

EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CATEGORÍAS DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN VIGENTE EN COLOMBIA

MARTHA FANDIÑO¹

Resumen

La evaluación del sistema de categorías de áreas de conservación vigente en Colombia se realiza desde un conjunto de criterios que encuentran su fundamento en aportes más generales sobre el tema según los cuales: (a) cualquier solución científica en el tema de conservación requiere una entrada valorativa, (b) los objetivos de conservación resultan de la interacción entre valores iniciales y conocimiento científico, (c) los objetivos de conservación son alcanzables mediante diferentes mecanismos o tipos de áreas de conservación y (d) los actores sociales a cargo de la selección y manejo de estos espacios deben corresponder con el ámbito de interés colectivo en la conservación de la naturaleza y con la distribución espacial del elemento o proceso biofísico que se pretende conservar.

La base normativa de la conservación —consignada en la Constitución Política de Colombia— presenta un acierto y dos vacíos: el acierto: indica con claridad la prevalencia del interés colectivo sobre el individual. Los vacíos: no indica cuál es la relación deseable o aceptable entre la sociedad y la naturaleza; tampoco, cómo establecer la prevalencia de una acción considerada de interés colectivo sobre otra de la misma índole. La revisión del sistema de categorías permite detectar problemas en relación con los objetivos que se persiguen, los mecanismos para alcanzarlos o los actores a cargo de los espacios conservados. Puede ser que algunas de estas dificultades se deban al menos a las carencias mencionadas en el norte valorativo. Sin embargo, el alto nivel de inconsistencia y los reiterativos vacíos invitan a pensar en deficiencias adicionales de corte metodológico.

Palabras clave: conservación, estado, normatividad, sociedad, naturaleza, valores.

¹ Bióloga, Ph.D. E-mail.: martha.fandino@javeriana.edu.co

Abstract

The evaluation of the system of area categories of outstanding conservation in Colombia is accomplished from a set of criteria that find their basis in contributions more general on the topic according to those which: (a) any scientific solution in the topic of conservation requires an entry evaluative, (b) the conservation objectives result from the interaction between initial values and scientific knowledge, (c) the conservation objectives are reached through different mechanisms or types of conservation areas and (d) the social actors to take charge of the selection and managing of these spaces should correspond with the collective interest area in the conservation of the nature and with the spatial distribution of the element or process biophysics that is intended to preserve. The legal norm base of the conservation consigned in the Political Constitution of Colombia presents a wisdom and empty two: The wisdom: indicate with clarity the prevalence of the collective interest on the individual. The vacuum: it does not indicate which is the acceptable or desirable relationship between the society and the nature. Either, how to establish the prevalence of a considerate action of collective interest on other of the same nature. The review of the categories system permits to detect problems in relationship to the objectives that are pursued, the mechanisms to reach them or the actors cargo of the preserved spaces. It can be that some of these difficulties are had to at least to the lack mentioned in the north evaluative. However, the high inconsistency level and the iterative empty invite to think about additional deficiencies of methodological court.

Key words: conservation, state, legal norms, society, nature, values.

1. Introducción

Este aporte tiene el propósito de ilustrar algunas dificultades presentes en el sistema de categorías de áreas de conservación vigente en Colombia. Más allá de la invalidación de la situación presente —en lo cual no habría ninguna construcción— se quiere resaltar la necesidad de disponer de un nuevo sistema y brindar algunos elementos metodológicos que resultan importantes a la hora de proponer alternativas a la situación imperante. La evaluación se hizo con base en un conjunto de criterios construidos a la luz de desarrollos más generales en el tema (FRANDIÑO 1996, 1998, 1999, 2000) y de la lógica de clasificación por subdivisión, muy útil en este tipo de ejercicios, contenida en ZONNEVELD (1995).

De los desarrollos generales se extrae la lógica de la fundamentación según la cual: los valores —o base normativa— son la entrada a la construcción de cualquier solución en el tema de

conservación ya sea que provenga de las ciencias naturales o sociales, los objetivos de conservación emergen de la interacción entre ética y ciencia natural y deben ser plausibles y suficientes, los diferentes tipos de áreas de conservación deben proveer, en conjunto, los mecanismos para alcanzar tales objetivos y, los actores sociales a cargo de la selección, establecimiento y manejo de las áreas de conservación se deben precisar a la luz del ámbito de interés colectivo en conservación lo que, al igual que en caso de los objetivos, supone la interacción entre valores y ciencia.

