

**Incidencia de los modelos de ocupación del suelo rural en los municipios con
jurisdicción en el Santuario de Flora y Fauna Galeras**

NELSON RICARDO ERAZO TAPIA

Línea de investigación: Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente

**UNIVERSIDAD DE MANIZALES
MAESTRÍA EN DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE
MODALIDAD VIRTUAL
COHORTE XXVI
MANIZALES OCTUBRE DE 2022**

**Incidencia de los modelos de ocupación del suelo rural en los municipios con
jurisdicción en el Santuario de Flora y Fauna Galeras**

NELSON RICARDO ERAZO TAPIA

**Trabajo de tesis presentado como requisito parcial para optar al título de magister
en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente**

Asesor de tesis

CARLOS HUMBERTO GONZÁLES

**UNIVERSIDAD DE MANIZALES
MAESTRÍA EN DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE
MODALIDAD VIRTUAL
COHORTE XXVI
MANIZALES OCTUBRE DE 2022**

Nota de aceptación

Director de Tesis

Jurado

Jurado

Manizales, octubre 14 del 2022

Contenido

Resumen	6
ABSTRAC	6
Introducción.....	7
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	7
Figura 1. Ocupación sobre la circunvalar del Volcán Galeras	8
FORMULACIÓN DE LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	12
Objetivos.....	12
Objetivo general.....	12
Objetivos específicos.....	12
JUSTIFICACIÓN	13
ANTECEDENTES.....	14
MARCO TEÓRICO	19
Territorio.....	19
Desarrollo Territorial Sostenible o Insustentable.....	20
Gestión Territorial y/o Gobernanza.	21
Ordenamiento Territorial: principios y enfoques.	23
DISEÑO METODOLÓGICO.....	33
Tabla 2. Técnicas e indicadores para la investigación.....	35
Capítulo I – conflictos de uso del suelo en el área de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras.....	38
Figura 2. Mapa de cobertura de la tierra.....	38
Figura 3. Mapa de Oferta Ambiental	41
Figura 4. Mapa de vocación de uso del suelo.....	42
Figura 5. Mapa de conflictos de uso del suelo	43
Generalidades de los municipios del área de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras.	44
Capítulo II - Dinámicas sociales, culturales, económicas, políticas y ecológicas en el uso y ocupación del suelo rural en los municipios de influencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras.....	49
Dinámicas sociales y culturales.....	49
Figura 6. Óleo sobre lienzo. Autor: Jairo Buesaquillo. Año 2012.....	54
Figura 7. Óleo sobre lienzo. Autor: Jairo Buesaquillo Sin título. Año 2012	55

Dinámicas ecológicas.....	56
Capítulo III - Política pública nacional y su implementación en los municipios de incidencia del Santuario de Flora y fauna Galeras	73
Antecedentes de Ordenamiento Territorial en la región.....	73
Determinantes Ambientales para el Ordenamiento Territorial y su implementación dentro del área de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras	75
Otras consideraciones relacionadas con determinantes.....	79
Políticas para el ordenamiento del suelo rural en el área de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras.....	80
Conclusiones.....	86
Literatura Citada.....	89

Resumen

En Colombia, el ordenamiento territorial se concibe como un proceso de construcción colectiva, se da de manera progresiva, gradual y flexible; como un instrumento de planificación y gestión que tienen una responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización política administrativa del Estado en el territorio (Ley 1454).

El objetivo consistió en analizar la incidencia de los modelos de ocupación del suelo rural en los municipios con jurisdicción en el Santuario de Flora y Fauna Galeras en la perspectiva de configuración de un territorio insustentable o sustentable, en tanto se basó en el acercamiento y conocimiento de una realidad referente al ordenamiento territorial en esta región.

Se identificaron conflictos de uso del suelo, dinámicas económicas y ecológicas, así como las concepciones de la política pública nacional y su implementación, planificación del desarrollo y los tipos de ocupación del suelo rural y los procesos de construcción de la Visión de Desarrollo y los Modelos de Ocupación.

Palabras Claves: desarrollo sostenible, ordenamiento territorial, uso del suelo, modelo de ocupación.

Abstrac

In Colombia, land use planning is conceived as a process of collective construction, it occurs in a progressive, gradual and flexible manner; as a planning and management instrument that have a fiscal responsibility, tending to achieve an adequate administrative political organization of the State in the territory (Law 1454).

The objective was to analyze the incidence of rural land occupation models in the municipalities with jurisdiction over the Galeras Flora and Fauna Sanctuary from the perspective of configuring an unsustainable or sustainable territory, as it was based on the approach and knowledge of a reality regarding land use planning in this region.

Conflicts of land use, economic and ecological dynamics were identified, as well as the conceptions of national public policy and its implementation, development planning and the types of occupation of rural land and the construction processes of the Development Vision and Models of occupation.

KeyWords: sustainable development, land use, land use, occupation model

Introducción

En Colombia, el ordenamiento territorial se concibe como un proceso de construcción colectiva del país, se da de manera progresiva, gradual y flexible. Se considera además como un instrumento de planificación y gestión de las entidades territoriales, que tiene una responsabilidad fiscal tendiente a lograr una adecuada organización política administrativa estatal en el territorio. El propósito del ordenamiento territorial es facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y desarrollo territorial, “entendido como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambiental y físicamente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica del país” (Ley 1454, 2011, Art. 2).

Desde las entidades que han liderado todo proceso de desarrollo, han contado a lo largo de las últimas décadas con importantes herramientas de planificación, que han contribuido a la gestación de un modelo de desarrollo y no a la claridad del uso y la ocupación de su territorio, seguramente invocado a la falta de claridad y determinación política del traslado y la aplicación de dichas herramientas hacia la integralidad del componente territorial.

El propósito de la investigación fue analizar la incidencia de los modelos de ocupación del suelo rural en los municipios con jurisdicción en el Santuario de Flora y Fauna Galeras en la perspectiva de configuración de un territorio insustentable o sustentable.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Descripción y análisis del problema de investigación

Las relaciones entre el área urbana y rural de los municipios con jurisdicción en el Santuario de Flora y Fauna Galeras tienen su origen en su posición geográfica y el modelo desarrollo de las cabeceras municipales sobre la circunvalar del volcán Galeras, además de su historia común, que en los últimos años se ha afianzado como consecuencia del desarrollo, el crecimiento poblacional y la nueva configuración socio-espacial de las cabeceras municipales y sus áreas urbanas, así como de las políticas de orden regional y local.

Estas relaciones políticas, sociales, económicas e industriales se han intensificado con el paso del tiempo, condicionando en la actualidad los modelos de ocupación territorial que se plasman en los Planes de Ordenamiento Territorial de cada uno de los municipios del área de influencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras tales como Pasto, Tangua, Yacuanquer, Consacá, Sandoná, La Florida y Nariño, estimulando de forma progresiva la demanda de suelos urbanos y suburbanos, para acceder a los beneficios derivados de su localización y cercanía con el área protegida.

Por otra parte, en Colombia los Santuarios de flora y fauna, los páramos y los bosques altos andinos están fuertemente intervenidos por actividades humanas y generalmente su cobertura vegetal ha sido reemplazada por plantaciones forestales de tipo comercial, situación que insta a reflexionar en la conservación, la protección, analizando las

actividades que impactan ambientalmente a través del tiempo a los ecosistemas frágiles, esto con el fin de realizar el manejo sostenible y sustentable ambientalmente (Morales, 2006)¹. Es así como los suelos de alta montaña en el Santuario de Flora y Fauna Galeras son de alta fragilidad y susceptibles a fenómenos geomorfológicos como lluvias torrenciales, erosión eólica e hídrica. Según el estudio de desempeño ambiental de la Corporación Autónoma Regional de Nariño (CORPONARIÑO)², la pérdida de la cobertura vegetal y la ampliación de la frontera agrícola en suelos están en 50% a 70%, con una alta pendiente ocasiona un desgaste paulatino de suelo y la aceleración de los procesos de arrastre de material correspondiente al horizonte A, estructura principal que permite el anclaje de la vegetación.

En consecuencia, para demostrar la situación mencionada, en la Figura 1 se puede observar cómo está la ocupación territorial sobre el Santuario de Flora y Fauna Galeras y la cercanía entre las cabeceras municipales. Igualmente, el crecimiento poblacional es la demandante del uso de los recursos naturales, los servicios ecosistémicos y del suelo rural en los municipios aledaños al santuario, obligando a las entidades territoriales a satisfacer mediante la prestación de los servicios públicos domiciliarios como el agua que proviene del área protegida, sumado al aumento del área urbana y rural destinada para proyectos de vivienda, la disminución de la densidad por la falta de la tierra, razón por la cual los habitantes de la región se ven obligados al desplazamiento hacia zonas más altas, por ende más cercanas o incluso dentro del Santuario.

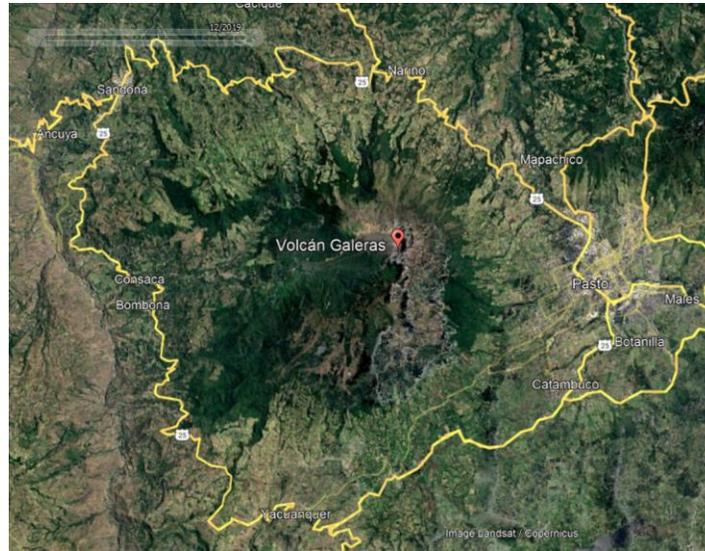
Así las cosas, el Santuario de Flora y Fauna Galeras (SFFG), creado mediante la Resolución Ejecutiva No.052 expedida el 22 de marzo de 1985, reglamentado en el Decreto 2372 de 2010 emanado por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). El Santuario se encuentra localizado entre las coordenadas geográficas: Latitud norte 1° 9' 09,21" y 1° 15' 41,16" Longitud oeste 77° 19' 37,10" y 77° 26' 28,73". Las coordenadas planas están sobre: X 619.150 a 631.325 Y 960.550 a 973.450; con un área aproximada de 8.227 hectáreas. El Santuario lo conforma estructuralmente el complejo volcánico Galeras, con una vegetación de bosque alto andino, páramo, y tierras eriales. Además, cuenta con 120 fuentes hídricas y 4 lagunas (Negra, Telpis, Mejía y Verde). Del Santuario de flora y fauna Galeras hacen parte los siguientes municipios del Departamento de Nariño: Pasto, Nariño, La Florida, Sandoná, Consacá, Yacuanquer y Tangua.³

Figura 1. Ocupación sobre la circunvalar del Volcán Galeras

¹ Morales, G. L. ¿Ecosistema en vía de extinción? Luna Azul, N° 22. Departamento de Biología, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, 2-7. 2006.

² Corponariño. Plan de Gestión Ambiental Regional del Departamento de Nariño. CORPONARIÑO, Nariño. Pasto: Oficina de Planeación. Pasto, 2016.

³ UAESPNN, U. A. Plan de Manejo Santuario de Flora y Fauna Galeras. Pasto: Unidad de Parques Nacionales Naturales. 2015.



Fuente Google Earth 2021

Por consiguiente, esta investigación analiza la formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de influencia del Santuario de flora y fauna Galeras; también se analizan los estudios realizados por Corponariño; puesto que se considera que los estudios existentes sobre el Santuario de Flora y Fauna Galeras, si bien dan cuenta de la problemática ambiental, gran parte de estos estudios son parciales y aislados, se pretende realizar un estudio que aborde la problemática desde una óptica compleja que demuestre la dinámica ambiental y humana, conduciendo al establecimiento de una propuesta de articulación en el ordenamiento territorial a nivel de región.

El Santuario de Flora y Fauna Galeras se constituye debido a su localización espacial en una reserva ecosistémica de gran importancia y en una estrella hidrográfica, donde se estima que en la parte alta nacen aproximadamente 120 fuentes hídricas cuyas aguas abastecen a los municipios para el consumo humano, permite el riego a los cultivos, ganadería y hace posible otras actividades económicas de la zona; no obstante, en esta región convergen una serie de problemas ambientales que van desde las malas prácticas agropecuarias, explotación minera, entre otros. (UAESPNN, 2006)⁴.

Con lo anterior se vislumbra que los elementos ecológicos y de uso del suelo, desde muchos años atrás, ya se miraban amenazados y con una problemática alrededor del área protegida debido a los procesos de expansión y crecimiento urbano y suburbano, aunado a la pérdida de autonomía y desconocimiento de la voluntad local propio del fenómeno expansionista y de las nuevas políticas que obedecen a intereses externos.

Los municipios del área de influencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras, debido a su importancia ecológica y ambiental, consignada además en el Artículo 61 de la Ley 99 de 1993 y luego de la reglamentación de la Ley 388 de 1997, han aplicado las determinantes ambientales contenidas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, y las determinantes ambientales de suelos de protección rural estipulada en el Decreto 3600 del 2007 entre otros, se han convertido a nivel región en las principales legislaciones ambientales para

⁴ UAESPNN, U. A. Plan de Manejo Santuario de Flora y Fauna Galeras. Pasto: Unidad de Parques Nacionales Naturales. 2015.

planificar el desarrollo de los municipios, no obstante es necesario identificar hasta qué nivel ha llegado esta implementación en cada uno de ellos, pues algunos de estos instrumentos de planificación municipal ya están vencidos y requieren con urgencia su revisión y ajuste. En consecuencia, estas normas denotan una explicación y dictan unos compromisos y obligaciones en la dirección y gobierno del territorio, de acuerdo con el tipo de políticas que se plantean, y en los sistemas de planificación y gestión del desarrollo. Las implicaciones normativas tienen en cuenta de cómo se genera el despliegue y la configuración del espacio y el territorio, de manera que se ha construido socialmente el territorio, la visión del desarrollo no solo debe estar estipulada en clave de competitividad y al servicio de los intereses de grupos económicos en particular sino obedecer a los intereses colectivos y públicos del territorio.

Los modelos de ocupación que se establecen en los diferentes planes de desarrollo municipal del área de influencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras, a grandes rasgos manifiestan ausencia de una visión sistémica e integral del territorio, obedeciendo a las necesidades y expectativas de cada comunidad, por tanto son propuesta de organización administrativa y se pierde el sentido complejo e integral de los ecosistemas y la biodiversidad, porque cuando se plantea el Ordenamiento Ambiental del Territorio y los principios que lo rigen, como los determinantes ambientales aún se están expandiendo las zonas urbanas, aumenta los niveles de presión sobre los servicios eco-sistémicos, hay afectaciones a las especies, deterioro ambiental, pérdida de biodiversidad, etc.

Por otra parte, hay que mencionar que Colombia es uno de los países más ricos en diversidad biológica y cultural en el mundo, la cual está representada en 59 áreas naturales pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales que representan 14'268.224 hectáreas (142,682 km²) de la superficie nacional abarcando las marinas y terrestres, donde 11,27% constituye el área continental y 1,5% el área marina, por otra parte, 26 de estas áreas tienen presencia de comunidades indígenas y afro descendientes, sin embargo, actualmente más del 60% de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales – SPNN (37 de 61 áreas) presentan situaciones de usos no permitidos de la tierra, ocupación y tenencia de predios a su interior por parte de comunidades campesinas.⁵

Muchas de estas áreas en presión, están habitadas o usadas por comunidades campesinas, se estima que alrededor de 30000 familias que “aisladas y en condiciones de pobreza, buscan los medios para subsistir, aumentando su vulnerabilidad y reduciendo su calidad de vida” (DNP 2014, 470).

En el caso de comunidades étnicas, más del 50% de las áreas tiene territorialidad por fuera de resguardos indígenas y consejos comunitarios legalmente constituidos. La totalidad de las áreas continentales y marítimas del SPNN presenta presiones y amenazas por usos, ocupación y afectaciones, en las zonas con función amortiguadora.

Desde hace más de 60 años, el proceso de declaratoria de áreas protegidas de orden nacional no contaba con tecnicismos y claridades jurídicas, por tanto, muchas de ellas se crearon desconociendo la realidad del nivel local, tanto así que estas habían sido fundadas por pobladores campesinos que habitaban estos Parques Nacionales Naturales, antes de que ellos fuesen declarados áreas protegidas con restricciones de ocupación y uso.

⁵ <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-de-parques-nacionales-naturales/>

En el año 2014, el censo nacional agropecuario llevado a cabo pudo corroborar que actualmente dentro de las áreas protegidas de Parques Nacionales, habitan un gran número de personas catalogadas como ocupantes, usuarios y tenedores de tierra.

Acorde con los resultados del Tercer Censo Nacional Agropecuario 2014, el 11,5 % de las Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) censadas se encuentran dentro de Parques Nacionales Naturales (PNN). Se identificaron 17.634 UPA; 5979 viviendas ocupadas y 22.371 personas ubicadas en los parques nacionales naturales.

Dentro de las dinámicas que se representan en la región, no hay que dejar de lado la existencia de un volcán activo, el cual según el Plan de gestión Integral del Riesgo – Volcán Galeras⁶ establece que la vida, la vivienda, las formas productivas, entre otros que han construido las comunidades ubicadas sobre la zona de amenaza volcánica se encuentran en alto riesgo debido a las corrientes de densidad piroclástica, caída de piroclastos y lahares o flujos de lodo emitidos por el volcán Galeras.

Así las cosas, las causas de los problemas en esta región se dan por la presencia y permanencia de asentamientos humanos y el desarrollo de sus actividades productivas sobre todo en zona de amenaza volcánica alta, provocando una condición de vulnerabilidad alta física y socialmente sobre estas poblaciones.

Según el plan en mención, se prevé que cerca de 4700 personas se encuentran expuesta en esta zona alta amenaza y que el 30% de ellas se encuentran en unas condiciones de pobreza y pobreza extrema. Además, se ha identificado un total de 2592 predios, donde 1040 están habitados y el restante son destinados a la producción, resultado que son predios catalogados como minifundios y microfundios.

En esta región, este plan expone que otro de los problemas que aquejan la situación en la región radica en la debilidad para ejecutar medidas necesarias en los procesos de la gestión del riesgo de desastres, tales como conocimiento, reducción del riesgo y manejo del desastre. A esto se suma la debilidad en la implementación de estrategias para controlar la ocupación de estas áreas en condición de alto riesgo, además de la baja articulación con las herramientas de planificación regional tales como Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, Planes de Ordenamiento Territorial y planes de desarrollo municipal.

En consecuencia, es evidente la existencia de factores económicos que han impedido acceder a suelos adecuados para los asentamientos y por ende estas comunidades se ven obligadas a asentarse en este tipo de zonas. Además, se generan situaciones de justicia ambiental y de percepción del riesgo, que finalmente se convierte en problemas de justicia espacial, en términos de lo planteado por Musset (2009)⁷. Así pues, existen procesos geohistóricos de intervención sobre los territorios, donde se van configurando escenarios de riesgo, emergidos desde las decisiones políticas que atañen a la economía y al ordenamiento territorial, generando desigualdad.⁸

⁶ Unidad Nacional Para la gestión del riesgo de desastres – UNGRD. Plan de gestión Integral del Riesgo – Volcán Galeras. 2016.

⁷ MUSSET, A. 2009. ¿Geohistoria o geo ficción? Ciudades vulnerables y justicia espacial. Universidad de Antioquia. Medellín. 266p.

⁸ Hernández, Peña, T, Vargas, Cuervo, G. Análisis de respuestas locales ante fenómenos naturales amenazantes y dinámicas de construcción de escenarios de riesgo en Colombia. 2014

Por otra parte, es necesario abordar que a lo largo de los años las comunidades que se han asentado en las inmediaciones del volcán Galeras han desarrollado desde las dinámicas culturales, una serie de representaciones para explicar los fenómenos de los cuales han sido testigos, convirtiéndose en un legado cultural para el contexto regional; es así que este volcán se ha considerado como un punto de referencia para contextualizar la ciudad de San Juan de Pasto y los municipios aledaños y por ende trasciende sobre la cultura nariñense. se ha consolidado como un fenómeno sociocultural⁹.

Con base en lo anterior, se desea entender ¿cuál es la incidencia de los modelos de ocupación del suelo rural en los municipios con jurisdicción en el Santuario de Flora y Fauna Galeras en la perspectiva de configuración de un territorio insustentable o sustentable? La determinación de esta incidencia permitirá entender los cambios en los modelos de ocupación del territorio rural propuestos (POT) y su relación con la dinámica de ocupación del suelo rural en el área de influencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras y la variación del desarrollo social, económico e industrial, y sus posibles consecuencias proyectadas hacia el futuro.

FORMULACIÓN DE LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cuál es la Incidencia de los modelos de ocupación del suelo rural en los municipios con jurisdicción en el Santuario de Flora y Fauna Galeras en la perspectiva de configuración de un territorio insustentable o sustentable?

Objetivos

Objetivo general

Analizar la incidencia de los modelos de ocupación del suelo rural en los municipios con jurisdicción en el Santuario de Flora y Fauna Galeras en la perspectiva de configuración de un territorio insustentable o sustentable.

Objetivos específicos

- Describir las dinámicas sociales, culturales, económicas, políticas y ecológicas en el uso y ocupación del suelo rural en los municipios de influencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras.

- Identificar las concepciones de la política pública nacional y su implementación en la región, la planificación del desarrollo y los tipos de ocupación del suelo rural que inciden en la presión sobre el Santuario de Flora y Fauna Galeras, en la perspectiva de configuración de un territorio insustentable o sustentable.

⁹ Ojeda-Eraso, N.A., Jurado-Romero, N., y Ojeda-Rosero, E. (2018). Representaciones sociales en una comunidad educativa de la Zona de Amenaza Alta del volcán Galeras (Colombia). *Boletín de Geología*, 40(3), 195-210. DOI: 10.18273/revbol.v40n3-2018009.

- Explicar los procesos de construcción de la Visión de Desarrollo y los Modelos de Ocupación del suelo rural en los conflictos socioambientales del área de influencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras.

JUSTIFICACIÓN

Desde las entidades que han liderado todo proceso de desarrollo, han contado a lo largo de las últimas décadas con importantes herramientas de planificación, que han contribuido a la gestación de un modelo de desarrollo y no a la claridad del uso y la ocupación de su territorio, seguramente invocado a la falta de claridad y determinación política del traslado y la aplicación de dichas herramientas hacia la integralidad del componente territorial, de donde surge la inactiva de esta investigación.

Es en esa oportunidad presentada por la referida y reciente reglamentación de tipo territorial, y por el mismo estado de descontrol en el que se encuentran las áreas rurales del país, donde se debe empezar a actuar y a dimensionar tanto el trabajo realizado, como el que hay por hacer, y avocar esta información hacia la decantación de estrategias políticas para el mejor aprovechamiento del territorio, siempre desde el marco del desarrollo sostenible.

Por ello, es necesario para el proceso de desarrollo territorial de los municipios con jurisdicción en el SFF Galeras, realizar una aproximación y evaluación de la forma como hoy se ocupa su territorio, de cómo se le da forma y manejo, mediante una mirada que indague sobre los modelos de ocupación del suelo rural, particularmente fijando la vista en las áreas de protección ecológica, en especial en el Santuario de Flora y Fauna Galeras como proveedor de servicios ecosistémicos que inciden en el desarrollo del territorio.

A la fecha, no se han desarrollado estudios teóricos que hablen del modelo de ocupación del suelo rural en los municipios que hacen parte del Santuario de Flora y Fauna Galeras, no obstante, los trabajos que existen son parciales y no profundizan la problemática de ordenamiento territorial y ambiental en su complejidad. Teniendo como marco de referencia general la línea base de desarrollo sostenible, esta investigación estudia los aspectos de los modelos de ocupación del suelo rural y como éstos inciden en la dinámica ambiental del Santuario. Así pues, es necesario comprender los modelos de ocupación del suelo rural que se establecen en los instrumentos de planificación y la implementación que se da en el territorio que permitan describir la eficacia o eficiencia de estos modelos individualizados por cada municipio, o determinar la necesidad de planificar a nivel regional, favoreciendo por un lado la conservación de los recursos naturales y por el otro el desarrollo sostenible en el área de influencia del Santuario de Flora y fauna Galeras.

En consecuencia, con esta investigación se busca sistematizar y analizar de manera integral de los principales aspectos para determinar la situación y tendencias generales del del suelo rural de los municipios con jurisdicción en el Santuario de Flora y Fauna Galeras a partir de los antecedentes, evolución y estado actual de las dinámicas presentes en cuanto los modelos de ocupación del suelo rural.

Esta investigación aborda el ordenamiento territorial así como la planificación municipal y regional, basado en el marco normativo colombiano, a saber: la Ley 1454 del 2011 – Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT-, donde se establecen principios rectores para promover procesos de descentralización, delegación, integración, asociación y

regionalización; además, establece en el Artículo 29, las competencias en ordenamiento territorial correspondientes a la Nación, el Departamento y criterios establecidos en el Acuerdo COT 10 de 2016, con lo cual se espera estructurar un sistema multiescalar de planificación y ordenamiento territorial, que complementa lo que se viene haciendo a nivel municipal con la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, en el marco de la Ley 388 de 1997.

Así, este documento se convierte en el instrumento técnico útil para la etapa de la prospectiva territorial que a su vez busca comprender las determinantes del desarrollo territorial, las variables o limitantes que determinan las condiciones del territorio en un mediano y largo plazo, para a partir de ese entendimiento lograr generar estrategias de intervención que encaminen el desarrollo territorial al escenario deseado.

ANTECEDENTES

Da Costa Ataíde (2013)¹⁰ en la tesis doctoral denominada Interés ambiental frente a interés social: La gestión de los conflictos socioespaciales en los espacios naturales protegidos: los retos de la regularización urbanística de los asentamientos informales en Natal, menciona que el crecimiento desordenado, la exclusión social y los problemas de deterioro medioambientales de las ciudades, se han convertido en algunas de las pautas más discutidas por la sociedad mundial, principalmente, en los últimos 40 años. Así las cosas, en estos debates y acciones se ha puesto de relieve una comprensión común respecto a que dicha realidad es resultado, principalmente del modelo de crecimiento económico desigual y destructor de la naturaleza, cuyos efectos en el territorio se manifiestan en intensidades y fases distintas de desarrollo, ya sea en los países del norte o del sur. Para el caso de Brasil, desde los 80's, se ha puesto en marcha la construcción de estrategias de gestión urbana y medioambiental, que objetivan revertir los impactos de esa lógica, para promover la inclusión socioespacial de los segmentos excluidos.

Por consiguiente, esas estrategias se reflejan en los cambios de las normativas urbanísticas, principalmente las que se han orientado hacia la democratización del acceso al suelo urbano y la gestión de la ciudad. En este proceso, uno de los principales retos ha sido el desarrollo de acciones que puedan aplicarse a los conflictos socioambientales. Entre estos conflictos destacan los que se han generado en los espacios naturales protegidos, debido a la ocupación inadecuada del suelo, principalmente, para fines residenciales. Estos espacios se han producido, en su mayoría, de forma ilegal desde los ámbitos urbanístico y medioambiental, habiéndose originado a partir de las demandas de las poblaciones más pobres, que no pueden participar del mercado formal tierras.

En el caso de Natal, Da Costa Ataíde (2013) intenta demostrar que, aunque no exista un comportamiento tipo en el desarrollo de las acciones, algunas referencias se hacen presentes en diferentes etapas del planeamiento urbano y medioambiental del municipio, así como de la política de vivienda, así pues, en los análisis de las áreas de conflictos se subrayan, también, las dificultades institucionales para llevar a cabo las acciones de regularización urbanística y de la tenencia de algunos asentamientos clasificados como Áreas Especiales de Interés Social - AEIS en la categoría favela.

¹⁰ Da Costa Ataíde, Ruth María. Interés ambiental frente a interés social: La gestión de los conflictos socioespaciales en los espacios naturales protegidos: los retos de la regularización urbanística de los asentamientos informales en Natal, RN. Brasil. 2013.

Arango (2009) ¹¹ describe el territorio de la Ecorregión donde identifica algunos de sus problemas, resaltando la dinámica de construcción de la Ecorregión coexistiendo con estructuras departamentales (completas e incompletas) y subraya algunas limitaciones del proceso. En su artículo “Ecorregión Eje Cafetero: una lectura desde los propósitos compartidos” se ocupa de describir la progresiva búsqueda de acuerdos para el desarrollo sostenible del territorio cafetero, llamando la atención sobre la forma como han aparecido desde 2001 diferentes acuerdos que se han expresado en Agendas y Declaraciones, para finalmente mencionar que las comunidades académicas regionales deben promover este ejercicio de concertación regional.

López (2015) ¹² menciona en su estudio “Incidencia de la Determinante Ambiental de Suelos de Protección por Clases Agrológicas, en las Formulaciones del POT como Modelo de Ocupación” que las relaciones entre los municipios de la Sabana de Bogotá con el Distrito Capital van más allá de los vínculos históricos que están implícitos en su funcionalidad territorial. La presión que ha sido ejercida por el Distrito Capital a lo largo del tiempo incide en sus dinámicas políticas, ambientales, territoriales, industriales y económicas, lo cual ha generado que el desarrollo de dichos municipios esté íntimamente ligado a la demanda de recursos por parte del Distrito Capital, obedeciendo a diversos modelos y teorías de ocupación y planificación territorial y condicionando su propio desarrollo individual. Dentro de los municipios de la Sabana de Bogotá se presentan dicotomías entre las presiones regionales con sus modelos de ocupación y desarrollo territorial para la ejecución de cierto tipo de actividades en el suelo rural y la determinante ambiental de suelos de protección por clases agrológicas, para la conservación de estos suelos con alta capacidad agrícola.

En este orden de ideas, el estudio en mención analizó la incidencia sobre la formulación de las revisiones y ajustes del POT como modelo de ocupación del suelo rural, que se generó por la incorporación de la determinante ambiental de suelos de protección por clasificación agrológica en los municipios de la Sabana de Bogotá, a través del análisis de los modelos de ocupación territorial, antes y después de dicha incorporación, en los procesos de formulación de las revisiones y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial, a partir del estudio de caso del municipio de Tenjo.

El Uso, la ocupación y la tenencia de la tierra son unas de las principales presiones a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, situación que está generando pérdida y transformación de ecosistemas. En medida de lo anterior, para garantizar el cumplimiento de los objetivos de conservación con que fueron creados los Parques Nacionales y el carácter constitucional nacional como áreas "inalienables, imprescriptibles e inembargables", se ha visto necesario la definición de acuerdos internos y el desarrollo de acciones interinstitucionales y medidas que den respuesta efectiva a la situación de uso, ocupación y tenencia que se está presentando en los Parques Nacionales ¹³.

Por lo anterior, Parques Nacionales en su Plan de Acción Institucional enmarca la situación de uso, ocupación y tenencia de tierras en el objetivo: Prevenir y mitigar presiones que

¹¹ Arango Gaviria, Oscar. ECORREGION EJE CAFETERO. Una lectura desde los propósitos compartidos. Revista ÁNFORA - Universidad Autónoma de Manizales – Colombia Año 16, Número 26, enero - junio 2009.

¹² López Salazar, Helbes Enrique. Incidencia de la Determinante Ambiental de Suelos de Protección por Clases Agrológicas, en las Formulaciones del POT como Modelo de Ocupación. Caso de Estudio Municipio de Tenjo. 2015

¹³ Plan De Acción Institucional Parques Nacionales Naturales De Colombia, 2014-2019.

puedan afectar negativamente los elementos naturales y culturales que caracterizan las áreas protegidas y los sistemas que conforman.

En esta medida, bajo la resolución 322 de septiembre de 2012, crea el grupo de trabajo interno, que, entre otras funciones, está la de Generar una estrategia de intervención institucional que permita enfocar adecuadamente la gestión de la entidad a la problemática relacionada con el uso, ocupación y tenencia de bienes inmuebles ubicados al interior de las Áreas Protegidas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

En consecuencia, Parques Nacionales Naturales de Colombia desde su Oficina Asesora Jurídica establece una serie de argumentos jurídicos, consignados principalmente en tres documentos generados entre el año 2016 y 2017, siendo estos: Circular 10513 261016 donde establecen Orientaciones para la Estrategia de Uso, Ocupación y Tenencia, la cual es una Circular suscrita por la Dirección General. Por su parte, está el oficio 20171300039641 130717, que asume la respuesta y algunas consideraciones sobre la propuesta normativa presentada por los delegados Campesinos en la Mesa Nacional de Concertación. Sin embargo, PNN emite un oficio (Memorando 20171300006103 151217), el cual establece los lineamientos jurídicos para la celebración de acuerdos con la población campesina que habita dentro de PNN.

Así las cosas, la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas (SGMAP) de Parques Nacionales Naturales de Colombia entre el 2014 y el 2016 avanzó en la realización de una serie de análisis jurídicos sobre la situación de uso, ocupación y tenencia de tierra de las comunidades campesinas en las áreas protegidas, los cuales a se convirtieron en la base de propuestas normativas que reposan en el documento denominado Informe Final - Equipo Jurídico Uso, Ocupación y Tenencia (UOT) - SGMAP, 2016.

