

ROBERTO LASTRA MIER\*

ALBA R. VERGARA\*\*

*Áreas protegidas en los territorios líquidos  
de Colombia. Estrategias de protección  
ambiental en espacios marinos y oceánicos*



## SUMARIO

Introducción. I. Conceptualización de las Áreas Marinas Protegidas (AMP). II. Colombia ante los compromisos internacionales en protección de áreas marinas. III. Las áreas marinas protegidas en el contexto latinoamericano. IV. Áreas protegidas en la legislación colombiana. V. Las políticas públicas en materia de áreas protegidas en Colombia. VI. Perspectivas futuras en la política de áreas marinas protegidas. Conclusiones. Bibliografía.

## RESUMEN

A partir de los años sesenta del siglo XX Colombia dio inicio a un proceso de delimitación y alindamiento de espacios naturales que en razón de su singularidad ecológica debían ser preservados. Si bien es cierto, la gran mayoría de dichos espacios corresponde inicialmente a territorios continentales, no es menos cierto que de igual manera áreas costeras y posteriormente oceánicas, se han ido incorporando al catálogo del patrimonio natural jurídicamente tutelado. Las políticas nacionales en materia de mares y océanos han demarcado un norte en ese sentido, y actualmente, una vez acogidos dichos espacios a los principios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se afianza y concretiza una política pública estructurada de protección. Este trabajo de investigación, resultante del proyecto “Procesos de Territorialización del Caribe Colombiano”, presenta un análisis de carácter jurídico en el que se abordan los factores históricos que dieron origen a nuestra actual política de protección de espacios marinos y oceánicos, así como el estudio de la normativa desarrollada en las últimas décadas y las perspectivas futuras que definen el devenir de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en esa materia.

---

\* Doctor en Historia de la Universidad de Vigo, España; magíster 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 en la Universidad del Atlántico (Barranquilla, Colombia) y docente invitado en Derecho del Mar en la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: robertolastra@uniatlantico.edu.co.

\*\* Doctora en Biología de la Universidad de Vigo, España; MSc. en Biología Marina de la Universidad Nacional de Colombia y Bióloga Marina de la Universidad Jorge Tadeo Lozano; docente de la Facultad de Ciencias Básicas en la Universidad del Atlántico (Barranquilla). Correo electrónico: albavergara@uniatlantico.edu.co.

## PALABRAS CLAVE

Áreas marinas protegidas, políticas públicas, mares, océanos, convenios.

## ABSTRACT

From the sixties of the twenty century, Colombia began a process of delimitation and alignment of natural areas that, due to their ecological singularity, considered that they should be preserved. While it is true, the vast majority of these spaces initially corresponded to continental territories, it is no less true that similarly coastal and then oceanic areas, have been incorporated into the catalog of natural heritage legally protected. National policies on seas and oceans have demarcated a north in this regard, and nowadays, the principles of the Sustainable Development Goals (ODS) consolidate and concretize a structured public policy to protect these areas. This research work, resulting from the project “Processes of territorialization of the Colombian Caribbean”, presents an analysis of the legal nature that addresses the historical factors which resulted in our current policy of protection of marine and oceanic areas, as well as the study of the regulations developed in the last decades and the future perspectives that define the evolution of the international commitments acquired by Colombia in this matter.

## KEYWORDS

Marine Protected Area, Public Policies, Seas, Oceans, Agreements.

## INTRODUCCIÓN

En 2010 se realizó en la provincia de Aichi (Japón) la Décima Conferencia de las Partes sobre biodiversidad (COP), en la que 196 países firmaron el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Durante esta reunión se revisó y actualizó el Plan Estratégico para la Biodiversidad, el cual había adoptado cinco objetivos y veinte metas, conocidas como Metas Aichi para la diversidad biológica. Dichas metas, a cumplirse como máximo en el año 2020, forman parte del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, con el propósito de detener la pérdida de la naturaleza: el soporte vital de todas las formas de vida en el planeta. En el marco del Objetivo C, “Mejorar la

situación de la diversidad biológica salvaguardando los ecosistemas, las especies y la diversidad genética”, se plantean las metas 11 y 12 que establecen:

- Meta 11. Para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se habrán conservado por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados, y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y están integradas en los paisajes terrestres y marinos más amplios (WWF, 2017).
- Meta 12. Para 2020, se habrá evitado la extinción de especies en peligro identificadas y su estado de conservación se habrá mejorado y sostenido, especialmente para las especies en mayor declive (CDB, 2010).

A continuación, en 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030, estableciendo diecisiete ODS. Los ODS, también conocidos como objetivos mundiales, son un llamado universal para incorporar medidas que permitan poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. Están basados en los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, enmarcados bajo la perspectiva del cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible, la paz y la justicia, entre otras prioridades. Como los ODS están interrelacionados, el éxito de uno de ellos involucra las cuestiones más frecuentemente vinculadas con otro de los objetivos (UN, 2019).

El Objetivo 14, “Vida submarina”, subraya la importancia de los océanos que cubren más del 70% de la superficie de nuestro planeta y, además, juegan un papel clave en el mantenimiento de la vida. Este ODS insta a “Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”. Señala la importancia de los océanos para la vida en nuestro planeta por su papel en la regulación del clima, el aporte de alimentos y la disponibilidad de oxígeno, y resalta, además, que históricamente han representado un cauce vital para el comercio y el transporte mundiales. Por tanto, la gestión prudente de este recurso esencial es una característica clave del futuro sostenible (UN, 2019).

De igual manera, el ODS 14 involucra dentro de sus metas a las AMP, las cuales resultan esenciales por su papel en la reducción de la pobreza al aumentar las capturas en la actividad pesquera, y por consiguiente generar

ingresos, crear nuevos empleos, mejorar la salud y empoderar a las mujeres, como se enuncia a continuación: “Meta 14.5. *Áreas marinas protegidas*. Para 2020 los Estados costeros deberían conservar al menos 10% de áreas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales e internacionales y con la mejor información científica disponible” (UN, 2019).

Gracias a sus características y facilidad de acceso a diferentes servicios (alimentación, recreación, etc.), las áreas costeras constituyen las zonas de mayor densidad poblacional. Actualmente más del 65% de la población mundial habita en zonas costeras, lo que conlleva que la diversidad biológica marina y costera esté cada vez más expuesta a diferentes presiones antrópicas como, por ejemplo, la sobrepesca, el turismo, la minería y la contaminación, entre otros factores (FAO, 2012a). En consecuencia, las AMP (costeras y marinas) surgen como una estrategia que permite, de forma general, preservar espacios con características de especial singularidad ecosistémica, y cuyas principales funciones están encaminadas a mantener la abundancia de especies claves y proteger los hábitats de los daños causados por las actividades humanas (Laffoley, 2014). El establecimiento de un AMP es una estrategia que permite conservar el patrimonio natural mundial, y una necesidad frente a la oportunidad que representan los espacios marinos protegidos en su aporte de servicios ecosistémicos, y por la estrecha relación entre estos y las comunidades locales que los habitan.

Como resultado de las últimas conferencias, y para dar cumplimiento a las metas Aichi, se ha evidenciado un aumento del 25% en las AMP designadas en los últimos quince años. De acuerdo con el registro de Naciones Unidas, actualmente hay 14.882 AMP, que representan el 7,6% de los océanos (ONU Medio Ambiente, 2019; WCPA, 2019). Estas cifras corresponden a las aguas jurisdiccionales, es decir, aquellas comprendidas dentro de las 200 mn contadas a partir de las líneas de base recta, sistema establecido por la Convención de las Naciones Unidas para el Derecho del Mar de 1982.

Es necesario considerar que las AMP pueden ser creadas más fácilmente por los gobiernos en aguas nacionales donde existen sistemas legales establecidos para tal fin, mientras que las *áreas por fuera de las jurisdicciones nacionales* (Areas Beyond National Jurisdiction –ABNJ–) resultan más difíciles de crear debido al complejo marco legal vigente. Como resultado, el porcentaje de AMP creadas en aguas nacionales es mucho mayor que el de ABNJ. Las aguas nacionales representan el 39% del océano global y el 17,62% de él es área protegida. En contraste, del 61% restante del

océano global (ABNJ) tan solo el 1,18% presenta una figura de protección (WCPA, 2019).

