

CONFLICTOS DE USO DEL TERRITORIO Y ÁREAS PROTEGIDAS EN COLOMBIA: APROXIMACIONES PARA SU ANÁLISIS

.....
<https://doi.org/10.22431/25005227.vol48n2.3>

Juan Esteban Monsalve*
Carlos Eduardo Vargas M**

* Consultor Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO. Correo electrónico: juanesmon@gmail.com
Arquitecto Constructor, Magíster en Hábitat. Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín.

** Consultor Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO. Correo electrónico: cevargas70@hotmail.com. Economista y Magíster en Economía. Universidad de los Andes. MA en Estudios de Desarrollo. Instituto Internacional de Estudios Sociales de la Haya - Universidad de Rotterdam, Holanda.

Resumen

Las áreas protegidas, como instrumento para la conservación “*in situ*”, constituyen un componente fundamental para la gestión y sostenibilidad de la biodiversidad. Sin embargo, son también objeto de disputa y conflictos derivados de las diversas interpretaciones sobre los recursos y el territorio. La gestión de estos conflictos debe partir de comprender las áreas protegidas y las dinámicas que en estas se gestan como producto de la interacción entre los sistemas sociales y ecológicos que, además, se soportan en un carácter dinámico e histórico. Este documento realiza un análisis de los motores de presión sobre áreas protegidas en Colombia y propone un acercamiento conceptual para avanzar en la construcción de procesos de gestión y resolución de conflictos.

Palabras clave: áreas protegidas, conflictos, presiones, territorios.

Abstract

The protected areas, as an instrument for *in situ* conservation, constitute a fundamental component for the management and sustainability of biodiversity.

However, they are also the object of disputes and conflicts arising from the different interpretations of resources and territory. The management of these conflicts must start from understanding the protected areas, and the dynamics that are created in them, as a result of the interaction between social and ecological systems that are also supported in a dynamic and historical character. This document analyzes the pressure motors on protected areas in Colombia and proposes a conceptual approach to advance in the construction of management processes and conflict resolution.

Keywords: protected areas, conflicts, pressures, territories.

Conflictos de uso del territorio y áreas protegidas en Colombia: aproximaciones para su análisis

Las áreas protegidas, en tanto instrumento para la conservación *in situ*, constituyen un componente fundamental para la gestión y sostenibilidad de la biodiversidad. Sin embargo, son también objeto de disputa y conflictos derivados de las diversas interpretaciones sobre los recursos y el territorio en donde se presenta una contraposición y conflicto de dos modelos: uno determinado por los patrones de ocupación del territorio influenciado por la violencia, acaparamiento de tierras y economías ilícitas, y otro, derivado de la propia introducción de esquemas de ordenamiento ambiental que, como las áreas protegidas, se dan muchas veces en oposición a las dinámicas territoriales.

La gestión de estos conflictos debe partir de comprender el territorio como producto de la interacción entre los sistemas sociales y ecológicos. En tal sentido, se propone que, para la garantizar la resolución de conflictos en áreas protegidas y mejorar la eficacia de estas, es necesario desarrollar procesos de gobernanza local que fomenten la conver-

gencia de diversos actores y promuevan la conservación como una variable clave en para un ordenamiento territorial con enfoque por ecosistema en una escala territorial ampliada.

Este documento realiza un análisis de la evolución de los indicadores estado-presión (entre 2000 y 2015), indicadores desarrollados por Parques Nacionales Naturales de Colombia quienes realizan un acercamiento al contexto histórico de ocupación territorial, ponen en relieve algunas problemáticas asociadas al uso y tenencia de la tierra en áreas de importancia ambiental y, por último, proponen una reflexión conceptual para el desarrollo de estrategias para la gestión y resolución de conflictos.

Una de las problemáticas más complejas que afrontan los territorios rurales se manifiesta en los conflictos de uso referidos comúnmente a la incompatibilidad entre el uso y la aptitud de los suelos rurales; así mismo, se manifiesta en las repercusiones de estos sobre el desarrollo de las actividades productivas, los procesos históricos de ocupación del territorio y la preservación de ecosistemas estratégicos. En este sentido, la presen-

cia de diferentes figuras de conservación en los territorios con elevado valor ambiental y estratégico — figuras tales como las Áreas Protegidas (AP)¹ estructuradas alrededor del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)²—, se encuentran amenazadas por múltiples factores que están asociados a los conflictos de uso presentes en los territorios rurales.

La expansión de actividades productivas como la extracción minera, la explotación de hidrocarburos, los proyectos de infraestructura para el desarrollo, el establecimiento de monocultivos y la ganadería extensiva, así como la presencia de economías de renta ilegal, en particular los cultivos de uso ilícito y la minería ilegal en áreas de influencia de ecosistemas estratégicos, representa el conflicto de uso de suelo con mayores repercusiones. Por otra parte, las actividades productivas y económicas que se despliegan de manera atomizada y dispersa

en los territorios suelen acarrear como consecuencia intensos procesos de deforestación, elevadas demandas y presión por recursos hídricos y ambientales, así como el deterioro y degradación de los suelos rurales de mayor calidad.

Este documento realiza una aproximación general a los conflictos de uso del suelo en AP, a través de: (1) un recuento breve de los procesos de ocupación del territorio como una manera de proporcionar un contexto amplio de cómo se han gestado los conflictos de usos del territorios en AP; (2) un análisis de la evolución de los indicadores de estado presión de los Parques Nacionales Naturales (PNN) y la densidad de cultivos de hoja de coca al interior de estos (actividades que por su carácter antrópico alteran los valores objeto de la conservación en los Parques) y (3) un conjunto de tipologías generales que pueden explicar los conflictos de usos en AP.

Posteriormente, se presenta una reflexión sobre el abordaje del enfoque por ecosistemas como forma de gestionar la conservación en un marco amplio de ordenamiento territorial y la necesidad de comprender los conflictos socioambientales como producto de la relación

1 De acuerdo con el Decreto 2372 de 2010 expedido por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, las AP públicas comprenden figuras como el Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales – SPNN, las Reservas Forestales Protectoras – RFP, los Parques Regionales Naturales – PRN, los Distritos de Manejo Integrado – DMI, los Distritos de Conservación de Suelos – DCS y las Áreas de Recreación. En las AP privadas se clasifican las Reservas Naturales de la Sociedad Civil – RNSC.

2 Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP. El sistema reúne las diferentes AP, los actores, instituciones, estrategias e instrumentos de gestión más relevantes orientados a garantizar el cumplimiento de los objetivos generales de la conservación.

sociedad-ecosistemas, en el marco del concepto de sistemas socioecológicos. Finalmente, se presenta un acercamiento al concepto de gobernanza y los aportes de su desarrollo local para la gestión de áreas protegidas resilientes.

Áreas Protegidas: los Parques Nacionales como principal estrategia para la conservación *in situ*

La Ley 2.^a de 1959, Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables, plantea la ruta declaratoria de Parques Nacionales-Naturales de Colombia con el objeto de “conservar la flora y fauna nacionales”. En el mismo sentido, el Decreto Ley 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”; este define un Parque Nacional como un “Área de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tiene valor científico, educativo, estético y recreativo Nacional

y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo”.

Estos antecedentes denotan los avances conceptuales desarrollados por la legislación colombiana durante la segunda mitad del siglo XX, periodo en el cual se empieza a configurar la institucionalidad y el marco normativo ambiental colombiano (Andrade, Chaves, Corzo y Tapia, 2018). Sin embargo, como lo señala Ponce de León (2005), a pesar de los avances normativos referentes al manejo del medio ambiente y la conservación, el concepto de área protegida solo es incorporado en la legislación nacional mediante la Ley 165 de 1994, “por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB)”, acogiendo la definición de este tratado internacional el cual cita que por “área protegida se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”.

En cierta medida, ha existido un consenso generalizado sobre el concepto de área protegida; la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

(UICN), por su parte, define las áreas protegidas como “Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados”, lo que en la práctica implica un significado equivalente a la acepción dada en el CDB (Dudley, 2008).