Esta lógica se puede representar en forma sencilla. La Figura 1, ilustra su aplicabilidad en la construcción de categorías de áreas de conservación (en lo sucesivo AC). Los objetivos, los tipos de AC y los actores sociales operan como los atributos utilizados en la subdivisión.

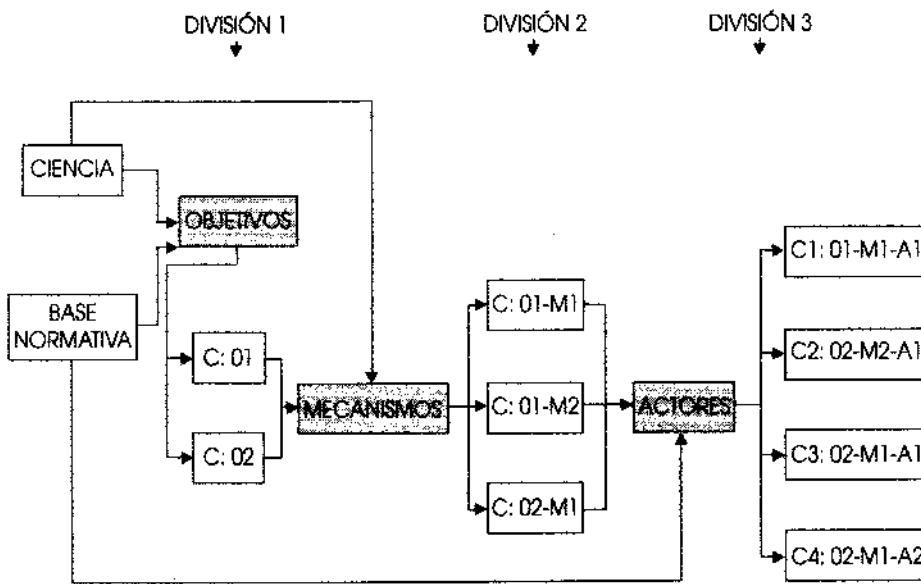


Figura 1. Lógica de clasificación y los atributos usados en la subdivisión

¿Cómo se debe leer el diagrama? La categoría 1 resultaría de atender el objetivo 1, mediante el mecanismo 1 y el actor 1. La categoría 2 atendería el objetivo 1, mediante el mecanismo 2 y el actor 1 y así sucesivamente. Es decir, cualquier cambio en uno de los atributos utilizados en la subdivisión —objetivos, mecanismos o actores— genera una nueva categoría. Si esto no ocurre o bien (alguno de) los atributos son innecesarios, o la lógica de la clasificación por subdivisión se ha usado en forma errónea.

Antes de entrar en materia, es importante elaborar dos precisiones. La primera: evaluar el actual sistema con base en este enfoque no es del todo justo. La mayoría de las categorías de áreas protegidas vigentes en Colombia se fundamentan en los desarrollos que el tema tuvo en los años setenta (p.e. en RATCLIFFE, 1971). El Código de Recursos Naturales, en el que se consignan la mayoría de categorías, estaba actualizado en 1974 y fue, en su momento, excelente. Los criterios de evaluación aquí utilizados tienen su origen en una aproximación metodológica que se alimenta de desarrollos posteriores. En esto consiste la injusticia no evitable ya que cualquier evaluación debe partir de criterios explícitos que, si se quiere avanzar en la construcción de soluciones, deben corresponder con el desarrollo del conocimiento en el momento en el que se realiza el ejercicio. La segunda: en la normatividad sobre el tema los contenidos no están organizados de acuerdo a los *items* aquí sugeridos. Por esta razón, a partir de las definiciones se extrajeron los elementos que más se aproximan a valores iniciales, objetivos de conservación y a los mecanismos orientados a su logro con miras a alimentar y hacer posible el trabajo. Lo referente a actores sociales es un poco más directo en el tema de competencias sobre áreas de conservación.