Desde los años 60 del siglo XX Colombia ha implementado como estrategia de conservación *in situ* la designación de áreas protegidas en diferentes zonas territoriales a nivel continental y marítimo, pero existen evidencias de que a partir de 1932 se implementaron en el país algunas iniciativas privadas<sup>1</sup>. De acuerdo con el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP), según actos administrativos, Colombia cuenta con 18.357.718 ha continentales (16%), y 12.817.181 ha marinas (13,8%) de territorios protegidos enmarcados en alguna de las categorías de áreas protegidas, designadas por la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales de Colombia<sup>2</sup>. De acuerdo con dichas cifras, el país ya alcanzó lo propuesto en la Meta 11 de Aichi.

Dada la importancia de dichas áreas, en esta investigación se analizan las áreas marinas protegidas, partiendo de su conceptualización hasta llegar a su estado actual de implementación, evidenciando los procesos de creación de políticas públicas para su conservación y protección. Esta temática se aborda desde el enfoque descriptivo con base en fuentes secundarias, a partir de los documentos de política, planificación y legislación expedidos a nivel nacional, y partiendo de los lineamientos que se han marcado desde la agenda internacional. Lo anterior permite identificar las estrategias nacionales, dilucidando si el país está cumpliendo con compromisos internacionales como el logro de un objetivo numérico o la protección de la biodiversidad. Este trabajo es resultado del proyecto de investigación “Procesos de territorialización del Caribe colombiano”.

## I. CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS (AMP)

La literatura actual pone a disposición muchas definiciones de AMP. Desde una concepción holística, las áreas protegidas pueden ser consideradas

---

1 La finca Meremberg en el Huila fue una iniciativa de conservación de la familia Büch Kolsdorf, que desde 1932 la manejó bajo lo que se podría llamar los actuales principios de la sostenibilidad ambiental y social, siendo reconocida como la primera reserva natural privada. Cfr. “Áreas protegidas: territorios para la vida y la paz. Áreas protegidas para el desarrollo”, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Bogotá, 2015.

2 Cfr. RUNAP, disponible en [<http://runap.parquesnacionales.gov.co/cifras>], consultada el 14 de junio de 2019.

como “Espacios geográficos claramente definidos, reconocidos, dedicados y gestionados, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados” (Dudley, 2008). Según la definición de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), un AMP es “Toda área de terreno intermareal o submareal, junto con sus aguas de superficie, flora, fauna y rasgos históricos y culturales acompañantes, que haya sido reservada bajo la ley u otros medios efectivos para proteger la totalidad o parte del entorno comprendido” (Robles, 2010). A partir de la VII Conferencia de las Partes de la CDB de 2010, las áreas protegidas marinas y costeras, son:

... toda zona definida dentro del medio marino o contigua al mismo, junto con las aguas que la cubren, la flora, fauna y rasgos históricos y culturales asociados, que ha sido reservada por acto legislativo o por otros medios efectivos, incluso la costumbre, para que su diversidad biológica marina y/o costera goce de un nivel de protección superior a su entorno.

Sin embargo, es necesario realizar una unificación que incluya sus atributos más significativos. Por tanto, un AMP cuenta con límites geográficos definidos que normalmente incluyen tanto la columna de agua como los componentes del fondo marino, con el propósito de conservar características o ecosistemas específicos y los recursos que estos brindan, mediante la gestión basada en la protección establecida por medios legales, con la intención de lograr un mayor nivel de protección que la de las áreas circundantes (Humphreys y Herbert, 2018).

En los últimos años las AMP se han convertido en una herramienta clave para la conservación de diversos ecosistemas marinos, aunque a menudo se implementan sin una comprensión firme de las consideraciones ecológicas y socioeconómicas de conservación (Agardy et al., 2003; Pereira da Silva, 2019). Además, no hay claridad respecto de las definiciones de los diferentes tipos de AMP, lo que conlleva confusión y desconfianza; mientras que algunos consideran que todas las AMP deberían estar cerradas a cualquier uso, especialmente el extractivo, otros piensan que las reservas marinas deberían estar abiertas a múltiples usos y servicios. Por tanto, el significado de la efectividad de las AMP varía según las diferentes partes o actores involucrados (autoridades del parque, usuarios de recursos, comunidades costeras, ONG, etc.). Teniendo en cuenta lo anterior, la efectividad de un AMP ha sido definida



como la convergencia de múltiples aspectos interrelacionados (ecológicos, socioeconómicos y culturales) que sustentan las percepciones de su desempeño por los intereses y visiones de los actores involucrados (Ramírez, 2016).

Los objetivos tradicionales que justifican la creación de áreas protegidas como sectores aislados del territorio vienen siendo revaluados a nivel internacional, de manera que las políticas y prácticas más recientes reconocen que el éxito en la implementación de las estrategias de conservación depende en gran medida de la conexión entre sistemas ecológicos y sociales, resaltando la necesidad de reconocer los derechos de las comunidades locales y su papel en la conservación y la sostenibilidad (Christie et al., 2009; Pollnac y Seara, 2011).

Desde el punto de vista ecológico las AMP son una de las herramientas más utilizadas para preservar la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas. La conectividad se considera el criterio más importante en el diseño de una verdadera AMP, y ha sido definida como la medida en que las poblaciones y las comunidades de organismos, los ecosistemas, o los hábitats espacialmente distintos, se vinculan mediante el intercambio de genes (semillas, larvas, juveniles y adultos), nutrientes y energía. Otros criterios de selección ecológica, como la representación de especies o hábitats singulares, a menudo tienen prioridad y son usados con mayor frecuencia. Las AMP que no tuvieron en cuenta la conectividad entre ecosistemas para su demarcación, a largo plazo pueden resultar ineficaces en el logro de los objetivos de protección de la biodiversidad (Balbar y Metaxas, 2019). En general se puede concluir que el objetivo central de las AMP es esencialmente disminuir la presión antrópica sobre los hábitats y ecosistemas vulnerables y las especies que en ellos habitan. Sin embargo, frecuentemente los planes y recomendaciones de conservación no llegan a las partes interesadas (gestores, políticos, autoridad y los usuarios finales), lo que genera frustración (Zorrilla-Pujana y Rossi, 2014).

No obstante las recomendaciones internacionales y los esfuerzos realizados por gobiernos e instituciones, alrededor del 66% del medio ambiente marino ha sufrido algún tipo de alteración. A nivel mundial los océanos siguen siendo uno de los ecosistemas más afectados, y se ha evidenciado un considerable aumento de la pérdida de biodiversidad por el cambio climático, la sobrepesca, la contaminación, los cambios en los usos de las tierras costeras y las especies invasoras (IPBES, 2019).

## II. COLOMBIA ANTE LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES EN PROTECCIÓN DE ÁREAS MARINAS

La Resolución 37/7 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 28 de octubre de 1982, declara que

Los beneficios duraderos que se pueden obtener de la naturaleza dependen de la protección de los procesos ecológicos y los sistemas esenciales para la supervivencia de la diversidad de las formas de vida, las cuales quedan en peligro cuando el hombre procede a una explotación excesiva o destruye los hábitats naturales.

En ese documento se proclamaron cinco principios de conservación según los cuales debe guiarse, y ser juzgada, toda conducta humana que afecte a la naturaleza. El tercero de los cinco principios establece que

Todas las zonas de la Tierra, tanto terrestres como *marítimas*, deben quedar sujetas a estos principios de conservación; debe darse especial protección a las áreas únicas, a los ejemplos representativos de todos los diferentes tipos de ecosistemas y a los hábitats de las especies en peligro.

Igualmente, el cuarto principio señala que

Los ecosistemas y organismos, así como la tierra, *el mar* y los recursos atmosféricos utilizados por el hombre, deben gestionarse para alcanzar y mantener una óptima productividad sostenible, pero no de tal manera que ponga en peligro la integridad de otras especies o ecosistemas con los que coexistan.

La Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de (Second United Nations Conference on Environment and Development –UNCED–2), también conocida como la Cumbre de la Tierra de 1992, constituyó un punto de inflexión en la evolución de las políticas globales en materia medioambiental. En el caso de las medidas a adoptar con referencia a los espacios marinos, costeros y oceánicos, fue el escenario en el que se concretaron los programas y líneas de acción para el siglo XXI. De esa manera, el Programa 21 aborda el tema de la protección de los océanos, mares y áreas costeras, incluidos sus recursos vivos (cap. 17). A partir de ese evento la gran mayoría de países empezaron a generar lineamientos de política tendientes a la consolidación de un Sistema de Áreas Marinas Protegidas (SAMP).