También existe coincidencia en considerar que las áreas protegidas son la piedra angular en cualquier estrategia de conservación, en cuyo caso pretende lograr la eficacia de la conservación de la biodiversidad in situ (Dudley, 2008), entendiendo por esto “la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas” (CDB, 1992). De allí la importancia que tiene este concepto a nivel territorial.

En cuanto a estrategia para la gestión de la biodiversidad en un marco global, de acuerdo con el CDB, las partes fir-

mantes deben establecer un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica. Colombia ha avanzado en tal sentido desde la promulgación de la Ley 2811 de 1974 que define al sistema de Parques Nacionales como “el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio Nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran” (art. 327).

Tras la suscripción del CDB, la perspectiva es ampliada para considerar diversas modalidades de conservación y manejo con categorías que van desde figuras estrictas de preservación hasta figuras que permiten el uso sostenible de los recursos naturales, de acuerdo con los objetivos de conservación correspondientes (Ponce de León, 2005). Así, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) se define, de acuerdo con el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH), como el conjunto de las áreas naturales protegidas del país que han sido integradas en un sistema de planificación y gestión en el cual se comparten objeti-

vos, criterios de manejo y mecanismos de gestión y seguimiento (Fandiño y Ferreira, 1998: p. 240).

Posteriormente, la adopción del Decreto 2372 de 2010, compilado mediante decreto único reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible 1076 de 2015, definiría el SINAP como “el conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país” (art. 3), perspectiva que incluye iniciativas de conservación de naturaleza pública, privada o comunitaria.

No obstante, a pesar de las múltiples estrategias de conservación *in situ* consideradas por el marco normativo y las diversas categorías de gestión definidas por la UICN (Dudley, 2008), el país ha privilegiado el logro de los objetivos de conservación en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), lo anterior sustentado en la mayor fortaleza formal que proporciona el amplio soporte jurídico que con carácter constitucional protege el SPNN (Ponce de León, 2005, citado por Andrade, 2009).

En este punto, es importante señalar que los PNN, o las áreas protegidas nominadas como Parques nacionales (categoría II, según UICN), son zonas que no permiten el uso directo de los bienes y servicios ecosistémicos presentes en estos espacios (Coronel y Solórzano, 2017). En Colombia, este tipo de categorías han sido fundamentales para la constitución del SINAP bajo una óptica que, tradicionalmente, centra los esfuerzos de conservación en una naturaleza considerada prístina o libre de la acción humana (Andrade, 2009) relegando, a un segundo plano, aquellas categorías que permiten un uso sostenible de los recursos.

Esta situación ha propiciado conflictos de intereses, percepciones e interpretación del territorio (Andrade, 2009). Allí, la expansión de la ocupación rural se despliega con diferentes matices; como consecuencia, las fuertes restricciones para el uso de los recursos por parte de las poblaciones locales implica la declaratoria de Parque Nacional (Coronel M. y Solórzano J. (2017)), lo que afecta en gran medida la relación y expectativas de la población rural frente al territorio.

Procesos de ocupación y conflictos de uso del territorio en AP

La ocupación del territorio en Colombia se ha configurado alrededor de los flujos y patrones de colonización de los territorios rurales; sin embargo, desde una mirada histórica ha sido un proceso lento y complejo provocado por los auges de la economía de productos primarios, los efectos derivados del conflicto armado y el surgimiento de economías ilegales.

Desde mediados del siglo XIX y comienzos del siglo XX, los flujos de migración y ocupación del territorio han estado ligados a la búsqueda de ventajas comparativas y productivas. Para afianzar este proceso de colonización y ocupación del territorio, el Estado dirigió procesos de adjudicación de pequeñas parcelas a los nuevos colonizadores y tierras más amplias para la conformación de poblados y futuros asentamientos para inmigrantes. Estas dinámicas de ocupación y apropiación del territorio fueron favorables para la aparición de cultivos comerciales y de autoconsumo, así como para surgimiento y consolidación del café en los andes colombianos.

En este sentido, el siglo XIX fue testigo de la expansión de este cultivo emblemático para el desarrollo del país que se propagó de forma transversal desde los territorios del Norte de Santander hasta la región que hoy es conocida como el Eje Cafetero (PNUD, 2011). Posteriormente, incursionaría en otras regiones del país tales como la Sierra Nevada de Santa Marta, Huila, Cauca y Nariño, entre otras, fomentando nuevas corrientes de colonización campesina.

Igualmente, cabe destacar el desarrollo y consolidación de los cultivos de caña de azúcar en el Valle del Cauca, la producción de granos y cereales a mediados del siglo pasado y sus vínculos con el poblamiento de Tolima y Huila; en las décadas de 1960 y 1970, en el Meta fue notable el auge del algodón lo mismo que al norte del país, particularmente en el Cesar y en Córdoba; la expansión de los cultivos de papa también fue determinante en los procesos de ocupación del altiplano de Cundinamarca, Boyacá y de otras zonas altas andinas; asimismo, la expansión y afianzamiento del banano de exportación en las regiones del Magdalena y Urabá, así como el aumento de los enclaves de palma de

aceite en diferentes regiones del país (PNUD, 2011).

Tradicionalmente, la expansión de la ganadería como una forma de acumular grandes extensiones de tierras planas sin procurar una inversión productiva constituyó el medio más efectivo para concentrar la propiedad rural. Los patrones de colonización con una impronta claramente ganadera ocasionaron el desbrocá de las montañas e impulsaron múltiples procesos de deforestación, principalmente en áreas con ecosistemas sensibles y con elevados valores en conservación. Del mismo modo, los procesos de acumulación de tierras que se continuaron gestando no lograron ceñirse a los preceptos de la Constitución Política de 1991 y de la Ley 160 de 1994 en cuanto al cumplimiento de la función ecológica y social de la propiedad rural.

Por otra parte, el crecimiento y bonanza durante la década de 1970 de cultivos ilícitos tales como la marihuana, en diversas regiones del país, particularmente en la Sierra Nevada de Santa Marta y La Guajira; y desde los años 80, la presencia de los cultivos de hoja de coca también se ha configurado en una oportunidad económica para que colonos en condiciones de pobreza, y

provenientes de diferentes lugares del territorio nacional, ocuparan en los márgenes de la frontera agrícola y ampliaran la presencia de economías ilegales en ecosistemas estratégicos y áreas de conservación natural.

Este fenómeno ha estado estrechamente ligado a la expansión histórica del conflicto armado que, resultado de la violencia bipartidista a mediados del siglo XX, se acentuó por la inadecuada distribución de la propiedad rural, la exclusión de los habitantes del campo de los beneficios del desarrollo, la falta de presencia del Estado y, más recientemente, por los recursos y *economías de guerra*³ que generó la producción y tráfico de drogas ilegales.

Así, a los viejos patrones de apropiación, colonización y apertura de la frontera agropecuaria se suman la violencia que desplaza a los campesinos de sus territorios hacia áreas de ecosistemas estratégicos; los procesos de acaparamiento de tierras para ganadería y las economías ilegales encuentran en la

3 Un grupo de autores ortodoxos como Fearon & Latin (2003) y Collier & Hoeffler (2004) han insistido en que los enfoques tradicionales asociados con las inequidades entre segmentos de la población junto las privaciones no se constituyen en los motivaciones y ejes de los conflictos armados. Por el contrario, destacan que la oportunidad y avidez en la captura de rentas y de la riqueza se constituyen en factores críticos que estimulan las rebeliones.

pobreza rural un escenario propicio para su crecimiento y consolidación.

Dos miradas sobre el territorio

Los avances institucionales y jurídicos en materia ambiental contrastan con el carácter desordenado de las dinámicas y los procesos de ocupación de los territorios, lo cual se ha manifestado mediante la emergencia de tensiones derivadas de la declaratoria de áreas protegidas y las restricciones al uso de la tierra y los recursos naturales que se han declarado en el país durante las últimas tres décadas.