2. Valores guía de la conservación en Colombia

Una base normativa se puede entender como el conjunto de valores que señalan cuál es <<el deber ser>> de la sociedad. Cuando se trata de la conservación, una base normativa debe indicar, como mínimo, el deber ser en cuanto a: (a) la relación entre la sociedad y la naturaleza (S - N) y (b) la interacción social mediatizada por la naturaleza (S - N - S). Por la envergadura de estos principios —pues son valores que orientan a la sociedad en general— suelen estar consignados en la Constitución Política de cada nación. Los valores tipo *a* inciden en los objetivos de conservación ya que indican qué es (in)aceptable en nuestra relación con la naturaleza; y los del tipo *b*, sobre los actores que deben o pueden participar en la selección, establecimiento y manejo de áreas de conservación ya que establecen cuál es la relación aceptable entre los seres humanos. El cuadro presenta los contenidos de nuestra Constitución que, para efectos de esta discusión, se consideraron relevantes.

En la Constitución colombiana tan sólo el artículo 79 hace alguna mención a valores tipo *a* —aquellos que guían la relación sociedad-naturaleza—; los restantes contenidos listados se ocupan de la relación entre los seres humanos, mediatizada o no por la naturaleza.

Cuadro 1. Fines de la conservación en la Constitución Política de Colombia

Art.	CONTENIDO
79	Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de tales fines. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlos
1	Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria (...) fundada en (...) y en la prevalencia del interés general
2	Son fines del Estado (...) garantizar la efectividad de los principios derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan ... mantener la integridad territorial...
8	Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.
58	Se garantiza la propiedad privada (...) Cuando por motivo de utilidad pública o interés social resultan en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ello reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal le es inherente una función ecológica. Por motivos de utilidad pública (...) podrá haber expropiación.
63	Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales son inalienables, imprescriptibles e inembargables.
80	El Estado planifica el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración, sustitución.
246	Las autoridades indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales (...) siempre que no sean contrarias a la Constitución y las leyes.
287	Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley.
334	La dirección general de la economía está a cargo del Estado (...) interviendrá en la explotación de los recursos naturales, el uso del suelo (...) para mejorar la calidad de vida de los habitantes (...) y la preservación de un ambiente sano.
333	La actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común. La libre competencia supone responsabilidades. La empresa (...) tiene una función social que implica obligaciones. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés social, el ambiente, y el patrimonio cultural de la Nación.
366	El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental la solución de las necesidades insatisfechas (...) saneamiento ambiental y agua potable.

Además la formulación del artículo 79 no permite que sirva de entrada normativa ya que utiliza un lenguaje instrumental. Es decir, no se precisa cuál es el fin que se persigue con el establecimiento de estas áreas o qué es lo que debemos garantizar o prevenir con las acciones orientadas a la conservación de la naturaleza.

Por el contrario los valores tipo *b* —que guían la relación entre los seres humanos mediatizada por la naturaleza— tienen un alto desarrollo en nuestra Constitución. Los artículos 8, 79, 80, 334 y 366 asignan al Estado la responsabilidad de garantizar la conservación, sin que esto niegue la obligación que todas las personas tienen de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, como lo indica el artículo 8. Los artículos 1, 58 y 333 establecen que el interés general y el bienestar común prevalecen en todo caso al interés individual²

- 2 Pueden surgir dudas frente a la validez del principio de prevalencia del interés colectivo en el marco del proceso de descentralización y de titulación colectiva de tierras que ha tenido lugar en Colombia ¿Qué tanto prevalece el interés general en estos casos? El artículo 287 de la Constitución establece que son entidades territoriales los Departamentos, los Municipios y los Territorios Indígenas, y el artículo 67 de la Ley 99 de 1993 señala que "los territorios indígenas tienen las mismas funciones y deberes definidos para los municipios en materia ambiental." El artículo 287 les asigna autonomía dentro de los límites de la Constitución y la Ley. Esto se confirma en de la sentencia C534 de 1996 de la Corte Constitucional (Biocolombia 1999, p. 31): Sentencia C534 de 1996 de la Corte Constitucional:

"Ya ha quedado establecido que las entidades territoriales gozan de una autonomía que encuentra sus límites en las disposiciones de la Constitución y la Ley; ahora bien, esas limitaciones, cuando son de origen legal, serán legítimas en la medida en que se refieran a asuntos cuyo manejo no puede circunscribirse de manera exclusiva al ámbito municipal, pues las consecuencias del mismo repercutirán e impactarán, necesariamente, un ecosistema nacional o regional.

