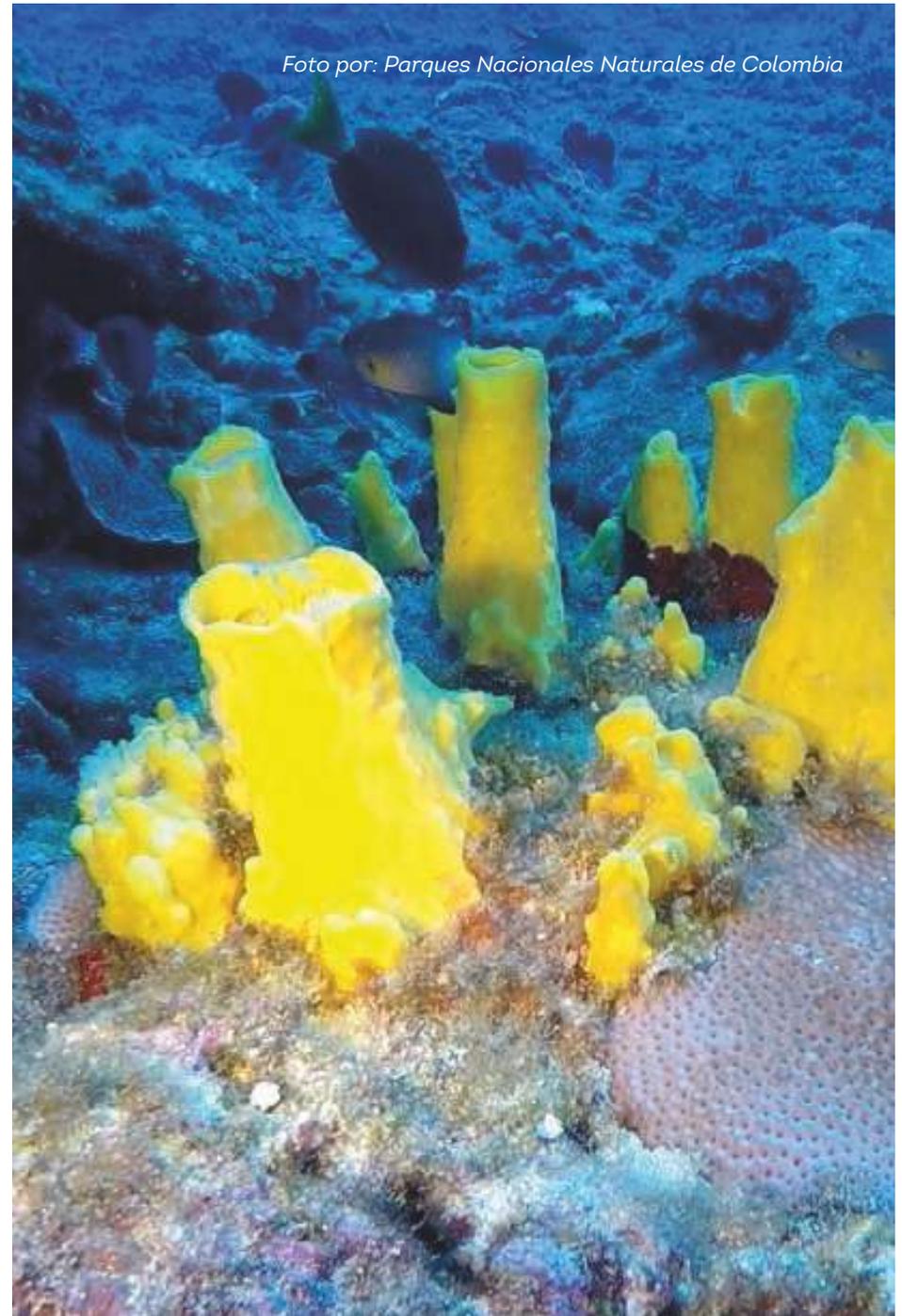


Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

En atención a las problemáticas antes mencionadas, y con el propósito de articular e integrar a los actores que tienen injerencia con la actividad pesquera artesanal, se iniciaron ciclos de diálogo y construcción participativa que propendan por la ordenación de la actividad pesquera artesanal local.