Se trata de la confluencia territorial que supone choques por la superposición de dos modelos: (i) los viejos y nuevos patrones de ocupación del territorio promovidos por la violencia, la concentración de tierras y las economías de renta ilícita y (ii) la introducción de nuevas figuras y esquemas de ordenamiento ambiental como las áreas protegidas. El primero, que por su naturaleza histórica, social y económica se gesta en las áreas y territorios rurales y aún continúa configurándose en la periferia del país, y el segundo, se origina desde la institu-

cionalidad central como una herramienta de ordenamiento ambiental y protección de los ecosistemas estratégicos.

Este escenario presenta dinámicas, actores e intereses diferenciados. Por ejemplo, los procesos de ocupación de territorio promovidos por el control local y territorial de grupos armados ilegales buscan financiar sus actividades a partir del despojo de tierras, extracción ilegal de recursos como la minería y la protección de corredores estratégicos para el tráfico de narcóticos y armas. Para ellos, figuras como las áreas protegidas pueden configurarse en territorios útiles como corredores para ocultar y desarrollar sus actividades delictivas.

Por su parte, los agentes acaparadores de tierras deforestan áreas de bosque con el ánimo de ampliar la actividad ganadera y especular con la posesión de la tierra a la espera de una titulación como baldíos. Asimismo, la industria del narcotráfico se ha servido históricamente de las áreas protegidas para ocultar la presencia de cultivos de ilícitos y evitar su erradicación forzosa bajo una motivación mediada, esto con el propósito de obtener riqueza en corto plazo.

Como uno de los eslabones más débiles, a esta situación se suma la existencia de comunidades campesinas que ocuparon de buena fe los territorios constituidos en áreas protegidas antes de su declaratoria y creación, o que se han establecido allí junto con sus actividades económicas y productivas huyendo de las nefastas consecuencias del conflicto, así como comunidades afrodescendientes e indígenas que históricamente han establecido un vínculo con estos territorios en los que se sustenta su identidad y cultura.

Uso, ocupación y tenencia en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales

De acuerdo con Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC de Colombia), el 62,7 % de los Parques⁴ registran conflictos de carácter socioambiental. Es decir, en su interior se realizan usos no permitidos, mientras el uso, ocupación y tenencia que persiste en los PNN ha ocasionado transformaciones en sus coberturas naturales. En este contexto, la Unidad de Parques Na-

cionales Naturales ha estimado que un poco más de 92.000 hectáreas se han transformado entre 2012 y 2015.

Por otro lado, según los resultados del Tercer Censo Nacional Agropecuario (CNA 2014) adelantado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), existen más de 17.000 Unidades de Producción Agropecuarias (UPA) en 56 PNN. De estas el 74,1 % cuentan con propietarios y el 7,8 % pertenecen a propiedad colectiva de comunidades étnicas. De igual manera, el CNA 2014 estimó que estas UPA cuentan con 6.084 hogares, 5.979 viviendas ocupadas, donde habitan cerca de 22.371 personas (DANE, 2016).

Para el CNA 2014, los Parques que concentraron mayor número de población en su interior fueron los PNN Sanguiangá (23,7 % del total), Puracé (6,8 %), Los Farallones de Cali (6,7 %), Serranía del Macuira (5,8 %) Serranía de la Macarena (4,1 %), Los Flamencos (3,5 %), y Nevado del Huila (3,2 %), entre otros (DANE, 2016).

⁴ 37 de los 59 PNN.

PNN	Total UPA		Viviendas Ocupadas		Hogares		Población	
	#	%	#	%	#	%	#	%
SANQUIANGA	1.331	7,5 %	1.283	21,5	1.303	21,4	5.308	23,7 %
PURACÉ	785	4,5 %	402	%	413	%	1.530	6,8 %
LOS FARALLONES DE CALI	1.279	7,3 %	505	6,7 %	518	6,8 %	1.502	6,7 %
MACURA	217	1,2 %	243	8,4 %	245	8,5 %	1.290	5,8%
SIERRA DE LA MACARENA	616	3,5 %	353	4,1 %	353	4,0 %	922	4,1 %
LOS FLAMENCOS	181	1,0 %	145	5,9 %	154	5,8 %	772	3,5 %
NEVADO DEL HUILA	408	2,3 %	165	2,4 %	168	2,5 %	726	3,2 %
RESTO	12.817	72,7	2.883	2,8 %	2.930	2,8 %	10.321	46,1 %
TOTAL	17.634	%	5.979	48,2	6.084	48,2	22.371	100 %

Tabla 1. Upa, Vivienda, Hogares y Población en PNN
Fuente: DANE; CNA 2014

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014 - 2018 “Todos por un nuevo país”, estimó que existen un poco más de 480.000 hectáreas de PNN que están sufriendo afectaciones relacionadas con el “uso y ocupación inadecuados” debido, especialmente, a la presencia de cerca de 30.000 familias que en situación de pobreza y vulnerabilidad habitan estas áreas protegidas (DNP, 2014).

De Pourcq, Thomas, Van Damme y León-Sicard (2017) de acuerdo con cálculos de PNN (2012) aseguran que existen más de 93.000 personas que habitan en el sistema de PNN, de los cuales la mitad se pueden catalogar como

colonos⁵, el 38 % como indígenas y el 8 % pertenecen a comunidades negras. La diferencia con las aproximaciones del CNA 2014 puede residir en que los primeros se encuentran asociados a un estimado de UPA, viviendas y hogares con presencia en los PNN, y los segundos, en el caso de los colonos, puede combinar los asentamientos con vivienda y población itinerante que ingresa y sale permanentemente de los PNN.

Con respecto a la tenencia en PNN, como se mencionó anteriormente, el CNA 2014 reportó cerca de 13.078 UPA propias, 424 en arriendo, 305 en condiciones de usufructo, 61 UPA en aparcería y tan solo 17 como ocupación de

⁵ Los autores también los denominan “campesinos de subsistencia de etnia mixta”.

hecho. Los PNN que registraron número más elevado de UPA con propiedad en el SPNN fueron los PNN de Paramillo (9 % del total) y Pisba (8,9 %). Por otro lado, los PNN con mayores UPA en arriendo fueron Pisba y Sanquianga, mientras que los PNN que contaron un número considerable de UPA bajo la modalidad de tenencia de aparcería fueron Pisba y El Cocuy.

Conflictos de uso del territorio

Como se subrayó anteriormente, la presencia histórica de actividades económicas legales e ilícitas producto de los procesos de ocupación del territorio del país, también vinculan comunidades campesinas y sus actividades productivas o de subsistencia en PNN y estas pueden configurarse como en conflictos de uso del territorio. En este sentido, el IGAC (2012) ha definido conflicto de uso del territorio como la incompatibilidad entre la utilización que el ser humano hace de los recursos naturales y su aprovechamiento según “sus potencialidades y restricciones ambientales, ecológicas, culturales, sociales y económicas”.

En este contexto, el IGAC (2012) explica que en general existen dos modalidades de esta problemática: la sobre-

utilización y la subutilización en el marco del conflicto de uso por actividades agropecuarias y forestales. La primera referida al uso intensivo de los agro-ecosistemas cuyo aprovechamiento supera la capacidad natural productiva, mientras que la segunda se asocia con un uso menos intensivo de los recursos productivos frente a la demanda ambiental. Por ende, en ninguno de los dos tipos de conflicto se realiza un uso eficiente, productivo y sostenible de la oferta de recursos naturales y ambientales.

A nivel nacional, según el IGAC (2012), la sobreutilización por actividades agropecuarias y forestales asciende a cerca de 13,4 millones de hectáreas; es decir, 11,7 % del territorio nacional⁶. Entre tanto, los conflictos por usos inadecuados en zonas de páramos son aproximadamente de 935.000 hectáreas (0,82 % del área total del país), el conflicto en regiones pantanosas por utilización agrícola es de 1,07 millones de hectáreas (0,94 %), mientras el conflicto en las mismas zonas por utilización pecuaria corresponde a 2,2 millones de hectáreas (1,97 %).

⁶ Este conflicto a su vez comprende tres tipos o grados: (i) ligero, con un área de 465.000 hectáreas (0,4 % del país); (ii) moderado con 4,1 millones de hectáreas (3,6 % del territorio nacional) y (iii) severo que corresponde a 8,8 millones de hectáreas (7,7 % del país).