Tales definiciones de contenido eminentemente técnico, activan el principio de rigor subsidiario, pues ellas determinarán en qué casos se impondrán las decisiones del nivel nacional sobre las del nivel local, y/o en cuáles las segundas se supeditarán y sujetarán a las primeras sin que bajo ninguna circunstancia sea viable admitir que con ellas se vacíe de contenido la competencia reglamentaria de origen constitucional que en dichas materias le reconoce la carta política a los municipios."

En relación con las áreas tituladas en forma colectiva a comunidades negras también prevalece el interés colectivo sobre el de aquellos grupos humanos. El artículo 6 de la Ley 70 de 1993 hace explícita la función social de la propiedad colectiva y, dentro de ella, menciona la función ecológica. En conclusión, en todos los casos el interés general prevalece al individual o grupal. En adición a la prevalencia del interés general, el artículo 79 de la Constitución contiene un principio que igualmente rige la interacción social, que no es menos importante: ninguna persona puede ser excluida de una decisión que pueda afectarla. Esto permite consolidar una participación ciudadana en conservación coincidente con el nivel de interés general o colectivo.

Por su parte, el artículo 2º asigna al Estado la responsabilidad de asegurar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución dentro de los que necesariamente están contenidos la conservación de la naturaleza, la prevalencia del interés general y la correcta participación ciudadana. El contar con una autoridad a cargo la prevención de la degradación del mundo físico y biológico y el reconocer la prevalencia del interés general, además apoyada en principios democráticos; constituyen elementos centrales de una base normativa en la que la conservación sea socialmente posible³ (OVEJERO, 1989). Pero, a pesar de la pertinencia de estas reglas que ordenan la interacción social, persisten dos vacíos que dificultan su aplicación:

El primero: como, por la carencia de valores del tipo *a*, no sabemos qué debemos garantizar en nuestra relación con la naturaleza, no es posible establecer el ámbito de interés general o colectivo en conservación⁴: ¿qué le compete a la humanidad en general, a todos los habitantes de una Nación, a un grupo de personas o a un individuo? Y si no podemos dar respuesta a estos interrogantes, entonces ¿cómo hacer cumplir el importante principio de la prevalencia de lo colectivo y de la participación de cada uno en las decisiones que puedan afectarlo?

El segundo: no se brindan criterios para definir la prevalencia de una acción considerada interés general o colectivo sobre otra de la misma índole. Si la conservación de la naturaleza fuera la única actividad bendita con tal atributo, no cabría la posibilidad de que surjan conflictos entre la conservación y otras iniciativas; pero no es así⁵.

- 3 Desarrollos importantes en el campo de teoría social apuntan hacia modelos de regulación / gestión en los que se requiere alguna autoridad. Esta autoridad debe estar encargada de todos los aspectos de la interacción social que el mercado, por su naturaleza, no regula. Lo ambiental es un ejemplo de esos aspectos. Además, se insiste en que los individuos, aun cuando actúen de la manera más altruista, no perciben ni el problema, ni la solución.
- 4 Con excepción de la mención a la biodiversidad como patrimonio nacional e interés de la humanidad, contenida en la Ley 99 de 1993
- 5 Si bien la Ley 472 de 1998 establece que es derecho e interés colectivo lo relativo a la conservación de la naturaleza; no establece criterios para decidir la prevalencia le asigna a muchas otras actividades la misma condición. A pesar de que este vacío no limita en forma directa la construcción de un sistema de categorías de áreas de conservación, puede comprometer la efectividad de las acciones que se emprendan en las áreas que, bajo cualquier categoría, conformen el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Es posible predecir que los vacíos normativos —léase valorativos— detectados en esta breve discusión inciden negativamente en los desarrollos en materia de conservación, predicción que se hace extensiva al tema que aquí nos ocupa.

3. Los objetivos en las categorías de AC vigentes en Colombia⁶

Se proponen cuatro criterios de evaluación. Los dos primeros tienen que ver con la validez instrumental de los objetivos y los dos últimos, con la lógica misma de la clasificación por subdivisión.