Por otra parte, el equipo técnico de la delegación campesina hacia la Mesa de Concertación Nacional entre campesinos e instituciones, (Betancourt et al. 2017) determina en un informe final la Carta de Acuerdo suscrita entre FAO y la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina - ANZORC, y establece los aportes científicos y jurídicos de análisis sobre el Campesinado, la Conservación y los Parques Nacionales, la conflictividad territorial entre Parques Nacionales y las comunidades campesinas, en el marco de una construcción de la Política Pública que atienda las situaciones derivadas del Uso, la Ocupación y la Tenencia en PNN.

En concordancia con lo expuesto, Álvaro José Henao Mera (2018) publica el libro denominado “El mínimo vital y la vivienda digna como límite al manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia”, el cual a pesar de la escasa disciplina existente en la materia, se incorpora en el análisis la publicación realizada por la Colección Ambiente y Desarrollo Sostenible de Editorial Ibáñez, la cual también le aporta en la construcción de una política pública que establezca soluciones a las situaciones de Uso Ocupación y Tenencia en parques nacionales naturales de Colombia.

EN el 2007, Eugenia Ponce de León Chaux y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia (UAESPNN), publicó los resultados del Programa de Fortalecimiento Institucional, donde se encuentra el documento Bases técnicas y legales de la Política de Participación Social en la Conservación, estableciendo en el Capítulo 2 las “Consideraciones jurídicas frente a la ocupación de áreas protegidas por comunidades campesinas”; mientras que en el Capítulo 3 “Áreas Protegidas y territorios colectivos de comunidades indígenas y negras”, aunque no se refiere al campesinado

nacional, resulta de gran relevancia para revisar el origen jurídico del trato diferencial sobre las situaciones de uso, ocupación y tenencia en grupos étnicos.

En el Parque Nacional Natural Farallones de Cali, de llevó a cabo una investigación que establece las situaciones relacionadas con la degradación del área protegida, están asociados en gran medida por el manejo de la misma, puesto que en Parques Nacionales no se permite la relación activa del hombre con el entorno ecosistémico, generando un conflicto en el PNN Farallones de Cali, específicamente en el Corregimiento de Pance estableciéndose por un lado el interés de la comunidad campesina de habitar el territorio que ha venido ejerciendo de manera ancestral y sucesoral, y por el otro, está el interés de las personas que habitan en la ciudad, pero que poseen casas de campo con fines de descanso; entre los comerciantes que ven en este Corregimiento una oportunidad servicios turísticos, y un último interés es el de Parques Nacionales en el ejercicio del cumplimiento del deber legal establecido no solo en la constitución, sino en aquellas normas que rigen a la institucionalidad; generando finalmente un conflicto de tipo socioambiental definido como los “procesos interactivos entre actores sociales movilizados por el interés compartido en torno a los recursos naturales” (Maya , Diana Lucia et al., 2009, pág. 14).

Por lo consiguiente, los conflictos de uso de la tierra provienen también de problemas estructurales que el país aún no los ha resuelto, como por ejemplo una efectiva Reforma Agraria Integral, donde el campesinado y toda la población en condición de vulnerabilidad o marginalidad, cuenten con acceso a la formalización de la propiedad, a servicios públicos básicos, puesto que el no contar con este tipo de acciones gubernamentales efectivas, conllevan al desarrollo de conflictos al interior de las áreas protegidas, tal como lo menciona un trabajo investigativo el cual señala que: “por la intolerancia a la diversidad y a la presencia de los otros, su resolución pasa por la necesidad de concesiones recíprocas complejas” (Urcuqui, 2011, pág. 64).

Por tal motivo, para la salida de estos conflictos, en el año 2012 se establece el Acuerdo para la Prosperidad No. 079, celebrado entre el gobierno nacional, las entidades competentes del Estado y las comunidades que habitan o hacen uso de las áreas protegidas de Parques Nacionales Naturales, comprometiéndose la construcción de una política pública que desarrollará alternativas para el manejo y gestión de la conservación y recuperar las tierras de la Nación.

Por otra parte, Morales G. L. (2013)¹⁴ genera una investigación enfocada en el “Análisis de la deforestación, fragmentación y cambio del uso de suelos de los bosques del altiplano de Chiapas México” donde demuestra las diferentes actividades humanas que buscan el incremento del desarrollo económico y la calidad de vida de sus comunidades, acelerando los cambios naturales, generando impactos negativos en la estructura y funcionamiento de los ecosistemas. Este autor utilizó una metodología descriptiva y analítica permitiendo llegar a unos resultados de cambio de cobertura vegetal desde el año 1993 al 2007, donde infiere que la deforestación de bosque templado, bosque húmedo y selva fue mayor de 150.000 has por año. Presentó los mapas respectivos indicando cambio en el tiempo de este fenómeno antrópico; además concluye que el uso inadecuado y la falta de políticas en la planeación del suelo se constituyen en un determinante en el patrón de fragmentación de

¹⁴ Morales, G. L. (01 de noviembre de 2013). Análisis de la deforestación, fragmentación y cambio de uso de suelo en los bosques del Altiplano Central de Chiapas, México. Análisis de la deforestación, fragmentación y cambio de uso de suelo en los bosques del Altiplano Central de Chiapas, México. México, D.F., Chiapas, México.

la cobertura natural. De esta investigación se logra identificar que los modelos de ocupación se han venido modificando sustancialmente debido a las actividades humanas.

A su vez, en la tesis doctoral de Angulo (2011)¹⁵ denominada “Análisis de la deforestación en Venezuela: base para el establecimiento de una estrategia REDD+”, se considera que la deforestación implica eliminar bosque para la instalación de cultivos, destinación a áreas industriales, construcción de carreteras, minería, asentamiento de nuevas poblaciones, producción de madera aserrada entre otros. Para Venezuela, la evaluación de la FAO (2010) muestra que la deforestación en las dos últimas décadas ha sido de 288.000 hectáreas al año, es decir que pasó de 0.57 a 0.61% en el periodo de 1990 a 2010. La FAO utilizó como metodología cuantitativa y analítica las imágenes satelitales del sensor remoto Landsat TM. Se concluyó que a través de este estudio se apreciaron cambios en la cobertura forestal a escala nacional que directamente está relacionado a las condiciones económicas y sociales de Venezuela.

En este sentido, Peñaloza, González, Fernando Guerra y Gómez (2008)¹⁶ en el estudio denominado “La deforestación en la cuenca del río Zulia, Barinas, en Venezuela”, el análisis preliminar se hizo utilizando Sistemas de Información Geográfica como herramienta de sistematización permitiendo identificar que el incremento de asentamientos humanos es una de las principales causas del proceso de deforestación en el área, y que el avance de la deforestación entre 1998 y 2002 se estima en un promedio cercano a las 250 has/año.

Por consiguiente, la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹⁷, da a conocer en el estudio “Evaluación de Desempeño Ambiental en Colombia”, que las diferentes regiones de Colombia son afectadas intensiva y extensivamente por la deforestación, por consiguiente, se presentan modificación en los modelos de ocupación del suelo rural, así pues la zona más afectada entre los años el 2000 al 2005 corresponde a la Amazonía con un promedio anual de 104.480 hectáreas y la de menor índice es la Orinoquía con un promedio anual de deforestación de 36.499 hectáreas.

Por su parte, el Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR)¹⁸ formulado para el período 2016-2030 por Corponariño, menciona que en la jurisdicción se talan aproximadamente 10.000 hectáreas de bosque nativo de manera ilícita, presentando mayor presión en la Costa Pacífica donde se talan unos 394.146m³ de madera con destino a los mercados del centro del país (Cali, Popayán, Bogotá). En la zona andina y amazónica los bosques nativos han sido sobre explotados por los asentamientos poblacionales en las principales cuencas hidrográficas, donde se ha cambiado la vocación del suelo forestal por otros no recomendados, alterando la configuración del suelo rural, no obstante, esta actividad beneficia a estas familias desde el punto de vista de la subsistencia (Corponariño, 2002).

¹⁵ Angulo, C. E. (01 de septiembre de 2011). Análisis de la deforestación en Venezuela: base para el establecimiento de una estrategia REDD+. Caracas, Venezuela. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia. Bogotá: Oveja Negra. 1991.

¹⁶ Peñaloza, Ramón y Otros J. G. La deforestación en la cuenca del río Zulia, Barinas. Geo enseñanza. Volumen 13-2008 (1), p. 71-82 ISSN 1316-6077. 2008.

¹⁷ OCDE, CEPAL, NACIONES UNIDAS. Evaluación de desempeño ambiental en Colombia. Bogotá, Planeación Nacional. 2014.

¹⁸ Corponariño. Plan de Gestión Ambiental Regional del Departamento de Nariño. CORPONARIÑO, Nariño. Pasto: Oficina de Planeación. Pasto, 2012.

MARCO TEÓRICO

Con el fin de analizar las situaciones planteadas en la presente investigación resulta necesario abordar a partir del desarrollo de este capítulo la unidad de observación, iniciando con la determinación de los antecedentes históricos de los procesos de ocupación del territorio en Colombia hasta llegar al modelo actual del ordenamiento territorial, pasando por las diferentes teorías de desarrollo y ocupación del territorio regional y municipal y los modelos de planificación del suelo rural y desarrollo para luego determinar las premisas relacionadas con la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los siete municipios del área de influencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras. Así las cosas, inicialmente se hace una definición de los principales conceptos a desarrollar en la investigación y se finaliza con una breve descripción histórica de la evolución de la ocupación del territorio en Colombia.

Territorio.

En la actualidad el concepto de territorio se ha constituido como un elemento interdisciplinario y flexible, no sólo representa el soporte geopolítico de los estados nacionales, sino que dicho concepto constituye una manifestación más versátil del espacio social como reproductor de las acciones de los actores sociales (Llanos, 2010)¹⁹.

En concordancia con lo anterior, Vega (2005)²⁰ plantea que el Territorio debe entenderse como “un ámbito espacial de confluencia e interacción específica entre el sistema natural y el sistema social que lo habita”, y de acuerdo con el área específica de gestión, podrá tener jurisdicción global, nacional, regional y local. Del mismo modo, el geógrafo colombiano Massiris (2012)²¹ establece que el territorio para la planificación del desarrollo territorial debe considerarse como el espacio geográfico que condiciona el accionar humano y es donde las gestiones territoriales tienen valor e impactan la vida de las personas.

Considerando las posturas de estos autores, el presente documento define el territorio como un sistema dinámico en un espacio geográfico determinado, en donde la planificación y la gestión se centran en las relaciones, interacciones y retroalimentaciones entre los sistemas de dicho territorio: Sistema natural y Sistema Social. Los elementos constitutivos del sistema natural y del sistema social se identificaron con base a lo establecidos por Vega (2005); así, el sistema natural está integrado por los Recursos Naturales Renovables, los Recursos Naturales No Renovables y los Servicios Ambientales de los Ecosistemas. Mientras que el sistema social está compuesto por el Capital Social Empresarial, el Capital Social Humano y el Capital Social Público.

Por su gran complejidad y versatilidad, su significado se ha visto transformado a través del tiempo por las diferentes disciplinas y ciencias para principios del siglo XVIII el territorio era tan solo concebido como un espacio de soberanía y de jurisdicción de un país o de sus unidades administrativas, siendo de gran relevancia para la geografía política. Actualmente el territorio se considera como un espacio socialmente construido en el que sus habitantes se identifican y realizan la mayor parte de su vida social, económica y política. Corresponde, además, “a un espacio geográfico, en algunos casos delimitado política y

¹⁹ Llanos, L. (2010). El Concepto Del Territorio Y La Investigación En Las Ciencias Sociales. Agricultura, Sociedad y Desarrollo, 207-220.

²⁰ Vega, L. (2005). Hacia la sostenibilidad ambiental del desarrollo. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

²¹ Massiris, Á. (2012). Cambios recientes en las políticas de Ordenamiento Territorial en América Latina. Tunja, Boyacá: UPTC

administrativamente, donde confluyen un conjunto de relaciones sociales, una historia común, una identidad y diversidad cultural y étnica, con instituciones y estructuras ecológicas y productivas similares” (DNP, 2018, pág. 10)²².

Desarrollo Territorial Sostenible o Insustentable.

Bajo esta óptica, el territorio se compone de elementos donde la diversidad es un factor valioso por sí mismo, que puede ser aprovechado como base vocacional para la creación de imágenes colectivas de desarrollo. En relación con ello, Massiris (2012) propone una nueva visión del desarrollo, la del Desarrollo Territorial Sostenible definiéndolo como “un desarrollo integral, en el que las acciones sectoriales y territoriales se estructuran sobre la base del territorio como elemento articulador, guiado por principios de sostenibilidad ambiental, equidad, cohesión social y territorial y gobernanza democrática” (Massiris Á., 2012, pág. 5)²³.

El desarrollo sostenible se define como el proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones, están acordes y acrecientan el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas. Así mismo se concibe como la posibilidad de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas (Naciones Unidas, 1987)²⁴.

Esta orientación de las políticas de desarrollo hacia la sostenibilidad implica la articulación de “una triple dimensionalidad; la económica, la social y la medioambiental (Citado en Ferrandis & Noguera, 2016, pág. 746). Así, es posible definir un territorio sostenible como “aquel territorio innovador capaz de construir sus propias ventajas competitivas en relación con su entorno, dentro de un mundo complejo, global e interrelacionado, persiguiendo su sostenibilidad” (Vega, 2005)²⁵. La interacción entre las múltiples dimensiones y aspectos del territorio genera intercambios de materia, información o poder, que en algunos casos generan desequilibrios en el sistema territorial; por esto, la sostenibilidad implica la construcción de equilibrios dinámicos, pues el desequilibrio es parte de la vida (Castro & Rubiano, 2016)²⁶.

Igualmente, la planificación territorial, como política de intervención planificada previsible, debe valorarse como la mejor opción ante la posible evolución espontánea (imprevisible) en la transformación del territorio. En este sentido se reforzarán los criterios de igualdad, proporcionalidad y de mejora de las condiciones de calidad de vida en general. (Pujadas y Font, 1998; Gómez Orea, 2007; Noguera et al., 2011). (Citado en Ferrandis y Noguera, 2016, pág. 755).

De manera que la planificación territorial es para el desarrollo sostenible y debe pasar inevitablemente por construir un modelo territorial sostenible, conforme lo expresa Gómez (2007)²⁷ “el Desarrollo Sostenible pasa ineludiblemente por la consecución de un modelo

²² DNP. (2018a). CONPES Macizo Colombiano. Obtenido de <http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/conpes/12-Conpes%20No.%203915-2018.pdf>

²³ Massiris, Á. (2012). Cambios recientes en las políticas de Ordenamiento Territorial en América Latina. Tunja, Boyacá: UPTC.

²⁴ Naciones Unidas. (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Asamblea General de las Naciones Unidas.

²⁵ Vega, L. (2005). Hacia la sostenibilidad ambiental del desarrollo. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

²⁶ Castro, J., & Rubiano, N. (2016). La incorporación de las dinámicas de población en los procesos de planeación territorial: un camino hacia la sustentabilidad. En S. N. (Ed.), Cambio climático: Lecciones de y para ciudades de América Latina (págs. 659-694). Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia

²⁷ Gómez, D. (2007). Nuevos escenarios para la gestión territorial y urbana. Desafíos, 238-261.

territorial sostenible. La consecución de tal modelo es indisociable del Ordenamiento Territorial” (Citado en Ferrandis & Noguera, 2016, pág. 751).

Es por ello por lo que, el Ordenamiento Territorial Sostenible es “una función que deben asumir las administraciones públicas, orientadas a conseguir el desarrollo sostenible y equilibrado de la sociedad mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria” (citado en Ferrandis y Noguera, 2016, pág. 751).

Ferrandis y Noguera (2016) identifican 3 conceptos clave para la aplicación de la sostenibilidad en la acción y el cometido de las políticas de planificación territorial:

- La utilización racional del territorio y gestión responsable de los recursos naturales, donde el principio general debe ser la conservación de los procesos ecológicos esenciales, de tal forma que se consiga mantener a largo plazo el potencial de utilización del suelo y los recursos que contiene.
- La calidad ambiental, vinculada al objetivo de mejorar la calidad de los vectores ambientales (aire, agua y suelo), y la conservación de los ecosistemas y de los procesos ecológicos esenciales, del paisaje, del patrimonio cultura.
- La calidad de la gestión pública y la coordinación administrativa, tomando como punto de partida la planificación integrada y la coordinación intersectorial e interterritorial entre los diferentes entes administrativos, destacando los que se deben producir entre entes del mismo nivel competencial (intercambio de información y cooperación activa).

En este sentido, el desarrollo territorial sostenible como concepto, como política pública y como estrategia de desarrollo puede contribuir a la territorialización de las nuevas visiones de desarrollo y ayudar a superar la concepción sectorial, fragmentada y excluyente del desarrollo y de la gestión territorial, para adoptar una más sistémica, en la que las políticas económicas, sociales, ambientales y territoriales se integren a partir del territorio como elemento articulador y agente activo, guiado por principios de desarrollo humano sostenible, inclusión social, equidad territorial, gobernanza democrática y sostenibilidad ambiental (Massiris Á. , 2012)²⁸.

Gestión Territorial y/o Gobernanza.

Para comprender el concepto de la gestión territorial, es necesario inicialmente determinar las dinámicas territoriales como una relación lógica entre los modelos de ocupación y desarrollo, integrados en el proceso institucional, al cual se le denomina gestión territorial.

La gestión territorial se erige como la herramienta utilizada por el estado, como actor preponderante para implementar trayectorias espaciales, sociales, económicas, ambientales, entre otras, consideradas como deseables, las cuales, son concretizadas a través de los modelos de ordenamiento y desarrollo en diferentes escalas (Massiris, 2012).

De igual manera para entender este concepto es necesario la contextualización de los antecedentes que lo enmarcan; a partir de la década de los años treinta, la urbanización y la industrialización fueron dos procesos paralelos promovidos por el estado, creando así un nuevo modelo para la economía, este modelo requería de la implementación de una nueva y mejor infraestructura para la conectividad.

²⁸ Massiris, Á. (2012). Cambios recientes en las políticas de Ordenamiento Territorial en América Latina. Tunja, Boyacá: UPTC.

Hacia la década de los ochenta, dicho modelo entró en crisis y rápidamente fue suplantado por otro, el cual confirió todo tipo de bondades al mercado, entonces tomó posesión el neoliberalismo, a partir del fuerte cuestionamiento al papel, el tamaño, la eficiencia y la eficacia del Estado. De acuerdo con este modelo, el mercado —supuestamente el mecanismo más democrático en la asignación de los precios— pronto este modelo demostró serias fallas estructurales, entre las tendencias al monopolio, las asimetrías en la información y la concentración en aquellas actividades que hicieran honor a su razón de ser: la eficiencia, la eficacia y la rentabilidad. Frente a las fallas del mercado y del Estado se da curso a un nuevo modelo, el neo institucionalismo, este se soporta en el campo de las complementariedades entre el Estado y el mercado, a partir de las cuales se redefinen los escenarios y los actores en la gestión territorial y urbana (Gómez D., 2007, pág. 240)²⁹.

En este orden de ideas y frente a las dinámicas actuales, es necesaria una aproximación a la gestión, más allá de los procesos de administración y planificación clásicos, los cuales fueron concebidos como ejercicios de carácter técnico y en la mayoría de los casos como procesos homogéneos. Si bien es cierto que esta perspectiva ha sido valiosa en términos generales, para los asuntos territoriales y urbanos resulta insuficiente, ya que las sociedades se han hecho cada vez más complejas y cambiantes (Gómez D., 2007).

Por lo tanto, la gestión territorial se define como el conjunto de prácticas organizadas y ordenadas jerárquicamente, que funcionan sistémicamente, destinadas a intervenir en el ámbito territorial, actuando en relación de las dinámicas y variables propias del territorio (González L., 2011)³⁰. Es decir, se entiende por gestión territorial al conjunto de procesos que se deben implementar en un determinado lugar para hacer realidad la construcción del modelo territorial de desarrollo planteado, mediante la integración de recursos humanos, financieros, organizacionales, políticos y naturales; buscando satisfacer las necesidades individuales y colectivas de los diferentes sectores de la población.

Además, se tiene en cuenta que: (...) frente a las nuevas tendencias de la globalización emergen las localidades y las regiones como unidades territoriales de desarrollo en el mercado mundial y la competitividad, pues la región permite articular demandas locales y emprender mejoras de infraestructura para aportar a la eficiencia en la prestación de los servicios. (Gómez D., 2007, pág. 256).

Gómez (2007) además define desde esta perspectiva, pensar la gestión territorial y urbana a partir de escenarios y las nuevas tendencias, requiere por lo menos tres aspectos complementarios, a saber: (i) en primer lugar, revisar el proceso de ordenamiento territorial, verlo desde la perspectiva de conformación de regiones o zonas de desarrollo territorial; región entendida en sentido amplio. (ii) en segundo lugar, pensar en nuevas maneras de gestionar los asuntos públicos y colectivos de los asentamientos humanos en dichos territorios, en el marco de un esquema que vaya más allá de la administración pública, y se ubique en el marco de la visión emergente de la gestión; es decir, nuevas capacidades y métodos para agenciar propósitos, sin descartar los principios clásicos de la administración, como eficiencia y eficacia, y más bien incorporar a ellos algunos complementarios, como creación, participación, sostenibilidad, flexibilidad, pertinencia, integralidad y coherencia, (iii) y, en tercer lugar, se requieren estrategias que se expresen en acciones ordenadas de

²⁹ Gómez, D. (2007). Nuevos escenarios para la gestión territorial y urbana. Desafíos, 238-261.

³⁰ González, L. (2011). Gestión del territorio: Un método para la intervención territorial. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

desarrollo territorial, con la participación de los sectores público y privado y la sociedad, tendientes a fortalecer las regiones sus localidades, de una manera gradual y competitiva.

Así mismo se concibe a la gestión territorial, como una acción de ingeniería, bajo el concepto de intervención, requiere de un método y de instrumentos para su diseño y ejecución. En este sentido, la planificación es un aspecto fundamental de toda acción que se lleve a cabo en el territorio, pero es primordial señalar que tanto el método de planificación, como el modo de entender los procesos derivados (González L., 2011).

Por otra parte se entiende por gestión territorial la forma en que se organizan las acciones a partir de un plan donde se implementan estrategias desde lo general a los más específico, para finalmente calcular los aspectos operativos, que aseguren la apuesta en marcha y la continuidad, generando un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los actores públicos y privados del territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de un proyecto común que aprovecha los recursos, y ventajas competitivas del territorio.

Por lo tanto, la finalidad fundamental de la planificación y gestión del territorio debe ser la de corregir los desequilibrios territoriales para mejorar la calidad de vida y armonizar la utilización de los recursos con la protección de la naturaleza.

Ordenamiento Territorial: principios y enfoques.

Desde la carta europea de ordenamiento territorial se definió el ordenamiento territorial, como “una disciplina científica, una técnica administrativa y política, concebida como una actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector” (Consejo de Europa, 1983, pág. 2)³¹.

De la misma manera es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de la sociedad cuyo propósito es el desarrollo social y económico y de las regiones; así como la mejora de su calidad de vida, la gestión responsable de sus recursos naturales, protección del ambiente y en sí la utilización racional del territorio (Consejo de Europa, 1983).

Con base en esta definición global, en Colombia, el ordenamiento del territorio se concibe como un proceso de construcción colectiva del país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible. Se considera además como un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales, que tiene una responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización política administrativa del estado en el territorio (Ley 1454, 2011, Art.2).

Borja (2014)³² menciona que los instrumentos de ordenamiento territorial enmarcados en el Desarrollo Urbano están conformados por: Un Diagnóstico Regional, que debe incluir los objetivos del plan; análisis sobre el medio físico, recursos naturales y antecedentes sociales; proposición de alternativas de desarrollo urbano regional. Además, de los lineamientos estratégicos, de acuerdo con las políticas de desarrollo socioeconómico a nivel regional, y finalmente los planos que grafiquen los contenidos del plan. Por lo tanto, todo Plan de Ordenamiento territorial deberá incluir, además de los antecedentes señalados, un

³¹ Consejo de Europa. (1983). Carta Europea de ordenación del territorio. Torremolinos.

³² Borja, Jordi. Informe sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo. 2014

Estudio o Declaración de impacto ambiental aprobada por los organismos competentes. En la actualidad, gracias al crecimiento de las ciudades, así como de la complejidad de los problemas deben enfrentar un ordenamiento territorial, que exige estudios complementarios y antecedentes respecto de los servicios y de la vialidad; así pues, se busca regular el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo pensados en un marco regional de desarrollo económico y social y de ordenamiento físico.

El cambio histórico que se evidencia en la actualidad, definido como "*era de la información*", interfiere sobre las ciudades, conllevándolas hacia "*la nueva economía*", centrada a partir de las transformaciones de nivel tecnológico y organizativo. De tal manera que Castells (2001) argumenta la tesis de que las ciudades son claves tanto como productoras de los procesos que contribuyen en la generación de riqueza, así como también de la capacidad de corregir los efectos negativos de una economía sin ninguna referencia a valores sociales amplios sin capacidad de ser medidos en el mercado, como la conservación de la naturaleza o la identidad cultural³³.

En Colombia, el propósito del ordenamiento del territorio es facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y desarrollo territorial, "entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambiental y físicamente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica del país" (Ley 1454, 2011, Art. 2).

La Ley 388 de 1997 establece que el ordenamiento territorial se debe fundamentar en los siguientes principios:

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular.
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios. (Art. 2)

Más recientemente la Ley 1454 de 2011, el Decreto 1077 de 2015 y el Acuerdo 010 de 2016 de la COT Nacional establecen que los principios rectores del ordenamiento territorial son: soberanía y unidad nacional, autonomía, descentralización, integración, regionalización, sostenibilidad, participación, solidaridad y equidad territorial, diversidad, gradualidad y flexibilidad, prospectiva, paz y convivencia, asociatividad, responsabilidad y transparencia, equidad y equilibrio territorial, economía y buen gobierno y multiétnicidad.

De igual manera se deben tener en cuenta los principios constitucionales señalados en el Artículo 209 y 288 de la Constitución Política, en el Código Contencioso Administrativo y en el Artículo 27 de la mencionada Ley. Estos principios buscan la articulación eficiente de los distintos niveles municipales, departamentales y nacionales tanto a nivel vertical como horizontal, permitiendo un proceso de ordenación territorial que genere condiciones para asegurar la distribución equitativa de oportunidades y beneficios respetando la diversidad del territorio.

También, es importante mencionar que el Acuerdo 010 de 2016 establece los siguientes atributos para el proceso de ordenamiento territorial departamental: gobernanza territorial; coordinación con municipios, esquemas asociativos, grupos étnicos, autoridades ambientales etc.; armonización con otros planes sectoriales, instrumentos de planificación, determinantes ambientales y el modelo de ordenamiento ambiental propuesto por la respectiva autoridad ambiental; y mecanismos de conciliación entre actores involucrados en el proceso de ordenamiento territorial.

³³ Castells, Manuel. La ciudad de la nueva economía. 2001.

Bajo estos planteamientos, se puede afirmar que el Ordenamiento Territorial debe orientar la planeación del desarrollo desde una perspectiva:

- *Holística e integral*: Se llama holismo al punto de vista que se interesa más por el todo que por las partes (González L., 2011). La realidad territorial se considera y se estudia como un todo. Los componentes se analizan y se sintetizan integralmente teniendo en cuenta las relaciones que existen entre ellos.
- *Sistémica*: El enfoque sistémico concibe la posibilidad de explicar un elemento en su relación con el todo, de manera que el territorio, igualmente, se concibe como un sistema en el que las partes interactúan y toman sentido en su relación con el todo (Castro & Rubiano, 2016).
- *Democrática*: Requiere una activa organización y participación social para que el proceso de ordenamiento territorial sea auténtico, legítimo y realizable.
- *Flexible*: Se ajusta a los cambios importantes del desarrollo territorial en armonía con los programas de gobierno y planes de desarrollo.
- *Prospectiva*: Visión del futuro deseado y concertado para actuar en el presente y alcanzar el modelo territorial municipal que se quiere (IGAC et al., 1998).

De acuerdo con la COT (2013), al asumir la organización del territorio como resultado de las interacciones entre las actividades humanas y la base natural, y con el fin de identificar los asuntos fundamentales para su ordenamiento, es necesario realizar un análisis estratégico de los subsistemas que integran el territorio y de sus interrelaciones.

Así pues, para adentrarse en el estado del arte, de lo que ha sido la ocupación en Colombia se encuentra que los procesos de ocupación del territorio han sido el soporte de las luchas sociales y políticas desde el período precolombino, hecho que ha generado polémica sobre la dimensión territorial del Estado y su organización. (González, 2014)³⁴.

La necesidad de una organización territorial eficiente no sólo ha sido una preocupación actual sino una constante en las diversas etapas del desarrollo a lo largo de la historia, lo que ha traído consigo una recomposición constante de la organización territorial y política; en tal sentido, la organización precolombina aporta elementos importantes en la comprensión de nuestro espacio actual, como es el caso del nomadismo, el cual desencadenaría una organización social y territorial, “*en donde la tierra se presentaba como un elemento simple de movilidad para la búsqueda de elementos básicos para su sostenimiento y la reciprocidad económica se presentaba como fundamento para la subsistencia*” (González, 2014).

Siguiendo con este mismo autor, menciona el sedentarismo como elemento unificador del territorio y el cacicazgo permite el nacimiento de una organización social segregada en clases, teniendo como consecuencia conflictos por la lucha de mayores territorios para cultivar y para la caza, principalmente. Es ahí donde el poder sobre el territorio expresa poder económico que se vislumbra en el autoabastecimiento y en excedentes para desarrollar ejercicios de comercialización con otros pueblos.

El aumento desmesurado de la población, producida por la creciente eficiencia en el aprovechamiento de los recursos ambientales, especialmente los agrícolas, llevan a una mayor complejidad social que se expresa en una acentuada jerarquización social, caracterizada tanto de individuos como de grupos etéreos. (Reichel-Dolmatoff, 1989, p.

³⁴ González, E. (2014.). Documento de tesis de grado para optar al título de Doctor en Geografía y Urbanismo y ordenación del territorio. España: Universidad de Cantabria.

43)³⁵, tanto así que la pirámide social determinó la función que cada grupo ejerce en el espacio, genera una organización social particular.

Es en ese entonces cuando una clase o grupo que ejerce el control social, económico y religioso, en tanto que la pirámide se ensancha hacia abajo y en su parte más alta culminaba con la persona del Cacique o máximo jerarca. (González, 2014). La organización social requirió de una distribución y organización espacial que garantizó la planificación de los recursos y el cobro adecuado de tributos, razón por la cual aparecen centros administrativos de jerarquía diversa, que inciden de una u otra forma entre sí, dado su grado de especialización y diferenciación que generaba su situación espacial de acuerdo con su oferta natural.

En consecuencia, una característica de los cacicazgos es la diferenciación y especialización de los grupos sociales en administradores políticos, chamanes y sacerdotes, artesanos y comerciantes, guerreros y otros más. El modelo de asentamiento es el de grandes aldeas nucleadas que en sus alrededores forman pequeños poblados satélites. (Reichel-Dolmatoff, 1989, p. 44).

Por su parte, Gonzales 2014 menciona que la defensa de las tierras de alto rendimiento agrícola se convirtió en el motivo principal de donde surgen los conflictos por la tierra y en el objetivo de alianzas militares entre tribus, de igual forma la colonización maicera, llevaría al desplazamiento de estas desde las costas hacia el interior en busca de mejores tierras que permitieran mayores y mejores rendimientos. Estos Estados pequeños que se configuraron bajo un régimen espacial a nivel federal, fueron resultado de una política expansionista que buscaba mayores tributarios para los altos mandos locales (González, 2014).

La organización en federaciones permanecía en el momento de la colonización española, lo cual trajo como consecuencia una organización espacial que tomó en algún momento el modelo indígena como mecanismo útil para el cobro de tributos (González, 2014). Los conquistadores que arribaron al territorio nacional inician una lucha por la posesión y distribución de tierras, en donde el objeto en ese entonces no era la lucha por las mejores tierras de cultivo, sino por aquellas en donde hubiera mayores riquezas de metales o piedras preciosas, lo que representaba el poder económico y social para los españoles.

Por lo tanto, la corona habría de imponer como mecanismo de control una organización territorial, que permitiera mayor eficacia en el recaudo de impuestos y a la vez diferenciara socialmente las clases derivadas de la conquista de tierras; apareciendo así la Encomienda como unidad político-administrativa, que permitía eficiencia en la captación de tributos y de otra parte alejaba a las clases bajas de las clases que ostentaban el poder político en las ciudades “Estado” de la época, así pues la Corona anuncia las llamadas “Leyes de Indias” que definen acciones de Planificación del Territorio. (González, 2014).

Entonces, a partir del periodo de independencia el país pasaría a consolidar modelos de organización del territorio, dividiéndolo inicialmente en departamentos, regiones, estados federados y de vuelta finalmente a los departamentos. Sin embargo, luego de la Constitución de 1886 que volvió a considerar a los departamentos como una unidad político administrativa, se acogieron múltiples modelos de planificación como el de Desarrollo

³⁵ Reichel-Dolmatoff, G. (1989). Tomo I. Colombia indígena, conquista y colonia. En Nueva Historia de Colombia (pág. 43). Bogotá, D. C.: Planeta.