Por otra parte, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), que ha orientado sus esfuerzos a entender los conflictos de uso del territorio, no lo ha definido con rigor, pero generalmente lo asocia con aquellas acciones o intereses sectoriales “que concurren en los territorios y afectan los usos agropecuarios”. UPRA (2016) caracteriza los conflictos ligados a los procesos de urbanización, crecimiento demográfico y expansión urbana, minería e hidrocarburos, turismo, ambiente e infraestructura.

Para UPRA (2016), los conflictos con el sector ambiental parten de la falta de coincidencia entre los intereses agropecuarios y los ambientales, en particular relacionadas con las diferentes categorías y figuras de conservación y protección, y las restricciones que éstas generan en los usos agropecuarios como es el caso de los PNN. Igualmente, se generan tensiones y conflictos debido a que las regulaciones y determinaciones de las autoridades ambientales ocasionan alteraciones o restricciones sobre la provisión de los servicios ecosistémicos, la producción de bienes agrícolas básicos y los usos agropecuarios.

Aunque aún no ha sido posible estimar la contribución del conflicto que ha ocasionado la presencia de comunidades campesinas en áreas de PNN, estos pueden estar relacionados o hacer parte de los conflictos de usos del territorio vinculados, en especial a la sobreutilización del suelo por actividades agropecuarias y forestales, a la utilización inadecuada en zonas de páramo y los conflictos en áreas pantanosas resultado del desarrollo de actividades productivas agropecuarias.

Factores de presión sobre Áreas Protegidas (AP)

Desde la declaratoria y posterior creación de diferentes figuras de AP en el territorio nacional, ha sido común la presencia de actividades económicas y productivas, fenómenos que se han constituido en factores de presión para los PNN y otras modalidades de AP. Para identificar estas dinámicas, Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) ha desarrollado una metodología orientada a estimar los cambios de las cober-

turas naturales de los PNN⁷ con base en la estimación de indicadores de estado y presión⁸ (2018).

De acuerdo a PNNC, existen dos tipos de presiones que afectan las AP, especialmente los PNN: las antrópicas y las naturales. Las primeras se encuentran relacionadas con acciones y actividades desarrolladas por el hombre y que se han desplegado en PNN, tales como cultivos agrícolas, pastos, minería, incendios provocados, “áreas urbanizadas”⁹ y erosión generada por acción humana. Las presiones naturales comprenden los incendios forestales ocasionados por la dinámica de los ecosistemas y la erosión de origen natural (PNNC, 2018).

7 A partir de un análisis multitemporal de las coberturas naturales bajo la metodología y leyenda Corine Land Cover adaptada para Colombia, los mapas a escala 1:100.000 elaborados a partir de imágenes satelitales LANDSAT que interpretó el IDEAM durante los períodos 2000-2002; 2005-2007 y 2010-2012 y el análisis que desarrolló el Grupo de Sistemas de Información y Radiocomunicaciones del PNNC entre 2014 y 2015, PNNC realizó un estudio de las dinámicas y variaciones de las coberturas de tierras resultado de las presiones a las que se encuentra sometida el AP. En este sentido, la variación de las coberturas de la tierra le permite establecer a PNNC si existen zonas al interior del AP sin afectaciones (estables), con presiones estables, áreas recuperadas o, por el contrario, transformadas.

8 Para esta finalidad, PNNC (2018) definió los indicadores de estado como las “coberturas de origen natural y seminatural que incluyen bosques, arbustales, herbazales, humedales, superficies de agua naturales, bosques fragmentados y vegetación secundaria”. Entre tanto, los indicadores de presión se relacionaron con “coberturas de origen antrópica incluyendo áreas artificializadas, agrícolas, pastos, agrícolas heterogéneas (mosaicos), áreas desnudas o degradadas, quemas y superficies de aguas artificiales”.

9 Entre ellas se encuentran clasificadas viviendas, casas de recreo e infraestructura para ecoturismo que no han sido autorizadas por PNNC.

Es importante subrayar que la metodología de análisis de cobertura desarrollada por PNNC (2018) resulta útil en la gestión en la medida en que permite definir tendencias e inferir cambios; sin embargo, cuenta con limitaciones en la escala cartográfica disponible debido a que la unidad mínima de mapeo correspondiente equivale 25 hectáreas, lo que implica que cambios inferiores a esta área puedan no ser percibidos.

Las estimaciones de los indicadores estado presión realizadas por PNNC (2018), y que se explican por la evolución de las coberturas de tierras, permite concluir que entre 2014 y 2015 un poco más de 347.000 hectáreas (es decir, 2,6 % del área total de PNN) sufrieron algún tipo de presión. Entre tanto, como lo subraya PNNC, las variaciones de las coberturas 2010-2012 y 2014-2015 evidenciaron una transformación de 92.461 hectáreas en los PNN. En otras palabras, 26,6 % del total de las presiones se configuraron en coberturas transformadas.

Las actividades que generaron mayor presión al interior de los PNN fueron la producción agropecuaria (mixta) (58 % del área de PNN con presiones) y el establecimiento de pastos (30 % del

área de PNN con presiones) y las quemadas (9,8 % del área de PNN con presiones). Las presiones que con mayor frecuencia o recurrencia se encontraron en el SPNN en 2015 fueron la actividad agropecuaria mixta¹⁰(45 PNN), los pastos (34 PNN), la agricultura (21 PNN) y las áreas con infraestructura (16 PNN).

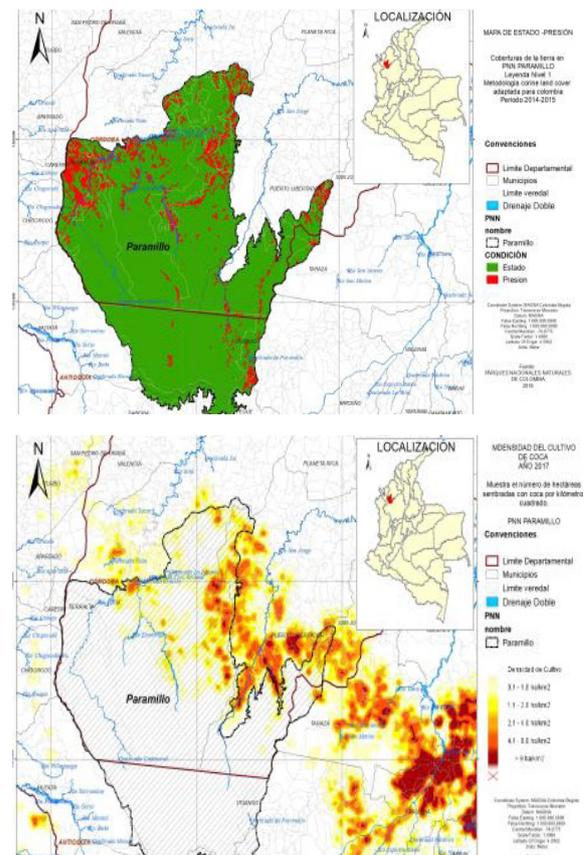
De acuerdo a los cálculos de PNNC (2015), los principales PNN que cuentan con mayor persistencia en la presión antrópica son: Sierra Nevada de Santa Marta (SNSM) con 19 % de presión (23.746 hectáreas), Paramillo con 15 % de la presión total (18.873 hectáreas) y Sierra de la Macarena con 14 % de presión total (16.938 hectáreas). Igualmente, los PNN de Paramillo, SNSM, Sierra de la Macarena, Tuparro y Tinigua han generado cerca del 60 % de las presiones del SPNN.

De igual manera, estos PNN son los que han reportado mayores procesos de transformación en sus áreas. En particular, los cambios de coberturas de la tierra 2012-2015 sugieren que en el PNN Tuparro se transformaron más de 30.000 hectáreas¹¹, en Paramillo 16.160

hectáreas, en SNSM 13.556 hectáreas, en Tinigua 7.672 hectáreas y en Serranía de la Macarena 7.426 hectáreas. Lo que implica cierta coherencia con las estimaciones de actividades agropecuarias planteadas por el CNA.