En el marco del proyecto Manejo Integrado Marino Costero – MIMAC implementado por la Agencia de Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ, en asociación con entidades colombianas, entre ellas la AUNAP y la Alcaldía de Uribia, se realizaron durante el 2021 diversos ciclos de diálogo con las comunidades de pescadores Wayuu de la Alta Guajira ubicadas en las bahías Portete, Honda, Hondita y zona adyacente; a fin de conocer las problemáticas actuales relacionadas con la actividad pesquera, discutir posibles soluciones, y construir de forma participativa la ruta hacia la consolidación de un proceso de ordenación pesquera. Como resultado de esto, se agruparon a las comunidades de pescadores por sectores, de tal modo que cubrieran todo el territorio comprendido entre Media Luna y Punta Taroa en la Alta Guajira. Se contó con la participación presencial de más de 55 comunidades Wayuu, y más de 275 asistentes correspondientes a Autoridades tradicionales, sus delegados y/o representantes de pescadores de las comunidades. De cada reunión se levantó un acta, la cual fue aceptada en consenso y firmada por dos representantes de las comunidades y representantes de AUNAP y Alcaldía. Los representantes de las comunidades sugirieron en consenso ampliar el área de reserva actual reglamentada mediante el Acuerdo No. 012 de 1995 y establecer un área de reserva para la pesca artesanal de mayor extensión.

A partir del diálogo conjunto y construcción participativa con las comunidades de pescadores locales Wayuu, se firmó en diciembre de 2021 el “Acuerdo de voluntades entre las comunidades de pescadores wayuu de la Alta Guajira ubicadas entre Punta Taroa y Media Luna, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP, y la Alcaldía de Uribia” por el cual se delimita de forma preliminar, participativa y consensuada con las comunidades de pescadores Wayuu de la Alta Guajira ubicadas entre Punta Taroa y Media Luna, el límite de la Zona Exclusiva de Pesca Artesanal – ZEPA Alta Guajira, que enmarca las bahías Portete, Honda, Hondita y el área marina adyacente y se acuerdan otras disposiciones. En el acuerdo de voluntades, las comunidades de pescadores locales Wayuu están dispuestos con el inicio y la continuidad del proceso participativo de ordenación pesquera de la Alta Guajira.

Los principales puntos a resaltar de la Resolución número 1761 de 09 de agosto de 2022 son:

- Establecer un Área de Reserva para la Pesca Artesanal, denominada “Alojaa Anamiaa”, en el Municipio de Uribia, al norte del departamento de La Guajira, delimitada geográficamente.
- En el Área de Reserva para la Pesca Artesanal “Alojaa Anamiaa” se permite el ejercicio de la pesca de subsistencia, comercial artesanal y deportiva o con fines de recreación.
- En el área delimitada se prohíbe el ejercicio de la pesca comercial industrial y comercial exploratoria.



Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

6.4 Acciones de ordenamiento de los recursos hidrobiológicos y pesqueros en parques nacionales naturales

Luisa Fernanda Maldonado Morales - Parques Nacionales Naturales de Colombia

Reconociendo que las actividades humanas generan impactos acumulativos que trascienden el ámbito local y regional, siendo evidentes en las afectaciones del funcionamiento de la biosfera a escala global, escenario en el que las áreas marinas protegidas no son la excepción.

El estado colombiano tiene varios retos frente al logro de la planificación espacial marina, ya que requiere un trabajo multisectorial, que requieren desdibujar las fronteras institucionales, misionales y profesionales que permiten un entendimiento real de lo local, para una resolución asertiva de los conflictos de usos de la biodiversidad marino costera en el territorio.

Las áreas protegidas buscan alcanzar objetivos específicos de conservación (CDB, 1994), por lo que en su interior se administra y regula cualquier actividad que altere la estabilidad ecológica de los recursos naturales, entre ellas la pesca, como se define desde la normatividad vigente (Ley 2 de 1959, CNRRN Decreto ley 2811 de 1974, Decreto 622 de 1977), sin embargo, es importante aclarar que existen condiciones de excepcionalidad para el manejo de estos usos cuando se trata de las prácticas tradicionales o ancestrales de las comunidades indígenas y negras traslapadas con las áreas protegidas, con quienes mediante procesos participativos se suscriben Regímenes Especiales de Manejo -REM- y acuerdos de conservación y usos, respectivamente, como parte de las estrategias integrales de la planificación y manejo de las áreas protegidas.