Integrado de Cuencas de Gifford Pinchot de Estados Unidos formulado en 1876 el cual involucra la participación social, modelo de Polos de Crecimiento o de Desarrollo, presentado inicialmente por François Perroux (1955) y llevada al terreno espacial por Jacques Boudeville (1961, 1968) y el modelo de Desarrollo Rural Integrado, establecido por el gobierno de López Michelsen en 1974, hasta los planteamientos sobre la organización territorial que se establecieron en la Constitución de 1991, en donde se ordenó expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT, que finalmente, aunque no constituye la Ley Orgánica, se promulga la Ley 388 de 1997, para enfrentar las necesidades de ordenamiento del territorio de los entes territoriales.

Así las cosas, uno de los principales modelos acogidos a partir de la constitución de 1886 corresponde al modelo de Estrategia de Polos de Crecimiento, el cual se basó en que la construcción de industrias en determinados espacios ocasionaría efectos positivos tanto en el centro en donde se localiza, como en la región aledaña produciendo aumento del ingreso regional.

Estos modelos se basaron en el marco de: La Nueva Geografía Económica, que retomó elementos de los modelos de los pioneros alemanes (Von Thunen, Christaller y Lösh), como los aportes sobre el lugar central y la organización jerárquica de los emplazamientos urbanos y los enriqueció con las contribuciones de Marshall (Economías de Aglomeración). (Moncayo, 2003, p. 38)³⁶.

La Estrategia de Desarrollo Rural Integrado, sustentada en el Plan para cerrar la Brecha del expresidente López Michelsen (1974 –1978), el cual fue basado en la experiencia de desarrollo agrícola de Israel, centraba su atención en áreas productivas y en la interrelación agricultura-espacio rural, buscando satisfacer las necesidades básicas de la población y elevar la productividad de los pequeños productores rurales, así como la permanencia de la población del campo, para evitar su migración hacia las ciudades, fenómeno que ya se empezaba a presentar. Esta estrategia basada desde el enfoque neoclásico acentuó la importancia del ahorro, la tasa de inversión y la razón capital–producto.

Esta estrategia se basa en los siguientes puntos:

- *El desarrollo rural debe ser resultado de la coordinación de objetivos del orden nacional que deben ejecutarse a nivel regional.*
- *El crecimiento del sector agrícola es la clave del desarrollo rural, que lleva al crecimiento de los otros sectores.*
- *El desarrollo propuesto abarca aspectos sociales, económicos, físicos, por lo que la planificación debe ser integral. (De Mattos, 1986).*

Esta estrategia tuvo inconvenientes gracias a las estructuras de la propiedad de la tierra, mecanismos de comercialización de la producción agropecuaria, asistencia técnica y en problemas de orden público, además, esta estrategia no logró como lo expone Moncayo (2003, p. 60) desarrollar la hipótesis de convergencia para desplazar el trabajo de las regiones atrasadas hacia las avanzadas y la captación de la inversión; hecho que por el contrario si bien llevó ciertos progresos en infraestructura al campo, también aceleró procesos de migración hacia las grandes ciudades.

³⁶ Moncayo, E. (2003). Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿Hacia un nuevo paradigma? Revista de economía institucional, 5(8), 32-65. Recuperado el 12 de mayo de 2015, de <http://www.economiainstitutional.com/pdf/no8/emoncayo8.pdf>

Posteriormente, gracias a la política de Estrategia Neoliberal que se encamina a eliminar aquellas medidas que interfieren directa o indirectamente con el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado, apertura del comercio exterior y descentralización en la toma de decisiones, se generó el desarrollo de ciertas regiones a través de la inversión privada, dejando de lado el intervencionismo del Estado.

Con la Constitución de 1991 se consolida esta política la cual pretende a través de las políticas de descentralización y libre mercado, innovación tecnológica, dar un giro en la Planificación a través de una reforma institucional, que pretende responder a la crisis que se había generado con el anterior modelo de desarrollo, el cual se logró ver en acontecimientos de tipo económico, social, político y ambiental.

La estrategia está basada en la competitividad como factor de desarrollo regional, la cual es definida según la “Comisión Presidencial sobre Competitividad Industrial de Estados Unidos como: la capacidad que tiene un país para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales y elevar el nivel de vida de su población” (Moncayo, 2003, p. 32).

Los elementos fundamentales para esta estrategia se centran en la productividad, el progreso técnico, sostenibilidad ambiental e innovación institucional, elementos que se incorporaron a los lineamientos de la CEPAL³⁷ y que dirigen las políticas de desarrollo económico en los diversos países de Latinoamérica en las décadas de los ochenta y noventa, las cuales mostraron cada vez más el acaparamiento de capital por parte de países desarrollados y sus multinacionales, ocasionando la aceleración de la caída de la industria de los países en vía de desarrollo, atraso, desaparición y dependencia de la industria en países como Colombia, desencadenando en el desempleo, aumentando la marginalidad y la pobreza, pues la industria no estaba preparada para afrontar los retos impuestos por la Apertura Económica y que no cumplió los retos que impone el modelo del “diamante” de Porter en lo relacionado con condiciones de la demanda, industrias de apoyo y existencia de cluster, entre otros.

En consecuencia, es necesario abordar los lineamientos por los cuales se construyó el Consenso de Washington³⁸, donde la aplicación sin mayor análisis de ciertos principios como la minimización de la intervención estatal, ha generado una mayor vulnerabilidad de las economías latinoamericanas ante las crisis financieras, que con la globalización han ganado la condición de mundiales. De la misma manera, se evidencia un paso a la baja en cuanto al crecimiento económico regional desde 1985, generando restricciones para permitir un flujo de financiamiento que estimule a emprender programas de gasto social que sean continuos, profundos y suficientes para atender problemas trascendentales de América Latina, principalmente la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, es notable que el periodo de adopción de las políticas del Consenso de Washington en la región haya coincidido con el aumento de los índices de pobreza y desigualdad.

Así pues, para el último decenio, América Latina realizó el pasaje del Consenso de Washington basándose en la valorización financiera y una política generalizada de privatizaciones, al Consenso de los Commodities³⁹, el cual se fundamenta en la extracción y exportación de bienes primarios a gran escala, sin mucho valor agregado hacia los países más desarrollados y poderosos. El Consenso de los Commodities cerró la etapa del ajuste

³⁷ CEPAL. (1994). Modelo de gestión ambiental a nivel municipal. Santiago de Chile: CEPAL.

³⁸ Castañeda Rodríguez, Víctor Mauricio. El Consenso de Washington: algunas implicaciones para América Latina. 2017.

³⁹ Maristella, Svampa. Consenso de los commodities y megaminería. 2012.

neoliberal y abrió di paso a un nuevo modelo económico en América Latina, representado por las altas tasas de crecimiento y las ventajas comparativas, que persisten en la actualidad pese a la crisis económica y financiera mundial. En consecuencia, el Consenso de los Commodities fue definiendo un espacio variable, que habilita una flexibilidad hasta cuando la globalización lo permita en cuanto al rol del Estado-Nación, según las orientaciones político-ideológicas de los gobiernos.

Por otra parte, la adopción del enfoque de Competitividad Sistémica condujo a un proceso de descentralización que exigía la nueva dinámica económica para lo cual Colombia no estuvo completamente preparada, originando mayores disparidades regionales tal como se suscitó con el “Plan Cambio con Equidad” del presidente Betancourt (1982 – 1986)⁴⁰.

En las últimas décadas se ha acudido a diversos modelos de planificación, con el objeto de hacer frente a disparidades de interés regional, se plantea la necesidad de una ruptura filosófica con las teorías y métodos predominantes, puesto que no obedecen a la realidad ni necesidades, y se suscita la necesidad partir del análisis de las relaciones sociales de producción, como es el caso de la zona de influencia del Santuario de Flora y fauna Galeras, las cuales se deben examinar como fenómenos sociales y no solamente técnicos.

Así pues, teniendo en cuenta los modelos mencionados en materia de planificación, ordenamiento y desarrollo del territorio se puede inferir que la planificación del desarrollo regional debe ser una responsabilidad compartida entre los municipios, departamentos y las entidades regionales, de igual manera para el logro de objetivos se hace necesaria la participación de diversos grupos sociales y económicos que confluyan en la pretensión de la planificación con base en actores sociales y que podrá estar determinada por:

- Existencia de reglas que permiten decidir y actuar con base en la voluntad y autonomía municipal.
- Por la orientación y contenido de los proyectos políticos de largo plazo y los agentes que controlan su cumplimiento e implementación.
- El mejoramiento de los sectores deprimidos podría estar relacionado con la existencia dentro de ellos de una organización técnica y política que les permita desarrollar una capacidad negociadora real sobre su territorio.

Este hecho es sin lugar a duda, el escenario en el cual se ha configurado la organización espacial del suelo rural en los municipios de influencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras, en donde la distancia entre centros de consumo como Pasto y las ventajas competitivas para movilizar productos agropecuarios sobre el importante corredor vial denominado Circunvalar del Galeras, le permite a estas comunidades distribuir de manera más eficiente sus mercancías y ha llevado a consolidar a estos municipios como una polo atrayente tanto para productores como consumidores aunque estos últimos en menor proporción, haciendo por tanto que se ocupen amplias áreas del municipio en diversas labores y usos, entre ellas la agrícola, la pecuaria y en menor escala la industrial, sin embargo urge un esquema de planificación a nivel regional que permita por un lado el ordenamiento del suelo rural para la producción y la conservación ecosistémica, y por otro la articulación de instrumentos de planificación e instituciones encargadas del ordenamiento ambiental del territorio.

⁴⁰ Departamento Nacional de Planeación, Plan de Desarrollo 1983-1986 Cambio con Equidad.

En este sentido, el ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante: 1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales. 2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital. 3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos. (Art. 6)⁴¹.

El Decreto 4145 del 3 de noviembre de 2011, emanado por el MinAgricultura menciona que: La Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, tiene por objeto orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios. Para ello la UPRA planificará, producirá lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias. (Art. 3).

Por consiguiente, lo anterior da cabida a la teoría de Localización de Von Thunen de 1826, que se enfatiza en el papel de los costos y beneficios de la renta según la distancia al mercado. Esta idea es retomada posteriormente por Polèse, (1998), quien incluye el tema de la centralidad y las ventajas comparativas, que se ha convertido en uno de los elementos que han llevado a la conformación espacial de los municipios del área de influencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras.

Así se han consolidado nuevas formas espaciales con cambios significativos relacionados con la fragmentación territorial de los procesos y áreas productivos que inciden directamente en las áreas rurales, sobre las cuales recaen los procesos derivados del modelo económico y como consecuencia de la presión sobre el área protegida del Santuario de Flora y Fauna Galeras.

En cuanto a la teoría expuesta por Hoyt en 1939, denominada “Teoría de los sectores”, en la cual se expone que a medida que crece la ciudad, los contrastes en el uso del suelo rural, se genera a partir de la disposición de las vías principales (González, 2014)⁴², lo cual igualmente aplicaría al área de influencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras, toda vez que el desarrollo propuesto dentro de los POT’s de los siete municipios se basan en el desarrollo económico por medio de la vía Circunvalar del Galeras.

Para el año 1945, Harris y Ullman exponen la “Teoría de los núcleos múltiples”, que se argumenta en que las actividades que se desarrollan en espacios separados, ocasionado por factores como las exigencias que genera cada actividad, la accesibilidad, su relativa homogeneidad y la renta del suelo; “a partir de la década de los cincuenta, se desarrollan otras teorías que relacionan el valor del suelo como factor de ubicación para determinadas actividades” (Salguero, 2006)⁴³.

En las últimas décadas, se ha involucrado la conducta social como uno de los factores que actualmente influye en la consolidación de determinados usos del suelo, así los valores e

⁴¹ Ley 388 de 1997.

⁴² González, E. (2014.). Documento de tesis de grado para optar al título de Doctor en Geografía y Urbanismo.

⁴³ Salguero, J. (2006). Enfoques sobre algunas teorías referentes al desarrollo regional. Recuperado el 20 de mayo de 2015, de Sociedad Geográfica de Colombia: <http://www.economia.unam.mx/academia/inae/inae5/515.pdf>

ideales que la gente genera frente a un espacio determinado influyen para su ubicación. Según Chapin “la población, busca un lugar habitable, en donde tenga un sentimiento de bienestar mental, físico y social, dependiendo del grado de satisfacción de sus necesidades cotidianas” (1977, p. 43)⁴⁴, es así como los municipios del área de influencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras se han venido consolidando, a costa de la pérdida de terrenos de alta capacidad agrológica, que garanticen la sostenibilidad ambiental y la seguridad alimentaria, alterando los servicios ecosistemas que ofrece el área protegida.

La cercanía de los asentamientos poblaciones urbanos en la zona de influencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras lleva consigo la implantación de formas de vida urbanas en estas áreas y, por lo tanto, un cambio social además de los cambios en el uso del suelo y en las actividades predominantes, requiriendo con urgencia el establecimiento de un modelo de ocupación del suelo rural planificado desde el concepto de Región.

Teniendo en cuenta los planteamientos teóricos anteriormente mencionados podemos encontrar que, dentro de los procesos de planificación regional, se debe tener en cuenta el Ordenamiento del Territorio, como instrumento de planificación para la consolidación de un modelo de ocupación del suelo rural.

Por consiguiente, el concepto de Ordenamiento Territorial ha tenido diversas interpretaciones: “la ordenación del territorio es la proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental y económica” (Gómez, 1994, p. 1)⁴⁵, otra concepción hace referencia al: Conjunto de acciones concertadas emprendidas por la nación y las entidades territoriales, para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos, buscando su desarrollo socio económico y teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio y la armonía con el medio ambiente. (Comisión de ordenamiento territorial, 1992, p. 3)⁴⁶.

El concepto de Ordenamiento Territorial que se ajusta más a la presente investigación es el expuesto por Massiris, quien lo asume como: Un proceso técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones de este, con las expectativas y las aspiraciones de la población y con los objetivos de desarrollo. (Massiris, 2005, p. 15)⁴⁷.

Por otra parte, y no menos importante es necesario abordar en este marco teórico es la presencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras en la región, y para el caso de Colombia se crearon Santuarios de Flora y Fauna (SFF) dedicados a preservar comunidades vegetales o de animales silvestres, útiles para conservar recursos genéticos de la flora o fauna nacional. Actualmente, están registrados 10 Santuarios entre ellos el Santuario de Flora y Fauna Galeras que se localiza en el volcán galeras, departamento de Nariño.

⁴⁴ Chapin, S. (1977). Planificación del uso del suelo urbano. Barcelona, España: Oi-kos-Tau.

⁴⁵ Gómez, D. (1994). Ordenación del territorio: una aproximación desde el medio físico. Madrid, España: Editorial agrícola española.

⁴⁶ Comisión de ordenamiento territorial. (1992). Boletín de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Obtenido de Corporación Autónoma Regional del Cauca: <http://crc.gov.co/files/ConocimientoAmbiental/POT/padilla/TITULO%201%20Aspectos%20Generales%20del%20EOT.pdf>

⁴⁷ Massiris, A. (2000). Ordenamiento Territorial: Experiencias Internacionales y Desarrollos Conceptuales Legales Realizados en Colombia. Santafé de Bogotá: Banco de la República.

Para comprender la importancia de las áreas protegidas, se plantean categorías de las áreas protegidas naturales y su importancia en la sostenibilidad ambiental del planeta, la UICN 2016⁴⁸ ha establecido las siguientes:

Categoría I: Reserva natural estricta o Reserva científica. Áreas significativas por la excepcionalidad de sus sistemas acuáticos o terrestres. No admiten la presencia del hombre.

Categoría II: Parque (Nacional o Provincial) Áreas de representatividad biogeográfica, ecosistemas, especies de flora y fauna, elementos geomórficos o paisajes naturales altamente significativos. Admite la presencia humana.

Categoría III: Monumento natural (Nacional o Provincial) Contiene uno o varios elementos naturales de notable importancia nacional o provincial (sitios naturales únicos, especies animales y vegetales, formaciones geológicas, yacimientos arqueológicos, etc.), permite la presencia humana.

Categoría IV: Reserva Natural Manejada o Santuario de flora o fauna. Creada para asegurar la protección de lugares o hábitat específicos de importancia nacional. Permite la presencia humana.

Así pues, según diferentes estudios realizados por la OCDE, FAO, IDEAM (2014)⁴⁹, a nivel mundial se presenta una problemática ambiental en los parques naturales y santuarios, generada en gran medida por las actividades humanas, reduciendo su biodiversidad, que se manifiesta en la pérdida de población vegetal, animal, extinción y agotamiento de comunidades, esto derivado de malas prácticas agropecuarias, necesidades básicas insatisfechas de las comunidades y carencia en los modelos de ordenación del suelo rural.

Las diferentes actividades que realiza el ser humano sobre su medio ambiente según Decreto 2041 del 2014⁵⁰, generan impactos y afectaciones ambientales significativas, que se define como *“cualquier alteración en el medio ambiente biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o parcial, y puede ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados”*.

Por su parte, la CEPAL, ONU, (2013)⁵¹ considera que los procesos de planificación que se llevan a cabo en el continente son inapropiados; las leyes expedidas no lograron impedir la expansión de la frontera agrícola sobre las selvas amazónicas, áreas protegidas, parques y Santuarios naturales, su existencia no se ha constituido en un obstáculo para la ocupación y la transformación de estos espacios en praderas, áreas agrícolas o la implementación de obras de infraestructura.

Así las cosas, a nivel regional los ecosistemas estratégicos protegidos, no han sido ajenos a esta problemática ambiental y se han visto amenazados por procesos antrópicos. De acuerdo con estudios realizados a nivel nacional por FAO-CEPAL-IICA, (2010)⁵² y por

⁴⁸ UICN, U. I. (jueves de septiembre de 2016). Categorías de manejo de áreas protegidas de UICN. Temas Regiones América del Sur: Recuperado de <https://www.iucn.org/es/regions/am%C3%A9ricadelsur/nuestrotrabajo/%C3%A1reasprotegidas/categor%C3%ADas-de-manejo-de-%C3%A1reas-protegidas-de-Trápaga>.

⁴⁹ OCDE, CEPAL, NACIONES UNIDAS. Evaluación de desempeño ambiental en Colombia. Bogotá, Planeación Nacional. 2014.

⁵⁰ Decreto 2041, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Disposiciones Generales (1 de octubre del 2014).

⁵¹ CEPAL, ONU. Amazonia posible y sostenible. Bogotá. 2013.

⁵² FAO-CEPAL-IICA. Nuevo informe de FAO, CEPAL, IICA presenta radiografía de la agricultura y el desarrollo en la región. Santiago de Chile. 2010.

Corponariño; las causas que más inciden en el deterioro de los santuarios están la expansión de la frontera agrícola y la adecuación de áreas para pastoreo y la minería ilegal, “la migración de cultivos ilícitos, el desplazamiento de poblaciones y la extracción de madera y los incendios forestales” (OCDE, 2014).

Por consiguiente, las áreas protegidas y santuarios naturales son áreas declaradas por las administraciones locales con fines de preservar la naturaleza y sus servicios ecosistémicos; cumplen la función de preservación de fauna y flora endémicos con el fin de conservar hábitats naturales de riqueza biológica de la región.

Finalmente, el marco teórico de esta investigación establece por un lado los modelos de ocupación del territorio y por el otro la importancia de la conservación de áreas de alta importancia ambiental, conduciendo a la formulación de un modelo de ocupación del suelo rural a nivel regional que permita a los pobladores de estos municipios un desarrollo sostenible y sustentable.

DISEÑO METODOLÓGICO

Esta investigación es de tipo cualitativa, en tanto se propone el acercamiento y conocimiento de una realidad referente al ordenamiento territorial en la zona de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras en el departamento de Nariño.

Inicialmente, para abordar el desarrollo de esta investigación es necesario realizar un proceso de caracterización de los actores sociales y sus relaciones con y desde el territorio, para lo cual se busca realizar una adaptación de la metodología que en Colombia la ha empleado el Instituto Alexander Von Humboldt en las actividades de la gestión Socioambiental⁵³, y que se asimila a una metodología que se ha implementado hace varios años en Chile, y quien los hizo fue el Observatorio de Conflictos Latinoamericanos (OAL-CA)⁵⁴ en el año 2013. Todo ese proceso resulta de mucha importancia, con el fin de analizar la dependencia de los recursos entre los diferentes actores y analizar la dependencia de sus actividades económicas y las estrategias a emplear frente a incidencia de los modelos de ocupación del suelo rural en los municipios con jurisdicción en el Santuario de Flora y Fauna Galeras.

De la misma manera, será necesario revisar fuentes metodológicas que aporten a la investigación, tales como: trabajo de campo, recolección y análisis documental de las instituciones. En este sentido, será necesario desarrollar algunas entrevistas semiestructuradas que tengan como propósito indagar la visión que tienen los actores institucionales sobre el territorio y las relaciones sociales que se entretienen.

En este sentido, gracias a que los actores institucionales y privados cuentan con portales informativos posibilitan la identificación del contexto que se ha presentado referente al uso y ocupación del suelo proveniente de los procesos de poblamiento y ocupación de los espacios rurales de los diferentes municipios en la zona declarada como Santuario de Flora

⁵³ Palacio, D. (2015). Redes, actores y gobernanza desde un enfoque relacional. En P. (Ungar, Hojas de ruta. Guías para el estudio socioecológico de la alta montaña en Colombia. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

⁵⁴ OAL-CA, O. L. (2013). Guía metodológica para la gestión comunitaria de conflictos ambientales. FUHEM Ecosocial, 1-17.

y Fauna Galeras, la consulta de esta fuente es el principal insumo para la presente investigación.

Así las cosas, el análisis documental consiste principalmente en la recopilación de información secundaria (Planes de Ordenamiento Territorial, Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, Planes de Desarrollo, Decretos, Leyes, investigaciones, blogs, portales en línea, boletines informativos, tesis de grado, entre otros) con el fin de categorizar la información inherente de cada fuente, interpretarla, establecer el contexto de producción y la intencionalidad de esta. Finalmente, esta actividad permitirá la aproximación a la identificación de la incidencia de los modelos de ocupación del suelo rural en los municipios con jurisdicción en el Santuario de Flora y Fauna Galeras en la perspectiva de configuración de un territorio insustentable o sustentable.

En consecuencia, se busca estructurar una matriz de caracterización orientada a definir estrategias de gestión y poder y la estructuración de alternativas de solución al problema abordado. En este orden de ideas, se clasificará cada actor en su plano de relación, recursos y capacidad de injerencias sobre el territorio y la problemática abordada.

Además, se tendrá en cuenta la información procedente de la legislación en torno a las determinantes ambientales y los lineamientos para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial, y así mismo de los Planes Municipales de Desarrollo y de las estadísticas de desarrollo económico e industrial, como parte de las características de ocupación del suelo que obedecen a las relaciones de mutualismos y la influencia en sus dinámicas regionales de donde hace parte el Santuario de Flora y Fauna Galeras.

Fuentes de Información. Estas están constituidas por 1.) una compilación de documentos oficiales representados en textos jurídicos tales como: Planes de Ordenamiento Territorial, Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, Planes de Desarrollo, Decretos, Leyes, 2.) las entrevistas con actores estratégicos son fuentes fundamentales para la obtención de información y 3.) fuentes secundarias de información como investigaciones, blogs, portales en línea, boletines informativos, tesis de grado relacionados con la problemática abordada en la región.

Por otra parte, con relación a las propuestas metodológicas se pretende incorporar el enfoque de Bericat (1998)⁵⁵ que asume que el desarrollo del proceso investigativo debe centrarse desde las dimensiones metodológicas de la siguiente manera:

Tabla 1. Dimensión metodológica

DIMENSIÓN METODOLÓGICA	PARA LA INVESTIGACIÓN	CRITERIO DE SELECCIÓN y ANÁLISIS
Tiempo	Diacrónico	Construcción del sentido participativo interinstitucional en las acciones adelantadas entorno a los modelos de ocupación del suelo rural en el área de influencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras.
Espacio	Intención	La búsqueda de información e interpretación del objeto de estudio demanda un análisis a profundidad, pues el objetivo se centra en la interpretación del modelo de ocupación del suelo rural en inmediaciones de un área protegida del orden nacional.

⁵⁵ Bericat, E. (1998). Extraído de La investigación de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social. Significado y medida. Barcelona: Ariel.

Punto de vista	Subjetividad	El investigador debe considerar que la comunidad y los actores institucionales participen en el proceso de ordenamiento territorial hacen parte de las dinámicas de orden social, político, económico y cultural que no se desconocen, razón por la cual es necesario utilizar instrumentos de recolección y análisis de información que orienten la investigación de manera asertiva.
Método de conceptualización	Sintética	Dado que el objeto de investigación propuesto se centra la identificación de la incidencia de los modelos de ocupación del suelo rural en los municipios con jurisdicción en el Santuario de Flora y Fauna Galeras en la perspectiva de configuración de un territorio insustentable o sustentable, se requiere especificar las acciones institucionales colectivas enmarcadas en la ley.
Sentido del proceso	Inductivo	La caracterización y sistematización de la información implica una contrastación de las evidencias que se someten a una categorización, respondiendo de esta manera a una inducción enumerativa.
Nivel de interpretación	Reactividad	El interés de esta investigación se fundamenta particularmente en la identificación de la incidencia de los modelos de ocupación del suelo rural en los municipios con jurisdicción en el Santuario de Flora y Fauna Galeras en la perspectiva de configuración de un territorio insustentable o sustentable, que finalmente permitan establecer un modelo de ordenamiento a nivel regional.

Fuente: elaboración propia, adaptado de Gómez, F. 2017.

Unidad de análisis.

La investigación tiene como unidad de análisis los modelos de ocupación del suelo rural de los siete municipios de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras, los cuales son Pasto, Yacuanquer, Tangua, Sandoná, Consacá, La Florida y Nariño, fundamentándose en los instrumentos de planificación de cada municipio y en el plan de manejo del área protegida

Técnicas. Teniendo en cuenta la complejidad del proceso investigativo del nivel cualitativo es fundamental optar por estrategias variadas que permitan una aproximación a la comprensión o identificación de la incidencia de los modelos de ocupación del suelo rural en los municipios con jurisdicción en el Santuario de Flora y Fauna Galeras en la perspectiva de configuración de un territorio insustentable o sustentable, de manera que se seleccionaron de acuerdo con cada objetivo de la investigación.

Tabla 2. Técnicas e indicadores para la investigación.

Objetivos	Actividades	Categorías	Preguntas	Técnicas
General Identificar la incidencia de los modelos de ocupación del suelo rural en los municipios con jurisdicción en el Santuario de Flora y Fauna Galeras en la perspectiva de configuración de un	Recopilación de información Revisión fuentes primarias y secundarias	Conflicto de usos del suelo Dinámica territorial y poblacional	¿Qué elementos estructurales considera definen el conflicto de uso del suelo rural en los municipios de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras?	Análisis documental

territorio insustentable o sustentable.				
<p>Específicos Describir las dinámicas sociales, culturales, económicas, políticas y ecológicas en el uso y ocupación del suelo rural en los municipios de influencia del SFFG.</p>	<p>Descripción de las dinámicas territoriales</p>	<p>Social, cultural, económica, políticas y ecológica</p>	<p>¿Describa y explique cómo se dio el proceso de ocupación demográfica en la zona de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras? ¿Cómo se explica la denominación de Santuario del Galeras con respecto a la existencia anterior de esos procesos de poblamiento y ocupación del territorio? ¿Cuáles son las dinámicas territoriales (sociales, económicas, políticas, ambientales) en la zona de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras? ¿Cuál es el enfoque que tiene la visión (sistémica, integral, compleja) o simplificantes del desarrollo que se ha establecido en el ordenamiento del territorio en los municipios de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras?</p>	<p>Sistematización de información</p>
<p>Entender los procesos de construcción de la Visión de Desarrollo y los Modelos de Ocupación del suelo rural en los conflictos socio ambientales del área de influencia del SFFG.</p>		<p>Actor institucional Acciones colectivas Modelos cartográficos del suelo rural</p>	<p>¿Cómo se han dado esos procesos de construcción de la Visión del Desarrollo en los municipios de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras? ¿Ante la definición y orientación de Visiones de desarrollo por cada localidad qué efectos considera tiene sobre el Santuario y el Territorio en general? ¿La visión del desarrollo ha sido construida en clave de productividad y competitividad o en clave de sustentabilidad, qué criterios se han incluido o cuáles deberían ser incluidos? ¿Qué tanto puede repercutir el enfoque de la visión del desarrollo planteada en los Planes de Ordenamiento Territorial frente en los modelos de ocupación del suelo rural en los municipios de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras? ¿Qué tipos de conflictos socio ambientales se presentan en los municipios de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras?</p>	<p>Análisis documental. Representación cartográfica</p>

			¿Cree que la declaratoria del Santuario de Flora y Fauna ha incidido en los modelos de ocupación del suelo rural en los municipios de su incidencia, por qué?	
Analizar las concepciones de la política pública nacional y su implementación en la región, la planificación del desarrollo y los tipos de ocupación del suelo rural que inciden en la presión sobre el SFFG, en la perspectiva de configuración de un territorio insustentable o sustentable.	Identificación de actores institucionales presentes en el territorio.	Revisión documental. Elaboración de base de datos. Entrevistas a actores institucionales.	¿Considera que el enfoque del diseño de las políticas públicas nacionales para el Ordenamiento y Planificación del Territorio son adecuadas, pertinentes y responden a las necesidades del contexto regional y subregional del Santuario y las localidades allí asentadas? ¿Explique cómo se ha dado la implementación de las políticas públicas nacionales en la planificación del desarrollo y los tipos de ocupación del suelo rural, si están enfocadas en una perspectiva de territorio insustentable o sustentable?	Sistematización de información Entrevista semiestructurada a actores institucionales.

Fuente: elaboración propia, adaptado de Gómez, F. 2017.

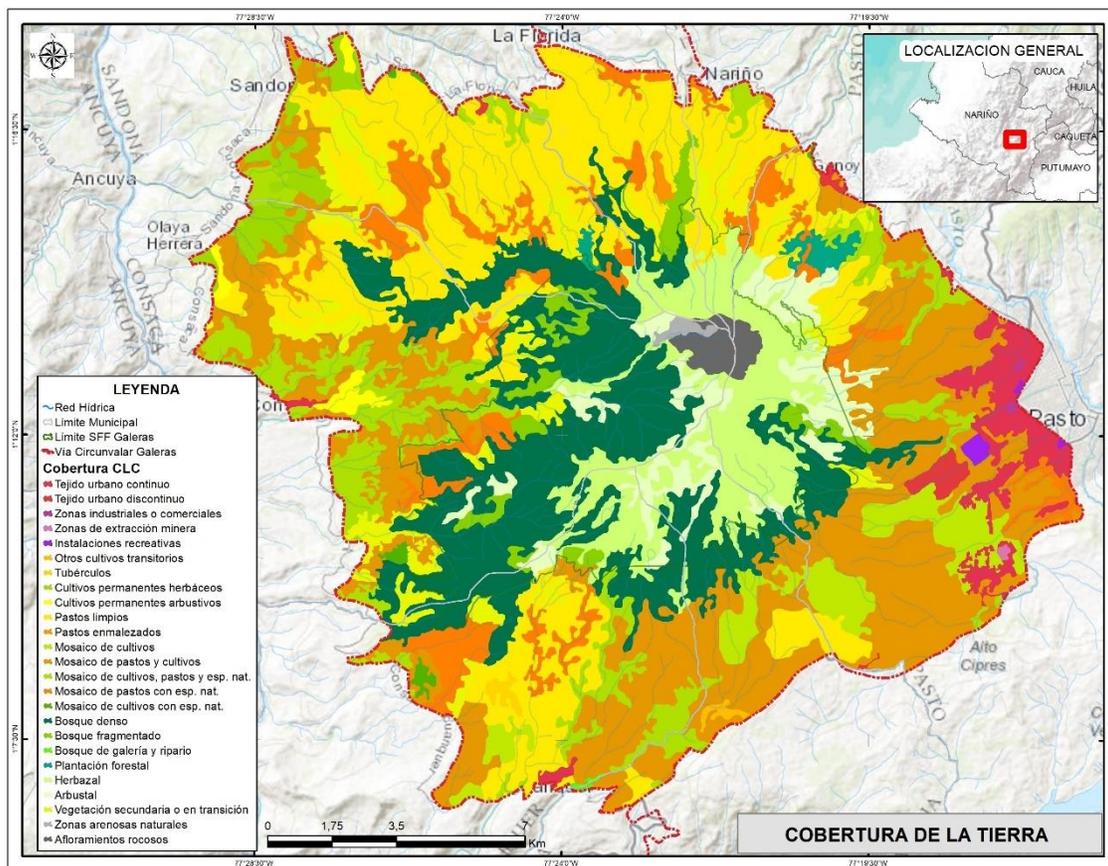
Capítulo I – conflictos de uso del suelo en el área de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras.

En Colombia, cerca del 28 % del territorio padece de algún conflicto en la calidad de sus suelos, esto se representa en casi 32,7 millones de hectáreas que están con un uso inadecuado o la falta de prácticas que estimulen el aprovechamiento de este recurso, ya sea por la sobreutilización o la subutilización, se puede afirmar que en un cuarto de toda Colombia los agricultores, ganaderos y empresarios del sector deben reorientar sus prácticas en torno a un mejor uso del suelo⁵⁶.