Figura 1. PNN con mayores presiones antrópicas

Parque Nacional Natural Paramillo
Estado-presión y presencia de cultivos ilícitos.



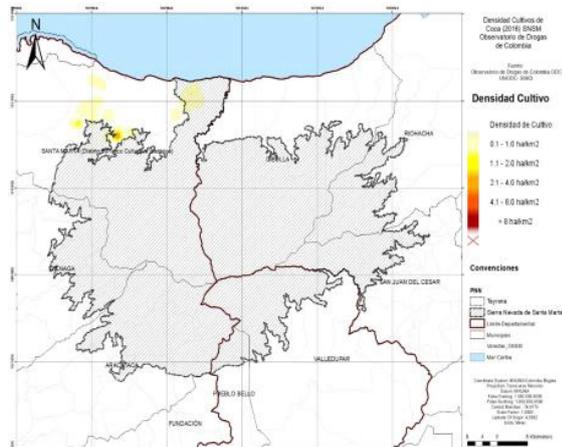
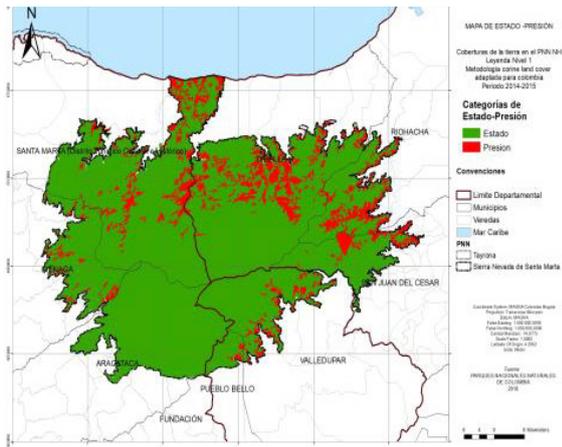
Fuente: Elaboración propia con base en la información del IGAC, PNN y SIMCI

¹⁰ PNNC (2015) señaló que la agricultura mixta se halló en parcelas o aperturas de bosque menores de 25 hectáreas.

¹¹ Debido principalmente a incendios forestales.

Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta

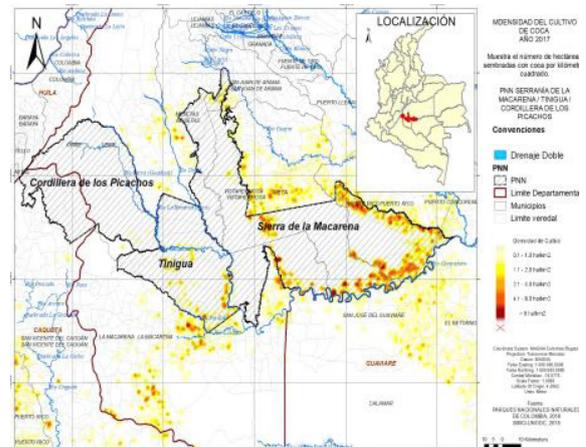
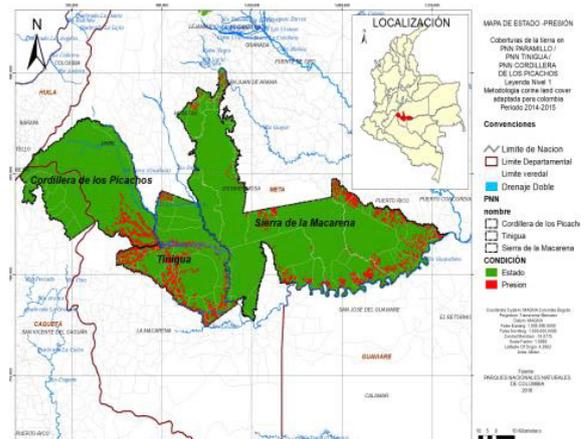
Estado-presión y presencia de cultivos ilícitos.



Fuente: Elaboración propia con base en la información del IGAC, PNN y SIMCI

Parques Nacionales Naturales Sierra de la Macarena, Tinigua y Cordillera de los Picachos

Estado-presión y presencia de cultivos ilícitos.



Fuente: Elaboración propia con base en la información del IGAC, PNN y SIMCI

En el contexto de los PNN que presentan mayores presiones, el mapa de cambios de coberturas de la tierra para cada PNN muestra que los polígonos resaltados en color rojo constituyen las transformaciones que han sufrido los Parques, mientras que los mapas con áreas en color amarillo y naranja muestra la densidad de cultivos ilícitos dentro y fuera de los PNN. Naturalmente, las áreas transformadas son resultado de las principales presiones que se ejercen sobre los PNN, y fundamentalmente obedecen a las dinámicas generadas por la actividad agropecuaria e ilegal al interior de estas AP.

Motores del conflicto de uso del territorio en AP

A partir de la evolución de las presiones sobre algunos PNN, así como de acciones antrópicas que se han desarrollado en estas áreas protegidas y que son analizadas en los respectivos Planes de Manejo, se infiere que los conflictos que sufren los Parques, aunque suelen tener elementos y fuerzas motrices comunes, se diferencian en los procesos históricos y particularidades de la ocupación del territorio. En este sentido,

la aproximación a las problemáticas de conflictos de uso territorial en los PNN debe considerar las características y tensiones en cada sector de los PNN que pueden ser disímiles entre sí. Es decir, pueden existir tantas modalidades de conflictos de uso del territorio como sectores problemáticos que se identifiquen en cada área. Por ende, la estrategia que se implemente para mitigar esta problemática debe contemplar un enfoque flexible, integral y diferenciado para estas AP.

A partir del análisis estado presión de los PNN, se identificaron un conjunto de motores o fuerzas motrices de los conflictos de uso. Por tanto, en términos generales, esta sección describe cada uno de ellos, así como sus niveles de incidencia.

Desarrollo de actividades agrícolas y pecuarias

A manera de hipótesis, la presencia de colonos y comunidades campesinas en AP antes de la creación de PNN (o también producto de la ocupación reciente de estas áreas debido al conflicto armado interno), no solo ha ocasionado

el desplazamiento de población hacia los PNN sino también el desarrollo de prácticas agrícolas y pecuarias a interior de estos. Como se aprecia en la evolución de las presiones de los PNN analizados, los territorios agropecuarios comienzan a ganar terreno sobre los bosques y áreas seminaturales de los Parques, ocasionando transformaciones en las superficies de los Parques con mayor presión.

Acaparamiento de tierras

Otra de las causas de los conflictos de uso del territorio en PNN es la apropiación y acaparamiento de tierras en áreas adyacentes a las AP. Uno de los factores que explica la deforestación y degradación de los suelos en ecosistemas estratégicos es la acumulación de tierras con la finalidad de utilizarlas para ampliar la frontera agrícola a partir principalmente de la actividad ganadera con fines especulativos, y para obtener una renta cuantiosa en el futuro. La tala de los bosques para estos propósitos también tiene el objetivo de apropiarse de tierras baldías con el ánimo de que una supuesta “sana” posesión logre la titulación, se valore estos predios, e ingresen al mercado de tierras en el corto y mediano plazo.

Presencia de cultivos ilícitos

Las extensiones de hoja de coca al interior de PNN son una dificultad histórica que han afectado la biodiversidad y una amenaza permanente a los ecosistemas estratégicos. Resultado de la integración de la cadena productiva de la industria del narcotráfico en sus primeras fases, tanto campesinos, colonos, como agentes ilegales con importantes recursos de capital han utilizado las AP para ocultar el desarrollo de las áreas sembradas, la recolección y procesamiento de la hoja en pasta de coca. La elevada movilidad y rotación de los cultivos en zonas de frontera agropecuaria, la progresiva transición de minifundios a predios de mediana propiedad para el establecimiento de los cultivos con la expectativa de un mayor crecimiento del mercado, así como un incremento de la presencia de comercializadores foráneos en las regiones productoras aumenta la competencia por mayor disponibilidad de tierras aptas para el cultivo ilícito, ejerciendo presión sobre los PNN y los ecosistemas estratégicos.