En el caso particular de Colombia se dieron algunas iniciativas mediante las cuales se firmaron y ratificaron convenios internacionales, cuya finalidad estaba encaminada a la protección de los recursos marinos (tabla 1). La Ley 56 de 1987 aprobó el “Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe” y el “Protocolo Relativo a la Cooperación para Combatir los Derrames de Hidrocarburos en la Región del Gran Caribe”, firmado en Cartagena de Indias el 24 de marzo de 1983. Posteriormente, mediante la Ley 165 de 1994 se ratificó el Convenio de Diversidad Biológica (CDB), y en 1995 el Mandato de Jakarta, a través del cual se acordó un programa de acción denominado “El Mandato de Yakarta de Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica Marina y Costera” (Decisión 11/10).

El artículo 8.º de la Ley 165 de 1994 se refiere a la conservación *in situ* a partir de la instauración de un sistema de áreas protegidas, que: “cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica”. Seguidamente, como consecuencia de la ratificación del CDB, el país formuló la Política Nacional de Biodiversidad y adquirió el compromiso de conformar y consolidar un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), estableciendo como meta para el año 2020 que al menos el 10% de las áreas marino-costeras del territorio nacional deberían estar declaradas como áreas protegidas. El SINAP ha sido definido como

... el conjunto de todas las áreas protegidas del país de gobernanza pública, privada y comunitaria que comprende los ámbitos de gestión nacional, regional y local y vincula diferentes actores, estrategias e instrumentos de gestión, para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país (UAESPNN, 2007).

De la misma manera, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC por sus siglas en inglés), ratificada por Colombia mediante la Ley 164 de 1994, incentivó la generación de políticas para implementar las medidas de adaptación y estrategias de respuesta en el contexto de manejo de zonas costeras, de prevención de desastres, de agricultura, pesca y bosques. De forma general busca integrar la información de los impactos del cambio climático a los procesos nacionales de planeación. A pesar de no haber una referencia específica a las áreas marinas protegidas,

resulta evidente que todas las acciones propuestas tienen relación con los procesos de declaración de las mismas.

### III. LAS ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS (AMP) EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

La concepción de AMP es un hecho reciente en Latinoamérica. El proceso de creación de los primeros espacios protegidos con fines ambientales se inició en la región a finales del siglo XIX<sup>3</sup>, y no fue sino hasta 1970 que se comenzaron a crear áreas protegidas en los territorios marino costeros, y posteriormente oceánicos. Sin embargo, solo a partir de 1990 se concretó el concepto de AMP, derivado de los compromisos internacionales generados en la Convención de Río de 1992.

Para 2011 se contabilizaban más de 700 AMP en Latinoamérica y el Caribe, abarcando cerca de 300 000 km<sup>2</sup>, es decir, el equivalente al 1,5% de las aguas costeras (Guarderas et al., 2008; Elbers, 2011). Estos datos reflejan que la región tenía un atraso significativo en el cumplimiento de la meta del programa de trabajo sobre áreas protegidas del CDB (conservar al menos un 10% de los océanos).

A partir de la entrada de Colombia a la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) en 1979, se dio inicio a un notorio avance en políticas marítimas. La CPPS nació el 18 de agosto de 1952 con la Declaración sobre Zona Marítima, suscrita inicialmente por los gobiernos de Chile, Ecuador y Perú. La CPPS es un Organismo Regional Marítimo (ORM), concebido como una alianza y opción estratégica, política y operativa en el Pacífico sudeste, cuyo objetivo es consolidar la presencia de los países ribereños en esta importante zona geográfica, así como su proyección efectiva y coordinada, buscando la vinculación con la cuenca del Pacífico, para la conservación y uso responsable de los recursos naturales.

Entre 1981 y 1989 los países firmantes de la CPPS suscribieron varios documentos relacionados con la protección del medio marino y las áreas costeras del Pacífico Sudeste, comprometiéndose a realizar todos los esfuerzos necesarios para enfrentar la contaminación proveniente de fuentes terrestres y marinas (aguas residuales, hidrocarburos, radiactividad, entre

---

3 En 1899 se creó el Bosque Nacional Monte Vedado del Mineral del Chico en Hidalgo, México.

otras), y proteger y preservar los ecosistemas frágiles, vulnerables o de valor natural o cultural único, mediante una apropiada administración de áreas marinas y costeras protegidas. Como resultado, el componente legal del Plan de Acción del Pacífico Sudeste ha sido uno de los de mayor desarrollo en el contexto del Programa de Mares Regionales.

A partir de ese momento Colombia inició una serie de movimientos encaminados a incorporarse con otros países de la región al ámbito de protección de sus recursos. Así, el país suscribió en Lima el 12 de noviembre de 1981 el Convenio para la Protección del Medio Marino y la zona Costera del Pacífico Sudeste, cuyo objeto es “proteger y preservar el medio marino y la zona costera del Pacífico Sudeste contra todos los tipos y fuentes de contaminación”. Este convenio fue ratificado por el gobierno colombiano mediante la Ley 45 del 26 de febrero de 1985<sup>[4]</sup>.

Con base en dicho convenio, el 21 de septiembre de 1989 se firmó en Paipa el Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste, cuya finalidad es “reconocer la necesidad de adoptar medidas apropiadas para proteger y preservar los ecosistemas frágiles, vulnerables o de valor natural único, y la fauna y flora amenazadas por agotamiento y extinción”. Igualmente, se estableció el principio de interés común de buscar la administración de las zonas costeras valorando racionalmente el equilibrio entre la conservación y el desarrollo. A través de ese protocolo se instauraron normas para las áreas protegidas; criterios comunes para el establecimiento de dichas áreas; regulaciones relacionadas con las actividades para desarrollar una gestión ambiental integrada dentro de los lineamientos señalados en el artículo 5.º; zonas de amortiguación; medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación de las áreas protegidas; evaluaciones del impacto ambiental, estableciendo un procedimiento de análisis integrado; cooperaciones científicas y técnicas, y el fomento de la participación comunitaria y la educación ambiental, etc. (CPPS, 1989).

Desde la perspectiva académica e institucional es necesario resaltar que la figura de los parques nacionales ha jugado un papel de vital importancia en el impulso experimentado por las políticas nacionales a nivel latinoamericano como herramienta de entendimiento y cooperación en materia

---

4 Cancillería colombiana, Biblioteca Virtual de Tratados, disponible en [<http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/sitepages/menu.aspx>].

de construcción de estrategias para la conservación de áreas de especial significado ecológico. Con el fin de evaluar los avances alcanzados en los diferentes países latinoamericanos en áreas protegidas se han realizado dos congresos latinoamericanos de parques nacionales y otras áreas protegidas. El primero se realizó en Santa Marta (Colombia) en mayo de 1997, y en él se establecieron las pautas en materia de áreas protegidas que marcaron la agenda internacional para los años siguientes, entre otras:

– La adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio durante la Cumbre de Naciones Unidas sobre el Milenio (Nueva York, septiembre de 2000).

– La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, Sudáfrica, 2002), en la que se adoptaron varias metas para antes de 2012, como la reducción del ritmo de pérdida de la diversidad biológica y el establecimientos de redes de áreas marinas protegidas. Para antes de 2015 se propuso mantener o restablecer las poblaciones de peces a niveles sostenibles.

– El V Congreso Mundial de Parques de la UICN (Durban, Sudáfrica, 2003) adoptó el Acuerdo y el Plan de Acción de Durban para las áreas protegidas.

– La adopción (Decisión VII/28) por la 7.<sup>a</sup> Conferencia de las Partes (Kuala Lumpur, Malasia, 2004) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) del Programa de Trabajo de la CDB sobre Áreas Protegidas.

– El I Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas (Managua, Nicaragua, 2003) y el II Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas (Ciudad de Panamá, Panamá, abril de 2006) que han establecido pautas y recomendaciones para fortalecer las áreas protegidas de la región.