Así la cosas, los municipios del área de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras no son ajenos a esta situación. La presente investigación da como resultados un mapa de coberturas de la tierra, zonificación de la oferta ambiental vocación del suelo y finalmente un mapa de conflictos de usos del suelo.

A continuación, se muestran los resultados del proceso de elaboración del mapa de cobertura de la tierra para los municipios del área de incidencia del SFF Galeras a escala 1:50.000 por cada nivel de leyenda Corine Land Cover.

Figura 2. Mapa de cobertura de la tierra.



Fuente: esta investigación.

⁵⁶ <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/exportaciones-agropecuarias-de-colombia-durante-primer-semester-de-2022-569180>

Para el área de estudio se identificaron 31 unidades de coberturas y cuya interpretación se hizo con base en la Leyenda Nacional de Coberturas de la Tierra Metodología CORINE Land Cover adaptada para Colombia escala 1:100.000, como se muestra en la tabla de coberturas de la tierra del área estudio, donde se destaca para el municipio de Pasto las leyendas correspondientes a: Tejido urbano continuo, Tejido urbano discontinuo, Zonas industriales o comerciales, Explotación de materiales de construcción, Instalaciones recreativas, Áreas deportivas; lo anterior teniendo en cuenta que corresponde a la zona urbana y suburbana de la capital de departamento de Nariño.

Los municipios de Tangua y Yacuanquer sobresale coberturas de cultivos transitorios de clima frio como la papa.

Los municipios de Sandoná y Consacá se encuentra cultivos permanentes de clima cálido y templado como la caña panelera y el café, los cuales representan el principal reglón de la economía para esta zona.

Con relación a las coberturas en pastos limpios estas se encuentran en los siete municipios de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras correspondientes a 6488, 73 hectáreas donde se desarrolla actividades de ganadería extensiva y en gran proporción de subsistencia, y con un bajo o inexistente nivel de tecnificación.

Los pastos enmalezados se encuentran distribuidos en los municipios de Consacá y la Florida, corresponden a zonas en proceso de recuperación natural en predios adquiridos por el estado donde se han adelantado acciones de restauración ecológica pasiva por los actores institucionales que convergen en la zona.

Respecto a la leyenda Bosque denso alto de tierra firme, Bosque fragmentado con pastos y cultivos, Bosque fragmentado con vegetación secundaria, Bosque de galería y riparios, Herbazal denso de tierra firme no arbolado, Herbazal denso de tierra firme con arbustos, Arbustal denso, Arbustal abierto, Vegetación secundaria o en transición, Vegetación secundaria alta, Vegetación secundaria baja, Zonas arenosas naturales, Afloramientos rocosos; estas estas suman cerca de 32.000 Ha.

Tabla 3. Cobertura de la tierra para el área de estudio.

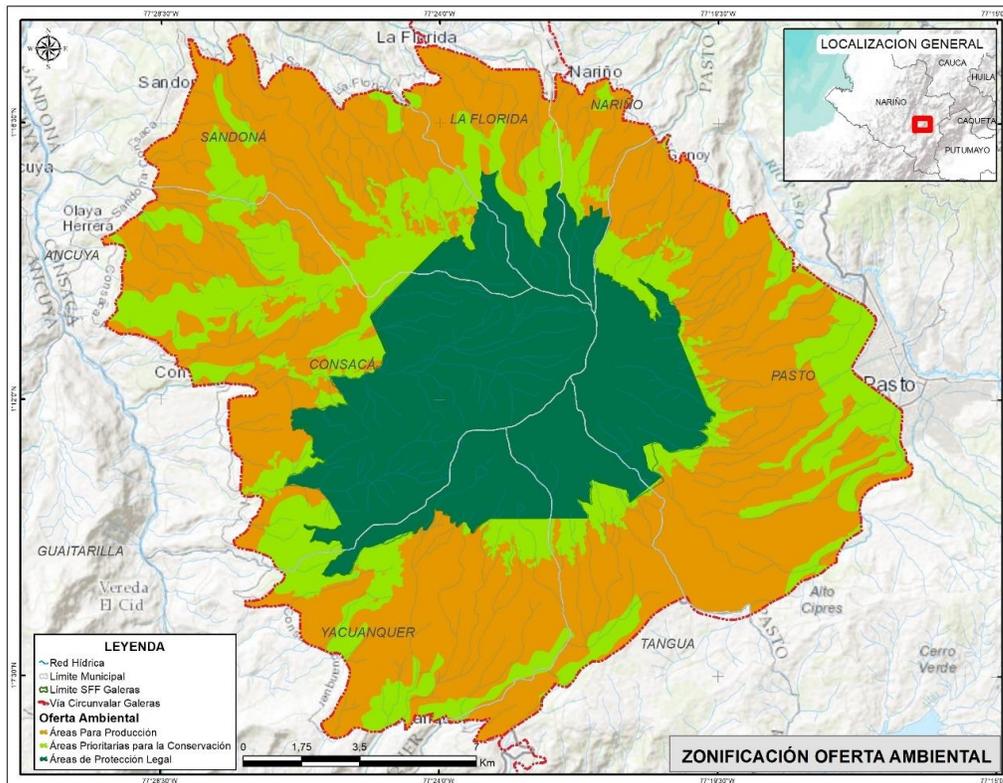
Cobertura de la tierra	Consacá	La Florida	Nariño	Pasto	Sando ná	Tangu a	Yacuanqu er	Total Ha.
Tejido urbano continuo	21,27			736,74			34,52	792,53
Tejido urbano discontinuo				140,29	8,98			149,27
Zonas industriales o comerciales				20,57				20,57
Explotación de materiales de construcción				9,66				9,66
Instalaciones recreativas				6,68				6,68
Áreas deportivas				47,93				47,93
Otros cultivos transitorios						38,04		38,04
Papa							54,13	54,13
Caña panelera	234,58				315,15			549,73
Café	143,33				29,97			173,30
Pastos limpios	911,04	1146,48	516,30	638,03	2070,50	202,77	1003,61	6488,73

Pastos enmalezados	92,31	47,54						139,84
Mosaico de cultivos				714,22		216,89	128,10	1059,21
Mosaico de pastos y cultivos	1474,08	0,07	12,96	3155,97	243,02	971,53	1207,36	7064,99
Mosaico de cultivos, pastos y espacios naturales	1061,93	17,13	71,73	417,47	186,49	80,75	466,34	2301,84
Mosaico de pastos con espacios naturales	331,09	139,68	89,81	408,33	486,53		449,80	1905,23
Mosaico de cultivos con espacios naturales	27,81			5,41	13,97		37,29	84,48
Bosque denso alto de tierra firme	2888,52	207,78		439,78	449,33	485,65	739,82	5210,88
Bosque fragmentado con pastos y cultivos		117,50	4,21				42,19	163,90
Bosque fragmentado con vegetación secundaria	268,34	37,28	0,64	87,53	25,24		2,78	421,79
Bosque de galería y ripario						7,49	8,80	16,29
Plantación forestal				136,26	38,69			174,95
Herbazal denso de tierra firme no arbolado	246,95	71,36	21,44	391,29	35,92	91,09	364,29	1222,32
Herbazal denso de tierra firme con arbustos	3,30	112,78	145,20	540,32	23,75	230,08	27,97	1083,41
Arbustal denso	245,38			352,09		198,42	71,80	867,70
Arbustal abierto	63,20	1,59		240,28	0,15	17,02	34,53	356,77
Vegetación secundaria o en transición	148,85							148,85
Vegetación secundaria alta	319,66			100,77	95,11		143,02	658,56
Vegetación secundaria baja	137,32	71,17	154,03	83,76	244,06			690,34
Zonas arenosas naturales	57,75	0,37						58,12
Afloramientos rocosos	155,16	14,31	12,32	91,06				272,86
Total Ha.	8831,89	1985,04	1028,65	8764,43	4266,86	2539,72	4816,34	32232,92

Fuente: Esta investigación

Por otra parte, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC en su página oficial ofrece los datos libres cartográficos, donde se puede interpretar que gran parte del área de estudio cuenta con un gran potencial de conservación que lo ofrece el Santuario de Flora y fauna Galeras y que además, en sus alrededores del límite de esta área protegida se han identificado áreas de importancia para la conservación y que los suelos productivos de la zona volcánica están catalogados para la producción, tal como lo muestra la siguiente ilustración:

Figura 3. Mapa de Oferta Ambiental



Fuente: Esta investigación

Acorde con la zonificación de la oferta ambiental para la zona de estudio, ceca del 25 % corresponde a zonas de protección legal correspondiente al Santuario de Flora y Fauna Galeras, también se encuentran zonas prioritarias para la conservación que se ubican sobre el área adyacente al SFF Galeras formando un cinturón de protección que permite mitigar presiones que se pueden generar hacia el área protegida. Además, el mapa de oferta ambiental establece las áreas aptas para la producción agropecuaria, que corresponde a 16374,04 hectáreas.

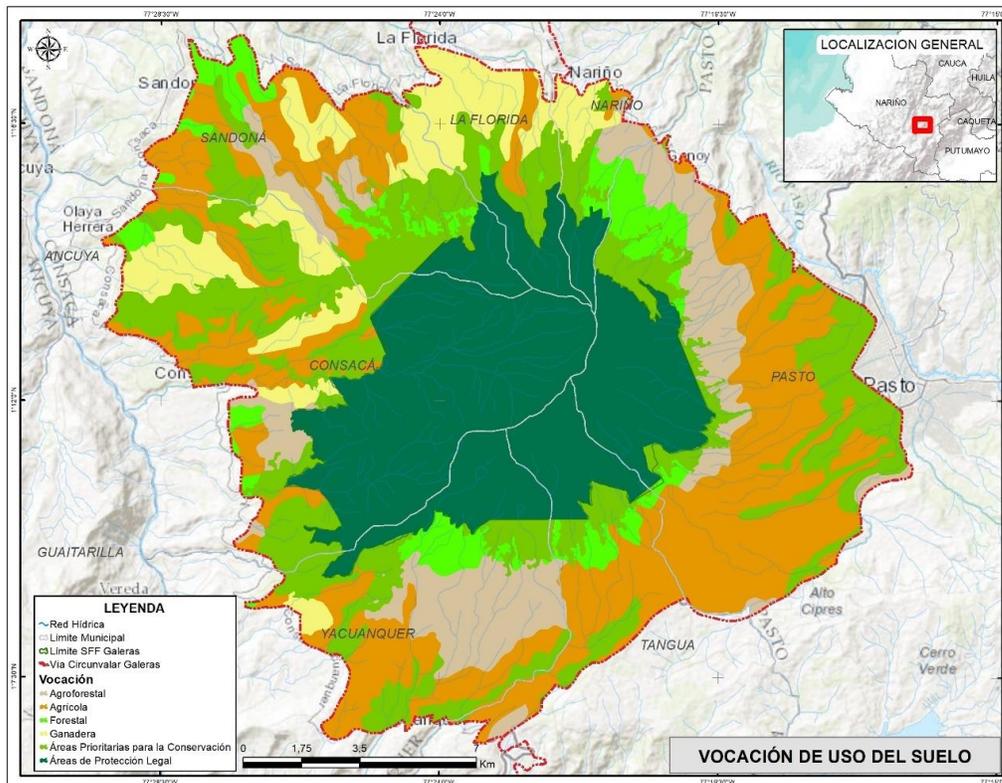
Tabla 4. Tabla de la oferta ambiental en el área de estudio.

Municipio	Áreas de Protección Legal	Áreas Para Producción	Áreas Prioritarias para la Conservación	Total Ha.
CONSACÁ	3933,40	2712,11	2186,38	8831,89
LA FLORIDA	467,51	998,56	518,96	1985,04
NARIÑO	251,83	558,07	218,75	1028,65
PASTO	1558,76	5257,25	1948,42	8764,43
SANDONÁ	421,92	2716,82	1128,12	4266,86
TANGUA	783,10	1304,83	451,80	2539,72
YACUANQUER	858,94	2826,40	1130,99	4816,34
Total Ha.	8275,46	16374,04	7583,42	32232,92

Fuente: Esta investigación

Por otra parte, también se logró construir el mapa de vocación de uso del suelo para el área de estudio, donde se encontraron seis categorías de vocación de uso del suelo así: Agrícola, Agroforestal, Áreas de Protección Legal, Áreas Prioritarias para la Conservación, Forestal, Ganadera, tal como se puede ver en la siguiente imagen:

Figura 4. Mapa de vocación de uso del suelo.



Fuente: Esta investigación

Así las cosas, y partiendo del mapa de vocación se lograron obtener los datos estadísticos del área de estudio, tal como se ve en la siguiente tabla:

Tabla 5. Vocación de uso del suelo.

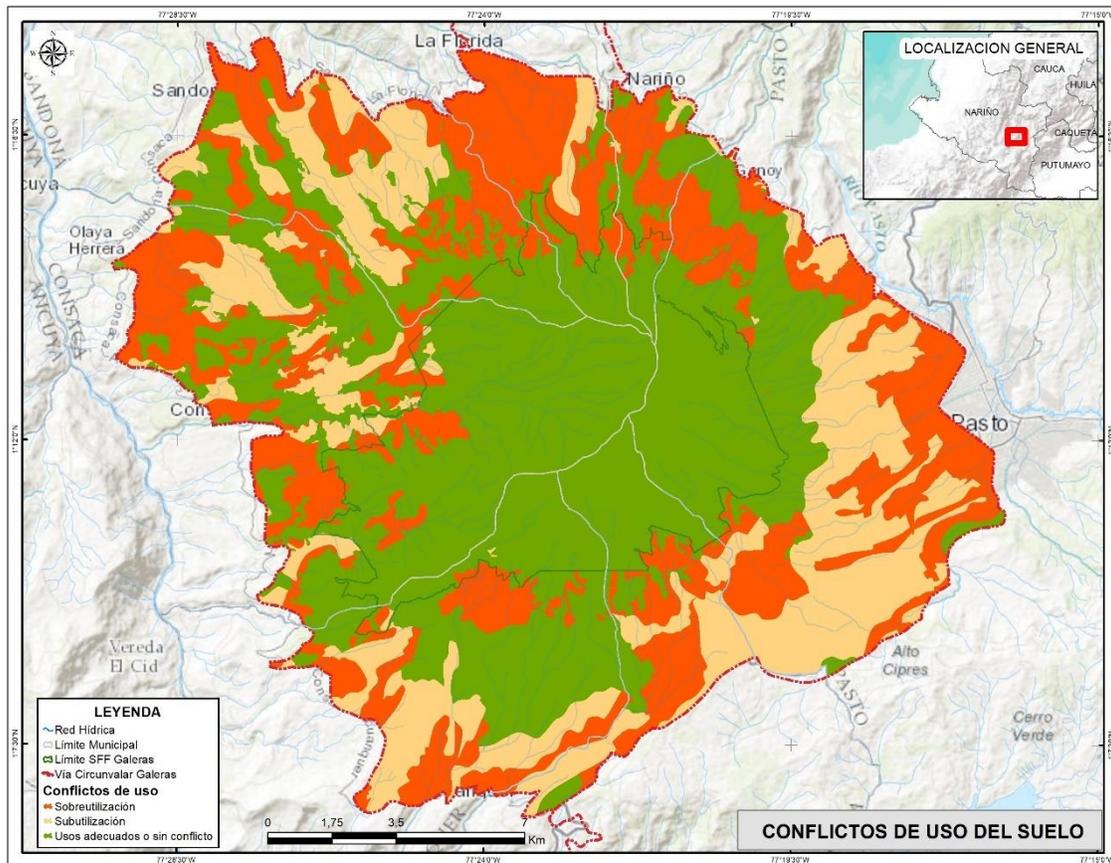
Municipio	Agrícola	Agroforestal	Áreas de Protección Legal	Áreas Prioritarias para la Conservación	Forestal	Ganadera	Total Ha.
CONSACÁ	1166,26	278,93	3933,40	2186,38	166,34	1100,58	8831,89
LA FLORIDA	159,83		467,51	518,96	26,66	812,07	1985,04
NARIÑO	37,86	149,34	251,83	218,75	114,07	256,80	1028,65
PASTO	3495,18	1275,23	1558,76	1948,42	486,84		8764,43
SANDONÁ	1344,13	390,06	421,92	1128,12	466,24	516,38	4266,86
TANGUA	1029,99	70,70	783,10	451,80	204,13		2539,72

YACUANQUER	1159,91	1232,53	858,94	1130,99	330,58	103,39	4816,34
Total Ha.	8393,16	3396,80	8275,46	7583,42	1794,85	2789,22	32232,92

Fuente: Esta investigación

En consecuencia, como productos de los cruces espaciales de los anteriores mapas mencionados, se logró establecer el mapa de conflictos de uso del suelo para el área de estudio, así:

Figura 5. Mapa de conflictos de uso del suelo



Fuente: Esta investigación

Con respecto al conflicto de uso de suelo se puede afirmar que la zona de estudio presenta un área de 9908,02 hectáreas en conflicto de uso del suelo por sobreutilización, al interior del SFF Galeras está representado por sistemas productivos agropecuarios en zonas de protección legal, y en la zona de incidencia corresponde a uso del suelo en zonas prioritarias para la conservación.

En referencia a la categoría de subutilización esta se refleja en las zonas donde se desarrollan sistemas agropecuarios con bajo nivel de tecnificación y cerca del 23 % se encuentra en usos adecuados o sin conflicto, tal como se puede identificar en la siguiente tabla:

Tabla 6. Conflictos de uso del suelo.

Municipio	Sobreutilización	Subutilización	Usos adecuados	Total Ha.
CONSACÁ	2172,72	1051,36	5607,76	8831,84
LA FLORIDA	1278,53	183,69	522,81	1985,03
NARIÑO	490,19	41,77	496,67	1028,63
PASTO	2572,11	2790,52	3401,81	8764,44
SANDONÁ	1474,52	1242,99	1549,36	4266,87
TANGUA	757,61	665,12	1117	2539,73
YACUANQUER	1162,34	1097,36	2556,69	4816,39
Total Ha.	9908,02	7072,81	15252,1	32232,93

Fuente: Esta investigación

Generalidades de los municipios del área de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras.

Las comunidades campesinas asentadas en la zona en la zona de influencia del Santuario de Flora y fauna Galeras, han generado dentro una gran cantidad de actividades enmarcadas en la producción de alimentos, bienes y servicios culturales, lo que ha conllevado un incremento poblacional en la región. el Santuario de Flora y Fauna Galeras hace parte en su distribución territorial de siete municipios, los cuales son Pasto, Nariño, La Florida, Sandoná, Consacá, Yacuanquer y Tangua. A continuación, se relacionan las principales características de estos municipios en relación con el área protegida.

Consacá. Se localiza en el extremo oriental, en la subregión central del territorio Nariñense. Para el Santuario de Flora y Fauna Galeras este municipio cuenta con 3958 Ha, distribuidas en las Veredas de Cariaco Alto, San Rafael, Josepe, Alto Bombona, Churupamba y San José. Gran parte de la comunidad es campesina y otra es ciudadina, quienes tienen sus pequeños predios destinados a la agricultura y ganadería. De acuerdo con los datos suministrados por el DANE (2018), la población total del municipio es de 15.032 (0,66% del total de la población del Departamento) para una densidad poblacional estimada en 77 hab/Km² muy superior a la densidad para el departamento de Nariño (45 hab/Km²). La densidad poblacional equivale a 103 personas/km².

Las actividades que más sobresalen en el municipio son las de agricultura y ganadería, siendo la agricultura la actividad que más fuente de empleo genera. El desarrollo agropecuario se caracteriza por la presencia de minifundios, donde predominan cultivos permanentes, semipermanentes y transitorios, sobresaliendo en mayor escala los cultivos de caña panelera, café, plátano, frijol y maíz. En una menor proporción y extensión se siembra cultivos de hortalizas como habichuelas, tomate de carne, pimentón, pepino cohombro, maní, yuca y papa. Los sistemas agrícolas aún se desarrollan de manera tradicional y con muy poca tecnología. La producción de caña panelera ocupa alrededor de 2.300 hectáreas del área total del municipio ya sea en cultivos independientes o en misceláneos o asociativos. La producción del café según la Federación Nacional de Cafeteros; en el municipio existen 2.225 hectáreas de Café, distribuidas principalmente en las veredas de Bombona, Tinajillas, San Rafael, Cariaco, Cajabamba, El Guabo, Churupamba, El Tejar, Santa Inés, La Aguada y Rumipamba. La producción de frijol y maíz se estiman en 255 hectáreas, localizadas en las veredas Alto Bombona, Churupamba, Paltapamba, San Antonio, Cajabamba, San Rafael, Josepe, Cariaco y Tejar.

Sandoná. Localizado en la subregión central del territorio Nariñense. Tiene un área al interior del Santuario de Flora y Fauna Galeras de 470 Ha, distribuidas en la vereda Santa Bárbara. El primer renglón de la producción agrícola en este municipio es la caña panelera, seguido de la producción de café, y cultivos de subsistencia y autoconsumo como el maíz, plátano y algunos frutales. Para el sector pecuario sobresale la producción lechera en zonas de clima frío pertenecientes a las zonas aledas al área protegida y con niveles de producción minifundista, están las especies menores.

En este municipio sobresale el Sector Artesanal, el cual se basa en la producción, elaboración y comercialización de diversas artesanías de paja toquilla, tanto así que se desarrolló una verdadera cadena productiva con un amplio potencial de comercialización a nivel nacional e internacional⁵⁷.

Tangua. Municipio localizado en el suroccidente del departamento de Nariño; en él 746 hectáreas hacen parte del Santuario de Flora y Fauna Galeras distribuidas entre las veredas de Los Ajos y La Marqueza. Gran parte de la región se encuentra hace parte del sector primario de la economía, dedicándose principalmente a actividades agrícolas, principalmente el cultivo de papa, cebada, frijol, maíz y arveja. Dentro de las actividades pecuarias se puede destacar la ganadería de leche y las especies menores como la cría de cerdos, pollos y cuyes. Las veredas mencionadas se dedican a la producción de papa y ganado de leche; estas limitan con el Santuario y al tener suelos fértiles han ido permeando los pequeños relictos de bosque alto andino hasta llegar al límite del Área Protegida, convirtiéndose en una de las principales presiones sobre los valores objeto de conservación en este sector. Finalmente, se puede mencionar que, entre el municipio de Tangua y la capital del departamento, Pasto, se localiza el atractivo turístico de alta montaña conocido como Laguna Negra.

Yacuanquer. Este municipio se localiza en el suroccidente de la capital del departamento de Nariño y tiene un área al interior del Santuario de Flora y Fauna Galeras correspondiente a 871 Ha, distribuidas en las veredas de Zaragoza, Arguello Alto, Mohechiza Alto, Chapacual, Mejía, La Aguada, San Felipe, La Pradera y El Rosario. La base de la economía del municipio de Yacuanquer es la actividad agrícola, seguida en importancia la actividad pecuaria que se ha ido desarrollando con el paso del tiempo y finalmente, la forestal. Dentro de los principales cultivos que se producen en esta zona están el trigo, cebada, papa, frijol, maíz, arveja y frutales. En este municipio se tiene la gran potencialidad al interior del área protegida, toda vez que dentro de su jurisdicción existen dos hermosas lagunas: Telpis y Mejía, las cuales están ubicadas en zona de amenaza volcánica baja y que, por manejo, el Santuario de Flora y Fauna Galeras tiene abierto al público solo el sector de Telpis, en acuerdo con las comunidades aledañas al área protegida. Este municipio se destaca en el tema de la conservación, puesto que alrededor del Santuario, en la zona con función amortiguadora se ha generado un proceso de Reservas Naturales de la Sociedad Civil, liderado por Parques Nacionales Naturales de Colombia, la corporación autónoma regional de Nariño – CORPONARIÑO y otras instituciones, el cual además de trabajar en su seguridad alimentaria y en disminuir las presiones hacia el área protegida se trabaja en promover el ecoturismo.

La Florida. Municipio localizado en la región del noroccidente de la capital del departamento de Nariño. El Santuario de Flora y Fauna Galeras cuenta con 462 Ha dentro

⁵⁷ www.sandona-narino.gov.co

de este municipio, localizadas entre las veredas de El Barranco y Panchindo. Este municipio es el mayor productor de fique en el departamento, dentro de la producción agrícola, se destacan el maíz, café y la caña panelera. En el sector pecuario, los pequeños ganaderos de este municipio han mejorado las razas, los pastos y aprovechar de una manera más eficiente las grandes extensiones de pastos naturales. En el sector industrial-artesanal se destaca la elaboración de sombreros en paja toquilla y la producción panelera. Hay un aspecto muy importante a tener en cuenta dentro de este municipio y tiene que ver con la presencia de una zona de amenaza volcánica alta – ZAVA, lo cual ha orientado el accionar del Santuario de Flora y Fauna Galeras hacia la implementación de procesos de restauración ecológica y caracterización del uso, ocupación y tenencia de la tierra; conjuntamente con la administración municipal, el Programa de Gestión Integral del Riesgo – Amenaza Volcánica Galeras y Parques Nacionales Naturales de Colombia, lo cual ha contribuido con la minimización de las presiones y amenazas hacia el área protegida.

Nariño. Se localiza en la región andina central del departamento de Nariño, tiene un área dentro del Santuario de Flora y Fauna Galeras de 274 Ha, distribuidas entre las veredas El Chorrillo y El Silencio. La economía dentro de este municipio se basa en el sector primario; principalmente en la producción pecuaria y agrícola. La producción agrícola está constituida principalmente por el cultivo de maíz, frijol, papa, café, fique y otros cultivos como hortalizas y frutales en menor proporciones. La productividad pecuaria se funda básicamente en el ganado vacuno de leche y carne, su comercialización se realiza principalmente en la ciudad de Pasto y El Tambo. La producción porcícola se comercializa localmente y en la ciudad de Pasto; su alta demanda es generada básicamente por la oferta gastronómica, siendo esta uno de los principales atractivos del municipio de Nariño, y que atrae un número considerable de visitantes, dinamizando la economía municipal. También es este sector se destaca la producción de especies menores como cuyes, gallinas, entre otras. Dentro de los principales problemas ambientales que se encuentran en el municipio es el uso, ocupación y tenencia de la tierra previo a la declaración del área protegida lo cual afecta la conservación de ecosistemas estratégicos de páramo y bosque alto andino, catalogados como Valores Objeto de Conservación. Los diferentes usos y aprovechamientos que se realizan al interior del área protegida ponen en peligro el cumplimiento de los objetivos de conservación de Parques Nacionales Naturales. La ganadería se deriva de este tipo de afectación convirtiéndose en uno de los tensionantes que altera los ecosistemas.

Pasto. La capital del departamento de Nariño tiene un área al interior del Santuario de Flora y Fauna Galeras de 1460 Ha, distribuidas territorialmente entre las veredas de Charguaiyaco, Bellavista, Agua Pamba, La Cocha, Villa María, San Cayetano, Mapachico, Los Lirios, La Playa, Cubijan Alto, San Felipe, San Antonio. Dentro del municipio se encuentran dos grandes atractivos para el ecoturismo: La Laguna Negra y El Volcán Galeras, en el sector Urcunina, el cual por actividad volcánica se cierra al público. Parte de la comunidad que hace parte de estas veredas son campesinos, pero otra parte son ciudadanos, que tienen sus pequeñas fincas de descanso, dedicadas a la agricultura y ganadería.

Dentro del Municipio se encuentra la Microcuenca Mijitayo, la cual abastece aproximadamente al 20 % de la población del Municipio. También, es importante resaltar la gran importancia histórico – cultural en la región del Camino Real debido a los diferentes episodios que en el ocurrieron, tales como: 1). En la Batalla de Bomboná fue utilizado por el ejército realista para llegar a las estribaciones de la Hacienda de Cariaco; 2). La muerte del Monseñor de Pasto Adolfo Perea en Consacá en febrero de 1911 y su posterior traslado a la ciudad de Pasto, donde casi desaparece su cuerpo en el trayecto; y 3). Fue un sendero

que utilizaron para comercio y comunicación en tiempos prehispánicos los pueblos Quillasingas de la región cercana al río Guáitara con el municipio de Pasto y el Departamento de Putumayo. Este camino prehispánico que se encuentra sobre los Municipios de Pasto, Nariño, La Florida, Sandoná y Consacá, es angosto y en algunas partes parece perderse por el poco uso que tiene en la actualidad; tiene la particularidad de aproximarse al cráter del volcán Galeras y gran parte de este camino se encuentra dentro del Santuario de Flora y Fauna Galeras.

Para sustentar lo expuesto en el presente capítulo, se realizaron algunas entrevistas a personal de la academia, de las instituciones encargadas del ordenamiento territorial y consultores conocedores de la región y de la normatividad relacionada con la planificación territorial, las cuales se relacionan a continuación.

Desde la academia... "El conflicto de uso del suelo en el área de influencia del Santuario de Flora y fauna Galeras, surge por una tensión entre la vocación del suelo (conservación) y el uso del suelo especialmente en las zonas del límite con el AP. Que desarrolla ganadería. En estudios que se han realizado en la universidad de Nariño demuestran que la ganadería está afectado sobre todo el occidente del santuario. Propiedad de la tierra: hay propietario que tienen predios traslapados con el AP, desarrollo de actividades agropecuarios..."

Algunos de los comentarios expuestos desde las intuiciones encargadas de planificación territorial mencionan que: ..." Elementos estructurales son la Tenencia de la tierra: minifundio, en la parte alta del santuario se encuentran grandes extensiones de terreno dedicadas al pastoreo y tenencia de ganado. La ZAVA ha favorecido que se siga expandiendo la expansión de la frontera agrícola. En esta zona la adquisición de predios solo se puede hacer a través de la fiduciaria la Previsora SA quien es la vocera del patrimonio autónomo del fondo nacional de la gestión del riesgo de desastres, nadie más puede comprar predios en esta región. No se pueden parcelar, ni vender los predios, no se destinan para desarrollo urbanístico. En la zona no se han desarrollado estudios de riesgo, en los EOT's no se cuenta con este componente.

En el municipio de La Florida, se están desarrollando los estudios básicos de gestión del riesgo de desastres y se incluyó el tema de amenaza volcánica. La UNGDR coordina el sistema nacional de gestión del riesgo da orientación para que los estudios se desarrollen teniendo en cuenta las necesidades de la región y la normatividad vigente. En los anteriores EOT's solo se cuenta con estudios de amenaza. En la ZAVA se está desarrollando un estudio detallado de gestión del riesgo, comprende los municipios de Pasto, Nariño y La Florida principalmente. Con recursos de la UNGRD. No hay accesibilidad a créditos bancarios hipotecarios en esta región por la condición de ZAVA. Explotación minera de tipo canteras que se da en el municipio de Nariño, genera conflictos ambientales y sociales. En La Florida y Nariño se dan conflictos de uso del suelo por la destinación de tierras a vivienda campestre, generando una alteración en los usos del suelo rural. El suelo productivo se destina a vivienda campestre, además de que no cuentan con permisos urbanísticos. Sobre estas zonas no se ejerce un control desde las administraciones municipales.

Aspiraciones territoriales de titulación de un resguardo indígena en la zona rural de Pasto, el manejo del territorio lo realiza el cabildo indígena, sin ser resguardo titulado, la secretaria de planeación municipal no ejerce dominio sobre estas zonas, los permisos de construcción los tramitan ante el gobernador del Cabildo indígena de Mapachico..."

Por otra parte, algunos de los comentarios por parte de los consultores expertos en ordenamiento territorial mencionan que...*”los elementos estructurales que definen el conflicto de uso de suelo en los municipios de incidencia al santuario, en primer lugar empezariamos por el uso inadecuado del suelo rural en este caso hay suelos que están definidos en los planes de ordenamiento territorial como áreas netas para actividades agrícolas y pecuarias pero resulta que en esas no se realiza dichas actividades entonces vamos a encontrar sobreutilización del suelo rural en el área de incidencia del santuario de flora y fauna galeras. Además, encontramos el avance de la frontera agrícola y pecuaria que es uno de los flagelos más grandes porque si bien algunas de las comunidades tienen derechos de propiedad y sobre la propiedad de utilizarlas a su forma, pero también tenemos un instrumento que se llama esquema de ordenamiento territorial que les dice cómo debe utilizarse estas áreas y eso no se cumple, entonces encontramos ya el avance de la frontera agrícola en áreas de protección o en áreas que tienen una función amortiguadora y ahí encontramos este problema tan inmenso. En campo se puede observar la presencia de la ganadería, encontramos cultivos de alta montaña sobre todo de tubérculos, de papa, entre otros, que en realidad ponen en aprieto la estructura del suelo rural hacia la incidencia de estos sectores.*

Dentro del municipio de Consacá, la economía se mueve por medio de la agricultura. No existe un plan de extensión agropecuario definido, lo que conlleva a la expansión del Frontera agrícola generando conflictos con el uso del suelo. Desactualización del EOT, no hay zonificación del suelo rural, generando conflicto con las comunidades. Adquisición de predios de importancia ambiental, no se hace un proceso adecuado de escrituración y aislamiento, por eso estos predios son nuevamente ocupados.

Uno de los mayores elementos estructurantes para el conflicto de uso del suelo rural es la expansión de la frontera agrícola y a su vez la falta de oportunidades de trabajo agrícola en sus diferentes vocaciones, de manera tecnificada, permitiendo así la planificación del territorio...”