Uso, ocupación y tenencia

De acuerdo al CNA 2014, en 56 de los 59 PNN existen 17.634 UPA, un poco más de 6.000 hogares, mientras 22.371 personas habitaban en estas AP. De igual manera, el censo reportó cerca de 13.000 UPA propias, 424 en condiciones de arriendo, 305 en usufructo, 61 en aparcería y 17 UPA en situación de ocupación de hecho. En este sentido, la situación de uso, ocupación y tenencia de comunidades campesinas en PNN es una problemática sensible, debido no solamente al desarrollo de actividades productivas para supervivencia de población rural con altos niveles de pobreza y vulnerabilidad en áreas de PNN, sino también por su impacto sobre la biodiversidad y los ecosistemas de las AP.

Es necesario subrayar que los problemas de uso, ocupación y tenencia contienen unas motivaciones económicas y sociales diferenciales relacionadas con los procesos de ocupación histórica de los territorios, y donde han primado dinámicas de desplazamiento forzado, despojo y pobreza rural. No obstante,

los conflictos de uso, ocupación y tenencia suelen también vincularse a territorios con problemas de presencia de cultivos ilícitos, acaparamiento de tierras, ganadería extensiva y altos niveles de deforestación que son ocasionados por los fenómenos antes mencionados.

Infraestructura social y vías

Ligados a los motores de los conflictos de uso de los territorios en AP mencionados previamente, los asentamientos poblacionales en los PNN también han demandado inversiones materializadas en obras de infraestructura social, tales como vivienda, puestos de salud, vías de comunicación, puentes, etc. De igual manera, las trochas y caminos carreteables para conectar corregimientos con poblaciones en algunos de los PNN tienen un impacto elevado sobre los diferentes ecosistemas de las AP. No obstante, cualquier tipo de infraestructura en PNN diferente a las requeridas por los servicios ecoturísticos sin criterios técnicos de sostenibilidad afectará sin duda el capital natural y los ecosistemas de los Parques.

Proceso de construcción de una política para la mitigación de conflictos en áreas protegidas y de importancia ambiental

La UICN considera que las áreas protegidas deberían estar integradas en enfoques más amplios de conservación y usos del suelo que consideren territorios protegidos y distintos enfoques de gestión sostenible (Dudley, 2008). Lo anterior opera en el marco del denominado “enfoque por ecosistemas” que, de acuerdo con la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004), es una “estrategia para la gestión integrada de tierras, extensiones de aguas y recursos vivos por la que se promueve la conservación y utilización sostenible de modo equitativo”, entendiendo la utilización sostenible como la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica; con lo anterior, se mantienen las posibilidades de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras (CDB, 1992).

El enfoque por ecosistemas reconoce a los seres humanos como un componente integral de muchos ecosistemas

(Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004)), en una perspectiva que implica que los habitantes pueden ser sujetos activos en los procesos de conservación ampliando la definición de los objetos de conservación hacia conocimientos tradicionales (Andrade, 2009).

Desde esta óptica, la incorporación de actores locales que aprovechan de manera directa o indirecta los recursos de las áreas protegidas, en cualquier categoría, reivindica la importancia de los servicios ecosistémicos culturales y de aprovisionamiento (Coronel y Solórzano, 2017), lo que sugiere ampliar la gestión de las áreas protegidas en consideración del ámbito territorial en las que estas se localizan (Paredes, 2018), generando enfoques para la conservación de ecosistemas que se extiendan a todo el paisaje terrestre y marino, así como al interés de la sociedad general (Borrini-Feyerabend, Dudley, Jaeger, Lassen, Pathal, Philips y Sandwith, 2014).

En tal sentido, la concepción del sistema de áreas protegidas debe avanzar al desarrollo de estrategias integrales de ordenamiento de territorio que permitan

prevenir y gestionar conflictos, afrontar desafíos como el cambio climático (Paredes, 2018), fortalecer la gobernanza de los recursos naturales y fomentar una gestión de la biodiversidad vinculada con el bienestar humano. De esta manera, se puede iniciar la construcción de procesos que permitan la mitigación de conflictos derivados del uso del suelo en áreas protegidas frente a algunos de los motores y causas estructurales tales como la pobreza, el acceso desigual a los recursos y la desconfianza en las instituciones.

Dicho proceso parte de una construcción conceptual que permite el abordaje jurídico de la gestión del territorio desde una perspectiva integral que vincule a actores diversos y considere la biodiversidad no como un elemento estático, sino como una fuerza dinámica que transforma permanentemente los territorios.

Áreas protegidas: un sistema socio-ecológico

El desarrollo de una perspectiva que permita consolidar el enfoque de ecosistemas, como un marco general que ligue la gestión de las áreas protegidas al ordenamiento territorial en Colombia,

requiere avanzar en la comprensión del vínculo entre la sociedad, los ecosistemas y el fortalecimiento de la gobernanza de las áreas protegidas.

La gestión del medio ambiente se ha construido en un escenario que atiende a particularidades locales bajo circunstancias estables; estos tienden a ser replanteados en el contexto actual, en donde se ha hecho evidente el cambio y la transformación de los ecosistemas (Folke, Hahn, Olsson y Norberg, 2005). Tal situación ha conducido a una interpretación de la realidad bajo el enfoque de reconocer el papel del ser humano en la conformación de procesos y dinámicas del medio ambiente (Folke et al, 2005).

En el marco anterior, se han elaborado diversos desarrollos conceptuales con el objetivo de explicar el vínculo sociedad-ecosistema bajo la óptica de los estudios multidisciplinarios de los servicios ecosistémicos (Alvanera, Castillo, Lazos, Caballero, Quijas, Flores, Galicia, Martínez, M., Saldaña, Sánchez, Maass, García, Martínez, y., Galindo, Ávila, y Sarukhán; 2015), muchos de los cuales se definen a partir de teorías de sistemas que vinculan principios sociales y ecológicos (Folke et al, 2005).

En este sentido, Andrade, Chaves, Corzo y Tapia (2018), plantean que existe, para el contexto colombiano, la necesidad de hacer una gestión de la biodiversidad que parta del reconocimiento de las profundas interdependencias suscitadas por las relaciones del ser humano con la naturaleza en lo que se denomina sistemas socio-ecológicos. Este concepto plantea que las relaciones entre la sociedad y la naturaleza se manifiestan, no solo como procesos biofísicos o sociales que se pueden hacer evidentes por separado, sino a través de interdependencias que denotan la emergencia de fenómenos nuevos, de permanente cambio (Chapin, Folke y Kofinas, 2009).

Esta interdependencia se hace evidente en circunstancias como la pérdida de la biodiversidad, la disminución del material forestal, la contaminación hídrica, el cambio climático, entre otros fenómenos, cuya explicación requiere de aproximaciones conceptuales derivadas de diferentes enfoques de las ciencias naturales y sociales (Chapin et al, 2009). Los sistemas socioecológicos se sustentan en que, en efecto, las personas dependen de recursos y servicios que son provistos por los ecosistemas y, en contraste, las dinámicas ecosistémicas

se encuentran bajo la influencia de las actividades humanas (Chapin et al, 2009).

La gestión de las áreas protegidas bajo este referente conceptual permite tener un acercamiento a una postura que mitigue, en términos de Andrade (2009), la divergencia que tiene la conservación de la naturaleza en las narrativas de las ciencias de la conservación basadas en la biología y la ecología, y la mirada desde las ciencias y los movimientos sociales. Así, la conservación de la naturaleza puede vincularse a la revitalización y recuperación ecológica de los territorios habitados fomentado una perspectiva más amplia alrededor de las áreas protegidas.