Los objetivos deben corresponder y ser suficientes para dar cumplimiento al mandato normativo acerca de la relación sociedad-naturaleza.

Los objetivos deben ser alcanzables mediante el establecimiento de áreas de conservación.

Todas las categorías deben estar cobijadas bajo algún objetivo de conservación.

6 También la Ley 99 de 1993 en el artículo 1º define la biodiversidad del país como "patrimonio nacional y de interés para la humanidad" y ordena que debe ser protegida y aprovechada en forma sostenible. Tal formulación simultáneamente asigna a la conservación de la biodiversidad el carácter de interés colectivo y le define al menos un objetivo claro: el proteger la biodiversidad. Otros objetivos de conservación se consignan en los artículos 327 y 328 del Decreto 2811 de 1974 y el artículo 1 del Decreto 622 de 1977. Allí se define el sistema de Parques Nacionales Naturales como un conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la Nación (...) se reservan. El problema aparece cuando se indica que con estas medidas se debe conservar valores sobresalientes de la fauna, la flora, paisajes, (...) perpetuar el estado natural de las muestras, es decir, referencias naturales para las investigaciones científicas; mantener la estabilidad ecológica; proteger ejemplares de fenómenos naturales, culturales e históricos para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad. Aunque estas normas relacionan la conservación con el interés colectivo y avanzan en la formulación de objetivos de conservación, es importante resaltar tres deficiencias: (i) se mantiene la imprecisión del lenguaje utilizado (palabras subrayadas) e incluso se emplean términos cuya interpretación estará siempre cargada de subjetividad ¿qué es racional, excepcional o sobresaliente?, (ii) se proponen una serie de atributos especiales de la naturaleza que deben ser conservados; de esta forma, o se están abordando criterios de selección al mismo nivel de objetivos, o se está haciendo una formulación tautológica: el objetivo de conservar es conservar, y (iii) con excepción de la actividad científica, la elevación de la calidad de vida humana mediante el acceso a recursos y servicios ambientales obtenibles a partir de estas áreas, no está presente en los objetivos de conservación propuestos.

Si hay jerarquía entre objetivos, debe traducirse en jerarquía entre categorías y los objetivos de las (sub)categorías deben, en conjunto, estar contenidos en los de la categoría que las agrupa.

Estos criterios se aplican a los contenidos del Cuadro 2. Los resultados de la evaluación se presentan en numerales ordenados en igual secuencia que los criterios.

Cuadro 2. Objetivos de conservación de las categorías vigentes en Colombia

CATEGORÍAS	OBJETIVOS
1. Reservas forestales	Para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas, y la vida silvestre
2. Áreas de manejo especial	Administración, manejo y aprovechamiento del ambiente y de los recursos
2.1 Distritos de manejo integrado	Modelos de aprovechamiento racional de recursos naturales
2.2 Cuencas hidro-gráficas	Mantener equilibrio entre aprovechamiento y la preservación, especialmente del recurso hídrico
2.3 Distritos de conservación de suelos	Recuperación de suelos o prevención de su degradación
2.4 Sistema de Parques	Conservar... para proveer sitios para investigación, mantener diversidad, asegurar estabilidad
2.4.1 Parques Nacionales	Valor científico, educativo, estético y recreativo
2.4.2 Parques regionales	∅
2.4.3 Reserva natural	Conservación, investigación y estudio
2.4.3 Área natural única	∅
2.4.4 Santuario de flora	Conservación de recursos genéticos
2.4.5 Santuario de Fauna	Conservación de recursos genéticos
2.4.6 Vía Parque	Educación y esparcimiento
3. Zonas de protección de paisaje	Disfrute del paisaje en las carreteras, o se prohíben obras, expansión urbana
4. Territorios faunísticos y reservas de c.	Investigar, conservar, propagar y restaurar la fauna silvestre Establecer, promover y enseñar mejores técnicas
5. Reservas pesqueras	∅
6. Área especial ecológica	∅
7. Áreas de dominio privado	∅
7.1 Reservas de la sociedad civil	∅
7.2 Cotos de caza	Caza deportiva

Símbolos: (∅) no existe formulación de objetivos

C1. Relación entre objetivos y base normativa

Como ya se discutió, la base normativa de la conservación en lo relativo a la relación sociedad-naturaleza no está desarrollada en Colombia. Este hecho impide aplicar el primer criterio de evaluación.