La academia identifica los Conflictos socioambientales a: *...” Traslape de predios con el santuario, la labor de PNN ha sido bastante eficiente a pesar los escasos recursos económicos, y ha cumplido con la misión. Hay zonas sobre utilizadas, porque se han utilizado intensivamente o porque se han usado por mucho tiempo. Eso hace que zonas que antiguamente eran de agricultura ahora son de ganadería. Amenaza volcánica, ha restringido la inversión estatal en estas áreas, como La Florida. Esta ZAVA está relacionada con las actividades de las comunidades. Pero se ha limitado a que se una zona de posible destrucción y ha complicado los procesos en la región. Se da muy poco la extracción de leña, la deforestación es mínima. Hay algunos incendios de la cobertura vegetal en época de temporada seca, principalmente en Sandoná y La Florida. Conflictos sociales entre comunidades están asociados al agua. El agua que debería ser de consumo de agua está destinada para riego, o viceversa. En época seca, NIÑO. El agua no llega a las partes bajas, solo a las zonas altas. La calidad del agua es otro tema que genera conflicto, no hay agua potable ni tratada para consumo humano.*

Algunas de las instituciones oficiales identifican que *...”la ganadería extensiva, suelos destinados a la conservación están dedicados a la ganadería, hay una agricultura en baja escala. Hay conflictos por el agua que proviene del volcán Galeras, en época seca el caudal ha disminuido mucho, el agua en la parte alta se destina para el ganado y no llega hacia las partes bajas. El agua está contaminada. Hay expectativas de declaratoria de un resguardo indígena, que genera conflictos con las comunidades que no están de acuerdo*

con esta declaración. 8. Los conflictos socio ambientales son varios y sobre todo aquellos que están asociados a las actividades antrópicas, principalmente de deforestación, extracción de madera de forma ilícita, muchos de esos municipios sobre todo el municipio de Nariño, La Florida lo que hace es talar, deforestar el bosque altoandino para sacar madera y en muchos de sus casos no tienen licencias que las deben otorgar las autoridades competentes, en este caso CORPONARIÑO, eso se convierte en un conflicto, primero porque la comunidad obviamente necesita tener entradas económicas para subsistir ellos y sus familias, pero toman los recursos naturales como elementos para realizar este tipo de acciones ilícitas, en muchos casos hay ausencia de control y vigilancia por parte de las autoridades municipales y también departamentales, entonces se convierte en un flagelo que deteriora los recursos naturales sobre todo de este Santuario de Flora y Fauna Galeras.

... Los mayores conflictos socio ambientales que se presentan en los municipios de incidencia es la por el mal aprovechamiento de los recursos naturales, se hacen de manera inadecuada ya que como no existen alternativas de desarrollo sostenible dentro de la comunidad eso hace que se aproveche el territorio de una manera desordenada, sobrexplotando los mismos recursos ya que no existe ni una cultura por cuidar y preservar el medio ambiente sino por sacar su propio beneficio.

Capítulo II - Dinámicas sociales, culturales, económicas, políticas y ecológicas en el uso y ocupación del suelo rural en los municipios de influencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras.

Dinámicas sociales y culturales

Históricamente, el valle de Atriz como lo ha descrito Juan López de Velasco “tierra de grandes pastos para el ganado, muy fértil de comida y tierra muy sana y de lindo temple” y que por privilegio “tiene ríos, y fuentes. Es muy abastecida en comida (...)” (Narváez, 1997, p. 13), es la tierra donde desde hace más de 470 años se encuentra situada la ciudad de San Juan de Pasto, capital del departamento de Nariño. Sin embargo, la historia de esta región del departamento de Nariño ubicada en las faldas del del volcán Galeras, el más activo de Colombia, no comenzó con la conquista española. El nombre de Galeras fue asignado por los conquistadores españoles, quienes, al arribar al valle de Atriz, vislumbraron cierta semejanza del volcán con una galera, embarcación de vela utilizada en el siglo XVI.

En tiempos precolombinos el territorio fue habitado por los grupos indígenas Quillacingas, Pastos, Iscuandés, Tumas, Telembías, Tabiles, Abadaes, Chinchas, Chapanchicas y Pichilimbías, en su mayoría pertenecientes a la familia Chibcha. Cronistas describen a los Quillacingas como una etnia de ánimo belicoso y soberbio, enemigo de la servidumbre; por su parte, características contrarias a las manifestadas por sus vecinos, los Pastos, apacibles e inclinados al ocio. (Narváez, 1997, p. 14).

Una de las principales características descritas por los historiadores sobre estas etnias es su arraigo al medio que habitaban, donde el poder no se sustentaba en la posesión de bienes suntuarios, sino que, muy seguramente, fue ejercido por medio del control y dominio sobre las principales tierras para el cultivo⁵⁸.

⁵⁸ http://www.banrep.gov.co/museo/esp/s_nar03.htm

Dentro de las ceremonias de adoración que estas comunidades desarrollaban, se dirigían principalmente hacia las lagunas como sitios de purificación, debido a que el origen del hombre lo situaban en las aguas y algunos disponían que sus cuerpos al morir fueran arrojados allí. El sol y la luna eran protectores de la agricultura, actividad básica y a ellos estaban destinados los ritos más solemnes.

Por su parte, las muestras del desarrollo cultural de los indígenas Quillacingas revelan de la misma forma una apropiación del territorio donde se cultiva la tierra se usa como fuente de medicinas por medio de conocimientos botánicos, se modela para el desarrollo de la alfarería donde incluso de forma particular en esta región del país se procesa la resina vegetal del “mopa–mopa” técnica artesanal conocida en la actualidad como barniz de Pasto. Los Pastos, como sus antecesores y muchas otras sociedades andinas de Ecuador, Perú y Bolivia, tuvieron una estructura social y de pensamiento de carácter dual. Prueba de esta dualidad es la forma simbólica en que emplearon los opuestos complementarios de la naturaleza y el cosmos⁵⁹, a través de los materiales y las características físicas de los objetos, tales como el color, la forma y la textura: masculino y femenino, sol y luna, arriba y abajo, noche y día, frío y calor, oro – plata, rojo-habano, lleno – vacío, mate – brillante, entre otros.

En consecuencia, los registros históricos mencionan a Sebastián de Belalcázar como fundador de la ciudad, la cual inicialmente se llamaba Provincia de Quillacinga y también Hatunllacta (Narváez, 1997, p. 16). La fertilidad de sus tierras, las minas auríferas (Cerón, 2003, P. 32), la abundancia del agua, la suavidad del clima, el paisaje atractivo y la numerosa población indígena que generaba fuerza de trabajo y abundante tributo agrícola y artesanal, hicieron que esta fuera designada con el nombre de “Villaviciosa” que significa “tierra pródiga, fértil, generosa”. Estas cualidades, hicieron pasar por alto, el comentario realizado por Juan López de Velasco en 1574: “En un cerro de los que cercan el valle, hay un volcán que siempre echa fuego”. Después del proceso de fundación y poblamiento de la villa surge en 1559 la ciudad como entidad civil, y se instituye como patrón a San Juan Bautista, de ahí su nombre San Juan de Pasto.

Hacia 1620, Antonio de Herrera y Tordesillas se refiere al volcán Galeras, en estos términos: “Pasado el río Caliente, en una sierra está el volcán que echa cantidad de humo y reventó en tiempos antiguos según dicen los naturales de la tierra”. (Narváez, 1997, p. 14).

Así las cosas, el volcán Galeras empezaría desde ese momento a figurar como un gran referente en el paisaje de la ciudad naciente y a ser un actor destacado en la espacialidad geográfica, modelando los territorios asentados a su alrededor.

Algunos relatos mencionan que “El treinta de abril de 1582 se comienza a edificar en Inga Pamba una Ermita en honor a San Andrés en el lugar que ocupa la primera de los Franciscanos, con el fin de dar cumplimiento a una promesa de la ciudad al santo en un momento que llenos de temor acudieron a su protección y es el día de la terrible erupción del volcán el siete de diciembre de 1580 y que fue la primera después de la conquista.” (Narváez, 1997, p. 18).

“Las iglesias antiguas de la ciudad de San Juan de Pasto son depositarias de una larga historia. (...) allí se vivieron horas de tristeza despidiendo a seres queridos, de angustia por las amenazas del Galeras y de las guerras, de terror en la Navidad Trágica de 1822”. (Cerón, 2003, p. 82).

⁵⁹ http://www.banrep.gov.co/museo/esp/s_nar01.htm

“El 23 de marzo de 1756 los miembros del cabildo de Pasto, postrados ante la imagen de la Virgen de las Mercedes, prometieron en nombre de la ciudad y bajo juramento, ayunar en adelante el 23 de septiembre de cada año y el 24 celebrar solamente su fiesta; esta última promesa se cumple desde entonces y la hicieron nuestros padres para implorar la protección de la Virgen contra las terribles amenazas de ese terrible vecino volcán”. (Cerón, 2003, p. 98). No se cuenta con información estadística del siglo XVI y con muy poca de los siglos XVII y XVIII.

Dentro de la revisión de los eventos históricos asociados al volcán se puede deducir que los productos de las erupciones del Galeras toman con frecuencia una dirección de importancia (CORREA, 1994, p. 48), así pues se puede mencionar que en 1500 hubo una Explosión, en 1547 Actividad fumarólica, en 1559 - 60 Erupción – Lavas, bombas, en 1574 Fumarolas, explosiones, en 1580 Explosión, bloques, cenizas y piroclastos, en 1616 Explosión, lava, ruidos, bombas, represamiento, en 1641 - 43 Explosión, bombas, lavas, ruidos, en 1687 Erupción, en 1696 Erupción, en 1727 Erupción, en 1754 - 56 Erupción, en 1796 - 97 Fumarolas, en 1801 Fumarolas, en 1823 Erupción, en 1831 Fumarolas, en 1832 Lluvia de cenizas, en 1865 Explosión, en 1866 Lava, en 1866 - 69 Explosiones, bombas, erupción, en 1891 Fumarola, en 1924 Fumarolas, erupción y explosiones, en 1925 Fumarolas, emisión de cenizas, en 1925 Ruidos, pequeñas explosiones, lava, en avalanchas, durante todo el año, en 1927 Fumarolas, cenizas, ruidos, explosiones, en 1930 Explosiones, en 1931 Fumarolas, ruidos, explosiones, en 1932 Fumarolas, en 1933 Fumarolas, en 1934 Cenizas, en 1936 Explosión, bombas, flujo piroclástico, en 1950 Ruidos, en 1974 Explosiones, flujos de lava, en 1989 Emisión de gases y cenizas, en 1993 Explosión. Primera y única vez en la historia que la actividad del Volcán cobra nueve (9) vidas y hiere a otras seis (6) personas entre científicos y habitantes de la región, en 2005 Emisión de cenizas, en 2006 Emisión de cenizas⁶⁰.

Debe anotarse que la actividad histórica del Galeras básicamente ha sido de carácter explosivo y de intensidad variable. (CORREA, 1994, p. 52). La erupción del 27 de agosto de 1936 fue la más importante de los últimos 500 años. Se sintió a más de 15 kilómetros del volcán y arrojó bloques a más de 3 kilómetros, seguidos de un flujo piroclástico que bajó por la ladera norte. (VARGAS, 2006).

Históricamente el Galeras no había producido grandes tragedias, la historia de sus erupciones así lo señalan y solamente producía algunas escenas de pánico entre los moradores de la comarca circundante pero aparentemente se “mitigaban” rápidamente con procesiones, oraciones, limosnas a la iglesia y al Santo Patrón y con otros actos de fe católica.

Sin embargo, el jueves 14 de enero de 1994 como actividad del Taller Internacional sobre el Complejo Volcánico Galeras, se realizó el ascenso al cráter del volcán. Esta actividad estaba inicialmente programada para el día antes, pero los ajustes realizados al programa hicieron que se llevara a cabo un día después. Ese día ascendieron al cráter del volcán 71 personas entre científicos, periodistas, estudiantes y algunos turistas. La mayor parte de ellos regresaron en la mañana; sólo algunos científicos y visitantes se quedaron en el cráter para desarrollar labores de recolección de muestras (Martínez, 2002, p. 248). Pero, según la información transmitida por el Comité Regional de Emergencias, a las 13:45 minutos, se presentó una emisión de cenizas y vapor de agua proveniente del volcán Galeras. Como resultado del evento fallecieron nueve (9) personas entre ellas seis (6) científicos, dos (2)

⁶⁰ Características vulcanológicas del Galeras. (CORREA, Segundo. 1994, P. 49). Adaptación.

estudiantes y el padre de unos de los estudiantes; otras seis (6) personas resultaron heridas, entre científicos y visitantes de la ciudad. Las informaciones de radio comunicaron a la ciudadanía los acontecimientos; la noticia corrió de boca en boca, y la gente empezó a mirar con asombro hacia el volcán, incrédula que en toda su historia hubiera cobrado las primeras víctimas humanas. Puede afirmarse que, de no ser por el despliegue noticioso, para la comunidad de Pasto habría pasado inadvertida la erupción. (Martínez, 2002, p. 251).

En los últimos treinta años la población y ciudad de Pasto y sus municipios aledaños han crecido enormemente y en forma desordenada, las puertas de la ciudad se han extendido hasta encontrarse a solo tres kilómetros del volcán. (CORREA, Segundo. 1994, P. 54).

Los daños más grandes no los ha producido el volcán sino la desinformación generada cada vez que se presentan evidencias de reactivación pues se paraliza la construcción, se contrae la actividad comercial, se afecta el transporte y el turismo, las personas retiran fondos de bancos y corporaciones de ahorro en forma masiva, se eleva el índice de precios al consumidor, se especula con productos de primera necesidad exigiéndose además pagos de contado y aumento en el costo de arrendamiento en zonas consideradas de menor riesgo (Bohórquez, 2005. El Tiempo).

El hábitat era asociado en los años 70 al concepto de asentamiento humano, producto de la incursión del componente cultural como elemento constitutivo de la triada medio natural, pero para los años 90, el hábitat es entendido como la especialidad de una sociedad y de una civilización, donde se constituyen los sujetos sociales que diseñan el espacio geográfico apropiándose, habitándolo con sus significaciones y prácticas, con sus sentidos y sensibilidades, con sus gustos y goces. (Leff, 1998, p.241)⁶¹.

En la actualidad, se plantea una visión intermedia en la cual la acción de habitar en el sentido humano trasciende entonces a la localización física en un territorio, a su apropiación y adaptación mediada por la cultura. En este sentido, y a diferencia del “hombre animal”, “...el ser humano se localiza no sólo en términos físicos y biológicos sino en una multidimensionalidad, natural y social, ordenada y simultánea, propia de cada sociedad, de cada territorio” (Giraldo, Fabio. 2003, P. 43)⁶².

“Largos años de convivencia con las intemperancias del Galeras los han llevado a tomarlos como parte de sus vidas y, acostumbrados a ver cómo las fumarolas se las lleva el viento, cree ciegamente que hoy y en el futuro será lo mismo”. (Editorial, 2005. El Tiempo).

A diferencia de los relatos de principios de siglo, los habitantes de hoy a fuerza de convivir varias generaciones con el volcán Galeras ven en él, un particular referente de su territorio que dista mucho de la percepción de riesgo que tienen los entes gubernamentales encargados de manejar la emergencia y los habitantes del resto del país, brecha que dificulta el entendimiento a partir de una negociación.

La percepción implica el sentimiento de pertenencia y valoración del espacio como resultado de la asignación de valores al mismo; sirve, además para aludir de una manera abreviada a una serie de mecanismos y procesos psicológicos que tienen clara incidencia

⁶¹ LEFF, Enrique. Saber ambiental: Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder. Mexico: 1998. Pag.241. Citado por : Ibid.,p. 36

⁶²GIRALDO, Fabio. “Habitat y sostenibilidad”. En: Colombia. Ciencia y tecnología. Vol. 21. No. 2, abril – junio de 2003. Pag. 43. Citado por : Ibid.,p. 37.

sobre el comportamiento espacial de los grupos humanos y sobre la organización del territorio. (Martínez, 2002, p. 42).

El hombre no actúa bajo parámetros puramente económicos ni con una racionalidad absoluta, (...) sus comportamientos espaciales, sus desplazamientos y la percepción que tiene del entorno y de los fenómenos naturales dependen de valoraciones subjetivas, incluso categorías consideradas como metafísicas, como la intuición, el afecto, las ideologías, etc. (...) Existen, pues, un medio real y uno percibido, y este último es el que condiciona el comportamiento (Martínez, 2002, p. 43).

En el caso específico del volcán Galeras, lo único que se puede hacer y que el gobierno ha hecho es reaccionar o asumir una actitud defensiva a través de medidas no estructurales que impliquen una educación de la población, y medidas intermedias como en el caso de la evacuación y reasentamiento a corto y largo plazo respectivamente, cuyos lineamientos en este último caso están establecidos en el documento CONPES preparado por el DNP.

En la zona de influencia del Galeras hay una percepción distorsionada del riesgo porque éste hace parte de las significaciones de la región, ya que con su ceniza fertiliza el terreno para la agricultura, con su presencia dinamiza el paisaje cada vez que aumenta o disminuye su actividad e incluso es visto como un amigo más por parte de las personas.

La información del medio externo llega al organismo humano a través de los receptores de la información y es filtrada por los sistemas de valores individual y colectivo. A partir de este momento se elabora la imagen que determina una decisión y el comportamiento espacial, el que, a su vez, actúa sobre el medio real y se materializa en el paisaje y el ordenamiento territorial. (Martínez, 2002, p. 45).

Respecto a la reactivación del volcán Galeras, para unos obedece a fuerzas sobrenaturales que encajan dentro del providencialismo cristiano; para otros es algo rutinario, una historia transmitida a través de generaciones que no significa peligro y en el caso de los científicos las señales de actividad los conducen a establecer los niveles de alerta. El hombre se convierte en un elemento que transforma la información, y los mensajes que recibe son convertidos en comportamientos. (...) La gente posee una imagen relativamente despreocupada de los riesgos medio ambientales. Comúnmente existe una visión distorsionada y optimista ante los eventos catastróficos, y la apreciación popular del riesgo no coincide con la percepción de los científicos. No obstante, la visión humana de los desastres está muy difundida en la población, y favorece la pasividad y el fatalismo y, por tanto, la inacción en materia de prevención. (Martínez, 2002, p. 46 y 49).

Dinámicas económicas campesinas de la región

Referentes a las dinámicas económicas rurales, en 1899 Karl Kautsky⁶³ publica una de sus mayores obras titulada “La Cuestión Agraria” donde, explica la situación agraria y la relaciona finalmente con la política socialdemócrata. Sin embargo, algunos autores mexicanos de los 60 y del 70 ´s como Antonio Gutiérrez Pérez y Yolanda Trapaga Delfín en su libro “Capital, renta de la tierra y campesinos”, abordan el análisis económico de las formas y modelos bajo los cuales funcionan las economías campesinas en términos de las variables que propone Marx en “El Capital”.

⁶³ Kautsky, Karl, (1974). La cuestión agraria. SIGLO XXI EDITORES, Buenos Aires.

Por su parte Alain de Janvri, en el texto denominado “Campesinos y desarrollo en América Latina”, desarrolla el tema desde las políticas agrícolas en los últimos años y el desarrollo de estas, tocando tangencialmente la base teórica planteada por Chayanov⁶⁴.

Finalmente, Michael Taussig⁶⁵ en su obra “Destrucción y resistencia campesina”, desarrolla el tema de las luchas y formas organizativas de los campesinos del litoral pacífico colombiano.

Figura 6. Óleo sobre lienzo. Autor: Jairo Buesaquillo. Año 2012.



Fuente: Habitar Bajo Riesgo, 2013.

El estudio de las economías campesinas es de gran importancia en el análisis de esta investigación, puesto que determina el modelo de uso del suelo rural bajo el cual este tipo de comunidades produce los bienes de subsistencia y se encuentra conectado con la noción de espacio y la acción de habitar, convirtiéndose en la forma como la comunidad actúa sobre el medio, es decir, los “objetos” producen y construyen su territorio. Es a partir de aquí donde ese modelo básico, produce la cultura, la tradición, la pertenencia, el arraigo y el sentido de un habitar sobre el territorio plenamente, en relación directa con sus elementos, desarrollando el termino de economías campesinas.

La forma en la cual se han establecido las comunidades en el territorio revela una forma de distribución espacial de los individuos, así como el tamaño de los predios, en este caso microfundios. Esa estructura se transforma en el fundamento de otras actividades y su lógica de funcionamiento constituye parte transcendental dentro de la cosmogonía de los habitantes de las zonas rurales del área de influencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras.

Así las cosas, se puede inferir que las medidas tomadas durante la segunda mitad del siglo XIX sobre la estructura agraria afectaron aún más a los Resguardos y es en esta época donde se produce una acelerada liquidación de estos. En términos espaciales, y dentro del contexto de la hacienda, se van produciendo dos subestructuras, particularmente significativas para la posterior evolución del minifundio⁶⁶. En primer lugar se precisa la unidad compuesta

⁶⁴ Chayanov, Alexander V. (1974). La organización de la unidad económica campesina. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.

⁶⁵ Taussig, Michael. (1978). Destrucción y resistencia campesina, Ed. Punta de lanza, Bogotá.

⁶⁶ FAJARDO M, DARÍO. (1984). Notas sobre el minifundio en Colombia: su marco histórico y espacial. Recuperado de: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/maguare/article/view/155-176>. Maguare. Vol. 2, No 2: 23/11/2011.

por la gran hacienda, como eje de numerosos campesinos atados directamente a ella como arrendatarios, poramberos, tabloneros, aparceros y peones o dependientes en cierta medida (a través de vínculos de dominación económica o extraeconómica: compadrazgo, clientelismo político, etc.), como pequeños y medianos propietarios o colonos todos provenientes del mestizaje o de la extinción de los Resguardos indígenas y desarrollada en Santander, Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Valle y la Costa Caribe/11/. En segunda instancia, la subestructura de la hacienda sustentada en la fuerza de trabajo de los Resguardos que habían logrado mantener su existencia y configurada particularmente en el Cauca y Nariño, en donde también se presentaban expresiones de la primera subestructura (Fajardo, 1983, p.171).

En consecuencia, para entender la estructura espacial y la lógica bajo la cual se fragmentan el territorio y las formas de producción en el mismo, la caracterización de las economías campesinas se extrapolaría de sus términos conceptuales si se comportaría como una economía agrícola de carácter capitalista donde involucre el trabajo extra bajo el concepto de salario, es decir, la contratación de fuerza de trabajo externa o mano de obra y adicional a la de la fuerza de trabajo generada desde la familia. Aquí se da el caso esporádico de hijos e hijas independientes, que ayudan a sus padres en las labores agrícolas así éstos ya no hagan parte del núcleo familiar originario, lo cual permite conservar la propiedad como una estrategia de seguridad con su titularidad⁶⁷.

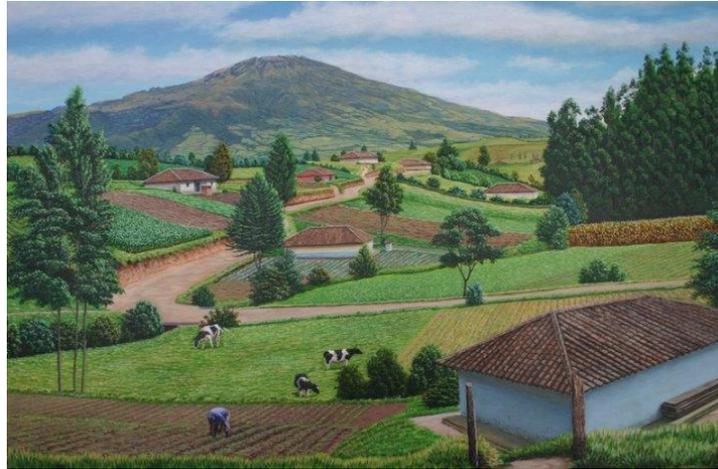
En conclusión, la conceptualización clásica denomina economías campesinas a aquellas unidades familiares de producción que son propietarias de la tierra y principalmente emplean la mano de obra familiar para generar una producción de subsistencia.

Por otro lado, las propiedades inicialmente obtenidas con una extensión de determinada superficie con el paso del tiempo se van subdividiendo entre los sucesores de los primeros beneficiarios, situación que da origen a una excesiva fragmentación de las parcelas. Un paisaje como el que se expresa en las figuras hiperrealistas del maestro nariñense Jairo Buesaquillo (Ver: Foto 5), es el producto de esa relación del hombre con el espacio a través de una forma concreta de existir, es decir, de habitar.

En la región del volcán Galeras, las comunidades se caracterizan por poseer una estructura agraria de predios de poca extensión en los cuales se desarrollan todas las actividades agrícolas que suministran los ingresos a las familias y, a al mismo tiempo, es fuente de trabajo y unidad básica de la estructura social que finalmente configura el territorio y el paisaje en lo que se ha conocido como los minifundios, microfundios o “colchas de retazos” que es posible ver el paisaje rural típico de la región nariñense.

Figura 7. Óleo sobre lienzo. Autor: Jairo Buesaquillo Sin título. Año 2012.

⁶⁷ Caicedo, Andrés. Habitar Bajo Riesgo. 2013.



Fuente: Habitar Bajo Riesgo, 2013.

Como se puede observar, en la región del área de estudio se encuentran pequeñas parcelas autosuficientes, con un uso intensivo sobre el suelo y en la fuerza de trabajo, además de ser de bajo capital en maquinaria de trabajo, constituyéndose a su vez una fuerte explotación del recurso tierra de manera intensiva a través del tiempo. Esta forma de producción busca finalmente la generación de recursos y bienes que logren satisfacer, en primer lugar, las necesidades alimenticias y, en segundo lugar, proporcionar la seguridad para que los hijos puedan crecer en un entorno que les posibilite perpetuar y establecer a sus descendientes. Estas características típicas en los campesinos generan una seguridad y un arraigo importantes hacia el territorio que toman relevancia al momento de decidir si convertirse en obreros del campo o asalariados o subempleados urbanos y, además, que fomente una gran dependencia, apego y armonía con el espacio habitado.

Dinámicas ecológicas

Por otra parte, es necesario mencionar que El Santuario de Flora y Fauna Galeras está inmerso dentro de diversas figuras de planificación y ordenamiento, en los cuales se ha considerado su condición de ecosistema articulador al contexto binacional, áreas y territorios que se conciben como propuestas y estrategias en el manejo político, social, económico y ambiental del territorio.

En consecuencia, el Decreto 2372 de 2010, en su artículo 43 establece subsistemas regionales como escenarios de coordinación y unidades de planificación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP, correspondientes a las regiones: Caribe, Pacífico, Orinoco, Amazónica, Andes Nororientales y Andes Occidentales. El Subsistema Andes Occidentales comprende el área de los Departamentos de Antioquia, Caldas, Cauca, Huila, Nariño, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca, está conformado por 12 áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales: 9 son Parques Nacionales Naturales y 3 son Santuarios de Fauna y Flora, dentro de los cuales se encuentra El Santuario de Flora y Fauna Galeras.

El subsistema Andes Occidentales, donde hace parte el Santuario de Flora y fauna Galeras, considera 3 subsistemas de especial importancia para el cumplimiento del Plan de Acción del SINAP y los compromisos internacionales: SIDAP Antioquia, SIRAP Eje Cafetero y SIRAP Macizo; donde se consideran como prioridades de gestión: a) Adaptación al cambio Climático, b) Ordenamiento Ambiental del Territorio, c) Estrategias Especiales de manejo y, d) Bienes y Servicios Ecosistémicos.

El plan de manejo del Santuario de Flora y Fauna Galeras menciona que el área protegida hace parte del Sistema Regional de Áreas Protegidas – SIRAP Macizo el cual está localizado en el Suroccidente de Colombia, comprende desde el Páramo de Bordoncillo (Putumayo) hasta la zona de influencia del flanco norte del Nevado del Huila, con una extensión de 4.817.231 hectáreas; donde confluyen siete departamentos (Cauca, Huila, Nariño, Caquetá, Putumayo, Tolima y Valle del Cauca) y 89 municipios. El Macizo ha sido denominado “La estrella fluvial colombiana”, por ser el punto de nacimiento de los cinco ríos más importantes del país: Magdalena, Caquetá, Cauca, Patía y Putumayo, y varios de sus afluentes.

En la dinámica de la gestión del SIRAP Macizo es de considerar el SFF Galeras como un importante complejo articulador de procesos de conservación, social y políticos institucionales donde se involucre el accionar de todos sus municipios.

Actualmente dentro del polígono aprobado por la secretaría técnica del SIRAP, el Santuario de Flora y Fauna Galeras tiene incidencia dentro de este sistema regional, pero de manera parcial únicamente con 3 de los siete municipios que forman parte del área protegida, correspondientes a Pasto, Nariño y La Florida; quedando por fuera del área del SIRAP los municipios de Sandoná, Consacá, Tangua y Yacuanquer, lo cual hace que la gestión del Santuario se vea fragmentada.

Con el objetivo de contribuir a la conservación de ecosistemas estratégicos para el Macizo Colombiano, se propone avanzar en la consolidación de una propuesta de corredor de conservación entre tres áreas protegidas de carácter nacional; siendo este de vital importancia para la conservación de ecosistemas de Páramo, Bosque Andino, Subandino y bosque sub-xerófito al igual que para el suministro de agua de varias cabeceras municipales; dicha propuesta se denomina “Corredor de Conservación PNN Complejo Volcánico Doña Juana Cascabel, SFF Galeras y SFF Isla de La Corota”.

Dentro de las Cuencas Hidrográficas a las cuales está inmerso el SFF Galeras, se pueden mencionar dos grandes cuencas hidrográficas del Departamento de Nariño: Cuenca Guaitara y Cuenca Juanambú; las cuales cuentan en la actualidad con un Plan de Ordenación y Manejo vigente y por tener incidencia de dos Autoridades ambientales (Corporación y Parques Nacionales Naturales de Colombia) y en cumplimiento a los Decretos Plan de Manejo Santuario de Flora y Fauna Galeras 1729 y 1604 de 2002, se conformaron las Comisiones Conjuntas para la formulación de los Planes de Ordenamiento y Manejo de las cuencas Hidrográficas de los ríos Guaitara (Acuerdo 002 del 15 de enero de 2009) y Juanambú (Acuerdo 002 del 24 de mayo de 2011). A partir de esta instancia se procedió a la conformación de una comisión técnica quien fue la encargada del ajuste y estructuración de las fases; aprestamiento, formulación, prospectiva y Plan estratégico.

Como resultado del trabajo articulado, en el año 2011 mediante acuerdo No. 004 del 24 de mayo se aprueba y adopta el Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del río Pasto, considerado como afluente del río Juanambú.

Para el año 2012, se expide el Decreto 1640 del 2 de agosto, “por medio del cual se reglamentan los instrumentos de planificación, ordenación, y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos y se dictan otras disposiciones” y en su artículo 44 habla de la conformación de las Comisiones Conjuntas, citando en el párrafo 1 que Parques Nacionales será convocado en calidad de invitado en “... las áreas de confluencia de

jurisdicciones entre las Corporaciones Autónomas Regionales y el Sistema de Parques Nacionales, cuando a ello hubiera lugar”.

En la actualidad el Departamento de Nariño está en proceso de consolidación del Sistema de Áreas Protegidas de manera conjunta con todos los actores estratégicos con incidencia en la región, proceso liderado por CORPONARIÑO y Parques Nacionales Naturales – Dirección Territorial Andes Occidentales.

Algunos de los logros de gran relevancia para la conectividad ecosistémica en el Departamento con relación al SFF Galeras, se encuentran por parte de Corponariño: La elaboración del mapa de prioridades de conservación para el Departamento de Nariño; la declaratoria y ampliación de la Reserva Forestal Protectora Volcán Azufral; la elaboración del componente técnico como insumo para la declaratoria del Parque Regional Natural Paramo Paja Blanca territorio sagrado del pueblo de los pastos y Parque Natural Regional Páramo de Las Ovejas-Tauso; la puesta en marcha del proceso para la declaratoria del enclave sub-xerofítico del Patía; el proceso de áreas protegidas del piedemonte costero que adelanta la Asociación FELCA con el pueblo Awá y otras comunidades; los procesos de sistemas locales de áreas protegidas como el SILAP Pasto y SILAP Consacá; y todo el proceso de reservas naturales de la sociedad civil con sus organizaciones articuladoras.

Para el año 2013 por gestión de Corponariño y Parques Nacionales –Dirección Territorial Andes Occidentales, se retomó el proceso de consolidar un sistema departamental de áreas protegidas mediante una serie de encuentros preliminares de preparación que se materializaron en el evento denominado “Primer Conversatorio sobre gestión en Áreas Protegidas y estrategias complementarias de conservación en el departamento de Nariño” y la Firma de un Acuerdo de Voluntades donde las instituciones y organizaciones de la sociedad civil manifestaron la intención y compromiso de dar continuidad a la construcción del Sistema Departamental de áreas protegidas para el cual en el año 2014 inicio con Talleres de construcción Colectiva del Sistema, a estos espacios se sumaron los siguientes actores: Parques Nacionales (Dirección Territorial Andes Occidentales, Dirección Territorial Amazonía, Dirección Territorial Pacífico, Santuario de Flora y Fauna Galeras, Santuario de Flora Isla de la Corota, Santuario de Plantas medicinales Orito Ingi Ande y Parque Nacional Natural Complejo Volcánico Doña Juana Cascabel); Corponariño, Secretaría de Gestión Ambiental de Pasto, Asociación Gaica, TNC, Asociación Para el Desarrollo Campesino ADC, Suyusama, Empopasto, Asociación Felca, Asociación Prohumedales, Asociación Tierrandina, Resnatur y Grupo de Investigación Terra.