– El I Congreso Internacional de Áreas Marinas Protegidas (IMPAC) (Geelong, Australia, octubre de 2005) que propuso recomendaciones para aumentar la cobertura y fortalecer la efectividad de las áreas marinas protegidas.

– El IV Mundial de Guardaparques (Australia, 2003), el V Congreso Mundial de Guardaparques (Escocia, 2005), y el I Congreso Iberoamericano de Guardaparques (Chile, 2005).

– Las ratificaciones de los países del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales 169 OIT, firmado en Ginebra en 1989.

En 2007, en el II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras áreas protegidas realizado en Bariloche, Argentina, se reconoció que:

... las áreas protegidas de la región, forman parte de nuestra herencia natural y cultural, son instrumentos indispensables para alcanzar los objetivos del desarrollo

sostenible y para elevar el bienestar de nuestros pueblos, al mismo tiempo que aportan soluciones a las principales problemáticas ambientales globales. Alcanzar dicho reconocimiento constituye una necesidad urgente y un gran reto para todos. Reafirmamos que la región latinoamericana tiene carácter de acreedora ambiental de los países desarrollados (Declaración de Bariloche, 2007).

Finalmente, de especial importancia es el Protocolo relativo a las Áreas y Flora y Fauna Silvestres protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, adoptado el 18 de enero de 1990, aprobado mediante la Ley 356 del 21 de enero de 1997, el cual fue sometido a control constitucional y mediante la Sentencia C-401 de 1997 se declaró *exequible*. El propósito de dicho protocolo gira en torno “al compromiso adquirido de proteger el medio marino y costero en la Región del Gran Caribe”. La cooperación regional entre los países que hacen parte del Convenio y que suscribieron el Protocolo se encamina a preservar, restaurar y mejorar el estado de esos ecosistemas, así como de las especies amenazadas o en peligro de extinción y sus hábitats, mediante el establecimiento de áreas protegidas marinas y de los ecosistemas asociados, con el fin de obtener un desarrollo sostenible que fortalezca el patrimonio y los valores culturales de los países y territorios de dicha región, y que a la vez reporte beneficios tanto económicos como ecológicos. El Protocolo fue promulgado mediante el Decreto 2701 del 27 de diciembre de 2000 (*Diario Oficial* 44276).

#### IV. ÁREAS PROTEGIDAS EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA

La Constitución Política colombiana de 1991 planteó un punto de inflexión en la visión de nuestra responsabilidad en la preservación de los recursos naturales. En efecto, en su artículo 8.º consagró que el deber de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación es un asunto compartido entre el Estado y los particulares. En el mismo sentido el artículo 79 señala que: “es deber del Estado el proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para lograr estos fines”. Seguidamente, el artículo 80 expresa que:

... será el Estado quien planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o

sustitución, así como cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas fronterizos.

Por su parte la Carta Magna consagra meridianamente la naturaleza jurídica de estas áreas al definir en su artículo 63 que: “los Parques Naturales son inalienables, imprescriptibles e inembargables”. En ese sentido, en su artículo 1.º la Ley 99 de 1993, por la cual se creó el Sistema Nacional Ambiental (SINA), establece como principio general ambiental para Colombia que: “la biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada de forma sostenible”, y que: “la acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado”.

Desde el punto de vista de la evolución histórico-legislativa, la conformación de un sistema a partir de las iniciativas nacionales, regionales, públicas, privadas y comunitarias se empezó a desarrollar en Colombia desde mediados del siglo XX. De hecho las primeras aproximaciones a la creación de un sistema de áreas protegidas se dieron a partir de la expedición del Decreto 622 de 1977, que define esta idea a través de la creación de un conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional, que en razón a sus características naturales y en beneficio de los habitantes de la nación, se reserva y declara dentro de alguno de los tipos de áreas definidas en el artículo 329 del Decreto ley 2811 de 1974.

Si bien es cierto que la expedición del Decreto ley 2811 de 1974 marcó un hito en materia de codificación de la protección medioambiental, no lo es menos que su enfoque fue eminentemente continental. De hecho, de los 340 artículos consignados en él, tan solo tres se refieren expresamente a la protección del medio marino. Teniendo en cuenta que aproximadamente el 47% del territorio nacional está constituido por zonas costeras, marinas y oceánicas, resulta evidente que la mentalidad del legislador colombiano a mediados de la segunda década del siglo XX era eminentemente continental.

El sistema de áreas protegidas creado por el Decreto ley 2811 de 1974 no distingue entre zonas terrestres y marinas. Realmente, la definición de los parques naturales como figura genérica es amplia<sup>5</sup>. En el mismo sentido,

---

5 “Se denomina Sistema de Parques Nacionales el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus carac-



el artículo 329 de la misma norma se refiera los diferentes tipos de áreas protegidas, sin que en ningún caso haga señale las AMP. Esta tendencia se mantuvo en el Decreto 622 de 1977, por el cual se reglamentó parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto ley 2811 de 1974, sobre “sistema de parques nacionales”, teniendo como precedentes la Ley 23 de 1973 y la Ley 2.<sup>a</sup> de 1959, ya que en ningún aparte hace referencia a la particularidad de que buena parte del territorio nacional está constituida por zonas marinas, costeras y oceánicas.

Por su parte, la Ley 388 de 1997, mediante la cual se estableció el marco normativo del ordenamiento territorial (modifica las leyes 9.<sup>a</sup> de 1989, y 3.<sup>a</sup> de 1991), contribuyó a poner de manifiesto que las áreas protegidas juegan un importante papel en el ordenamiento ambiental del territorio, al establecer que las relaciones entre los diversos niveles de los entes de la administración son el eje sobre el cual se fundamentan el reconocimiento de las particulares condiciones y características de nuestra diversidad regional, natural étnica y cultural. A través de esta norma se incorporaron nuevos instrumentos que permiten regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas de la población actual y futura (Conpes 3680 de 2010). De hecho, en su artículo 10.<sup>o</sup> establece que:

... para la elaboración y adopción de planes de ordenamiento territorial, se deberán tener en cuenta como determinantes las *áreas de manejo especial*, entre ellas las áreas protegidas declaradas por las Corporaciones Autónomas Regionales y las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, las cuales se constituyen en determinantes ambientales y les otorga la categoría de normas de jerarquía superior.

De la misma manera, el Decreto ley 216 de 2003 le asignó a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), encargada de la administración y manejo de las áreas del sistema de parques, las funciones de proponer políticas, planes, programas, normas y procedimientos para coordinar con las demás autoridades ambientales, entidades territoriales, autoridades y representantes de grupos étnicos, y organizaciones

---

terísticas naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran”, artículo 317 Decreto ley 2811 de 1974.

comunitarias, las estrategias para la conformación y consolidación de un SINAP (art. Decreto ley 216 de 2003).

Como quedó evidenciado en el apartado precedente, la adhesión de Colombia a los diferentes convenios y protocolos internacionales marcó una ruta a seguir en materia de política y legislación medioambiental, y muy particularmente en lo referente a la creación de una política pública sectorial para la protección de los espacios marinos, marino-costeros y oceánicos. Como fruto de ello el país dio inicio a un proceso de creación de políticas sectoriales en materia de protección de medio ambiente, pero particularmente en la concreción de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y específicamente la creación de los subsistemas sectoriales, entre los cuales podemos señalar el Sistema de Áreas Marinas Protegidas (SAMP).

Por su parte, la Ley 99 de 1993, por la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, organizó el SINA, y estableció en su artículo 5.º inciso 24 las funciones del MMA referentes a las AMP:

Regular la conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables en las zonas marinas y costeras, y coordinar las actividades de las entidades encargadas de la investigación protección y manejo del medio marino, de sus recursos vivos y de las costas y playas; así mismo, le corresponde regular las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos continentales.

Posteriormente, el 7 de agosto de 2005 se lanzó oficialmente el documento *Visión Colombia II Centenario: 2019. Propuesta para discusión*, que planteó, a través de diecisiete estrategias fundamentales, y en concordancia con las metas establecidas en otros ejercicios (p. ej., la Agenda Interna y la Misión contra la Pobreza), un panorama de formulación de políticas públicas sectoriales en materias como crecimiento económico, infraestructura física, capital humano, y desarrollo social y territorial, entre otras. En ese sentido, en la meta 3 se plantea garantizar la conservación *in situ* de la biodiversidad y los ecosistemas a través del fortalecimiento del SINAP promoviendo el desarrollo de estrategias de definición e implementación, y el incremento de la representatividad en la conservación de la biodiversidad ecosistémica a través de otras categorías de protección o de la optimización del SPNN (Cardique et al., 2016).