El papel de la gobernanza local en la gestión de las áreas protegidas

La gobernanza, en tanto concepto, ha sido interpretada de diferentes maneras: esta implica las diversas relaciones existentes entre actores que pueden darse en diferentes escalas territoriales de decisión y ámbitos temáticos. La gobernanza aparece como respuesta a la búsqueda de nuevas formas de participación y democracia en escenarios de cambio en donde el rol de los

gobiernos se ve erosionado (Eckerber y Joas, 2004). Se trata de la reafirmación o cambio de políticas, procedimientos, prácticas y organizaciones que regulan o resuelven conflictos entre diversos actores (Munk y Gómez, 2014).

Este concepto, en sí, proporciona una nueva perspectiva que permite analizar el proceso de toma de decisiones a partir de la complejidad generada por la pluralidad de actores que pueden estar involucrados e interactúan mediante el intercambio de conocimientos, recursos, ideas y normas (Zurbriggen, 2011), en relaciones que pueden construirse de manera horizontal o jerárquica (Eckerber y Joas, 2004).

Desde el enfoque por ecosistema y la concepción de los sistemas socioecológicos, la capacidad de la naturaleza para soportar los cambios y presiones externas manteniendo su funcionalidad (Resiliencia en términos de Folke, et al. 2005) se encuentra estrechamente vinculada a la fortaleza del sistema social con que se relaciona. Es decir, se determina por la fortaleza del modelo de gobernanza territorial presente.

En suma, la construcción de escenarios de gobernanza que involucre a las comunidades locales en la administración de las áreas protegidas, constituye un elemento clave para el éxito de la gestión en conservación y central en escenarios de cambio permanente sobre las condiciones ecosistémicas. Esto se debe a que la negociación con actores para la toma de decisiones conjuntas, en relación con la delimitación y gestión de áreas protegidas, ofrecen resultados más sólidos y duraderos para la conservación y las sociedades (Dudley, 2008). En otras palabras, una mayor capacidad de adaptación y resiliencia de los sistemas socioecológicos.

Frente a lo anterior, y según Folke et al (2005), se presenta un progreso sustancial en la comprensión de la dimensión social para la gestión de los ecosistemas, lo que incluye la flexibilidad organizativa e institucional para lidiar con la incertidumbre y el cambio. Por ejemplo, con relación a las posibilidades de respuesta frente al cambio climático, se ha destacado la importancia de los recursos comunitarios para responder a sus efectos y tomar decisiones colectivas para una mejor resiliencia a largo plazo (Gómez y Cadenas, 2015).

Por último, es importante señalar que la gobernanza constituye un proceso local, proceso que está determinado por las características de la población y la forma de relacionarse con las instituciones y tomadores de decisiones. Por tanto, un escenario adecuado de gobernanza está determinado, además, por las particularidades del territorio y en tal sentido es un elemento determinante en la gestión y atención temprana de afectaciones locales sobre la biodiversidad en la escala local, en la medida en que permite la toma de decisiones pertinentes y contribuye a obtener mejores beneficios ecológicos, sociales económicos y culturales de las áreas protegidas (Borrini-Feyerabend et al; 2014).

En este orden de ideas, es importante considerar las capacidades de los actores locales, en tanto sujetos de cambio, y capitalizar las ganancias derivadas de formular procesos territorializados de gobernanza compartida sobre las áreas protegidas, en colaboración o conjunta (Borrini-Feyerabend et al; 2014), que involucre activamente a un mayor número de actores en la conservación.

Garantía de acceso a los recursos naturales y el uso sostenible de áreas protegidas

La construcción de procesos de gobernanza en áreas protegidas deben reconocer, como lo plantean los principios de Addis Abeba para la utilización sostenible de la diversidad biológica, que los ecosistemas contribuyen a mantener la sociedad y comunidades, y que además, la utilización sostenible constituye una valiosa herramienta que “permite promover la conservación de la diversidad biológica, ya que, en muchos casos, ofrece incentivos para la conservación y la restauración a causa de los beneficios sociales, culturales y económicos que la gente obtiene de ese uso” (Secretaría del CDB, 2004).

Las áreas objeto de conservación, o de importancia ecosistémica como lo son los bosques, tienen potencial para contribuir a la seguridad alimentaria de diversas maneras (FAO, 2018); este asunto debe ser considerado en la formulación de políticas de manejo de las áreas protegidas y sus zonas de influen-

cia como una medida para incorporar la dimensión humana en los procesos de conservación. Esta situación implica diferenciar las causas subyacentes de los procesos de deforestación y cambio de uso del suelo puesto que no responden a un mismo fenómeno socioecológico (Andrade, et al.; 2018), pero puede contribuir simultáneamente al fomento de la conservación y a la superación de la pobreza rural mediante el desarrollo de procesos socialmente gestionados de uso sostenible como los enmarcados en la Forestería Comunitaria con enfoque de conservación participativa (FAO, 2016).

Asimismo, se debe señalar que las zonas de influencia de áreas protegidas son objeto de presiones permanentes sustentadas en la ausencia de soporte jurídico de gestión como zonas de “amortiguamiento”. Allí, la ocupación del territorio afecta la biodiversidad manifestándose en el agotamiento de los recursos y la expansión posterior a otros espacios. En estas áreas, los modos de tenencia y uso de la tierra se anuncian como variables que siguen controlando el proceso en el sentido del cambio indeseable (Andrade et al., 2012), por lo

que el uso de la tierra debe ser objeto de redefiniciones y procesos en donde las instituciones oficiales deben desempeñar un papel central.

Este tipo de situaciones que amenaza los objetivos de conservación de las áreas protegidas se soporta en situaciones como la inseguridad en la tenencia de la tierra en zonas adyacentes a las áreas protegidas. Esta situación, por ejemplo, constituye un motor en los conflictos socioambientales al ser un aspecto determinante en los modos de producción y procesos de expansión y movilidad social. La resolución de asuntos relacionados con el acceso y la tenencia de la tierra contribuye a mejorar la acción en los procesos de gestión de paisajes (Borrini-Feyerabend et al; 2014) en una óptica de ordenamiento del territorio puesto que el acceso seguro a la tierra es fundamental para introducir y desarrollar prácticas agrícolas sostenibles que ayuden a conservar la base de recursos naturales (FAO, 2018), lo anterior como parte de un mayor compromiso de la población local en las decisiones relacionadas con la conservación lo que multiplica los impactos positivos de las áreas protegidas.

Conclusiones

A partir del análisis de diferentes fuentes, entre las que se destacan los indicadores de Presión-Estado- desarrollados por PNNC, se identifican cinco factores que se constituyen en motores o fuerzas que promueven el conflicto de uso del territorio áreas de PNN, lo que indica la complejidad de las disputas por el uso del suelo y el acceso a los recursos naturales. Éstas comprenden el desarrollo de actividades agrícolas y pecuarias, el acaparamiento y concentración de tierras, la expansión de cultivos ilícitos, el uso, ocupación y tenencia de comunidades campesinas, y la infraestructura social y vías construidas en los PNN; estos fenómenos obedecen a los procesos de ocupación del territorio.

Mitigar estos conflictos requiere de acciones orientadas a comprender las causas subyacentes de los mismos, asumir posturas flexibles en algunos casos y acciones punitivas en otros, pero también implica avanzar conceptual y jurídicamente en el desarrollo de perspectivas que permitan integrar la gestión de la biodiversidad a la resolución de conflictos de carácter social y político que tienen asiento en el mismo territorio.

Como se ha planteado, apuntar al desarrollo de procesos de gobernanza de áreas protegidas que incorporen la participación activa en la toma de decisiones de la población localizada en sus zonas de influencia puede contribuir a extender los impactos favorables de la conservación, crear convergencias al desarrollo de un enfoque por ecosistemas que se integre al ordenamiento del territorio a escala de paisaje y, en consecuencia, la consolidación de territorios con mayor capacidad de adaptación al cambio.

Las acciones derivadas del fortalecimiento de la gobernanza de las áreas protegidas, con la incorporación de actores locales y diversos en su gestión, con la seguridad en la tenencia de la tierra y el acceso a los recursos naturales para la población localizada en el área de influencia de las áreas protegidas y con la gestión y resolución de conflictos bajo la comprensión de los sistemas socioecológicos que los generan, favorecen la consolidación de áreas protegidas con una mayor capacidad de adaptación y contribuyen a la resolución de las disputas originadas por diversas formas de comprender el territorio.