El SFF Galeras, se alindó, reservó y declaró mediante Acuerdo 013 de 1985 de la junta directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente – INDERENA, aprobado mediante la Resolución 052 del 22 de marzo de 1985 del Ministerio de Agricultura, con una superficie de Siete Mil Seiscientos Quince hectáreas aproximadas (7.615) y una distribución altitudinal entre los 1950 metros en el municipio de Consacá y los 4.276 metros en la cima del Volcán Galeras. El Santuario se alindó con 35 mojones⁶⁸. Por su parte, Gómez et al en el año 2004⁶⁹ durante su estudio, recalculó la superficie del SFF Galeras, encontrando que el valor del polígono del área protegida alcanza las 8.215,4 ha. Mora D.⁷⁰ dentro del proceso de actualización del Plan de Manejo (2013), realizó un cálculo

⁶⁸ Ministerio de Agricultura. Resolución Ejecutiva No 052 del 22 de marzo de 1985.

⁶⁹ Gómez, D., Peña Y. & Jiménez, T. Contribución para la formación de los guías ecoturísticos del SFF Galeras. Universidad de Nariño. 2004.

⁷⁰ Mora D. Proceso de actualización Plan de Manejo SFF Galeras. 2013

del límite del Santuario a escala 1:100.000 cruzado con los shapes de los límites municipales IGAC 2011, el cual dio como resultado que el área del SFF Galeras corresponde a 8240 ha.

A lo largo de su creación, el Santuario de Flora y Fauna Galeras ha recibido una serie de reconocimientos especiales⁷¹, entre los cuales se pueden destacar los siguientes:

Volcán de la Década: de acuerdo con el catálogo de Volcanes Activos del Mundo (CAVW) de La asociación internacional de vulcanología y química del interior de la tierra (IAVCI) reconoció a Galeras como el Volcán de la década en 1991, por cumplir con los requisitos como: Volcán activo, por tener población importante amenazada, por contar con observatorio vulcanológico encargado de su investigación y monitoreo; que fuese un peligro real para la población; y que tuviese vías de acceso.

Monumento Nacional: por medio de la Resolución 0290 del 17 de noviembre de 1993 el SFF Galeras fue declarado Monumento Nacional.

AICA: El SFF Galeras es reconocido como un Área Importante para la Conservación de las Aves. Mayo, 2005.

Fondo Patrimonial Mosaicos de Conservación: Reconocimiento por la buena ejecución del proyecto Mosaicos de Conservación con Recursos del GEF-Banco Mundial y con el Apoyo de Patrimonio Natural durante los años 2007 a 2012 logrando enlazar los recursos del proyecto al cumplimiento del Plan de Manejo del área protegida; el SFF Galeras junto con el Parque Nacional Natural Orquídeas fueron las dos áreas protegidas de la Dirección Territorial Andes Occidentales seleccionadas para continuar con el Fondo Patrimonial con recursos que permitirán fortalecer en primera instancia los objetivos trazados en la primera fase del proceso y continuar fomentando el proceso en toda la zona con función amortiguadora y dentro del área protegida.

Green List de la UICN: El programa Global de áreas Protegidas de la UICN y la Comisión Mundial de áreas Protegidas (CMAP) incluyó en la lista verde (GLPA por sus siglas en inglés) al SFF Galeras como una de las áreas protegidas con los más altos estándares de manejo y gestión ambiental. Este reconocimiento se realizó en el marco del II Congreso Mundial de áreas Protegidas realizado en Sídney – Australia en noviembre del 2014.

La zona o franja alta de las montañas presentan una alta diversidad en sus ecosistemas, considerando el cubrimiento de la vegetación, patrones fitogeográficos, las características corológicas y ecológicas de su biota (Rangel, 2000)⁷², lo cual puede expresarse de igual manera para el Santuario de Flora y Fauna Galeras y su área de incidencia, resaltando el proceso de conservación que se ha desarrollado a través del tiempo, debido a la disminución las presiones hacia el ecosistema, haciendo posible la preservación de la flora, fauna y su funcionalidad como tal, definiéndose de la siguiente manera:

- Franja altoandina-subpáramo o zona de ecotonía. Localizada entre los 3.000 y 3.200 msnm en la cual se encuentra una zona de ecotonía entre la vegetación cerrada de la media montaña y la abierta de la parte alta; se encuentran bosques dominados por encenillos (Weinmannia), mortiños (Hesperomeles) y cletráceas (Clethra).

⁷¹ Plan de Manejo Santuario de Flora y Fauna Galeras, 2015.

⁷² Rangel-Ch, J.O. Colombia Diversidad Biológica III. La región de vida paramuna. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Ciencias Naturales, Instituto Alexander Von Humboldt. Bogotá. 2000.

- Páramo bajo (subpáramo). Entre los 3.200 y 3.500 (3.600) msnm con predominio de la vegetación arbustiva, matorrales (arbustales) dominados por plantas de la familia Asteraceae (especies *Diplostegium*, *Pentacalia*, y *Gynoxys*), Hypericaceae (*Hypericum laricifolium*, *H. ruscoides*, *H. juniperinum*) y Ericaceae (*Pernettya prostrata*, *Vaccinium floribundum*, *Bejaria aestuans*, *Bejaria matewsii* y especies del género *Gaultheria*). Se encuentran zonas de ecotonia o de contacto con la vegetación de la región de la media montaña y se conforman comunidades mixtas.

- Páramo. Esta zona es la propiamente catalogada como verdadero páramo y se extiende entre los 3.500 (3.600) a 4.100 msnm. Aunque hay un predominio de frailejonales (*Espeletia pycnophylla*), rosetales, chuscales (*Chusquea tesellata*) y pajonales (*Calamagrostis effusa*), se encuentra una gran diversidad de plantas.

- Superpáramo. Franja situada por encima de los 4.100 msnm y límite con las nieves perpetuas. Se observa una discontinuidad de la vegetación y zonas de suelo totalmente desnudo. La diversidad vegetal disminuye bastante hasta llegar al crecimiento de pocas plantas aisladas y predominio de sustrato rocoso. El tipo fisionómico más común es la vegetación de tipo prado, con especies de *Draba pycnophylla* y los prados con *Senecio canescens* (Asteraceae). También son muy frecuentes los matorrales con especies de *Loricaria*.

- Con relación al Bosque Andino, incluye las coberturas arbóreas presentes por encima de 1000 msnm., hasta un límite entre 3.400-3.600 metros. Los elementos florísticos varían entre las tres cordilleras, aunque existen géneros que son típicos de este ecosistema, como son: *Quercus* sp. (Robles), *Weinmannia* sp. (al cual pertenece el encenillo), *Clusia* sp., *Juglans* sp. (Cedro negro), *Drymis* (incluye al ají de monte) y *Podocarpus* sp. (Pino romerón), otras especies como arrayán (*Myrcianthes leucoxylla*), *Cineraria* espinosa (*Barnadesia* espinosa), Gomo- salvio (*Cordia* sp), Palo blanco (*Ilex* sp), *Blechnum* sp, Mano de oso (*Oreopanax* sp), Chusque (*Chusquea*) y Mortiño (*Hesperomeles* sp), Balso blanco (*Heliocarpus* sp). Además, se consideran algunas familias como: lauráceas, melastomatáceas, y rubiáceas, entre otras.

- El bosque andino suele clasificarse en tres subtipos (van der Hammen, 1992)⁷³: Bosque altoandino, Bosque andino y Bosque subandino.

- Bosque Andino: Los bosques ubicados entre los 2000 y 3000 m de altura, los cuales durante los últimos 30 años han soportado una fuerte presión antrópica. La gran mayoría de estos bosques quedan como áreas relictuales y presentan un estrato superior de árboles de 20 a 35 m de altura, pertenecientes a distintas familias del orden Rosales (Cunnoniaceae, Brunelliaceae y Rosaceae). En algunas áreas del Santuario y su zona amortiguadora, los bosques andinos presentan una cobertura de transición en la que se encuentran intervenidos por sistemas agropecuarios en hasta 50%. Presenta la acción de actividades relacionadas con la deforestación, la ampliación en la frontera agrícola y pecuaria, minería; se observan diferentes fases sucesionales de vegetación (pastizales y rastrojos).

⁷³ Van der Hammen. Historia, ecología y vegetación. Corporación Colombiana para la Amazonía, Araracuara (Bogotá). 411 p. 1992.

- Bosque Subandino: caracterizado por un clima templado, distribuido entre los 1000 y 2400 metros de altitud, El dosel arbóreo en el bosque subandino puede alcanzar alturas de 20 a 30 m.

- Bosque Altoandino: Localizado entre los 3.000 y 3.400 msnm en la cual se encuentra una zona de ecotono entre la vegetación cerrada de la media montaña y la abierta de la parte alta; se encuentran bosques dominados por encenillos (*Weinmannia*), mortiños (*Hesperomeles*), cletráceas (*Clethra*). Además, son comunes las fitocenosis con *Drymys granadensis* y los matorrales altos y bosques ralos con especies de *Gynoxys* y *Diplostegium* de la familia *Asteraceae* con *Valea stipularis*. En este Franja encontramos los bosques achaparrados, que consisten en comunidades vegetales compuesta por árboles entre los 4 y 10 m de altura, con predominio de amarillos (*Miconia* sp), mortiños (*Hesperomeles* sp), alisos (*Alnus jorulensis*) y canchos (*Brunellia tomentosa*); en sectores del bosque forman un dosel superior entretejido por las ramas de las especies maderables; gran variedad de árboles reconocidos por los campesinos son de diferente uso como la producción de madera o leña, frutales como el motilón, capulí, mortiño, chaquilulo y medicinales como el cerote.

Quitiaquez, J. menciona en su tesis de grado titulada “Diagnóstico de pérdida de cobertura vegetal que presenta el Santuario de Flora y Fauna Galeras a través de los años 1989, 2002, 2007 y 2014⁷⁴”, los cambios multitemporales ocurridos en el área protegida, donde la cobertura vegetal y uso de suelo del SFFG en el año 1989 presenta los siguientes patrones de cartografía digital con el factor diagnóstico de fisonomía espacial de las condiciones generales de la vegetación y de los procesos antropogénicos que suceden en el Santuario de Flora y Fauna Galeras en un área total de 8240 hectáreas:

- 357 hectáreas (4,33%) en Pastos Limpios: Estos hacen presencia en los municipios de Consacá en la vereda Alto Bomboná y vereda Josepe y en el municipio de Nariño en la vereda Pueblo Viejo localizado en una altimetría entre 2000 y 3000 msnm. Son Características las pendientes que oscilan entre 30% y 50% de inclinación de terreno generalmente adecuado para uso ganadero, estas zonas se encuentran bañadas por sus quebradas Maragato, Chorrillo y Santo Domingo.
- Pastos Enmalezados o en Rastrojados: 126 hectáreas 1,53%, con presencia en los municipios de Sandoná en la vereda Santa Bárbara y Alto Jiménez y en el municipio de La Florida en la vereda Barranco con pendientes superiores a los 35% y 60% de inclinación y con una altimetría de 3300 a 3500 msnm.
- Mosaico de Pastos y Cultivos: 60 hectáreas (0,73%) que hacen presencia en el municipio de la Florida en la vereda Barranco, Consacá en la vereda Josepe, Arguello, en Yacuanquer en la vereda San Felipe, en Tangua en la vereda Marquesa y en los Ajos mientras que en Pasto en la vereda Cubijan, San Felipe y Los Lirios. Estos están en pendientes regulares de 25% a mayores de 45% y con una variedad altimétrica de 2100 a 3500 msnm.

⁷⁴ Quitiaquez Segura, Javier Eduardo. Incidencias de las actividades humanas sobre los recursos naturales y la cobertura vegetal en el Santuario de Flora y Fauna Galeras (SFFG) (Nariño). 2017.

- Bosque Denso: 4889 hectáreas (59,58%), este se hace presente en los municipios de La Florida, descende sus aguas del Río El Barranco, Sandoná donde descenden sus aguas del Río Chachaguaico que hace parte también de la formación de la Cuchilla Rumichaca, Consacá que es bañada por el Río Azufral y sus afluentes con cercanías a la Cuchilla Calabazo, Cuchilla Ciénaga Chiquita, Loma Tamborcillo, Yacuanquer con sus Quebradas Ahumaya, Quebrada San José, Quebrada La Pradera y la Quebrada La Aguada con algunas formaciones cerca a la Loma de Telpis, Tangua con la Quebrada La Unión y Quebrada El Establo, en Pasto con las quebradas Mijitayo y quebrada Hueco Hondo. Los bosques densos entonces están distribuidos en pendientes que van de 15% a más de 60% destacando algunas formaciones únicas del complejo volcánico galeras en altimetrías de 2000 a 3600 msnm.
- Bosque Fragmentado: 97 hectáreas (1,18%), este hace presencia en el municipio de Consacá vereda Josepe y en la vereda Arguello con pendientes de 15% a 35% con una altimetría entre 2200 a 3200 msnm.
- Herbazal Denso con Vegetación de Páramo: 1901 hectáreas (23,07%), hace parte de los municipios de Yacuanquer, Tangua, Pasto y Nariño donde la vegetación de paramo y subpáramo es muy abundante, se extiende en una superficie de pendiente suave a moderadamente inclinada en pendientes de 10% y más de 30% y con escarpes superiores al 70% en cotas altimétricas entre 2800 y 4000 msnm.
- Vegetación Secundaria o en Transición: 20 hectáreas (0,24%), está en los municipios de Nariño donde también se localiza la Piedra Redonda, La Florida y Consacá con su río Cariaco que a su vez cuenta con unas pendientes de 25% a 40% y con altimetrías de 3000 a 3400 msnm.
- Zonas Arenosas Naturales 409 hectáreas (4,96%) de cobertura que se encuentra en los municipios de Consacá y La Florida con pendientes moderadamente onduladas a fuertemente escarpadas de 20% a mayores 70% con unas altimetrías de 2400 a 4100 msnm.
- Afloramientos Rocosos: 342 hectáreas (4,15%), distribuidos en el municipio de Consacá en alturas de 3300 a 4100 msnm. Lagunas, Lagos y Ciénagas naturales hectáreas (0,24%), esta se encuentra distribuidas en Pasto, Tangua y Yacuanquer en alturas entre 3500 y 3600 msnm.

Tabla 7. Cobertura vegetal y usos del suelo año 1989

LEYENDA GENERAL AÑO 1989			
Clase CLC	Cobertura	Has	%
3			
2.3.1	Pastos Limpios	357	4,33
2.3.3	Pastos Enmalezados o Enrastrajados	126	1,53
2.4.2	Mosaico de Pastos y Cultivos	60	0,73
3.1.1	Bosque Denso	4909	59,58
3.1.3	Bosque Fragmentado	97	1,18
3.2.1.1.1.1	Herbazal Denso Vegetación de Páramo	1901	23,07
3.2.3	Vegetación Secundaria o en transición	20	0,24
3.3.1	Zonas Arenosas Naturales	409	4,96
3.3.2	Afloramientos Rocosos	342	4,15
5.1.2	Lagunas, lagos y ciénagas naturales	20	0,24
TOTAL		8240	100,00

Fuente: Adaptado de Quitiaquez, J. (2016)

El análisis de los cambios multitemporales de cobertura vegetal y uso de suelo del SFFG entre los años 1989 y 2002 muestra que los pastos limpios pasaron de 357 hectáreas en el año 1989 a 756 hectáreas, en el año 2002 lo que representó en términos total del Santuario de flora y fauna Galeras un aumento de 399 hectáreas (9.17%); igualmente, aumentó el área en pastos enmalezados o enrastrajados, su situación cambió de 126 a 143 hectáreas que corresponden a 1,74% es decir 17 hectáreas. Lo que significa que la variable pastos tuvo un aumento de 416 hectáreas, reflejando cambios y permanencia de actividades económicas como la ganadería y su contribución a la pérdida de cobertura vegetal y cambio del paisaje.

También se evidenciaron cambios en este año en los mosaicos de pastos y cultivos de 82 hectáreas, (1,00%) que equivalen a 22 hectáreas destinadas a la agricultura en el Santuario; el bosque denso por su parte disminuyó considerablemente de 4909 a 4347 hectáreas en lapso de 13 años que corresponde 562 hectáreas (52,75%) que hace referencia al total del Santuario de flora y fauna Galeras causados por la deforestación.

En cambio, el bosque fragmentado asciende de 97 a 212 hectáreas (2,57%), para el herbazal denso vegetación de páramo es de 1901 a 1924 hectárea con un 23,35% con una diferencia de 23 hectáreas, para la vegetación secundaria de transición de 20 a 12 hectáreas (0.15%) con una diferencia de 8 hectáreas que han sufrido desaparición, las zonas arenosas naturales de 409 a 389 hectáreas (4,72%) con transformación de 3 hectáreas, y el afloramiento rocosos de 342 a 356 hectáreas y un con (4,32%) con una

diferencia de 31 hectáreas esto sucede a cambios naturales o transición natural de otras coberturas; para la cobertura de cuerpos de agua en este caso lagunas, lagos y ciénagas naturales de 20 a 19 hectáreas (0,23%) con una disminución de 1 hectárea.

Tabla xxx. Cobertura vegetal y usos del suelo año 2002

LEYENDA GENERAL AÑO 2002			
Clase CLC 3	Cobertura	Has	%
2.3.1	Pastos Limpios	756	9,17
2.3.3	Pastos Enmalezados o Enrastrados	143	1,74
2.4.2	Mosaico de Pastos y Cultivos	82	1,00
3.1.1	Bosque Denso	4347	52,75
3.1.3	Bosque Fragmentado	212	2,57
3.2.1.1.1.1	Herbazal Denso Vegetación de Páramo	1924	23,35
3.2.3	Vegetación Secundaria o en transición	12	0,15
3.3.1	Zonas Arenosas Naturales	389	4,72
3.3.2	Afloramientos Rocosos	356	4,32
5.1.2	Lagunas, lagos y ciénagas naturales	19	0,23
TOTAL		8240	100,00

Fuente: Adaptado de Quitiaquez, J. (2016)

Por otra parte, el estudio en mención muestra los cambios multitemporales de cobertura vegetal y uso de suelo del Santuario de Flora y Fauna Galeras analizados entre los años 2002 y 2007, donde se presentan patrones que evidencian que los estados de la cobertura vegetal de pastos limpios pasaron de 756 hectáreas para el año 2002 a 780 hectáreas, es decir pasa a ocupar 9,47% del área total de cobertura del santuario para el año 2007, con una variación de 24 hectáreas; en pastos enmalezados o enrastrados pasó de 143 a 181 hectáreas (2,20% del total) con un aumento de 38 hectáreas.

También se evidencian cambios sobre los mosaicos de pastos y cultivos que aumentan de 82 a 98 hectáreas, 1,19% del total que equivalen a 16 hectáreas destinadas a la agricultura en el Santuario; el bosque denso disminuye considerablemente de 4347 a 4192 hectáreas deforestadas, ocupando 50,87% en referencia del área total de SFFG, con una diferencia en un periodo de tiempo de 5 años de 155 hectáreas. En cambio, el bosque fragmentado desciende de 212 hectáreas a 173 hectáreas abarcando para este año un 2,10% del total, es decir disminuye en un 18,4% equivalentes a 36 hectáreas ya sea por efectos naturales o extracción exagerada y descontrolada de recurso flora; el herbazal denso con vegetación de páramo pasa de 1924 a 1975 hectáreas (23,97% del total), con una diferencia de estas dos fechas de 51 hectáreas (2,65%), para la vegetación secundaria de transición de 12 a 13 hectáreas (0,16%) con una diferencia de 1 hectárea; las zonas arenosas naturales pasaron de 389 a 455 hectáreas (5,52%) con transformación de 66 hectáreas. El afloramiento rocoso 356 hectáreas (4,32%) se mantiene natural; cuerpos de agua lagunas, lagos y ciénagas naturales pasa de 19 a 17 hectáreas con un 0,21% del área total, se evidencia una disminución de 2 hectáreas.

Tabla xxx. Cobertura vegetal y uso del suelo año 2007

LEYENDA GENERAL AÑO 2007			
Clase CLC		Has	%
3	Cobertura		
2.3.1	Pastos Limpios	780	9,47
2.3.3	Pastos Enmalezados o Enrastrajados	181	2,20
2.4.2	Mosaico de Pastos y Cultivos	98	1,19
3.1.1	Bosque Denso	4192	50,87
3.1.3	Bosque Fragmentado	173	2,10
3.2.1.1.1.1	Herbazal Denso Vegetación de Páramo	1975	23,97
3.2.3	Vegetación Secundaria o en transición	13	0,16
3.3.1	Zonas Arenosas Naturales	455	5,52
3.3.2	Afloramientos Rocosos	356	4,32
5.1.2	Lagunas, lagos y ciénagas naturales	17	0,21
TOTAL		8240	100,00

Fuente: Adaptado de Quitiaquez, J. (2016)

En consecuencia, para el periodo comprendido entre 2007 y 2014 el análisis multitemporal muestra cambios de cobertura vegetal y uso de suelo del SFFG sobre los pastos limpios que pasan de 780 hectáreas para el año de 2007 a 835 hectáreas para el año 2014 ocupando un 10,13% del total, con una diferencia de 55 hectáreas; en pastos enmalezados o enrastrajados de 181 a 198 hectáreas (2,40% del total) con un cambio de 17 hectáreas, se evidencian cambios en este periodo en los mosaicos de pastos y cultivos de 98 a 128 hectáreas, pasando a ocupar 1,55% del total del área del SFFG, aumentando el área en 30 hectáreas destinadas a la agricultura en el Santuario; el bosque denso disminuye considerablemente de 4192 a 4056 hectáreas, 49,22% del total, con una diferencia de hectáreas en el lapso de 7 años de 136 hectáreas ocasionados por la deforestación. En cambio, el bosque fragmentado incrementa a 11 hectáreas, pasando de 173 a 184 hectáreas, es decir el 2,23% del área protegida. El herbazal denso vegetación de páramo varía de 1975 a 1996 hectáreas (24,22% de total) con una diferencia de estas dos fechas de 21 hectáreas, para la vegetación secundaria de transición cambia de 13 a 5 hectáreas (0,06% del total) con una diferencia de 8 hectáreas; las zonas arenosas naturales de 455 a 451 hectáreas (5,47% del total) con transformación de 4 hectáreas, y el afloramiento rocosos 356 a 372 hectáreas pasando a ocupar 4,51% del total del área; en los cuerpos de agua lagunas, lagos y ciénagas naturales pasa de 17 a 16 hectáreas (0,19%).

Tabla 8. Cobertura vegetal y uso del suelo año 2014

LEYENDA GENERAL AÑO 2014			
Clase CLC 3	Cobertura	Has	%
2.3.1	Pastos Limpios	835	10,13
2.3.3	Pastos Enmalezados o Enrastrados	198	2,40
2.4.2	Mosaico de Pastos y Cultivos	128	1,55
3.1.1	Bosque Denso	4056	49,22
3.1.3	Bosque Fragmentado	184	2,23
3.2.1.1.1.1	Herbazal Denso Vegetación de Páramo	1996	24,22
3.2.3	Vegetación Secundaria o en transición	5	0,06
3.3.1	Zonas Arenosas Naturales	451	5,47
3.3.2	Afloramientos Rocosos	372	4,51
5.1.2	Lagunas, lagos y ciénagas naturales	16	0,19
TOTAL		8240	100,00

Fuente: Adaptado de Quitiaquez, J. (2016)

Finalmente, para sustentar lo expuesto en el presente capítulo, las entrevistas realizadas a personal de la academia, de las instituciones encargadas del ordenamiento territorial y consultores conocedores de la región y de la normatividad relacionada con la planificación territorial, dan como respuesta lo siguiente:

Desde la academia se menciona que la ...” *ocupación demográfica se da desde la época precolombina, los indígenas Quillasingas estaban localizados en estas zonas, los procesos más recientes siglo XXI. La existencia de núcleos urbanos como pasto y los 6 aledaños. A partir de ellos, la ocupación se da gracias a esa orbita en las cabeceras municipales y luego en las corregimentales. La vereda Gualmatán es la cabecera corregimental más cercana al ap. Genera presiones sobre la tierra, pero en los últimos 20 años esa presión asociada al crecimiento demográfico ha ido disminuyendo por disminución de la gente en el campo, los jóvenes salen a la ciudad y el campo está envejeciendo. La presión ha ido disminuyendo.*

Las instituciones estatales mencionan que, ...” *los procesos de ocupación demográfica se definen por la vía circunvalar del Galeras y la producción agrícola que ha permitido el avance de la frontera agrícola. Los suelos son muy fértiles, abastecimiento de agua. La vía ha sido un dinamizador muy importante en la zona, la cercanía con la capital del departamento. A esta zona llegaron comunidades desplazadas por el conflicto armado que se ha dado desde el piedemonte pacífico y se asentado principalmente en La Florida y Sandoná. La ocupación se ha dado gracias a la vivienda campestre que desde los habitantes de Pasto se han ido asentando en los municipios de La Florida y Nariño por medio de las casas de veraneo. La declaratoria del Santuario de Flora y Fauna Galeras fue en condicionador positivo para la conservación y el uso del suelo en la región, puesto que la comunidad conoció la riqueza ambiental que tenían ahí, sin embargo, esta área protegida no incidió en que las personas salieran de ahí porque de pronto con los predios que quedaban en la parte alta tal vez haya habido algún tipo de conflicto por el tema de la expansión de la frontera agrícola que ya no lo podían hacer más.*

El conflicto armado también ha incidido en el desplazamiento de la comunidad en la zona alta de la región, las comunidades fueron desplazadas hacia Pasto. ”

Algunos expertos de ordenamiento territorial y conocedores de la región mencionan que... "el proceso de ocupación demográfica, es un tema cultural e histórico ya la demografía en sus municipios pues ha venido con el tiempo desarrollándose, partiendo desde su ubicación y desde la creación de los municipios ha venido creciendo y hoy en día ya las estadísticas hacia la década de los 50 de los 60 nuestros municipios que en Colombia y sobre todo en el departamento de Nariño eran netamente rurales y hoy en día encontramos ya municipios altamente urbanos en términos de población, estas comunidades han salido de lo rural a lo urbano, y obviamente ese tema del poblamiento es lo que le da las categorías a los municipios, asimismo define sus ingresos lo cual muchos de esos municipios de incidencia están en esta categoría 5 y 6, siendo de ingresos mínimos, pero la densidad poblacional ha venido creciendo sobre todo hacia el área del volcán Galeras donde el ocupación ya viene desde muchos años atrás. Es muy difícil ahora llegar y decirle a la comunidad que debe salir de esta zona porque es protegida y es de amenaza volcánica es muy difícil, por el arraigo que tiene el tema cultural, por su proceso histórico, la ocupación demográfica se da por la presencia de las cabeceras municipales muy cercanas al volcán Galeras, que han generado una expansión hacia las partes altas del municipio.

..." el proceso de ocupación demográfica parte de la colonización que tuvo que ver en el municipio de Consacá y Bomboná, otra por ser tierras fértiles con vocación agrícola de gran importancia ya que se convierten en un en un nodo de desarrollo sobre los municipios que la conforman. Pasto de pronto no tiene gran incidencia ya que por ser capital tiene una planificación del territorio más acorde a su envergadura, pero la en el en el otro caso sí, se debe también es a una mala planificación del territorio ya una ocupación de pronto por arraigos culturales...

En consecuencia, las dinámicas territoriales vistas desde las personas entrevistadas mencionan que: ..." frontera agropecuaria, límites. Ecoturismo: antes de limitar el acceso a los turistas al área protegida. PNN no estuvo muy bien preparada para el turismo. Ahora el turismo rural comunitario se da en la laguna de Telpis. Conocimiento de las actividades misiones de las áreas protegidas, control al acceso en esas zonas. Durante la pandemia se disparó la ilegalidad en cuanto al turismo, hay muchas entradas ilegales, no se puede hacer control del ingreso y además de los depósitos de residuos sólidos abandonados por los visitantes. No hay manera de hacer control policivo en las áreas protegidas. Es necesario conocer para proteger, controlar el ingreso. Relaciones sociales con las comunidades del sector aledaño. Es un área pequeña que permite hacer control.

Fomentar los mosaicos de conservación del Galeras, permiten el establecimiento de RNSC. Fortalece el relacionamiento, la conservación y las estrategias de manejo del área protegida.

..." usos del suelo, ordenamiento territorial limitado por la ZAVA, la declaratoria del Santuario, bajos ingresos económicos, tenencia de la tierra. No hay un ordenamiento territorial definido, los EOT's ya cumplieron su vida útil. Hay una producción minifundista. Actualmente se está apostando al tema del turismo de naturaleza, los únicos generadores de empleo son las administraciones municipales. No hay empresas. Hay una producción a baja escala. Hay transformación de lácteos, pero son a baja escala.

... " Las dinámicas territoriales de estos municipios dedicados a las actividades agrícolas y pecuarias en todos los elementos productivos porque tienen áreas en distintas pisos térmicos, entonces vamos a encontrar en la parte alta cultivos de papa, de aromáticas,

ganadería de leche, pastos y a medida que va bajando hacia la vertiente estamos hacia el río Guáitara y al otro sector del río Juanambú se puede encontrar sobre todo en Consacá cultivos de café y de caña, entre otros, así como algunos frutales. En este sentido la dinámica se mueve en esa productividad y la incidencia es bastante sobre todo de los cultivos y la ganadería. En la zona de la parte alta del volcán Galeras se logra encontrar esa incidencia y la ganadería la ganadería que se encuentra en menor escala, pero como sea, es un elemento que incide.

En la parte social y cultural cada municipio tiene su propio arraigo, tiene su propia forma, su cultura, su gastronomía y su historia que le dan una identidad al municipio. En el municipio de Consacá se encuentra el sector histórico de Bomboná, donde se realizó la batalla entre los dos ejércitos, el Ejército de la corona y el Ejército independentista que buscaba tener su propia independencia.

En la parte ambiental estos municipios tienen una gran importancia al tener esa incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras que le permite tener acceso a los servicios ecosistémicos, de regulación de agua, también captación de agua en calidad y cantidad, en regulación el aire, paisaje con turismo, entre otros servicios ecosistémicos que permiten tener una dinámica y a través de elementos ambientales. Uno de los principales temas dentro de este concepto del ecoturismo son las reservas naturales de la sociedad civil que prestan sus servicios a la comunidad que viene de la ciudad y vienen de otras regiones, finalmente, esta dinámica territorial con esos elementos sociales, económicos, políticos y ambientales permiten que hoy en día se dé la ocupación del Volcán Galeras. Estos elementos que permiten una economía dan también un manejo y un conocimiento ambiental, permiten un acercamiento a la cultura, a la gastronomía, a su historia.

En el aspecto político va de la mano con las instituciones, las alcaldías plantean unas políticas de gobierno integral, que si bien es compleja para el desarrollo han permitido el establecimiento en el ordenamiento del territorio de los municipios de incidencia Santuario de Flora y Fauna Galeras de explicar suficientemente desde el enfoque ambiental ante la región..."

..." Comunidades campesinas que generan actividades para desarrollar su economía, Lo cultural asociado a la conservación: como el duende, cuidado de los bosques. Dentro del municipio de Consacá hay cerca de las 3000 hectáreas de conservación del santuario de Flora y Fauna Galeras. Desarrollo de actividades desde la alcaldía para la no deforestación. Se desarrollan cultivos muy cercanos al área protegida, agricultura no desarrollada o tecnificada. Agricultura tradicional y sin tecnología, no ha sido posible la asistencia técnica. Se formulan planes de manejo con PNN en las reservas naturales de la sociedad civil como estrategia de conservación de las zonas rurales".

..." Hay que tener en cuenta el antes de ser declarada como área de importancia eco sistémica ya que por la idiosincrasia de la comunidad se ocupaba el territorio al albedrío, la ocupación de ese mismo territorio y la del aprovechamiento de las mismas materias primas que se encuentran, vendría a ser el punto de partida de que una vez declarado como santuario de flora y fauna y de importancia ecosistémica entraríamos a mirar que se convierte en una zona de protección, donde prevalece el bienestar natural y de protección, y ha regido a lo que tiene que ver con la normatividad vigilado obviamente por la autoridad ambiental en este caso CORPONARIÑO y por las administraciones municipales que son competentes. El santuario de flora y fauna es de las más importantes en la región pues es un área protegida y que se convierte como un eje fundamental para la conservación de los

recursos naturales, apoyado a su vez con lo que tiene que ver con el volcán galeras por ser una incidencia que también la amenaza volcánica alta”.

Por parte se menciona la importancia de la Visión de Futuro de los Planes de Ordenamiento Territorial, y para ello las entrevistadas arrojan lo siguiente:

...“el OT en Colombia ha sido un fracaso, existen algunos ejemplos efectivos, en la normatividad existe, pero no se implementan. No hay instrumentos, todos los EOT están vencidos. Pasto es el único que tiene POT vigente. La presencia del SFFG ha desincentivado actividades como caza o extracción de especies vegetales de alta montaña, además ha fomentado la conservación en la región. En las visiones de futuro en los modelos de los suelos rurales no se plasman las actividades a desarrollar en pro de la conservación, únicamente se usa el límite cartográfico del área protegida para destinarlos de zona de conservación en los planes de OT. Los POMCA de los ríos Guáitara y Juanambú, CORPONARIÑO ha cumplido con la formulación de estos instrumentos, pero no los ha implementado. Hay una zonificación ambiental, pero no se ha logrado la implementación, falta articulación institucional para gestión política y financiera de los instrumentos.