Debemos resaltar que el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), creado por la Ley 19 de 1958, es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales. En el caso de las AMP el documento Conpes 3680 presentó en detalle el contexto legal e institucional dentro del cual se enmarca la iniciativa nacional de conservación de la biodiversidad, y particularmente la creación y manejo de áreas protegidas, haciendo particular énfasis en las áreas marinas. Bajo este marco, el Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010 propuso aumentar la representatividad ecosistémica por medio de la declaratoria o ampliación de 200 000 ha de áreas protegidas, tanto terrestres como marinas dentro del SINAP. Así mismo, dicho documento destaca que la meta propuesta se ha superado en más de un millón de hectáreas, aunque aún hay mucho que mejorar en términos de representatividad ecológica y efectividad de gestión.

Como resultado el país cuenta con un marco de política en materia de áreas protegidas (Conpes 3680 de 2010), y un marco normativo para el SINAP (Dcto. 2372 de 2010), lo cual vino a materializar parte del cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado en materia de conservación y protección ambiental derivados del CDB y ratificados por la Ley 165 de 1994. Sin embargo, el establecimiento de las categorías de áreas protegidas, la definición de los usos y actividades permitidas en ellas y la declaratoria de su existencia, a pesar de establecer algunos criterios cuya validez es plausible, son insuficientes para dar cuenta de la protección y conservación del ambiente.

De acuerdo con lo establecido para el SINAP en el Decreto 2372 de 2010, actualmente incorporado como Decreto Único Reglamentario 1076 de mayo de 2015, este se define como “el conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país” (art. 2.2.2.1.1.3). Igualmente define las áreas protegidas (art. 2.2.2.2.1.2.2), estableciendo siete categorías de áreas protegidas (tabla 2).

Posteriormente se expidió el Decreto 1120 de 2013, mediante el cual se “reglamentan las Unidades Ambientales Costeras (UAC) y las Comisiones Conjuntas; se establecen los procedimientos y criterios para reglamentar la

restricción de ciertas actividades en pastos marinos”, actualmente integrado en el artículo 2.2.4.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 y siguientes. Este decreto define la UAC como un “Área de la zona costera definida geográficamente para su ordenación y manejo, que contiene ecosistemas con características propias y distintivas, con condiciones similares y de conectividad en cuanto a sus aspectos estructurales y funcionales” (art. 2.º, ahora art. 2.2.4.1.1.2 Dcto. 1076 de 2015). Es decir, toma como argumento básico de OAT, el *criterio ecosistémico* por encima del político administrativo; de ahí la importancia de reglamentar las comisiones conjuntas como mecanismo de articulación entre los entes departamentales cuando el proceso de zonificación de la UAC haya dado como resultado la inclusión de dos o más de ellos, de tal manera que es así como se viene a reglamentar lo ya planteado en el artículo 29 párrafo 3.º de la Ley 99 de 1993 con respecto a las comisiones conjuntas (Lastra y Vergara, 2017).

De la misma manera se establece la creación de los POMIAC (art. 5.º, ahora art. 2.2.4.2.3.1 Dcto. 1076 de 2015), definidos como “instrumentos de planificación mediante los cuales la Comisión Conjunta o la autoridad ambiental competente, según el caso, definen y orientan la ordenación y manejo ambiental de las unidades ambientales costeras”. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.º de la Ley 388 de 1997, los POMIAC se constituyen en “norma de *superior jerarquía y determinante ambiental* para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, de tal manera que orienta la planeación de los demás sectores en la zona costera”.

Dentro del grupo de estrategias creadas a partir de la iniciativa de protección de áreas naturales, el SINAP estableció una serie de subcategorías tales como los Subsistemas Regionales de Áreas Protegidas (SIRAP), entendiendo por tales el conjunto de áreas protegidas nacionales, regionales y locales, públicas o privadas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan (art. 9.º del Dcto. 2372 de 2010 actualmente art. 2.2.2.1.1.9 del Dcto. Único Reglamentario 1076 de 2015). A su vez, al interior de los SIRAP se pueden conformar subsistemas de áreas protegidas que obedezcan a criterios geográficos o generados a partir de procesos sociales de conservación, para lo cual estos sistemas podrán definir sus propios límites de acuerdo con objetivos específicos de conservación (Dcto. 2372 de 2010 compilado por el Dcto. 1076 de 2015).

## V. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE ÁREAS PROTEGIDAS EN COLOMBIA

A partir de mediados de los años 90 del siglo XX el gobierno nacional ha venido formulando políticas públicas para los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares (tabla 3). En el año 2000 el Consejo Nacional Ambiental (CNA) aprobó la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (PNAOCI), y en julio de 2007 la Comisión Colombiana del Océano (CCO) aprobó la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (PNOEC). Estas dos políticas han sido la base para desarrollar acciones que permitan posicionar los temas marinos y marítimos en el país.

En el caso de la PNAOCI se trazó como objetivo desarrollar de forma sostenible los espacios oceánicos y las zonas costeras mediante su manejo integrado, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida, el desarrollo armónico de las actividades productivas, y la conservación y preservación de los ecosistemas y recursos marinos y costeros. Con base en esa política, mediante el Conpes 3164, que definió el Plan de Acción 2002-2004, se delimitaron tres regiones integrales de planificación y ordenamiento ambiental territorial: el Caribe Insular, el Caribe Continental, la Océánica y el Pacífico. En dichas regiones se integran y estructuran las políticas, y las acciones públicas y privadas encaminadas al desarrollo sostenible de las áreas marinas y costeras. Cada región alberga Unidades Ambientales de carácter Costero (UAC) y Océánico (UAO), para permitir la planificación, bajo un enfoque de manejo integral del desarrollo de procesos de zonificación, lineamientos y pautas de manejo específicas a las problemáticas de cada unidad (Conpes 3164 de 2000). Por su parte, la PNOEC llegó a complementar la visión de desarrollo sostenible impartida por la PNAOCI, integrándola al desarrollo de los intereses marítimos de la nación, mediante estrategias que permitan garantizar la administración, el aprovechamiento económico, el beneficio público, la conservación del ambiente, el desarrollo sociocultural, y la vigilancia y control de las zonas marino-costeras.

## VI. PERSPECTIVAS FUTURAS EN LA POLÍTICA DE ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS

Actualmente se encuentra en fase de discusión el documento Conpes “Colombia Potencia Bioceánica Sostenible 2030”, cuyo carácter prospectivo y estratégico busca posicionar en la agenda pública nacional el desarrollo integral sostenible del territorio marítimo y marino colombiano durante los próximos once años. El objetivo general de esta política es proyectar a Colombia como potencia bioceánica, fortaleciendo el desarrollo integral y sostenible de las zonas costeras, marinas e insulares y aumentando las sinergias entre las entidades encargadas de potenciar la vocación bioceánica del país.

Esta nueva propuesta de política busca definir las apuestas estratégicas de largo plazo de acuerdo con los ODS, para aprovechar y visibilizar el potencial estratégico de los océanos dentro del marco de una acción coordinada y articulada entre las instituciones, de tal manera que se puedan alinear con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018–2022 “Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad”. Este PND reconoce por primera vez los océanos como una región colombiana, a través del Pacto Región Océanos: Colombia, potencia bioceánica. Entre los objetivos específicos se contempla fortalecer las instituciones para una adecuada gobernanza oceánica; aprovechar las capacidades para mejorar la seguridad integral marítima; articular políticas, programas e instrumentos para administrar sosteniblemente las zonas costeras, marinas e insulares; promover la formación y apropiación social de la investigación e innovación científica en actividades marítimas, y desarrollar actividades económicas oceánicas a fin de aumentar su incidencia en el crecimiento y la competitividad del país.