Estos mecanismos de participación activa en la planificación del manejo de las áreas protegidas, ha permitido conocer la tendencia histórica de los usos de recursos hidrobiológicos y pesqueros al interior de las áreas protegidas, lo cual ha permitido conocer el estado de los recursos y dinámicas de las actividad ancestral tradicional mediante el monitoreo que incluye también el trabajo con las comunidades, a partir de lo cual se han logrado

identificar prioridades de conservación y, asumiendo compromisos para el aprovechamiento responsable y sostenible por parte de las comunidades según los esquemas de gobernanza e instancias de participación comunitaria e intersectorial con quienes se trabaja en el territorio.

Los usos no regulados dentro y fuera de las áreas protegidas, es una problemática mundial que ha llevado a la pérdida de biodiversidad principalmente por la destrucción de hábitat y sobreexplotación de especies, y en el caso de los recursos hidrobiológicos la práctica de la pesca ilegal se identifica como una de las mayores presiones y amenazas, sumado a los otros impactos que hoy trae la crisis climática, la contaminación y la presencia de especies invasoras, lo cual causa una deficiencia en la provisión de los diferentes servicios ecosistémicos, siendo el mayor reto en la conservación de las áreas protegidas manteniendo la salud de los ecosistemas esenciales que proveen alimentos, mantienen ciclos de vida y regulan el clima, reservorios de carbono, educación e investigación, recreación y turismo, entre otros.

La gestión integral de todos estos factores en el territorio requiere desde las áreas protegidas de una mirada diferencial, por lo que se viene trabajando bajo el enfoque ecosistémico (FAO, CDB) que incluye no sólo la protección de los ecosistemas estratégicos con el fin de lograr la conservación de los recursos hidrobiológicos y pesqueros, sino que también en mantener el bienestar de las comunidades que dependen de sus diferentes usos. La transformación de los usos tradicionales ancestrales hacia un aprovechamiento responsable y sostenible de la biodiversidad en las áreas protegidas, se ha venido logrando mediante la concientización de la necesidad de implementar mejores prácticas de usos en el marco de procesos de ordenamiento construidos con una activa participación de comunitarios e instituciones (AUNAP). En estos escenarios la coordinación con otras entidades, permiten aunar

esfuerzos en la gestión del territorio marino costero, reconociendo los actores, sus saberes y relaciones con la naturaleza, y competencias, para de esa misma manera asumir la corresponsabilidad de cada actor en el alcance de los objetivos de conservación de las áreas protegidas como determinantes ambientales en ordenamiento del territorio marino costero.

El proceso de ordenamiento de los recursos hidrobiológicos requiere de varias acciones, en primera instancia recolectar información mediante el monitoreo participativo que nos permita definir plan de trabajo con comunidades y entidades, para atender situaciones particulares para el mantenimiento de la biodiversidad, a partir de lo cual se desarrollan propuestas de medidas regulatorias viables de implementar bajo prácticas responsables de aprovechamiento, y se formalizan mediante la suscripción de REM o acuerdos de conservación y usos de la biodiversidad. En estos escenarios de manejo se requiere que desde las entidades del estado no se fragmente la gestión en el territorio, sino que se evalúen de manera integral e intersectorial los diferentes conflictos socioambientales que afectan no solo la biodiversidad sino en bienestar de los ciudadanos en general, por lo que se ha venido intercambiando información para acordar estrategias interinstitucionales para la regulación, prevención, vigilancia y control del aprovechamiento de los recursos en las áreas protegidas, que adicionalmente se armonizan con los diferentes proceso de ordenación pesquera en las zonas aledañas a escala regional y en las zonas de frontera, donde se debe fortalecer la articulación interinstitucional de las entidades de carteras de defensa (DIMAR y ARC), agricultura (AUNAP -Secretaría Agricultura y Pesca San Andrés, Providencia y Santa Catalina), ambiente (MADS, PNN, CAR), justicia (Fiscalía), comercio y turismo.