...“ el enfoque de la visión del desarrollo es Complejo. El ordenamiento territorial no se está dando. Los documentos existen, pero en el territorio la implementación se da. Los municipios de incidencia del Santuario de Flora y Fauna galeras tienen un enfoque que propende a que tengan sus áreas protegidas, en este caso el Santuario es un elemento importante que define la estructura ecológica de estos municipios, y esta estructura se define como todo ese compendio de áreas protegidas entre privadas públicas y otras áreas de importancia ambiental que forman una estructura propia para la protección y la conservación de los recursos naturales. Es clave este elemento ya que permite a estos municipios tener esta esa incidencia en el santuario como un elemento clave y primordial para que los municipios tengan claro sus áreas protegidas, pero que también tengan definidas sus áreas de producción agrícola y pecuaria, forestal y minera. Los planes de ordenamiento territorial en su mayoría están vencidos, entonces deben tener sus áreas protegidas, su estructura ecológica que es las áreas se integren, pero también el municipio debe tener diseñado en sus instrumentos de planificación las áreas propias para agricultura, ganadería, forestal, de protección forestal, de producción y minera.

...“ La visión es una prospectiva pero a la final termina siendo un conjunto de herramientas que integra tanto lo sistemático y lo integral, en el sentido de buscar en sí mismo un desarrollo que sea sostenible dentro del territorio, que sea conseguido por medio del ordenamiento, que las administraciones municipales lo apliquen o no lo apliquen eso ya tiene mucha incidencia, pero sí es parte muy importante de resaltar, desde que se convierten en un santuario de flora y fauna es la imposición que se da para que se respete la normatividad y se aprenda a convivir con él, con el territorio de manera armónica, tanto natural como social y ambientalmente”.

Así las cosas, referente a la visión de futuro se logró identificar que *...“la precepción de los planes de desarrollo no está obedeciendo a los POT y POMCA, solo se destinan recursos para compra de predios en zonas de recarga de acuíferos. No hay sistematización de esa información, predios adquiridos son ocupados nuevamente, porque no ya control sobre ellos. La construcción de la visión de futuro no conlleva un proceso de OT en esta región, cada administración municipal implementa acorde a sus propios intereses políticos y de visión. El nivel participativo es muy variable y poco participativo con referente el sector ambiental principalmente. Se ha considera este componente de carácter ecologista, solo*

conservar la vegetación que ya está, y no más. 5. desde la unidad nacional se tiene en cuenta las administraciones municipales, la comunidad, se cuentan con veedurías municipales para hacer seguimiento a los proyectos que se implementan desde la UNGRD. También participan en los escenarios de construcción de los instrumentos de planificación de las alcaldías de región.

..." Los Municipios y de incidencia santuario de flora y fauna galeras han sido desarrollados bajo la orientación de cada localidad frente a los efectos de la dinámica territorial, pues los municipios que conforman esta área protegida dentro del espacio de desarrollo de ordenamiento y planeación territorial siempre tienen en cuenta el Santuario de Flora y Fauna Galeras como un elemento vital y fundamental para ordenar su territorio partiendo de que es una determinante ambiental bajo una resolución estricta de cara a la conservación y en este caso siempre que se hace ese desarrollo y esa visión de esos municipios se debe iniciar por ese aspecto fundamental, la parte ambiental que por norma la ley 388 de 1997 y las otras normas reglamentarias, se debe hacer el proceso de concertación de los asuntos ambientales, entonces por ahí empezamos con el desarrollo de esa región.

La visión obviamente apunta a cómo van a ser nuestros municipios, su mayoría son rurales con enfoque actividades agrícolas y pecuarias pero también hacia el proceso de protección y conservación de los recursos naturales, es decir que es el Santuario de Flora y Fauna Galeras es uno de los elementos principales que no debe ser ni modificado ni cambiado, sino que debe ser aumentado; las áreas protegidas en su visión de desarrollo deben ser protegidas hacia un corto, mediano y largo plazo, se deben tener en cuenta todos los elementos bióticos que permitan avanzar y proteger este importante ecosistema y obviamente los municipios hoy lo incluyen en sus planes de desarrollo, incluyen desde todos los esquemas de ordenamiento territorial, y si les falta la visión de desarrollo que incluyan la parte ambiental, este proceso será fallido.

..." En los municipios, dentro de la planificación del territorio creo que se hicieron o desde que se iniciaron se han dado de una manera desorganizada, ya que las administraciones municipales no son no son muy acordes a lo que tiene que ver con el medio ambiente, adoptan pero no aplican y en este sentido, como se impone porque es una ley que termina estableciéndose por el santuario de flora y fauna se declara como territorio conservado, pues se aprende a convivir con él, más sin embargo la potestad o el control como autoridad ambiental la lleva parques nacionales, donde se tomen decisiones de lo que tenga que ver con la autoridad ambiental, pero en este caso él desde sus inicios creo que sí fue una manera muy desorganizada como se dio, ya que se limita a la comunidad de aprovechar sus recursos naturales propios que se presentan dentro de toda esa área, entonces la comunidad no explota el territorio y obtiene beneficio del mismo pues tiene restricciones, multas, entre otros".

..." La visión del desarrollo no existe, se van a adaptado de acuerdo con las necesidades temporales, se habla mucho de la sostenibilidad, pero se da más la productividad y competitividad. Producción agrícola y pecuaria, no hay sostenibilidad. Las políticas regionales solo aportan con insumos temporales, como pie de cría, cercar, posteaduras, pero no hay cadenas de valor ni de mercados. Hay que generar valor agregado de los productos del sector agrícola y ganadero de las comunidades campesinas. La asociatividad es lo único que ha funcionado en la región, hay algunos ejemplos de comunidades campesinas sean agrupado para garantizar la rentabilidad, pero esto se da en una mínima escala.

...” la visión se ha dado en función de la productividad, la sustentabilidad se considera un concepto actual y no ha sido incluido en los anteriores planes de ordenamiento territorial de los municipios de incidencia del Santuario de Flora y fauna Galeras.

... “como sabemos, muchos de los instrumentos de planificación de esta área se encuentran vencidos, algunos han querido avanzar de una manera drástica en la actualización de sus instrumentos de planificación, pero no han tenido mayor avance o éxito, por ausencia de algunos elementos que impide la norma entre ellos, los estudios de gestión del riesgo, la ecológica principal, entre otros elementos. No obstante, ellos desde sus inicios fueron creados con el objetivo de que sean municipios productivos y que según el plan se propendía por la inclusión de herramientas productivas, ordenamiento social de la propiedad, entre otros, sin embargo, no son municipios competitivos.

En todo el departamento se tiene ese enfoque productivo y obviamente buscan ser competitivos en el ámbito económico bajo la producción agrícola, pecuaria, forestal y minera, pero en la clave sobre la sustentabilidad es importante porque también buscan y hoy se habla sobre que todos nuestros municipios deben tener un desarrollo sostenible, lo que gozan nuestras comunidades actuales solo que gozamos nosotros, hoy en día podemos gozarlo también a futuro, hacia eso se enfoca el desarrollo sostenible y por eso se solicita que siempre que estos municipios quieren hacer un desarrollo se incluye la parte ambiental como un elemento de sostenibilidad, pero no solamente la sostenibilidad hablada en los recursos forestales y/o bióticos sino que también se trabaja en actividades agro sostenibles, actividades que no perjudiquen los recursos naturales, siempre se busca que estos criterios sean incluidos para que dichos municipios no se conviertan solamente en extractores o destructores de los recursos naturales, sino que también hayan unos procesos de mitigación y unas compensaciones en cuanto a recursos naturales para que el municipio no se vea desprovisto de recursos naturales.”

En consecuencia, se preguntó ¿Qué tanto puede repercutir el enfoque de la visión del desarrollo planteada en los Planes de Ordenamiento Territorial frente en los modelos de ocupación del suelo rural en los municipios? Para lo cual se logró obtener lo siguiente:

...” Repercute la visión del POT, son imágenes irreales del territorio, no hay articulación en la visión planteada en los instrumentos con la realidad del territorio. En los ejercicios de OT de los municipios en la imagen de futuro mantiene el statu quo, no hay visualización de futuro. No se mira la tendencia histórica, es necesario los análisis multitemporales, análisis de conflictos del suelo, mapas de coberturas y tendenciales., pero son insumos que no se usan en estos ejercicios. No hay articulación entre el PD y los POT´s.

...” La visión del desarrollo es fundamental para el funcionamiento del ordenamiento territorial, en la actualidad no hay una visión del desarrollo a nivel regional y la gestión del riesgo debe ser un elemento transversal que una vez se culminen los estudios básicos de riesgo van a determinar los usos del suelo rural en los municipios de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras.

....” Lastimosamente los planes de ordenamiento territorial son modelos que sirven para planificar el territorio, sin embargo simplemente se quedan en documentos donde no se aplican dentro de sus propios contextos, como experiencia te puedo decir que en la actualidad hay esquemas que en su gran mayoría no están actualizados hace más de 10 y 12 años y que han perdido vigencia, y las administraciones municipales no por más de que

cambien de administración no llevan una línea base en la planificación de ese mismo territorio y se concentran demasiado en lo que tiene que ver más que en lo rural, se concentra mucho en los centros poblados urbanos y dejan al libre albedrío la planificación del ordenamiento rural que como instrumento puede servir los POMCA's que en este momento tienen vigencia a partir del 2019 como es el caso de Guáitara y Juanambú que están aprobados por la corporación autónoma del departamento, pero en ese orden de ideas siendo como instrumentos de planificación son instrumentos que no se han utilizado de la mejor manera y lastimosamente no se articulan a nivel institucional ni a nivel regional o subregional, en este caso los planes de desarrollo nacionales o el plan de desarrollo departamental”.

Finalmente, ...” El SFFG ha incidido en los modelos de la ocupación del suelo rural, no de manera planificada, pero la presencia de este Santuario ha jalado acciones de conservación y ordenamiento ambiental de la zona. Se ha iniciado procesos sostenibles de producción agropecuaria. Pero aún falta la articulación interinstitucional para fortalecer estos procesos.

...” gracias a la declaratoria hay ecosistemas conservados, hay agua. No hay fácil acceso a la zona, lo que permite que la agricultura no se desarrolle en gran escala.

...” En efecto, El SFFG ha incidido en el modelo de ocupación del territorio – MOT, ya que como es un área protegida de orden nacional se convierte en una determinante ambiental, que es un estudio elaborado para un área protegida con el objeto de conservar y proteger los recursos naturales, en este caso es una determinante ambiental prioritaria porque es de orden nacional dada según el decreto 1076 y obviamente este un elemento clave para el modelo de ocupación del territorio. Si hacemos ordenamiento territorial y no miramos las áreas protegidas dentro del departamento de Nariño estamos orientando mal el modelo de ocupación del territorio, cosa que al momento de hacer la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales con las corporaciones, este va a ser un documento obsoleto o devuelto porque no tiene incluida esas áreas protegidas y por ende pues la declaratoria es fundamental porque todos los municipios saben que si hay un área protegida debe ser tenida en cuenta, no debe ser pasada por alto y claro que también tiene incidencia pues en los aspectos ambientales, sociales, que las comunidades deben conocer la importancia que tiene la conservación de la protección de los recursos naturales, incentivar a la comunidad a empoderarse de esos procesos a través de la educación ambiental, a través del acompañamiento, a través de diferentes elementos académicos, pedagógicas y científicos donde la comunidad se pueda involucrar para la protección que a veces las instituciones no alcanzan a tener mayor incidencia por ausencia a veces de personal, sobre todo entonces es importante involucrar a la gente y esto crea esa incidencia de esa área protegida sobre los modelos de ocupación de los territorios.

...” Ha incidido de manera positiva ya que es una barrera invisible que se presenta dentro del territorio, ya como está impuesta se acata, pero no sé no se preserva, o sea de una u otra manera se la tiene, pero se respeta, pero sí le puede sacar provecho pues la idiosincrasia del campesino, del mismo nativo y de las mismas personas lo harán”.

Capítulo III - Política pública nacional y su implementación en los municipios de incidencia del Santuario de Flora y fauna Galeras

Antecedentes de Ordenamiento Territorial en la región

Para abordar la historia del ordenamiento territorial en el departamento de Nariño y en especial de la zona de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras, se explica de manera general los referentes históricos que han sido la base para la reglamentación a nivel nacional en ordenamiento territorial, es así que a partir del siglo XX con la Ley 9 de 1989 conocida como la Ley de la Reforma Urbana, se establecieron políticas de suelo en un contexto descentralizado y aumentó las competencias de los municipios, esta norma se estableció para regular los temas urbanísticos, antes abordados por la Ley Civil (Ley 57 de 1887). Una vez se creó la Constituyente de 1991, en donde se pasó de un Estado de República Unitaria a un Estado Social de Derecho, se necesitó la modificación de la Ley 9 de 1989, razón por la cual se crea la Ley 388 de 1997, para regular aspectos de planeación, uso del suelo y la función social de la propiedad con rango constitucional.

Es por medio de esta Ley que se crean los instrumentos para regular el suelo y orientar las acciones públicas y privadas en materia de desarrollo urbano, basados en el cumplimiento de los compromisos establecidos por la conferencia de Hábitat (internacional), abarcando los temas del contexto urbano que incluyen las condiciones de bienestar, la minimización de la tasa de desigualdad, cambio climático, la informalidad, la inseguridad y las formas insostenibles de expansión urbana (DNP, 2013; ONU, 2016)⁷⁵.

A partir de la necesidad de ampliar la reglamentación en materia de ordenamiento territorial se establece la Ley 1454 de 2011 (LOOT) para desarrollar una forma territorial moderna desde la perspectiva de organización territorial, concreta, clara y eficaz en el ordenamiento territorial. Como derivación de esta Ley, surge el Acuerdo 10 de 2016 de la COT Nacional, dentro del cual se enmarcan la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Como antecedente histórico, no hay que dejar a un lado la reglamentación normativa a nivel nacional, se sigue con la escala regional y la local en la cual se contextualizan los antecedentes de ordenamiento territorial más representativos que ha tenido el departamento de Nariño y en especial la zona de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras.

En consecuencia, para los años 80 la Gobernación de Nariño, la agencia Cooperación Técnica Alemana GTZ y la Corporación Autónoma Regional (CORPONARIÑO) firmaron un convenio de cooperación para llevar a cabo la formulación de un instrumento técnico que en su momento fue denominado como Plan de Desarrollo de Nariño (PLADENAR), el cual “planteaba como uno de sus objetivos fundamentales, la formulación y ejecución de estrategias y políticas regionales de modernización de la infraestructura social y económica para el desarrollo regional” (Zarama, 2016)⁷⁶.

En este sentido, se destacan los aportes realizados al sector turístico, donde sobresalen diversas potencialidades del área de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras, basándose en las características topográficas, climáticas, paisajísticas, recursos naturales, reliquias coloniales y arqueológicas, centros artesanales, atractivos gastronómicos, fiestas

⁷⁵ DNP. (2013b). Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales. Bogotá D.C.: DNP.

⁷⁶ Zarama, S. (2016). Turismo Comunitario y Sostenible: Una Reflexión desde el Buen Vivir en el Municipio de La Unión Departamento de Nariño. San Juan de Pasto.

típicas, carnavales de negros y blancos, riqueza cultural y folclórica entre otras, presentando un gran potencial turístico con las diferentes clases de turismo que se pueden implementar (Zarama, 2016).

Dentro de la dimensión social, la Visión 2030 establece estrategias y políticas que contribuyen a la comunidad de la región volcánica Galeras a mejorar de manera integral sus condiciones con la implementación de gestión de recursos económicos, el incremento de obras de infraestructura o la introducción de modelos de desarrollo, para la satisfacción de las necesidades reales de la población. Una de las metas propuestas fue el desarrollo de condiciones favorables para construir un óptimo nivel de calidad de vida, aclarando que esto era un esfuerzo que debía realizarse de una manera articulada entre instituciones descentralizadas del Estado, la comunidad y el poder económico. En este mismo documento, la dimensión económica estableció la posibilidad de aumentar la tasa de crecimiento económico y el nivel de inversión a largo plazo con la capacidad de explotación y producción, asumiendo las nuevas tecnologías de producción. Con esta alternativa se busca la generación de ahorro interno y la inversión local privada y la extranjera con las políticas de gobernanza para concentrar esfuerzos y así lograr un mejoramiento económico; además, se estableció que para el logro del crecimiento del PIB a nivel Nacional, Nariño debía reactivar los sectores productivos con políticas locales y sectoriales que apuntaran a mejorar el grado de competitividad y productividad, aprovechando la variedad de productos agropecuarios y su alta aceptabilidad en el mercado; ya no de la manera tradicional, sino imprimiéndole un alto grado de industrialización que generara un mayor valor agregado a la región, con innovación, tecnología y alta asociatividad de los pequeños y medianos productores, lo que influye de manera directa en los modelos de ordenación del suelo rural de la región.

Con respecto a la infraestructura vial de la región, este instrumento de planificación territorial en mención estableció los siguientes lineamientos para el mejoramiento vial:

- Para el desarrollo de nueva infraestructura vial regional, interregional o variante nacional no se interceptará el paso por áreas urbanas.
- Para el logro del propósito se diseñarían accesos desde el sistema vial regional o interregional de tal forma que no se causen traumatismos en las actividades urbanas establecidas.
- No se podrán construir carreteras en áreas que se determinen como de influencia sobre cabeceras y nacimientos de ríos, quebradas, sean estos permanentes o no.
- Se debe establecer un Inventario Vial en el cual se pueda identificar el kilometraje total de las vías existentes, las zonas más críticas, el costo de mantenimiento y un sistema inmediato de información sobre el estado de la malla vial.
- Se debe implementar un Plan Vial Regional en el cual se pueda identificar las acciones a seguir en un plazo determinado.
- Se debe determinar una programación de mantenimiento rutinario donde se identifique las actividades, el tiempo y costo.

En lo que respecta a educación, salud, vivienda y deporte, la Visión 2030 diagnostica una serie de problemáticas en todos los municipios del área de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras, encontrando que varios de ellos no cuentan con la adecuada estructura física de servicios públicos que se adecuara a la normatividad y que permitiera prestar los servicios con los requerimientos mínimos.

En la dimensión ambiental se estudia desde la concepción de una relación hombre-medio, y su contexto se desarrolla desde la región, la cual se concibe como una identidad social y cultural que desarrolla lazos de pertenencia y solidaridad, siendo distinta de las demás comunidades con las que se convive en el Estado. En ese momento (año 2003) el departamento de Nariño se encontraba configurado dentro de una organización social y geográfica, cuyo manejo administrativo y de gestión ambiental se encontraba zonificado en tres regiones naturales: Llanura Pacífica, Región Andina, Llanura Amazónica; y cinco subregiones diferentes a las actuales: Central, Costa Pacífica, Sur, Norte, Suroccidente. En este caso, la zona de estudio está localizada en la Región Central: Pasto, Tangua, Yacuanquer, Funes, El Tambo, La Florida, Consacá, Ancuya, Chachagüí, Buesaco, Nariño, El Peñol, Sandoná.

Por otra parte, se abordan los actores que tienen incidencia en la protección y preservación del medio ambiente, al mismo tiempo que se menciona la existencia de problemáticas generadas por la tala de bosques y asentamientos urbanos, lo cual incrementa el deterioro del ecosistema debido a acciones como el inadecuado manejo de los lixiviados que contribuyen a la contaminación de las fuentes hídricas, sumado al inadecuado tratamiento de disposición final de los residuos sólidos.

En este análisis se evidencia la pérdida de biodiversidad en la zona de influencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras por la deforestación, conflictos relacionados con el uso del suelo a causa del mal manejo de las tierras en aras del aprovechamiento de las actividades económicas, el deterioro de humedales, la reducción de caudales, la contaminación atmosférica por fuentes móviles, fijas y naturales y la contaminación de aguas superficiales y subterráneas.

En consecuencia, se plantea dentro de la visión del desarrollo a 2030 que se haya asumido una estrategia medio ambiental a largo plazo para alcanzar un desarrollo sostenible, que sea una región autónoma, artífice de sus propias decisiones, con poder decisorio sobre el uso, manejo y destino de sus recursos naturales, que haya definido y esté ejecutando un modelo de desarrollo regional propio, basado en su identidad regional y en el de las identidades de los grupos étnicos, entre otros.

Determinantes Ambientales para el Ordenamiento Territorial y su implementación dentro del área de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras

Los determinantes ambientales tienen una fuerte representación en la política de ordenamiento y planificación ambiental, su fundamento constitucional se encuentra en los Artículos 58, 67, 79, 80, 81, 95 (numeral 8), 268 (numeral 7), 277 (numeral 4), 289, 313 (numeral 9), 317, 330 (numeral 5), 334, 360, 361 y 366 de la Constitución Política de 1991, priorizando el derecho de la sociedad a gozar de un ambiente sano.

En consecuencia, la Carta Política le da al Estado y a las personas el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines, así como la participación ciudadana en las decisiones que afecten el patrimonio ambiental (Massiris, 2000).

Así mismo, la Constitución Política (1991) es clara al determinar el carácter sostenible de las actividades económicas, estableciendo que el Estado debe planificar “el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible,

conservación, restauración o sustitución”, y “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (...) y exigir la reparación de los daños causados” (Art. 80).

Por otro lado, el Artículo 298 de la Constitución Política dispone que los Departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales, la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio y cuentan con la capacidad de ejercer funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios, y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y la Ley.

Así las cosas, los Departamentos son actores clave en la planificación y gestión de su territorio, contando con competencias específicas en materia de ordenamiento territorial, las cuales son instrumentalizadas en la LOOT a través de los POD.

Es importante tener en cuenta las determinantes de superior jerarquía que hacen parte de la zona de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras, las cuales se mencionan en este apartado. Si bien el concepto de determinantes se desarrolló principalmente para los POT Municipales, es importante señalar que el Acuerdo COT 010 de 2016 recomienda su identificación e incorporación en la formulación de los POD.

Ley 388 de 1997. En lo que respecta a las determinantes de superior jerarquía establecidas en la Ley 388 de 1997 denominada “Ley de Desarrollo Territorial”, se establecen como determinantes:

- Áreas protegidas.
- Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio
- Las relacionadas con conservación y protección del medio ambiente.
- Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales.
- Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los Departamentos.
- El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía.

Como soporte de lo anterior, se cita inextenso lo relacionado con el tema:
Determinantes de los Planes de Ordenamiento Territorial:

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:
 - a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio (...)
 - b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo

de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica.

c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales.

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los Departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.

3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia. (Ley 388, 1997, Art. 10).

La revisión de estado de los planes de ordenamiento territorial para los municipios del área de incidencia logró demostrar que, de los 7 municipios, tan solo 2 de ellos que son Pasto y Yacuanquer cuentan con un instrumento de planificación vigente, los demás ya cumplieron su vida útil entre el 2015 y 2016.

Ley 1523 de 2012. Esta Ley se constituye en un hito para el ordenamiento territorial, pues establece la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. En cuanto a lo relacionado a las determinantes de ordenamiento territorial señala que los organismos de planificación nacionales, regionales, departamentales, distritales y municipales, seguirán las orientaciones y directrices señalados en el plan nacional de gestión del riesgo y contemplarán las disposiciones y recomendaciones específicas sobre la materia, en especial, en lo relativo a la incorporación efectiva del riesgo de desastre como un determinante ambiental que debe ser considerado en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, de tal forma que se aseguren las asignaciones y apropiaciones de fondos que sean indispensables para la ejecución de los programas y proyectos prioritarios de gestión del riesgo de desastres en cada unidad territorial. (Art. 41).

El estado de la implementación de la Ley 1523 de 2012 en los municipios de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras únicamente ha llegado a la fase de la creación de los Consejos Municipales de gestión del Riesgo de Desastres, sin embargo, los estudios básicos y detallados no los ha desarrollado ningún municipio, con excepción de Pasto que cuenta con estudios básicos por inundaciones, avenidas fluviotorrenciales provenientes del volcán Galeras.

En este orden de ideas, para la zona de estudio se cuenta con una delimitación de la Zona de Amenaza Volcánica Alta – ZAVA, establecida por el Servicio Geológico Colombiano y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, y que en cumplimiento de la Sentencia de la Corte Constitucional T-269 de 2015 y de acuerdo al plazo otorgado, la

actualización del mapa de amenaza del volcán Galeras se fundamenta en la evaluación de la amenaza volcánica que evidenció la revisión de la información geológica disponible, histórica y de la actividad volcánica desde 1988 al presente (siendo la información de la actividad eruptiva posterior a 1997 la que aporta los datos adicionales en esta evaluación). En consecuencia, este proceso derivó en el establecimiento de los parámetros usados en la simulación de los fenómenos volcánicos considerados para la actualización del mapa de amenaza, teniendo en cuenta la metodología que ha venido implementando el Servicio Geológico Colombiano (SGC) desde 2012⁷⁷.

Áreas protegidas. Este Decreto compila la normatividad relacionada con el Sector Ambiente. Con relación a las determinantes ambientales para el ordenamiento territorial, se vuelve a mencionar a las áreas protegidas como determinante ambiental de superior jerarquía así: La reserva, alinderación, declaración, administración y sustracción de las áreas protegidas bajo las categorías de manejo integrantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, son determinantes ambientales y por lo tanto normas de superior jerarquía que no pueden ser desconocidas, contrariadas o modificadas en la elaboración, revisión y ajuste y/o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial (...). (Artículo 2.2.2.1.2.10).

En este sentido, en el área de estudio existe un área protegida denominada como santuario de Flora y Fauna Galeras, el cual se alindó, reservó y declaró mediante Acuerdo 013 de 1985 de la junta directiva del entonces Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente –INDERENA, (ahora Ministerio del Medio Ambiente) aprobó la Resolución 052 del 22 de marzo de 1985 del Ministerio de Agricultura, con una superficie de 7.615 hectáreas y una distribución altitudinal que va desde los 1950 m.s.n.m. en el municipio de Consacá y los 4.276 m.s.n.m. en la cima del Volcán Galeras. En el año 2004 se recalculó la superficie del SFF Galeras, encontrando que el valor del polígono del área protegida alcanza las 8.215,4 ha⁷⁸.

En el área de estudio se encuentran cuatro Reservas Naturales de la Sociedad Civil inscritas en el Registro Único de Área Protegidas – RUNAP; una en el municipio de Consacá denominada Los Ratos con una extensión de 4 hectáreas, una en Yacuanquer denominada El Recuerdo con 3,8 hectáreas, en Tangua una reserva denominada San Martín con una extensión de 0,5 hectáreas y una en Pasto denominada La Cueva con una extensión de 1 hectárea⁷⁹.

Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas (POMCA). En esta misma línea, el Decreto señala a los POMCA como determinante ambiental de superior jerarquía estableciendo: El Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica se constituye en norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Una vez aprobado el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica en la que se localice uno o varios municipios, se deberá tener en cuenta en sus propios ámbitos de competencia lo definido por el Plan, como norma de superior jerarquía, al momento de formular, revisar y/o adoptar el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, con relación a:

1. La zonificación ambiental.
2. El componente programático.
3. El componente de gestión del riesgo. (Artículo 2.2.3.1.5.6).

⁷⁷ <https://www2.sgc.gov.co/sgc/volcanes/VolcanGaleras/Paginas/Mapa-de-amenaza.aspx>

⁷⁸ Parques Nacionales Naturales de Colombia. Plan de Manejo Santuario de Flora y Fauna Galeras. 2015-2019.

⁷⁹ <https://runap.parquesnacionales.gov.co/cifras>

Dentro del área de estudio, la zonificación hidrográfica realizada por el Instituto de Hidrología y Estudios Ambientales – IDEAM, identifica dos cuencas denominadas Juanambú y Guátara. Por su parte, la Corporación Autónoma regional de Nariño – CORPONARIÑO cuenta con la formulación de los Planes de Manejo y Ordenación de Cuencas Hidrográficas vigentes para las dos áreas en mención, sin embargo, no hay evidencia del estado de implementación de cada uno de estos planes.

Finalmente, las cuencas hidrográficas en mención están distribuidas en el área de estudio de la siguiente manera: Cuenca Río Juanambú: hacen parte de ella los municipios de Pasto y Nariño, al norte del área de estudio; la cuenca Río Guátara, abarca los municipios de Tangua, Yacuanquer, Sandoná, Consacá y La Florida.

Decreto 3600 de 2007. Como producto de la revisión de los POT's del área de estudio, enfocándose en la documentación y normatividad del suelo rural concuerda con lo establecido en el artículo 33 de la ley 388 de 1997, y con las disposiciones previstas en el Decreto 3600 de 2007, para las categorías de suelo de protección y desarrollo restringido. Sin embargo, para el municipio de Pasto se adicionaron las áreas destinadas para la ubicación de infraestructuras para la movilidad y equipamientos comunales y espacios públicos que no establece la normatividad nacional; así las cosas, este tipo de inclusiones genera confusión en su aplicación, específicamente en la relación existente referente a la restricción para la ejecución de actuaciones urbanísticas impartidas al suelo de protección, y las acciones a realizarse en equipamientos comunales y espacios públicos.

Otras consideraciones relacionadas con determinantes. Además de lo anterior, el Manual POD identifica como determinante a los planes integrales de desarrollo metropolitano, así: Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal. (DNP & RIMISP, 2017, pág. 23)

Todo lo anterior deja claro el carácter determinante del ordenamiento ambiental para los planes de ordenamiento territorial. Siendo así, el ordenamiento territorial se convierte en un instrumento de protección ambiental y de asignación de un uso óptimo al territorio, acorde a sus aptitudes y restricciones (Martínez, 2015). De esta manera, su fin es racionalizar los esfuerzos, las acciones y el aprovechamiento del medio físico en aras de lograr un desarrollo equilibrado de las regiones que conlleven a una relación armónica entre el hombre y la naturaleza.

Pese a lo anterior, con frecuencia algunos actores sectoriales no concuerdan con esta conceptualización. A raíz de ello, algunas normas como el Decreto 2201 de 2003, establecen que los proyectos de Interés Nacional tienen una mayor preponderancia sobre los territorios, y, por tanto, los Departamentos y municipios únicamente son informados de la ejecución de tales proyectos. Frente a lo anterior, es pertinente mencionar que la Corte Constitucional ha realizado algunas aclaraciones principalmente referidas a resaltar la importancia de garantizar espacios de concertación y diálogo entre el nivel nacional y el local para tratar proyectos que generen conflicto, en la medida en que son las autoridades locales quienes conocen de manera más apropiada las dinámicas que tienen lugar en sus

territorios y, en consecuencia, pueden contribuir a los procesos de toma de decisión (DNP & RIMISP, 2018)⁸⁰.

En la zona de estudio, se logró identificar la declaratoria de la Zona con función amortiguadora del Santuario de Flora y Fauna Galeras dando alcance al artículo 8 literal e) de la Ley 165 de 1994, en el que se establece que es deber del Estado promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas áreas, así pues, esta investigación da a conocer los avances que el área tiene en cuanto a la gestión interinstitucional referente a la implementación de esta estrategia bajo lo establecido en el Decreto 2372 de 2010, que establece a la función amortiguadora como parte del ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas, orientada prevenir y mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan generar en éstas.

En este contexto, si bien para Parques Nacionales es claro que jurídicamente no es su competencia por estar por fuera del área protegida, pues la administración de estas zonas corresponde por ley a las Corporaciones Autónomas Regionales, se ha considerado indispensable hacer una serie de recomendaciones a tener en cuenta para el desarrollo del área adyacente, y cuando se requiere, la identificación y promoción de actividades productivas acordes con el área protegida, de manera que se fortalezca la función amortiguadora.

En el plan de manejo del Santuario de Flora y Fauna Galeras, se aborda la necesidad de trabajar con las comunidades aledañas al área protegida; proceso que data desde inicios del año 2005 hasta la fecha, logrando resultados significativos, tales como: en 2005-2006: primera propuesta de delimitación de Zona Amortiguadora Yacuanquer, Consacá y Sandoná; firma de Acuerdo de Voluntades CORPONARIÑO-PNN-zonificación, definición de objetivos, identificación de tensionantes para Pasto y Tangua; en 2007: Propuesta de Plan de acción Yacuanquer, Consacá y Sandoná; en 2008: Firma de Acuerdo de voluntades con Alcaldías y Conformación del Comité Técnico, formulación plan de acción Pasto y Tangua; en 2009: Reglamentación de usos, propuesta de plan de acción aprobada por el comité, en 2010: Propuesta de límite y zonificación aprobada por el comité para 5 municipios; en 2011: Propuesta de Acuerdos de adopción para los municipios de Tangua, Pasto, Consacá. Propuesta de reglamentación aprobada por las comunidades y comité técnico. Elevación de la Zona Amortiguadora a determinante ambiental por CORPONARIÑO (Resolución No.738 del 27 de septiembre de 2011); en 2012: Incorporación de las acciones de ZA en los planes de desarrollo municipales; en 2013 – 2014: Ejecución y Ajuste al Plan de acción, proceso de gestión, inclusión en EOT y POT; en 2014: Definición del ZA para la zona de amenaza volcánica, siendo el referente la propuesta planteada en diagnóstico de ampliación del SFF Galeras conjuntamente con CORPONARIÑO y en 2014 - 2021: Seguimiento al plan de acción de la ZA⁸¹.

Políticas para el ordenamiento del suelo rural en el área de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras.

Dentro de las políticas de sostenibilidad ambiental en el área de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras, en primer lugar, se promueve la sostenibilidad ambiental diferenciada de su territorio en armonía con la dinámica socioeconómica de sus cuencas

⁸⁰ DNP. (2018c). Nueva visión de la política nacional logística. Bogotá D.C.: 92.