Igualmente, en 2015 se formuló el Plan Nacional de Restauración de los ecosistemas, cuya implementación permitió intervenir hasta 2018 aproximadamente 640.000 ha (casi el doble de lo reportado en 2010). Estos avances se complementaron con otras iniciativas, como el Decreto ley 870 de 2017 y el Conpes 3886 “Política de pago por servicios ambientales” (DNP, 2017). Si bien las entidades del gobierno nacional han desarrollado diversas iniciativas con el propósito de guiar las decisiones y acciones de restauración en ecosistemas marino-costeros, este proceso se ha enfocado principalmente en los ecosistemas terrestres. Aunque el portafolio de áreas de arrecifes de coral, pastos marinos, playas de arena y manglares identificó setenta mosaicos

de áreas con más de un ecosistema priorizado sujeto a restauración<sup>6</sup>, aún no se ha integrado al Plan Nacional de Restauración, lo cual ha limitado su alcance y aplicabilidad en ese tipo de ecosistemas.

Recordemos que la meta del CBD estableció que el 10% de las áreas marinas bajo jurisdicción nacional deberán estar protegidas para el año 2020. Actualmente Colombia cuenta con 12.817.181 ha marinas (13,8%) de territorios enmarcados en alguna de las categorías de áreas protegidas, designadas por la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales de Colombia (RUNAP)<sup>7</sup>. Por tanto, de acuerdo con estas cifras, el país ya ha alcanzado lo propuesto en la Meta 11 de Aichi. En la actualidad Colombia suma 43 AMP distribuidas en diferentes categorías de manejo, destacando la creación de los Distritos de Manejo Integrado (DMI) y las Reservas Naturales de la Sociedad Civil (RNSC); este esquema de protección tomó fuerza a partir del inicio de la década del 2000, poniendo en evidencia un incremento considerable del porcentaje de AMP. Estos altos porcentajes han sido obtenidos en gran parte gracias a dos grandes AMP: el de Seaflower (SMPA), ubicada en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que se constituye en la reserva marina más grande del Caribe y que fue declarada Reserva de la Biosfera en 2000 por la UNESCO, y en 2005 fue la primera AMP oficial en Colombia (Resolución 107 de 2005), y el Distrito Nacional de Manejo Integrado Yuruparí-Malpelo con una extensión de 2.691.981 ha (Resolución 1908 de 2017) (tabla 4).

Además de su lejanía del territorio continental, estas enormes áreas crean muchas suspicacias respecto de su manejo y control. A nivel nacional las acciones de conservación deben ir más allá del número de AMP y de las estadísticas porcentuales de área protegida, y enfocarse más en estrategias para mejorar su efectividad, en concordancia con los objetivos de su creación (Castaño-Isaza et al., 2015; Ramírez, 2016). A pesar de la demostración de buena voluntad para protegerlas, la designación de grandes AMP en cualquier lugar del mundo, pero más especialmente en países en desarrollo, también revela que los objetivos políticos a corto plazo han primado sobre los objetivos ambientales. Declarar una zona como AMP no es suficiente para lograr resultados de conservación, por lo que se debe tener en cuenta que

---

6 Portafolio de Áreas de Arrecifes de Coral, pastos marinos, playas de arena y manglares con potencial de restauración en Colombia, disponible en [<http://www.invemar.org.co/publicaciones#>].

7 Cfr. [<http://runap.parquesnacionales.gov.co/cifras>], consultada el 14 de junio de 2019.

la vigilancia y cumplimiento de objetivos en el caso de las áreas oceánicas supone enormes complejidades de tipo logístico.

Alcanzar el objetivo 11 de Aichi no es una muestra porcentual, sino que se requiere poner en marcha un proceso mucho más complejo. Es esencial que la AMP se implemente de manera efectiva y también es importante que las nuevas AMP en las áreas costeras incluyan ecosistemas más sensibles, como los arrecifes de coral y los manglares, bajo un estado de protección total. Se ha dado el primer paso, pero aún queda mucho trabajo por hacer para evitar que las áreas marinas se conviertan en “parques de papel” (Pereira da Silva, 2019). De otra parte, en los últimos años se ha hecho evidente el notable incremento de las denominadas RNSC, contempladas en el artículo 10.º del Decreto 2372 de 2010 (actualmente art. 2.2.2.1.2.1 del Dcto. Único Reglamentario 1076 de 2015), las cuales, si bien se consideran un avance en el proceso de incorporación de las iniciativas privadas en la conservación de áreas de especial importancia ecológica, en el caso de las AMP constituyen un paradigma, ya que en muchos casos comprenden más espacio terrestre que costero y marino, y en las que entran a jugar otros factores, como la titularidad de las zonas costeras.

Esta tendencia también se ha observado en los últimos años a nivel internacional. Varios países han sobrepasado ya la Meta 11 (Aichi), mostrando una evidente inclinación hacia el logro numérico de la misma. Muchos investigadores rechazan estas declaratorias de creación de grandes AMP, ya que ven en esas disposiciones un debilitamiento en la relación ciencia-política en la toma de decisiones ambientales, al dar prioridad al cumplimiento de objetivos porcentuales, y existir una gran incertidumbre respecto de si las AMP son efectivas en lograr sus objetivos de conservación (De Santo, 2013; Jones et al., 2013). De otra parte, al fomentar la designación de AMP cada vez grandes y cerradas a cualquier uso humano, los objetivos porcentuales también pueden socavar la justicia social en la conservación de la biodiversidad global, generando desconfianza de las partes interesadas, lo que a su vez puede dar lugar a infracciones en el área protegida y la oposición en la designación futura de nuevas AMP. De igual forma, la designación de áreas protegidas cada vez más grandes en el medio marino plantea desafíos importantes para el logro a largo plazo de los objetivos de conservación debido a la dificultad inherente en el monitoreo y protección de áreas tan enormes (De Santo, 2013).



## CONCLUSIONES

El sistema de categorías de manejo de áreas protegidas del país se debe fundamentar en los objetivos de conservación, las características naturales de las áreas y su regulación de usos y actividades, y permitir su homologación internacional con el reciente sistema propuesto por la UICN. Es necesaria adoptar una política de Estado que consolide un SNAP completo, ecológicamente representativo y eficazmente gestionado.

En segundo lugar, se ha hecho evidente la falta de articulación entre el SIRAP Caribe y el SIRAP Pacífico, que se materializa en la ausencia de una estrategia que coordine acciones y facilite la adecuada articulación y consolidación del Subsistema Marino de Áreas Protegidas (SAMP) con otras estrategias de conservación del orden internacional, nacional, regional, local, comunitario y de la sociedad civil en el ámbito marino costero.

Adicionalmente, no se cuenta con herramientas eficientes que permitan un Seguimiento, Control y Vigilancia (SCV) de la actividad pesquera y de otras actividades económicas en las áreas protegidas marinas y marino-costeras e insulares del SINAP. Las entidades competentes nacionales y regionales están limitadas para realizar un control efectivo de las actividades ilegales en sitios objeto de conservación.

En tercer lugar, en lo que respecta al estado de los recursos marino-costeros, las diferentes presiones sobre los ecosistemas (dentro y fuera del SINAP) han disminuido su funcionalidad y puesto en riesgo la biodiversidad, la oferta de servicios ecosistémicos y ha contribuido a la pérdida de recursos hidrobiológicos.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGARDY, T.; P. BRIDGEWATER, M. P. CROSBY, J. DAY, P. K. DAYTON, R. KENCHINGTON, D. LAFFOLEY, P. MCCONNEY, P. A. MURRAY, J. E. PARKS y L. PEAU. "Dangerous targets? Unresolved issues and ideological clashes around marine protected areas", *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems* 13, 2003, 353-367.
- BALBAR, A. C. y A. METAXAS. "The current application of ecological connectivity in the design of marine protected areas", *Global Ecology and Conservation* 17, 2019, 1-20.
- BOTSFORD, L. W.; J. C. CASTILLA y C. H. PETERSON. "The management of fisheries and marine ecosystems", *Science*, 277, 1997, 509-515.