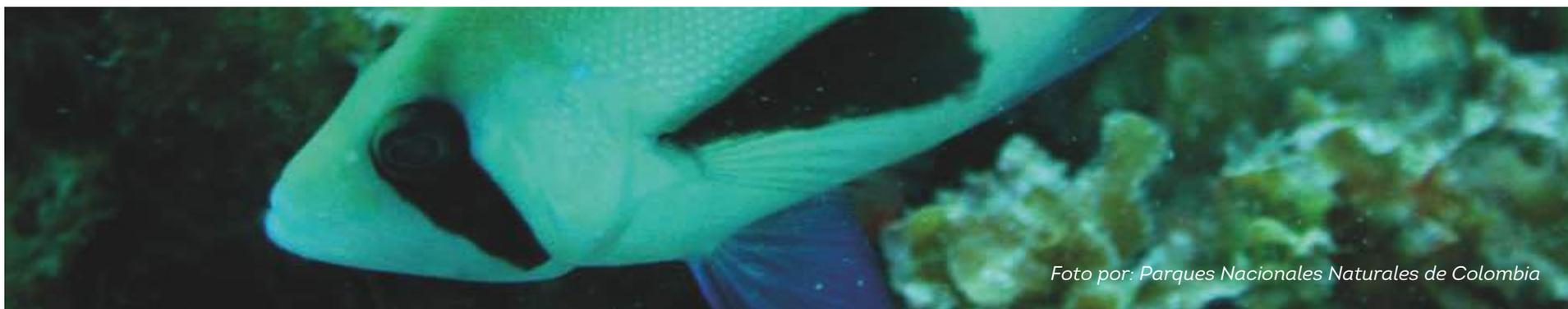


Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

En el marco de los procesos de ordenamiento de las áreas protegidas se han identificado diferentes alternativas productivas sostenibles que se vienen apoyando a partir del aprovechamiento sostenible y responsable, contribuyendo al alcance de los objetivos de conservación de las áreas protegidas, construidas y dirigidas con las comunidades de pescadores y sus familias como estrategia para disminuir la presión por pesca al interior de las áreas protegidas., donde la principal finalidad de estas actividades productivas busca aportar a la seguridad alimentaria de la gran mayoría de las comunidades vulnerables habitantes de las zonas marino costeras, incluyendo las áreas protegidas.

En estos procesos las comunidades y diferentes actores aliados se han convertido en usuarios responsables, y a la vez son los guardianes de su propio territorio, garantizando que continúen siendo beneficiarios de los servicios que provee un ambiente sano, en donde bajo el liderazgo de Parques Nacionales se adelantan acciones complementarias en el manejo y planeación de la administración de las áreas protegidas, como la estrategia de restauración de ecosistemas de manglar y corales que albergan una gran biodiversidad asociada aportando así al mantenimiento de la conectividad funcional y ecológica, donde se soportan diferentes procesos biológicos, químicos y estructurales sobre los cuales los grandes beneficiarios de la conectividad socio ecológica son la biodiversidad y los ciudadanos de estos territorios.

La gestión del ordenamiento del territorio nacional, no puede continuar pensándose bajo los límites jurisdiccionales ni de competencias institucionales, ya que requiere soluciones reales e integrales para cada territorio con un enfoque estratégico e intersectorial, donde se deben reconocer a las áreas protegidas como elementos determinantes y estratégicos para el desarrollo sostenible del territorio colombiano.

Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia



07

Paso a paso de la integración de la biodiversidad en el ordenamiento territorial.

Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia



7.1 Plan de Ordenamiento Territorial Departamental – POD. Lecciones aprendidas a partir de la experiencia en Sucre, Atlántico y Amazonas.

**Marcela Gomescásseres Pimiento. Arquitecta
Magíster en Planificación Territorial y Gestión Ambiental**

Mucho se ha dicho sobre ordenamiento territorial y sobre los planes que se producen en su nombre, así mismo muchos colegas han perdido la fe en que estos funcionen cuando se ve que luego de su proceso de elaboración poco o nada se ejecuta mientras pasa el tiempo y solo sirven para llenar un cajón de oficina.

Un poco de historia, la Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 288 establece:

“La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.”

En 1997 con la Ley 388 de Desarrollo Territorial hubo un intento en establecer competencias en ordenamiento territorial para el departamento y otras escalas territoriales en el artículo 7, pero este fue declarado inexecutable por la Sentencia Corte Constitucional 795 de 2000.

Solo hasta el 2011 se sancionó la Ley 1454, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. A partir de esta podrían iniciarse en Colombia procesos de ordenamiento territorial en los departamentos con la construcción de Planes de Ordenamiento Departamentales - POD, aunque cabe mencionar que departamentos como Antioquia y Cundinamarca se dieron a la tarea de iniciar procesos de OT en el departamento con la expedición de directrices, lineamientos, hechos departamentales entre otros ante el vacío jurídico que existía antes de la LOOT.