C2. Los objetivos deben ser alcanzables con el establecimiento de AC

No todos los objetivos listados en las categorías son instrumentalmente válidos. Las Zonas de Protección del Paisaje, los Distritos de Conservación de Suelos y las Reservas Pesqueras constituyen categorías innecesarias desde el punto de vista de los objetivos que se persiguen.

En el caso de las zonas de protección del paisaje, mantener zonas verdes, alrededor de las carreteras, no requiere establecer áreas de conservación; es simplemente una condición que se impone para ser incorporada en el diseño, ejecución y mantenimiento de las obras. Y la prohibición de obras y/o de la expansión urbana, son decisiones que se pueden y deben resolver en el proceso de ordenamiento territorial.

En relación con los Distritos de Conservación de Suelos, la prevención de la degradación de suelos o la acción orientada a su recuperación tiene más que ver con el ordenamiento territorial que con las áreas asignadas a la conservación. Además, el evitar la degradación de los suelos debe ser un propósito aplicable a cualquier sitio y actividad dentro y fuera de las áreas protegidas.

Las reservas pesqueras no tienen sentido en la medida en que la utilización sostenible de estos recursos se logra sólo si se cuantifican y aplican los máximos niveles de captura aceptables para garantizar la reproducción y uso sostenible del recurso.

C3. Todas las categorías deben estar cobijadas bajo algún objetivo

No todas las categorías contribuyen a algún objetivo de conservación. En el caso de los parques regionales, área natural única, reservas pesqueras, área especial ecológica, áreas de dominio privado y reservas de la sociedad civil, se carece por completo de objetivos de conservación. Desde la lógica de la subdivisión, ninguna de estas categorías debería existir.

C4. Jerarquía y coherencia entre objetivos

Se observan problemas de falta de jerarquía y de coherencia entre objetivos. Varias categorías comparten los mismos objetivos bien sea debido a que unos están contenidos en otros más generales, o porque se repiten.

Todas las categorías que integran el sistema de parques, con excepción de los Santuarios, apuntan al mismo objetivo: proveer sitios para la investigación, educación y recreación. Los Santuarios, bien sea de fauna o flora, se dice, deben servir para conservar recursos genéticos y no se diferencian por el fin que se persigue. Por consiguiente, desde el punto de vista de los objetivos, bastaría con dos categorías.

Por el nivel de generalidad de las definiciones, las reservas forestales deberían ser una categoría de las áreas de manejo especial. Asimismo, los territorios faunísticos atienden un objetivo que, por jerarquía, está contenido en el objetivo de los distritos de manejo integrado.

Los objetivos contemplados para las reservas forestales se cruzan con los de los distritos de conservación de suelos, los de las cuencas hidrográficas y los de todo el sistema de parques, debido a la mención de los suelos, las aguas y la vida silvestre, respectivamente.

Los objetivos del sistema de parques incluyen proveer sitios para investigación, mantener biodiversidad y asegurar estabilidad. Se esperaría que en las (sub)categorías del Sistema se atiendan estos tres objetivos. Pero, de ellos, sólo se menciona la investigación.

4. Acerca de la validez instrumental de las categorías

Se proponen tres criterios de evaluación. El primero, está relacionado con la validez instrumental de los mecanismos; los dos últimos, con la lógica de la clasificación por subdivisión.

Cada mecanismo debe ser instrumentalmente válido para alcanzar el objetivo propuesto.

Las categorías que atienden el mismo objetivo, se deben diferenciar en el ámbito de los mecanismos.

Cada categoría debe involucrar un solo mecanismo.

El Cuadro 3 resume las formulaciones instrumentales contenidas en las definiciones de las categorías de áreas de conservación vigentes. Los criterios sólo se aplican a las categorías que contienen algún tipo de objetivos y de mecanismos ya que se está evaluando la validez instrumental de las categorías. Esto elimina, de entrada 14 de las 20 categorías y (sub)categorías existentes (Cuadro 3).