- BRONDIZIO, E. S.; J. SETTELE, S. DÍAZ y H. T. NGO (eds.). *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science. Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, Bonn, Germany, IPBES Secretariat, 2019.
- CARDIQUE, CARSUCRE, CODECHOCÓ, CORALINA, CORPAMAG, CORPOGUAJIRA, CORPONARIÑO, CORPOURABA, CRA, CRC, CVC, CVS, INVEMAR, MADS, PNN. “Plan de Acción del Subsistema de Áreas Marinas Protegidas (SAMP) 2016-2023: lineamientos para su consolidación en el marco de los Subsistemas Regionales de Áreas Protegidas del Pacífico y del Caribe”, A. P. ZAMORA-BORNACHERA (ed.). *Diseño e implementación de un Subsistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas (SAMP) en Colombia*, INVEMAR, MADS, GEF y PNUD, Serie de Publicaciones Generales del INVEMAR n.º 85, Santa Marta, 2016.
- CASTAÑO-ISAZA, J.; R. NEWBALL, B. ROACH y W. Y. LAU. “Valuing beaches to develop payment for ecosystem services schemes in Colombia’s Seaflower marine protected area”, *Ecosystem Services*, 11, 2015, 22-31.
- CHRISTIE, P.; R. POLLNAC, E. ORACION, A. R. SABONSOLIN y D. PIETRI. “Back to basics: An empirical study demonstrating the importance of Local level dynamics for the success of tropical marine ecosystem-based management”, *Coastal Management*, 37, 2009, 349-373.
- CPPS. 2019, disponible en [<http://www.cpps-int.org/index.php/component/content/article?id=108:inicio-del-proyecto-globallast-en-el-pacifico-sudeste-.html>].
- DE SANTO, E. M. “Missing Marine Protected Area (MPA) targets: How the push for quantity over quality undermines sustainability and social justice”, *Journal of Environmental Management*, 124, 2013, 137-146.
- Declaración de Bariloche, 1997, disponible en [<https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/declaracionbariloche.pdf>].
- DUDLEY, N. (ed.) *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*, Gland, Suiza, UICN, 2008.
- ELBERS, J. (ed.) *Las áreas protegidas de América Latina: situación actual y perspectivas para el futuro*, Quito, Ecuador, UICN, 2011.
- FAO. “Estado de las áreas marinas y costeras protegidas en América Latina”, A. HERNÁNDEZ ÁVILA, Cuba, Santiago de Chile, REDPARQUES, 2012a.
- FAO. *The State of World Fisheries and Aquaculture 2012*, Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2012b.

- GUARDERAS, A. P.; S. D. HACKER y J. LUBCHENCO. “Current Status of Marine Protected Areas in Latin America and the Caribbean”, *Conservation Biology*, 22(6), 2008, 1630-1640.
- HUMPHREYS, J. y R. J. H. HERBERT. “Marine protected areas: Science, policy y management”, *Estuarine, Coastal and Shelf Science* 215, 2018, 215-218.
- JONES, P. J. S.; E. M. DE SANTO, W. QIU y O. VESTERGAAR. “Introduction: An empirical framework for deconstructing the realities of governing marine protected areas”, *Marine Policy* 41, 2013, 1-4.
- LAFFOLEY, D. Senior Advisor Marine Science & Conservation. Resumen basado en la presentación, “Colombia, país de mares”, 2014.
- LASTRA, M. R. y C. A. VERGARA. “Aguas marinas. Evolución histórico-legislativa de los procesos de concesión”, en M. P. GARCÍA PACHÓN (ed.). *Derecho de Aguas*, t. VII, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.
- ONU “Medio Ambiente”, 2019, disponible en [<https://www.unenvironment.org/es/news-and-stories/reportajes/nueva-guia-practica-para-el-manejo-de-las-areas-marinas-protegidas>].
- PEREIRA DA SILVA, A. “Brazilian large-scale marine protected areas: Other ‘paper parks’”, *Ocean and Coastal Management* 169, 2019, 104-112.
- PARTNERSHIP FOR INTERDISCIPLINARY STUDIES OF COASTAL OCEANS (PISCO). *La Ciencia de las Reservas Marinas*, 2.<sup>a</sup> ed., versión para Latinoamérica y el Caribe, 2008, disponible en [[www.piscoweb.org](http://www.piscoweb.org)].
- POLLNAC, R. y T. SEARA. “Factors influencing success of MPA in the Visayas, Philippines as related to increasing protected area coverage”, *Environmental Management*, 47, 2011, 584-592.
- POMEROY, R. S.; J. E. PARKS y L. M. WATSON. *Cómo evaluar una AMP. Manual de indicadores naturales y sociales para evaluar la efectividad de la gestión de áreas marinas protegidas*, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido, UICN, 2006.
- RAMÍREZ, L. F. “Marine protected areas in Colombia: Advances in conservation and barriers for effective governance”, *Ocean y Coastal Management* 125, 2016, 49-62.
- ROBLES, R. *Conservación y desarrollo sostenible del mar de Alborán (Conservation et développement durable de la mer d’Alboran)*, Gland, Suiza y Málaga, España, UICN, 2010.
- RUNAP, 2018, disponible en [<http://runap.parquesnacionales.gov.co/cifras>].

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES (UAESPNN). *El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAP). Propuesta técnica del Comité de Facilitación*, versión 1 de julio de 2007, Bogotá, 2007.

UN, 2019, disponible en [[www.un.org](http://www.un.org)].

WORD COMMISSION PROTECTED AREAS (WCPA), disponible en [<https://www.protectedplanet.net/marine>].

WWF, 2017, disponible en [<http://www.wwf.org.co/?uNewsID=311392>].

ZORRILLA-PUJANA, J. y S. ROSSI. “Integrating environmental education in marine protected areas management in Colombia”, *Ocean y Coastal Management* 93, 2014, 67-75.

#### NORMATIVIDAD

Conpes 3164 de 2000. “Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia. Plan de Acción 2002-2004”.

Conpes 3680 de 2010. “Lineamientos para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas”.

Conpes 3886 de 2017. “Lineamientos de Política y Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales para la Construcción de Paz”.

Decreto ley 2811 de 1974. Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables.

Decreto 622 de 1977. Reglamenta el Decreto ley n.º 2811 de 1974.

Decreto 2701 de 2000 promulga el Protocolo Relativo a las Áreas y Flora y Fauna Silvestres Especialmente Protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe.

Decreto ley 216 de 2003 reestructuración orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Decreto 2372 de 2010. Reglamenta el Decreto ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Decreto 1120 de 2013. Reglamenta las Unidades Ambientales Costeras (UAC).

Decreto 1076 de 2015 Decreto Único Reglamentario del sector ambiental.

Decreto ley 870 de 2017. Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación.

Ley 45 de 1985. Ratifica el Convenio para la Protección del Medio Marino y la zona Costera del Pacífico Sudeste.

Ley 56 de 1987. “Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe”.

Ley 99 de 1993. Sistema Nacional Ambiental (SINA).

Ley 164 de 1994. Ratifica el Convenio de Diversidad Biológica (CDB).

Ley 165 de 1994. “Protocolo Relativo a la Cooperación para Combatir los Derrames de Hidrocarburos en la Región del Gran Caribe”.

Ley 356 de 1997 ratifica el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe.

Ley 388 de 1997 Ordenamiento Territorial.

Resolución 37/7 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

#### JURISPRUDENCIA

Sentencia C-401 de 1997. Declara exequible la Ley 356 de 1997.

TABLA I  
PRINCIPALES CONVENIOS Y ACUERDOS INTERNACIONALES  
EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL EN COLOMBIA

Convenio / instrumento	Lugar y año de firma	Ley de ratificación	Objetivo
Convenio Relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar)	Ramsar, 1981	Ley 357 de 1997	Garantizar la conservación y el manejo racional de los humedales, reconociendo la importancia de las funciones que cumplen, su riqueza en flora y fauna y su valor económico, como ecosistemas que generalmente ocupan zonas de transición entre áreas húmedas permanentes y áreas usualmente secas.
Convenio para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudoeste	Lima, 1981	Ley 45 de 1985	Proteger y preservar el medio marino y la zona costera del Pacífico Sudoeste contra todos los tipos y fuentes de contaminación, mediante la cooperación regional a través del concurso de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS).
Convención para la Protección y el Desarrollo del Ambiente Marino en la Región del Mar Caribe (CPDMEWCR)	Cartagena, 1983	Ley 56 de 1987	Procurar la concertación de acuerdos bilaterales o multilaterales, para la protección del medio marino de la zona de aplicación del convenio.
Protocolo de las Naciones Unidas relativo a las áreas y flora y fauna silvestres especialmente protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe (SPAW)	Kingston, 1990	Ley 356 de 1997	Establecer las medidas necesarias para proteger, preservar y manejar de manera sostenible el medio marino de la región del Gran Caribe. Reglamentar las actividades que puedan producir efectos adversos sobre áreas marinas y sus especies. Evitar que especies de fauna y flora se vean amenazadas o en peligro de extinción.
Convenio de Diversidad Biológica (CDB)	Río de Janeiro, 1992	Ley 165 de 1994	Conservación de la diversidad biológica, utilización sostenible de sus componentes y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.
Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático (UNFCCC)	Nueva York, 1992	Ley 164 de 1994	Establecer las concentraciones atmosféricas de gases efecto invernadero (GEI), a niveles que impidan que las actividades humanas afecten peligrosamente al sistema climático mundial.