⁸¹ Parques Nacionales Naturales de Colombia. Plan de Manejo Santuario de Flora y Fauna Galeras. 2015-2019.

hidrográficas, a través de la zonificación de suelo para la conservación, restauración y uso sostenible de los recursos naturales, dando un especial manejo a los suelos que hacen parte del área protegida del orden nacional.

En segundo lugar, se han establecido una serie de objetivos que propenden la reducción de las presiones sobre los ecosistemas naturales para mantener la estructura ecológica del territorio y la oferta de bienes y servicios ecosistémicos para las comunidades que hacen parte de los siete municipios de incidencia del Santuario. Además, se busca proteger los recursos naturales para reducir la presión sobre los ecosistemas, por medio del establecimiento de un ordenamiento ambiental del territorio que conlleve a la sostenibilidad, al mantenimiento de la estructura ecológica del territorio, así como a la oferta equitativa de bienes y servicios ambientales.

Estas políticas de la región, buscan dentro un futuro cercano la recuperación de aquellas áreas que han sufrido deterioro, transformación y/o degradación, bien sea por factores antrópicos o naturales, los cuales requieren intervención con el fin de mantener y mejorar las condiciones de oferta en calidad y cantidad de los servicios ecosistémicos de la región, transformando el territorio en una región competitiva y sostenible, basándose en los principios de equidad, sostenibilidad, habitabilidad y competitividad, orientada a promover prácticas limpias y que satisfagan las necesidades básicas y la vida digna de la población actual y futura de la zona de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras.

Por su parte, en esta región de Nariño se busca también incentivar la conservación, recuperación y aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos provenientes del Santuario de Flora y Fauna Galeras, a fin de mantener y mejorar la cantidad y calidad de recurso hídrico que atiende los requerimientos sociales y económicos para el desarrollo del Territorio, promoviendo el desarrollo de investigaciones que fomenten la generación de conocimiento acerca de la oferta ambiental del territorio, mediante prácticas innovadoras, aplicando metodologías que combinen la investigación participativa y la divulgación del conocimiento; además de garantizar la gestión integral de los residuos sólidos producidos en la región, de acuerdo con la normatividad ambiental legal vigente.

En consecuencia, para la implementación de estas políticas se han establecido una serie de estrategias que parten desde creación de reservas naturales municipales, adquisición de predios en áreas de recarga hídrica, ojos de agua y de bosques protectores, con fines de conservación, además propender por la protección y uso racional de áreas de especial importancia ecosistémica, como las zonas de recarga de acuíferos, nacederos, manantiales, humedales, páramos y bosques, con el fin principal de mantener y obtener beneficios ecológicos, socioculturales y económicos desde la mirada turística. También, está como estrategia la recuperación y restauración ambiental a través de identificación de áreas donde se requiera el establecimiento de plantaciones forestales y arbustales protectoras, protectoras-productoras y dendroenergéticas.

A esto se suma el fomento del sector ecoturístico de manera regulada y controlada, definiendo así las áreas para hacer uso de la oferta biofísica, de manera que se capacite a la comunidad local y sirva de alternativa económica en la región. dentro de esta estrategia, se suma la iniciativa de reducción de las descargas contaminantes a las fuentes hídricas y cuerpos de agua, a fin de proteger los recursos de la estructura ecológica del área de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras. Además, se busca una planeación adecuada para el manejo de los vertimientos de aguas residuales previo a su vertimiento

sobre las corrientes hídricas, mediante la implementación de sistemas de tratamientos de las aguas residuales.

Finalmente, para cumplir a calidad con esta estrategia se requiere de un fortalecimiento en el seguimiento y control de la protección del recurso hídrico, generación de conocimiento sobre la oferta ambiental, análisis del potencial económico y las estrategias de distribución equitativa de la biodiversidad, la vocación del suelo, el conocimiento agropecuario ancestral, la biotecnología, y los bancos de germoplasma que se pueden desarrollar en el área de incidencia del Santuario de Flora y fauna Galeras; a esto se suma el establecimiento de áreas para la conservación de fauna y flora, realizar el seguimiento a la implementación del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos de los municipios de la región y fomentar la investigación, desarrollo e implementación de tecnologías para el aprovechamiento de los residuos sólidos con el fin de generar recursos económicos, reducir los gases efecto invernadero, y contribuir con la sostenibilidad ambiental re la región.

Por otra parte, dentro de las políticas de ordenamiento ambiental del territorio en la zona de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras principalmente del suelo rural hay que considerar a las Unidades de Planificación Rural – UPR, las cuales atendiendo a los resultados obtenidos del análisis de los POT´s de la región, así como los aportes recibidos en las entrevistas, se pudo establecer la existencia y el reconocimiento de un territorio rural heterogéneo y muy diverso, se establece la necesidad de definir la planificación que considere una escala intermedia en áreas donde comparten características internas comunes con el fin de establecer lineamientos de actuación específicos para cada uno de los municipios que hacen parte de esta región volcánica.

Así las cosas, las Unidades de Planificación Rural (UPR) dentro de esta región se constituyen como instrumento de planificación intermedia a través de las cuales se pueda lograr una asignación efectiva de la norma para la regulación de las actividades de orden privado y lograr así definir los programas y proyectos específicos que permitan direccionar la actuación pública de manera racional donde se tenga en cuenta las necesidades y características propias de cada una de estas unidades de planificación de la región.

En consecuencia, dentro de lo contenidos mínimos que posibilitan el desarrollo del suelo rural se encuentran contemplados en el artículo 6° del Decreto 3600 de 2007: *“Para desarrollar y precisar las condiciones de ordenamiento de áreas específicas del suelo rural a escala intermedia, el plan de ordenamiento territorial podrá delimitar para la totalidad del suelo rural las unidades de planificación rural teniendo en cuenta, por lo menos, los siguientes aspectos: 1). La división veredal. 2). La red Vial y de asentamientos existentes. 3). La estructura ecológica principal. 4). La disposición de las actividades productivas. 5). Las cuencas hidrográficas, cerros y planicies u otros elementos geográficos.*

En este contexto, para el uso de esta herramienta de planificación, el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Pasto establece para su territorio de incidencia del Santuario de Flora y fauna Galeras dos unidades territoriales que cobijan toda el área de análisis, estas son Unidad Territorial galeras Norte y Unidad Territorial Galeras Sur; la primera comprende los corregimientos de La Caldera, Genoy-Mapachico donde se priorizan las áreas para la conservación, además de identificar las áreas de especial importancia ecosistémica para conservar, recuperar y manejo adecuado de estas áreas y finalmente determinar el potencial hídrico para el abastecimiento de agua para la población evaluando el sistema de drenaje para el manejo integrado de aguas residuales y pluviales; la segunda corresponde a los corregimiento de Anganoy, Obonuco, Gualmatán y Jongovito, la cual busca incorporar

la planificación de la centralidad municipal Udra – Qhapaqñan a la UPR, camino de Qhapaqñan de escala municipal y las demás señaladas en la anterior unidad territorial. Es así que para la formulación de las UPR necesarias en la zona de incidencia del santuario de Flora y Fauna Galeras, los instrumentos de planificación relacionan los contenidos mínimos definidos por el decreto 3600 de 2007 en su artículo 7° el cual determina el contenido de la unidad de planificación rural. Además de los mínimos definidos en el decreto 3600, para la formulación de las Unidades de Planificación Rural, acogiendo también las determinantes ambientales generales definidas por la Corporación Autónoma Regional de Nariño - CORPONARIÑO, en los documentos de política ambiental que describen las características de las áreas de parcelación que se propongan a intervenir, considerando de línea base la estructura ecológica municipal, las condiciones de amenazas y riesgos presentes en estas unidades territoriales de planificación, tipología de los suelos, orografía, hidrografía, cobertura de la tierra, áreas de protección, calidad ambiental, servicios públicos y saneamiento.

Por otra parte, el análisis de las políticas de ordenamiento del suelo rural en la zona de incidencia del Santuario de Flora y fauna Galeras, se logra evidenciar una serie de lineamientos de carácter ambiental para la formulación de estas unidades de planificación rural, las cuales en la zona norte del Santuario se centran en la adopción de las áreas establecidas como suelos de protección por Zona de Amenaza Volcánica Alta – ZAVA, además, la actuación urbanística en el centro poblado de Genoy se limita a las reparaciones locativas para el mantenimiento de las edificaciones hasta tanto se resuelvan otras medidas en este tipo de zonas. También, está la adopción de las áreas establecidas como suelos de protección establecidas por el Santuario de Flora y Fauna Galeras que por ser una del Sistema Nacional De áreas Protegidas SINAP, son de estricto cumplimiento, y el área con función amortiguadora del Santuario de Flora y Fauna Galeras. A esto se suma el análisis de los proyectos de nivel ecoturísticos teniendo en cuenta el estado de alarma por el volcán Galeras que pueda emitir el Servicio Geológico Colombiano. Además, está la determinación de alternativas para el abastecimiento de agua para los acueductos de la zona, teniendo en cuenta que la oferta hídrica se encuentra bajo la influencia del volcán Galeras.

En consecuencia, para la zona sur del Santuario de Flora y Fauna Galeras se establece la incorporación del estudio de alternativas para minimizar los impactos ambientales generados por las ladrilleras de la región; analizar en detalle la localización y manejo de las escombreras, análisis de la contaminación generada por la implementación de agroquímicos en el desarrollo de actividades agrícolas y pecuarias y la articulación efectiva con los Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico desarrollados por CORPONARIÑO sobre las corrientes hídricas que circulan por la región e identificar e implementar proyectos para la conservación de este servicio ecosistémico.

Finalmente, para consolidar lo expuesto en la presente investigación se plantearon algunas preguntas relacionadas con las políticas públicas de ordenamiento territorial, tales como: ¿Considera que el enfoque del diseño de las políticas públicas nacionales para el Ordenamiento y Planificación del Territorio son adecuadas, pertinentes y responden a las necesidades del contexto regional y subregional del Santuario y las localidades allí asentadas?

¿Explique cómo se ha dado la implementación de las políticas públicas nacionales en la planificación del desarrollo y los tipos de ocupación del suelo rural, si están enfocadas en una perspectiva de territorio insustentable o sustentable?, donde las personas entrevistadas mencionaron lo siguiente:

..." las políticas son generadas desde Bogotá, está centralizado. Basado en experiencias de una metrópoli, no tiene en cuenta dinámicas regionales de las zonas alejadas como lo es la de Nariño. La respuesta es NO. No se tienen en cuenta las condiciones físicas ni ambientales de cada región. Excesivo centralismo desconocimiento de las particularidades sociales, culturales, políticas y físicas de cada región".

..." Colombia cuenta con una gran cantidad de normativas bien estructuradas, pero que la implementación se ha dado a cabalidad. Son muy pertinentes. No se implementan por cuestión política administrativa de los entes territoriales, puesto que estos no tienen una visión del desarrollo a largo plazo, cumplen una función por un determinado tiempo y no dan continuidad a los procesos. Hace falta asistencia técnica para los funcionarios, alcaldes y tomadores de decisiones en cuanto al ordenamiento territorial.

..." El gobierno nacional ha sacado varias políticas públicas, varias leyes, decretos que buscan un ordenamiento y una planificación del territorio de manera adecuada y sostenible, no obstante, algunas de ellas todavía se quedan un poco flojas en el sentido de que son muy amplias y muy generales y se debería planificar los territorios, sus particularidades geográficas, es distinto planificar la costa pacífica, la zona Andina o la zona amazónica, hablando de las particularidades del departamento de Nariño, tanto la parte demográfica la parte físico biótica, las condiciones climáticas son muy distintas entonces muchas de esas se encuentran de la misma manera pues de manera muy general podría cambiar eso a medida de que se construyan políticas públicas en Colombia, teniendo en cuenta algunas particularidades geográficas que ya es una situación que le compete al ministerio, pero en nuestro caso muchas de esas políticas públicas nacionales han querido responder a las necesidades pues del contexto geográfico de los municipios que conforman el Santuario de Flora y Fauna Galeras.

..." Finalmente, las normas, las políticas públicas si han querido crear municipios seguros y sostenibles por eso los decretos y las normas se han generado, es clave lo que hacen las corporaciones autónomas regionales, hacer cumplir la norma, no pueden haber negociaciones a medias o donde vayan a perjudicar los recursos naturales y la población, también elementos expuestos, por eso hoy en día el ordenamiento territorial no es tan fácil de hacerlo como hace unos años atrás donde se hacía una cartografía y cualquier documento, hoy creo que la norma ha sido un poco más compleja y obviamente lo que busca es salvaguardar los recursos naturales, la población y la estabilidad social, económica, institucional de los municipios."

..." Hoy en día, una de las cosas que más prevalece es el diseño de ese tipo de políticas públicas ya que se convierten en instrumentos y herramientas de planificación para el territorio que sean adoptadas por las administraciones municipales regionales y locales, por ende, al ser políticas públicas son de acatamiento obligatorio, tienen un enfoque supremamente importante ya que se vigila por el bienestar del contexto natural y en ese orden también del medio ambiente".

..." Desde el discurso es desarrollo sustentable, pero siempre han estado jalonadas por la institución siempre con las limitantes económicas. En la realidad se hablaría de un desarrollo insustentable. No hay continuidad de los procesos cuando hay cambios políticos administrativos, cada mandatario trae su propio plan de desarrollo, obedeciendo a compromisos burocráticos".

...” todo apunta a la sostenibilidad, razón por la cual Colombia hace parte de varios Marcos, Tratados nacionales e internacionales. Pero no se han implementado en la realidad de los territorios.

...” Si hablamos desde la perspectiva del ordenamiento territorial, se ha tenido unas fallas a raíz de la promulgación de la Ley 388 de 1997 lo que se hizo fue decirles a los municipios que deberían generar instrumentos de planificación para después saber que pueden tener territorios seguros, sustentables, económicamente activos, salvaguardando elementos como naturales, pero obviamente esta política pública fue un ejercicio primíparo por decirlo así, la exigencia de la norma hace unos años no era tan alta, se implementaban los instrumentos de una manera ligera, tanto así que se presentaron casos de municipios que presentaron copias de otros EOT's, tenían características similares entonces fueron ejercicios que no fueron bien planificados, no fueron bien aterrizados al contexto geográfico pues hoy se miran muchas situaciones complejas, ya pasaron 12 años y todavía hay muchas municipios que siguen con sus instrumentos de planificación vencidos, por ende deben actualizarlo discutiendo los estudios de gestión de riesgo, la norma inclusive en el departamento de Nariño hay 3 municipios de la costa pacífica La Tola, Izcuané y Santa Bárbara que no tienen esos instrumentos de planificación, es aquí donde la promulgación de la ley 388 del 97 hasta el momento no tiene ordenamiento territorial y uno dice ¿cómo estas comunidades, cómo estás pueblos están haciendo ejecución del uso del suelo?, o sea dónde están construyendo vivienda, dónde están construyendo, no tienen un instrumento de comunicación territorial, son preguntas que uno se hace desde la Academia desde la parte profesional, que debería el mismo gobierno nacional responderse, las políticas si han fallado hoy en día, a este año se podría estar hablando de que las políticas, las resoluciones, los decretos y las normas han cambiado bastante”.

...” La ocupación del suelo rural lastimosamente sigue siendo de una manera desorganizada, ya que dentro de esas mismas administraciones municipales no existe el personal idóneo para lograr la implementación de estas mismas políticas públicas, es decir no hay profesionales técnicos adecuados con carreras afines a la planificación del territorio que permitan la aplicación de las mismas políticas, y que estas a la vez se vuelvan sustentables.

Las políticas no se pueden quedar en eso en una normatividad de un papel, lastimosamente no se aplican, esa es una gran realidad que se mira dentro del contexto que el medio ambiente pasa a ser un eje transversal a las demás políticas de las cuales se involucran las administraciones municipales.”

Conclusiones

El análisis de los instrumentos de planificación de los municipios de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras, en su gran mayoría no han emprendido el proceso de actualización de su POT debido a que los estudios de riesgo tienen un costo muy elevado que supera su capacidad. No obstante, se recalca que la gestión del riesgo es una determinante ambiental y que, sin él, el desarrollo de estos estudios no es posible la aprobación de los POT municipales, por lo tanto, algunos municipios requieren de un mayor apoyo para que puedan iniciar el proceso de actualización.

Las administraciones municipales deben comprender que el ordenamiento territorial es una herramienta fundamental que se debe priorizar, dado que es la carta de navegación para el desarrollo de los municipios, sin embargo, actualmente se observa un panorama en el que el ordenamiento territorial no es una prioridad, lo cual se ve reflejado en que la planificación del suelo rural se enfoca mayormente en mejoramiento de vías, y no en la planificación del espacio geográfico.

En el marco del ordenamiento territorial de los municipios de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras resulta de vital importancia hacer énfasis en la amenaza sísmica y volcánica, considerando que esta última presentan un mayor nivel de destrucción y que es indispensable en la planificación del suelo rural. La vulnerabilidad ante estos fenómenos se ve incrementada por el estado de las infraestructuras de los municipios expuestas a la amenaza, cuya construcción no contempla la NSR 10. En cuanto a la amenaza volcánica, solo Pasto, La Florida y Nariño (N) son cubiertos por el Plan Integral de Gestión del Riesgo Volcán Galeras, plan adoptado por el departamento de Nariño mediante Decreto 160 de 2018, convirtiéndose la gestión de estas amenazas en un panorama complejo para los demás municipios y para el departamento de Nariño. Pese a que es competencia municipal el establecer estos mecanismos de control, es necesario que desde la mirada regional se atraiga atención en este punto; el desarrollo de los municipios está ligado a la construcción de obras principalmente: viviendas de interés social y equipamientos colectivos que llevan a buscar áreas de expansión en los municipios, quienes aún no cuentan con los estudios básicos y de detalle que permiten definir áreas en condición de amenaza y áreas con condición de riesgo con el fin de evitar la construcción de infraestructura en estas zonas, proceso que se debe incorporar en la actualización de los POT municipales.

El análisis de los conflictos de uso del suelo rural en los municipios de incidencia del Santuario de Flora y Fauna Galeras dio a conocer que, en los últimos años, hubo un incremento en los pastos limpios y mosaicos de cultivos en aproximadamente 546 hectáreas ocasionados por la ampliación de la frontera agrícola, donde el bosque denso disminuyó considerablemente en 853 hectáreas aproximadamente.

Santuario de flora y Fauna Galeras, históricamente ha sido la cuna de diferentes culturas indígenas pertenecientes a la etnia Quillacingas, la cosmovisión de estas culturas consideran al volcán como un territorio sagrado para ceremonias, aspecto de sacralidad que fue respetado por otras etnias y por colonos manteniendo su equilibrio ambiental, no obstante, la llegada del capitalismo interfirió en esta cosmovisión la cual subyace en el imaginario de los pobladores que habitan en su vecindad, pero al mismo tiempo en las nuevas generaciones que hacen uso de los recursos que proporciona el área protegida para satisfacer sus necesidades inmediatas, desencadenando impactos ambientales.

El análisis de la información recopilada para el desarrollo de esta investigación dio como resultado que los procesos de deforestación y ampliación de la frontera agrícola más relevantes sobre el Santuario de flora y fauna Galeras se presentaron en la época de 1980 y 1990, en este período la tasa de crecimiento poblacional aumentó en todo el país y gracias al crecimiento urbanístico, aumentó la presión por el consumo de recursos naturales que provienen del área protegida; de la misma manera, los procesos sociales y culturales que determinan la causalidad de la problemática de ocupación del suelo rural, requieren de estrategias y prácticas de ordenación territorial que le apunten a la restauración ecológica participativa hacia la búsqueda de del desarrollo sostenible.

Los siete municipios que hacen parte de la zona de incidencia del santuario de Flora y Fauna Galeras cuentan con planes de ordenamiento territorial, sin embargo, solo dos de ellos están vigentes, los demás ya cumplieron su vigencia, lo que determina que no hay un interés en la planificación del territorio que le aporte al desarrollo sostenible donde converjan la conservación de los ecosistemas y la producción agrícola de la región. a pesar de que existen instrumentos de planificación que incluyen las normatividades nacionales, el control y seguimiento no se hace, generalmente por la falta de personal calificado, escasos recursos económico y en particular por la falta de conciencia por parte del población rural y urbana, y por las decisiones de los administradores municipales.

La revisión documental logró identificar que algunos autores definen que la historia del Santuario de Flora y Fauna Galeras (SFFG) ha sido marcada por los intereses burocráticos, en contravía de la planificación acordada de su uso con algún criterio de beneficio colectivo, de la misma manera que se consolidaron las naciones y se establecieron las fronteras, donde el territorio departamental la corporación ambiental regional no han sido ajenas a esta dinámica.

Los conceptos de ordenamiento territorial y de planificación el suelo rural es directamente proporcionales, pues un mal proceso de ordenamiento territorial que no analice el espacio de manera integral en función de sus procesos e interacciones entre contenidos, sean naturales o sociales, redundará en una gestión inadecuada del suelo, es decir, la planificación no debe centrarse en las zonas urbanas.

La literatura revisada para el desarrollo de esta investigación se sumerge principalmente en varias leyes que están relacionadas con los temas de planificación del suelo rural, se concluye que no hay en el Poder Legislativo una visión integradora para la creación o revisión de leyes y reglamentos que promueva la sistematización en verdaderos códigos que terminen agilizando y acercando a las realidades concretas de los espacios y comunidades que se desean regular, contribuyendo de manera insatisfactoria en un desarrollo insustentable.

De manera muy general, se puede inferir que el ordenamiento del suelo rural y urbano no se trabaja articulado sino como temas separados, desvinculados. Aún la legislación nacional no ha sido capaz de generar verdaderos códigos que le apunten al desarrollo sostenible mediante normativas integradas con una visión de región y que sea descentralizada. Esta legislación no reconoce el ambiente como un geosistema, de ahí que se legisle de manera parcial y desarticuladamente sobre los diferentes componentes del espacio geográfico.

La participación comunitaria por ley debe ser incluida de manera participativa en los procesos de planificación del suelo rural, sin embargo, las mínimas inclusiones se dan de manera pasiva, como espectadores.

El análisis histórico del uso de la tierra logró demostrar el aumento de áreas de pastizales y disminución de áreas boscosas entre los años de la década de 1980 y 1990, esto se relacionó con un repunte de las actividades productivas tanto de ganadería como de agricultura, asociado muy seguramente al poblamiento de la zona y el crecimiento demográfico.

En la zona más cercana al volcán Galeras, el uso agropecuario de la tierra ha alcanzado sectores que presentan una pendiente mayor de 40 grados, y que históricamente permite relacionarlos con procesos de erosión concentrada y deslizamientos superficiales, productos de la fuerte actividad volcánica que no permite la consolidación de los suelos.

Literatura Citada

Angulo, C. E. (01 de septiembre de 2011). Análisis de la deforestación en Venezuela: base para el establecimiento de una estrategia REDD+. Caracas, Venezuela. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia. Bogotá: Oveja Negra. 1991.

Arango Gaviria, Oscar. ECORREGION EJE CAFETERO. Una lectura desde los propósitos compartidos. Revista ÁNFORA - Universidad Autónoma de Manizales – Colombia Año 16, Número 26, enero - junio 2009.

Barrón, V., & D´Aquino, M. (2007). Proyecto y metodología de investigación. Buenos Aires, Argentina: Maipoe.

Consejo de Europa. (1983). Carta Europea de ordenación del territorio. Torremolinos.

Características vulcanológicas del Galeras. (CORREA, Segundo. 1994, P. 49). Adaptación.

Castañeda Rodríguez, Víctor Mauricio. El Consenso de Washington: algunas implicaciones para América Latina. 2017.

Caicedo, Andrés. Habitar Bajo Riesgo. 2013.

Castro, J., & Rubiano, N. (2016). La incorporación de las dinámicas de población en los procesos de planeación territorial: un camino hacia la sustentabilidad. En S. N. (Ed.), Cambio climático: Lecciones de y para ciudades de América Latina (págs. 659-694). Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia

CEPAL. (1994). Modelo de gestión ambiental a nivel municipal. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL, ONU. Amazonia posible y sostenible. Bogotá. 2013.

Chapin, S. (1977). Planificación del uso del suelo urbano. Barcelona, España: Oi-kos-Tau.

Chayanov, Alexander V. (1974). La organización de la unidad económica campesina. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.

Consejo de Europa. (1983). Carta Europea de ordenación del territorio. Torremolinos.

Corponariño. Plan de Gestión Ambiental Regional del Departamento de Nariño. CORPONARIÑO, Nariño. Pasto: Oficina de Planeación. Pasto, 2016.

Comisión de ordenamiento territorial. (1992). Boletín de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Obtenido de Corporación Autónoma Regional del Cauca: <http://crc.gov.co/files/ConocimientoAmbiental/POT/padilla/TITULO%201%20%20Aspectos%20Generales%20del%20EOT.pdf>

Da Costa Ataíde, Ruth María. Interés ambiental frente a interés social: La gestión de los conflictos socioespaciales en los espacios naturales protegidos: los retos de la regularización urbanística de los asentamientos informales en Natal, RN. Brasil. 2013.

Departamento Nacional de Planeación, Plan de Desarrollo 1983-1986 Cambio con Equidad.

DNP. (2018a). CONPES Macizo Colombiano. Obtenido de <http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/conpes/12-Conpes%20No.%203915-2018.pdf>

DNP. (2013b). Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales. Bogotá D.C.: DNP.

DNP. (2018c). Nueva visión de la política nacional logística. Bogotá D.C.: 92.

<https://www.portafolio.co/economia/finanzas/exportaciones-agropecuarias-de-colombia-durante-primer-semester-de-2022-569180>
www.sandona-narino.gov.co

http://www.banrep.gov.co/museo/esp/s_nar03.htm

http://www.banrep.gov.co/museo/esp/s_nar01.htm

<https://www2.sgc.gov.co/sgc/volcanes/VolcanGaleras/Paginas/Mapa-de-amenaza.aspx>

<https://runap.parquesnacionales.gov.co/cifras>

Decreto 2041, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Disposiciones Generales (1 de octubre del 2014).

FAO-CEPAL-IICA. Nuevo informe de FAO, CEPAL, IICA presenta radiografía de la agricultura y el desarrollo en la región. Santiago de Chile. 2010.

FAJARDO M, DARÍO. (1984). Notas sobre el minifundio en Colombia: su marco histórico y espacial. Recuperado de: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/maguare/article/view/155-176>. Maguare. Vol. 2, No 2: 23/11/2011.

GIRALDO, Fabio. "Habitat y sostenibilidad". En: Colombia. Ciencia y tecnología. Vol. 21. No. 2, abril – junio de 2003. Pag. 43. Citado por : Ibid.,p. 37.

Gómez, D. (1994). Ordenación del territorio: una aproximación desde el medio físico. Madrid, España: Editorial agrícola española.

Gómez, D. (2007). Nuevos escenarios para la gestión territorial y urbana. Desafíos, 238-261.

Gómez, D. (2007). Nuevos escenarios para la gestión territorial y urbana. Desafíos, 238-261.

Gómez, D., Peña Y. & Jiménez, T. Contribución para la formación de los guías ecoturísticos del SFF Galeras. Universidad de Nariño. 2004.

González, L. (2011). Gestión del territorio: Un método para la intervención territorial. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

González, E. (2014.). Documento de tesis de grado para optar al título de Doctor en Geografía y Urbanismo y ordenación del territorio. España: Universidad de Cantabria.

Hernández, Peña, T, Vargas, Cuervo, G. Análisis de respuestas locales ante fenómenos naturales amenazantes y dinámicas de construcción de escenarios de riesgo en Colombia. 2014.

Instituto de Ciencias Naturales, Instituto Alexander Von Humboldt. Bogotá. 2000.

Hurtado de Barrera, J. (2000). Metodología de la Investigación Holística (Tercera ed.). Caracas: Sypal.

Kautsky, Karl, (1974). La cuestión agraria. SIGLO XXI EDITORES, Buenos Aires.

Massiris, A. (2000). Ordenamiento Territorial: Experiencias Internacionales y Desarrollos Conceptuales y Legales Realizados en Colombia. Santafé de Bogotá: Banco de la República.

Massiris, Á. (2012). Cambios recientes en las políticas de Ordenamiento Territorial en América Latina. Tunja, Boyacá: UPTC.

Maristella, Svampa. Consenso de los commodities y megaminería. 2012.
Ministerio de Agricultura. Resolución Ejecutiva No 052 del 22 de marzo de 1985.

Moncayo, E. (2003). Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿Hacia un nuevo paradigma? Revista de economía institucional, 5(8), 32-65. Recuperado el 12 de mayo de 2015, de <http://www.economiainstitutional.com/pdf/no8/emoncayo8.pdf>

Mora D. Proceso de actualización Plan de Manejo SFF Galeras. 2013

Morales, G. L. ¿Ecosistema en vía de extinción? Luna Azul, N° 22. Departamento de Biología, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, 2-7. 2006.

Morales, G. L. (01 de noviembre de 2013). Análisis de la deforestación, fragmentación y cambio de uso de suelo en los bosques del Altiplano Central de Chiapas, México. Análisis de la deforestación, fragmentación y cambio de uso de suelo en los bosques del Altiplano Central de Chiapas, México. México, D.F., Chiapas, México.

MUSSET, A. 2009. ¿Geohistoria o geoficción?. Ciudades vulnerables y justicia espacial. Universidad de Antioquia. Medellín. 266p.

Naciones Unidas. (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Asamblea General de las Naciones Unidas.

LEFF, Enrique. Saber ambiental: Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder. Mexico: 1998. Pag.241. Citado por : Ibid.,p. 36

Llanos, L. (2010). El Concepto Del Territorio Y La Investigación En Las Ciencias Sociales. Agricultura, Sociedad y Desarrollo, 207-220.

López Salazar, Helbes Enrique. Incidencia de la Determinante Ambiental de Suelos de Protección por Clases Agrológicas, en las Formulaciones del POT como Modelo de Ocupación. Caso de Estudio Municipio de Tenjo. 2015

OCDE, CEPAL, NACIONES UNIDAS. Evaluación de desempeño ambiental en Colombia. Bogotá, Planeación Nacional. 2014.

Ojeda-Eraso, N.A, Jurado-Romero, N., y Ojeda-Rosero, E. (2018). Representaciones sociales en una comunidad educativa de la Zona de Amenaza Alta del volcán Galeras (Colombia). Boletín de Geología, 40(3), 195-210. DOI: 10.18273/revbol.v40n3-2018009.

OCDE, CEPAL, NACIONES UNIDAS. Evaluación de desempeño ambiental en Colombia. Bogotá, Planeación Nacional. 2014.

Corponariño. Plan de Gestión Ambiental Regional del Departamento de Nariño. CORPONARIÑO, Nariño. Pasto: Oficina de Planeación. Pasto, 2012.

Parques Nacionales Naturales de Colombia. Plan de Manejo Santuario de Flora y Fauna Galeras. 2015-2019.

Plan De Acción Institucional Parques Nacionales Naturales De Colombia, 2014-2019.

Peñaloza, Ramón y Otros J. G. La deforestación en la cuenca del río Zulia, Barinas. Geo enseñanza. Volumen 13-2008 (1), p. 71-82 ISSN 1316-6077. 2008.

Quitiaquez Segura, Javier Eduardo. Incidencias de las actividades humanas sobre los recursos naturales y la cobertura vegetal en el Santuario de Flora y Fauna Galeras (SFFG) (Nariño). 2017.

Rangel-Ch, J.O. Colombia Diversidad Biológica III. La región de vida paramuna. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia,

Reichel-Dolmatoff, G. (1989). Tomo I. Colombia indígena, conquista y colonia. En Nueva Historia de Colombia (pág. 43). Bogotá, D. C.: Planeta.

Salguero, J. (2006). Enfoques sobre algunas teorías referentes al desarrollo regional. Recuperado el 20 de mayo de 2015, de Sociedad Geográfica de Colombia: <http://www.economia.unam.mx/academia/inac/inac5/515.pdf>

Taussig, Michael. (1978). Destrucción y resistencia campesina, Ed. Punta de lanza, Bogotá.

UAESPNN, U. A. Plan de Manejo Santuario de Flora y Fauna Galeras. Pasto: Unidad de Parques Nacionales Naturales. 2015.

UAESPNN, U. A. Plan de Manejo Santuario de Flora y Fauna Galeras. Pasto: Unidad de Parques Nacionales Naturales. 2015.

<https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-de-parques-nacionales-naturales/> Unidad Nacional Para la gestión del riesgo de desastres – UNGRD. Plan de gestión Integral del Riesgo – Volcán Galeras. 2016.

UICN, U. I. (jueves de septiembre de 2016). Categorías de manejo de áreas protegidas de UICN. Temas Regiones América del Sur: Recuperado de <https://www.iucn.org/es/regions/am%C3%A9ricadelsur/nuestrotrabajo/%C3%A1reasprotegidas/categor%C3%ADas-de-manejo-de-%C3%A1reas-protegidas-de-Trápaga>.

Van der Hammen. Historia, ecología y vegetación. Corporación Colombiana para la Amazonía, Araracuara (Bogotá). 411 p. 1992.

Vega, L. (2005). Hacia la sostenibilidad ambiental del desarrollo. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

Zarama, S. (2016). Turismo Comunitario y Sostenible: Una Reflexión desde el Buen Vivir en el Municipio de La Unión Departamento de Nariño. San Juan de Pasto.