Cuadro 3. Contenidos instrumentales de las categorías vigentes para iguales objetivos

OBJETIVOS	CATEGORÍAS EXISTENTES ORDENADAS POR OBJETIVOS	MECANISMOS
No se proponen objetivos	5 Reservas pesqueras	∅
	6 Área especial ecológica	Diversidad biológica
	7 Áreas de dominio privado	Muestras de ecosistemas naturales
	7.1 Reservas de la sociedad civil	∅
Conservación de suelos, aguas y vida silvestre Proveer sitios para investigación, mantener biodiversidad, asegurar estabilidad Valor científico, estético, educativo Conservar recursos genéticos Educación y esparcimiento	2 Áreas de manejo especial	∅
	1 Reservas forestales ⁷ 2.2 Cuencas hidrográficas 2.3 Distritos de conservación de suelos	
	2.4 Sistema de parques ⁸ 2.4.2 Parques regionales 2.4.3 Reserva natural	
	2.4.1 Parques nacionales	Especies, geomorfología, manifestaciones históricas o culturales sobresalientes

continúa

7 Las reservas forestales se subdividen en tres categorías: 1 productora, 2 protectora - productora y 3 protectora.

8 El decreto 622 de 1977 establece categorías zonificación para el manejo de Parques: primitiva, intangible, de recuperación natural, histórico cultural, de recreación, de alta densidad, amortiguadora. Esta última categoría de manejo involucra una declaratoria que está a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales.

continuación

OBJETIVOS	CATEGORÍAS EXISTENTES ORDENADAS POR OBJETIVOS	MECANISMOS
Desarrollar modelos de aprovechamiento racional de recursos naturales dentro de los que, necesariamente, está la fauna	2.4.3 Área natural única	Flora o gea escenario natural raro
	2.4.4 Santuario de flora 2.4.5 Santuario de Fauna 2.4.6 Vía Parque	Especies o comunidades Carretera, belleza panorámica, valor natural o cultural
Disfrute del paisaje, prohibición de... Caza deportiva	2.1 Distritos de manejo integrado ⁹	∅
	4 Territorios faunísticos, reservas de caza ¹⁰ 3 Zonas de protección de paisaje 7.2 Cotos de caza	∅ Manejo de fauna para caza deportiva

Símbolos: ∅ no existe definición de mecanismos

C1. Validez instrumental de los mecanismos

Con relación a las seis categorías que cuentan con objetivos y mecanismos, tenemos que:

El objetivo definido para los parques nacionales —proveer sitios para la investigación, el disfrute de valores estéticos y la educación— no se logra al proteger valores sobresalientes. Cualquier tipo de ecosistema puede proporcionar esas funciones. Es decir, el mecanismo, además de usar un término cargado de subjetividad, no es el correcto. Tampoco lo es el criterio de rareza contenido en la defini-

9 Se establecen cuatro categorías de zonificación de Distritos de Manejo Integrado: 1. Preservación, se debe conservar biomas y ecosistemas de interés nacional, 2. Protección de elementos antrópicos con valor intrínseco, histórico, cultural, 3. Producción de bienes y servicios para generar bienestar social, material o espiritual y 4. Recuperación para restablecimiento de las condiciones naturales.

10 Se proponen cinco categorías de zonificación: primitiva, de manejo experimental, experimentación intensiva, alta actividad y vías.

ción de Área Natural Única. Muchas áreas consideradas comunes pueden y deben contribuir a alcanzar este propósito.

La conservación de recursos genéticos, contemplada en las dos categorías de Santuarios, se logra protegiendo especies o comunidades. Sin embargo, la formulación instrumental es imprecisa en la medida en que no se escoge entre un mecanismo u otro.

En la categoría vía parque hay correspondencia entre el mecanismo y el objetivo¹¹. En los cotos de caza, el mecanismo es correcto a la luz del objetivo propuesto.

C2. Un mismo objetivo, distintos mecanismos

De las seis categorías que cuentan con objetivos y mecanismos, cuatro comparten objetivos:

Parques nacionales y áreas naturales únicas comparten el mismo objetivo y difieren en cuanto a los mecanismos. Los parques se establecerán por contener valores sobresalientes y las áreas únicas por ser únicas.

Los santuarios de fauna y de flora comparten los objetivos y los mecanismos. Por consiguiente, desde el punto de vista del presente criterio, no se justifica sino una categoría.