TABLA 2  
CATEGORÍAS DE ÁREAS PROTEGIDAS Y LOS ENTES RESPONSABLES DE SU RESERVA, DELIMITACIÓN, ALINDERAMIENTO, DECLARACIÓN Y MANEJO

Áreas protegidas		Reserva, delimitación, alinderamiento y declaración	Administración y manejo	
Públicas	Sistema de Parques Nacionales Naturales	Ministerio de Ambiente	UAESPPN	
	Reservas forestales protectoras	Nacional	Ministerio de Ambiente	
		Regional	CAR	
	Parques Naturales Regionales	CAR	CAR	
	Distritos de Manejo Integrado	Nacional	Ministerio de Ambiente	UAESPPN o AA**
		Regional	CAR	CAR
	Distritos de Conservación de Suelos	Ministerio de Ambiente	CAR	
Áreas de recreación	CAR	CAR		
Privadas	Reservas Naturales de la Sociedad Civil	Decreto 1996 de 1999		

\*CAR: Corporaciones Autónomas Regionales.

\*\*AA: Autoridad Ambiental.

Fuente: elaboración propia.

TABLA 3  
PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE POLÍTICA Y PLANIFICACIÓN  
EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL EN COLOMBIA

Tipo de instrumento	Título	Objetivo general año	Año
Política	Política Nacional de Biodiversidad	Promover la conservación, el conocimiento y el uso sostenible de la biodiversidad, así como la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los conocimientos, innovaciones y prácticas asociados a ella por parte de la comunidad científica nacional, la industria y las comunidades locales.	1996
Política	Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia PNAOCI (Documento Conpes 3164 de 2002)	Propender por el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras que permita, mediante su manejo integrado, contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana, al desarrollo armónico de las actividades productivas y a la conservación y preservación de los ecosistemas y recursos marinos y costeros.	2001
Política	Conpes 3680 SINAP “Lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas”	Establecer las pautas y orientaciones para avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia como un sistema completo, ecológicamente representativo y eficazmente gestionado, de forma que se contribuya al ordenamiento territorial, al cumplimiento de los objetivos nacionales de conservación y al desarrollo sostenible en el que está comprometido el país.	2010
Política	Conpes 3886. Lineamientos de Política y Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales para la Construcción de Paz	Desarrollar lineamientos de política para la implementación de los PSA que permita, a la institucionalidad pública, al sector privado y la sociedad civil, la realización de inversiones que garanticen el mantenimiento y la generación de los servicios ambientales provistos por ecosistemas estratégicos.	2017



Tipo de instrumento	Título	Objetivo general año	Año
Política	Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (PNOEC)	Establecer un marco para el desarrollo y fomento de los Intereses Marítimos Nacionales, a través de una integración efectiva y armoniosa entre los actores encargados de su ejecución, garantizando la cabal administración de los usos establecidos para el territorio, aprovechamiento económico de las actividades marino-costeras, beneficio público, conservación del ambiente, promoción del desarrollo sostenible del océano y los espacios costeros, desarrollo sociocultural, vigilancia y control de los espacios jurisdiccionales.	2007

TABLA 4  
 ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS EN COLOMBIA,  
 TIPOS Y RESOLUCIÓN DE CREACIÓN

Nombre	Tipo de área	Resolución de creación	Resolución -actualización
PNN Sierra Nevada de Santa Marta	PNN	R. 191 de 1964	R. 164 de 1977
PNN Tayrona	PNN	R. 292 de 1969	R. 26 de 2007 PM
Vía Parque Isla de Salamanca	PNN	R. 292 de 1969	R. 472 de 1998
SFF Los Flamencos	PNN	R. 169 de 1977	R. 0973 de 2017
SFF Ciénaga Grande de Santa Marta	PNN	R. 168 de 1977	R. 0471 de 1998
PNN Corales del Rosario y San Bernardo	PNN	R. 165 de 1977	R. 2211 de 2016
PNN Old Providence McBean Lagoon	PNN	R.1021 de 1995	R. 2214 de 2016
PNR Manglar Old Point	CORALINA	Acuerdo 041 y 042 de 2001	
SFF Corchal Mono Hernández	SFF	R. 763 de 2002	R.22 de 2007 PM
DMI Reserva de Biósfera Seaflower	MADS (delegada a Coralina)	R. 107 de 2005	
DMI Bahía Cispatá, La Balsa, Tinajones y sectores vecinos al delta del río Sinú	CVS	R. 56 de 2006	R. 163 de 2011 DMI
PNR Boca de Guacamayas	CARSUCRE	R.10 de 2008	R. 8 de 2014
DMI Ciénaga de la Caimanera	CARSUCRE	R. 11 de 2008	R. 04 de 2014 DRMI
DMI Ensenada Río Negro, la Ciénaga de la Marimonda y Salado	CORPOURABÁ	R.12 de 2009	R. 21 de 2011 AM
PNR Humedales del río León y Suriquí	CORPOURABÁ	R. 11 de 2009	R. 04 de 2001
DRMI Musichi	CORPOGUAJIRA	R.31 de 2011	
PNR Johnny Cay	CORALINA	R. 024 de 2011	
DRMI La Playona-Loma de la Caleta	CODECHOCÓ	R. 02 de 2012	
PNN Corales de Profundidad	PNN	R. 0339 de 2013	
SF Acandí, Playón y Playona	PNN	R. 1847 de 2013	
DRMI Lago Azul-Los Manatíes	CODECHOCÓ	R.02 de 2013	
PNN Bahía Portete-Kaurrele	PNN	R. 2096 de 2014	
DRMI Delta del río Ranchería Regional	Costero	R. 020 de 2014	

Nombre	Tipo de área	Resolución de creación	Resolución -actualización
RNSC Vigo	PNN	R.068 de 2014	
RNSC Rivello	PNN	R. 069 de 2014	
RNSC Cequión	PNN	R. 006 de 2015	
RNSC Sanguaré Local (San Onofre)	Costero	R. 0212 de 202	
Reserva Forestal Productora río Anchicayá	CVC	R. 011 de 1943	R. 1208 de 2018
PNN Sanquianga	PNN	R. 161 de 1977	
PNN Gorgona	PNN	R. 141 de 1984	R.1265 de 1995
SFF Malpelo	PNN	R. 1292 de 1995	R. 1907 de 2017
PNN Utría	PNN	R.145 de 2007	
PNR La Sierpe	CVC	R. 055 de 2008	
DMI La Plata	CVC	R. 056 de 2008	
PNN Uramba Bahía Málaga	PNN	R. 1501 de 2010	
RNSC El Almejal	Privado	R. 005 de 2012	
DRMI Golfo de Tribugá-Cabo Corrientes	CODECHOCÓ	R. 11 de 2014	
PNR El Comedero	CRC	R. 014 de 2016	
DRMI El encanto de los Manglares del Bajo Baudó	CODECHOCÓ	Acuerdo 008 de 2017	
DMI Yuruparí-Malpelo	Categorías UICN	R. 1908 de 2017	
DMI Manglares Bajo Mira y Frontera	corponariño	R. 2299 de 2017	

Fuente: elaboración propia con base en los datos de RUNAP, 2019.

SF: Santuario de Fauna; SFF: Santuario de Fauna y Flora; DMI: Distrito de Manejo Integrado; DRMI: Distrito Regional de Manejo Integrado; RNSC: Reserva Natural de la Sociedad Civil; PNR: Parque Natural Regional; PNN: Parque Nacional Natural.