Muy a pesar de lo anterior la sanción de la LOOT deja en el medio un sin sabor por considerarse sin “dientes” para que los contenidos de un POD fuesen vinculantes para los municipios.

En 2016 la Comisión de Ordenamiento Territorial expide el Acuerdo COT 010, donde se establecen lineamientos y criterios para la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamental.

A la fecha más de la mitad de los departamentos del País han iniciado el proceso de construcción de su POD, sin embargo, se encuentran adoptados solo 6, Antioquia, Chocó, Quindío, Risaralda, Valle y Vaupés.

El Acuerdo COT 010 de 2016 define el POD como un instrumento para el ordenamiento del territorio departamental, que comprende un conjunto de herramientas articuladas y armonizadas, tales como modelos, directrices, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto territorial supramunicipal, con una perspectiva de largo plazo. De acuerdo con esto el departamento a través de su POD articulará entonces las escalas, local, regional y nacional, proyectará y formulará escenarios de ocupación, armonizará las políticas y grandes apuestas nacionales con la visión y el modelo territorial local y regional, y trazará la ruta y el modelo de ordenamiento de largo plazo del departamento.

Se puede resumir la importancia de un POD en los siguientes puntos clave:

- La construcción colectiva de una visión de largo plazo
- La definición de una apuesta política departamental de continuidad
- La articulación municipal y articulación con otros instrumentos
- La definición de directrices y lineamientos que permiten tomar decisiones acertadas sobre el territorio
- Institucionalización del POD y del Sistema de Información Geográfica - SIG departamental
- La formulación de proyectos estratégicos de alto impacto, fortalecimiento de la asociatividad y acuerdos institucionales

A la falta de una normativa vinculante que permita un rigor en el cumplimiento de un POD, podría decirse hoy que es un instrumento de acuerdos, de acuerdos que permiten realmente una construcción colectiva de visión y de modelo de futuro donde los municipios vean reflejados sus intereses comunes en armonización con los de la región y la nación, lo que conlleva a trazar una ruta clara y concertada sobre el ordenamiento territorial departamental.

A partir del contexto anterior y de las lecciones aprendidas en la formulación

de los POD de Sucre, Atlántico y Amazonas, se destacan tres aspectos sobre los cuales reflexionar:

- **El enfoque diferencial.** Es necesario que se reconozca verdaderamente la particularidad de cada territorio, desde la forma en la que se desarrollan las metodologías de análisis, la forma de medición a través de indicadores, así como las propuestas deben estar acorde con el territorio, esto implica hacer adaptaciones, modificaciones, o en crear nuevas que empaticen, que tengan en cuenta el contexto.
- **La interculturalidad.** El reconocimiento de las formas de vida, pensamientos, prácticas culturales, formas de ocupación, proponer desde el respeto, utilizando el diálogo como herramienta clave para la construcción de interculturalidad.
- **La estrategia de involucramiento para la participación de actores relevantes.** El departamento está llamado a entablar diálogos desde el inicio del POD con los municipios y entidades con injerencia departamental, será de suma importancia para llegar a consensos y acuerdos y que POD sea el reflejo de la construcción colectiva.

Estos tres puntos considerados claves, parecerían obvios en el proceso del ordenamiento territorial pero la experiencia demuestra que han dejado de serlo. Es por esto por lo que vemos ciudades como Sincelejo, planeadas en papel como si fueran Bogotá. O se pretende medir bajo las mismas variables a Atlántico y Amazonas. El llamado está en volver a entender y analizar desde las dinámicas propias, los ciclos naturales, las vivencias de las comunidades, pensamientos, culturas y formas de vida diferentes, de manera que lo expresado en el Plan logre un contenido contextualizado encaminado a mejorar las condiciones de vida de todo aquello que habita el territorio.





Foto por: Parques Nacionales Naturales de Colombia

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Financiado por

 Ministerio Federal
de Medio Ambiente, Protección de los Monumentos
Nacionales y Protección de las Costas

gestionado por  Parques Nacionales Naturales de Colombia

IKI  INTERNETIONAL
COOPERATION
INITIATIVE

Manejo
Integral
Marino
Costero
**PROYECTO
MIMAC**
en el marco de la iniciativa IKI