C3. Un mecanismo por cada categoría

Los santuarios de fauna y de flora proponen dos mecanismos en cada categoría: el conservar especies y comunidades. Esto es incorrecto; instrumentalmente se opta por proteger comunidades o especies objetivo, pero no se usan los dos mecanismos.

5. Acerca de los actores sociales

El Cuadro 4 resume los aspectos que conciernen a los actores sociales a cargo de la selección, establecimiento y manejo de AC. De acuerdo con el marco conceptual y la lógica de la subdivisión, se proponen tres criterios de evaluación. Los dos primeros, se derivan de la aproximación conceptual; el tercero, de la lógica de la subdivisión.

¹¹ Sin embargo como ya se vio, la categoría es innecesaria pues no se requiere establecer áreas protegidas para lograr este propósito.

Cuadro 4. Actores sociales y condición autorizada en las AC

CATEGORÍAS EXISTENTES	MECANISMOS	PU	PR	COMPETENCIAS
1. Reservas forestales	∅	•	•	Administración conjunta CAR & entes territoriales
2. Áreas de manejo especial				CARs
2.1 Distritos de manejo integrado				CAR, Minambiente, DNP
2.2 Cuencas hidrográficas				Minambiente en políticas, CAR
2.3 Distritos de conservación de suelos				Minambiente, CAR
2.4 Sistema de parques				Minambiente
3. Zonas de protección de paisaje				CAR
4. Territorios faunísticos y reservas de caza				CAR
2.4.2 Parques regionales				CAR
2.4.3 Reserva natural				Minambiente
5. Reservas pesqueras				INPA declara
7.1 Reservas de la sociedad civil			•	Minambiente, Incora
2.4.1 Parques nacionales	Manifestaciones sobresalientes			MINAMBIENTE
2.4.3 Área natural única	Escenario natural raro			
2.4.4 Santuario de flora	Especies o comunidades			
2.4.5 Santuario de fauna				
2.4.6 Vía parque	Bellezas panorámicas			
6. Área especial ecológica	Diversidad biológica			CAR
7. Áreas de dominio privado	Muestras de ecosistemas naturales			
2.2 Cotos de caza	Manejo de fauna	•		CAR

Símbolos: (PU) pública, (PR) privada, (•) se especifica en la definición.

Se deben atender los mandatos que fija la base normativa en cuanto a la relación sociedad-naturaleza-sociedad. En otras palabras, en lo referente a la interacción humana mediatizada por la naturaleza.

El mecanismo para alcanzar los objetivos debe ser realizable en el nivel de gestión propuesto.

Toda categoría debe especificar quién es responsable por o puede participar en la selección, establecimiento y manejo de las áreas de conservación.

C1. Correspondencia con la base normativa

Los actores sociales a cargo de las diferentes AC se extraen de las competencias fijadas en la ley. Por su parte la Constitución tan sólo establece la función del Estado en general. Como se expresó al comienzo, las competencias en cada caso deben corresponder con el ámbito de interés colectivo. Éste, a su vez, emerge de la entrada valorativa —que en este caso fija la prevalencia del interés colectivo sobre el individual o grulla— y de la entrada científica que precisa el nivel territorial al cual es posible seleccionar, establecer o manejar las AC. De acuerdo a esta lógica, la conservación biológica atañe a la humanidad y, por consiguiente, el mínimo nivel de gestión del Estado debe ser la Nación. Para las demás facetas —conservación de aguas, aire, recreación, etc., recursos— el ámbito de interés colectivo se debe precisar con base en el comportamiento del proceso natural en el territorio.

En los casos de parques regionales, reservas naturales, reservas de la sociedad civil, área especial ecológica y áreas de dominio privado, no es posible decir algo sobre la correspondencia entre la base normativa y los actores a cargo de estas AC ya que las categorías son totalmente indefinidas frente al objetivo que persiguen. Por ejemplo, ¿reservas de qué? En los restantes casos las competencias coinciden con el hecho de que la conservación biológica debe estar a cargo de la Nación y lo demás —lo concerniente a servicios y recursos—, a cargo de las regiones o localidades. Es importante anotar que, a pesar de este acierto, las competencias tal como están contenidas en las diferentes normas carecen de fundamentación valorativa o científica. Esto puede ser una amenaza en la medida en que cualquier reforma, en ausencia de una buena fundamentación, puede llevar a errores enormes.