La comprensión de las áreas protegidas como estrategia para alcanzar objetivos de conservación debe permitir apuestas para un enfoque integral más amplio que el área en que se circunscriben. En tal sentido, es menester avanzar hacia un manejo de la diversidad integrado en los procesos de ordenamiento del territorio, pues, como lo plantea Cuervo (2012) citado por Paredes-Leguizamón (2018: P. 10) la gestión de las áreas protegidas, como política pública, para que contribuya a la “coordinación entre políticas públicas de descentralización, ordenamiento territorial, pobreza, ciencia y tecnología y desarrollo rural” requiere evolucionar del enfoque ecosistémico al de socio ecosistemas.

Referencias

- Alvanera, P., Castillo, A., Lazos, E., Caballero, K., Quijas, S., Flores-Díaz, A., Galicia, C., Martínez, L., Saldaña, A., Sánchez, M., Maass, M., García, P., Martínez, Y., Galindo, L., y Sarukhán, J. (2015) Marcos conceptuales interdisciplinarios para el estudio de los servicios ecosistémicos en América Latina. En: Laterra, P., Jobbágy, y Paruelo, E. (ed) Valoración de Servicios Ecosistémicos. Conceptos, Herramientas y Aplicaciones para el Ordenamiento Territorial. Primera edición. Ediciones INTA. (pp. 38-67)
- Andrade G. I., M. E. Chaves, G. Corzo y C. Tapia (eds.). (2018) Transiciones socioecológicas hacia la sostenibilidad. Gestión de la biodiversidad en los procesos de cambio en el territorio continental colombiano. Primera aproximación. Bogotá, Colombia: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. 220 p.
- Borrini-Feyerabend, G., Dudley, Jaeger, N., Lassen, B., Pathak Broome, N., Phillips, A. y Sandwith, T. (2014) Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción. No. 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas, Gland, Suiza: UICN. 123 pp.
- Chapin III, F. S., Folke, C., y Kofinas, G. (2009) A Framework for Understanding Change. En Chapin III, F.S., (ed) Principles of Ecosystem Stewardship. (pp. 3-28). Springer Science+ Business Media, LLC 2009. DOI 10.1007/978-0-387-73033-2 1s
- Collier, Paul and Anke Hoeffler (2004) ‘Greed and Grievance in Civil War’, Oxford Economic Papers 56(4): 563–595.

- Coronel, M. y Solórzano, J. (2017) Comunidades locales y pueblos indígenas. Su rol en la conservación, mantenimiento y creación de áreas protegidas. Iniciativa Visión Amazónica. REDPARQUES, WWF, FAO, UICN, ONU Medio Ambiente. 192pp. Quito, Ecuador: UICN. DOI: <http://dx.doi.org/10.2305/IUCN.CH.2017.09.es>
- Cuervo, L. M. (2012) Ética territorial. Ética y política económica. Discusión de sus relaciones fundamentales a la luz de las políticas de desarrollo territorial. Santiago de Chile: CEPAL.
- DANE (2016) 3er CENSO NACIONAL AGROPECUARIO. TOMO 2: RESULTADOS. Bogotá DC, Colombia: DANE de desarrollo territorial. Santiago de Chile: CEPAL.
- Decreto-Ley 2811. (18 de diciembre de 1974). República de Colombia. Publicado en Diario Oficial No. 34243.
- Decreto 2372 (01 de julio de 2010). Presidencia de la república de Colombia. Publicado en Diario Oficial 47757 de julio 1 de 2010
- DNP (2014) Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país”. Bogotá D.C. Departamento Nacional de Planeación.
- Fearon, James D. & David D. Laitin (2003) Ethnicity, Insurgency, and Civil War, *American Political Science Review* 97(1): 75–90.
- Dudley, N. (Editor) (2008) Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. Gland, Suiza: UICN.
- Eckerberg, K. y Joas, M. (2004) Multi-level Environmental Governance: a concept under stress? *Local Environment*. 9(5), 405-412.
- Fandiño, M.C. y Ferreira, P. (Editores) (1998) Colombia Biodiversidad Siglo XXI. Bogotá, Colombia: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Ministerio del Medio Ambiente, DNP. 240p.
- FAO (2012) Directrices voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma, Italia: FAO
- FAO (2016) Cuarenta años de la forestería comunitaria. Un estudio sobre su alcance y eficacia. Roma, Italia: FAO
- FAO (2018) Fortalecer las políticas sectoriales para mejorar los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Roma, Italia: FAO
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, L. y Norberg, J. (2005) Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources*. 30, 441-473. DOI: 10.1146/annurev.energy.30.050504.144511
- IGAC (2012) Estudio de los conflictos de uso del territorio Colombia. Escala 1:100.000. Bogotá, D. C.
- Kobe De Pourcq, Evert Thomas, Patrick Van Damme, Tomás Léon-Sicard (2017) Análisis de los conflictos entre comunidades locales y autoridades de conservación en Colombia. Causas y recomendaciones. En *Gestión y Ambiente* (20). Págs 122 – 139.

- Latorre, Juan Pablo y Corredor, Luisa Patricia (2010) Monitoreo Satelital de las Coberturas de la Tierra para la Caracterización de Indicadores de Estado y Presión en los Parques Nacionales Naturales de Colombia. Línea base 2000 – 2002.
- Latorre, Juan Pablo y Corredor, Luisa Patricia (2011) Monitoreo Satelital de las Coberturas de la Tierra para la Caracterización de Indicadores de Estado y Presión en los Parques Nacionales Naturales de Colombia. Período 2005– 2007.
- Latorre, Juan Pablo y Corredor, Luisa Patricia (2013) Monitoreo Satelital de las Coberturas de la Tierra para la Caracterización de Indicadores de Estado y Presión en los Parques Nacionales Naturales de Colombia. Período 2010 – 2012.
- Latorre, Juan Pablo y Corredor, Luisa Patricia (2017) Monitoreo Satelital de las Coberturas de la Tierra para la Caracterización de Indicadores de Estado y Presión en los Parques Nacionales Naturales de Colombia. Período 2014 – 2015.
- Ley 2 de 1959. (16 de diciembre de 1959). República de Colombia.
- Melo, J. O. (2017). Historia Mínima de Colombia. Turner Publicaciones.
- Munk, H. Y Gómez, L.I. (2014) La Importancia de la Inequidad para la Gobernanza de los Recursos Naturales: Evidencia extraída de Dos Territorios Nicaragüenses. *World Development*. 73, 72-84. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.11.001>
- PNNC (2018) Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena. Plan de Manejo 2018 – 2023. Dirección Territorial Orinoquía. Junio de 2018.
- PNNC (2018) Parque Nacional Natural Tinigua. Plan de Manejo 2018 – 2023. Dirección Territorial Orinoquía. Junio de 2018.
- PNNC (2017) Parque Nacional Natural Cordillera de los Picachos. Plan de Manejo. Dirección Territorial Orinoquía. Septiembre de 2018.
- PNNC (2018) Caracterización de Presiones en Parques Nacionales Naturales de Colombia. Identificadas desde el monitoreo de coberturas de la tierra. Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas. Grupo de Sistemas de Información y Radiocomunicaciones.
- PNUD (2011) Colombia Rural. Razones para la Esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá INDH: PNUD. Septiembre.
- Ponce de León, E. (2005) Estudio jurídico sobre las categorías regionales de áreas protegidas. Bogotá, Colombia: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt
- UNODC – SIMCI (2018) Colombia, Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017. Septiembre de 2018.

- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2016). Lineamientos para el ordenamiento territorial agropecuario. Anexo 3. Análisis de los Conflictos de Ordenamiento Territorial y Productivo que Afectan el Eficiente Uso del Suelo Rural. Bogotá (Colombia). UPRA.
- Rodríguez, Manuel (1994) INDERENA, El gran pionero de la gestión ambiental en Colombia. Artículo tomado de Memoria del primer ministro del medio ambiente. Tomo I. Manuel Rodríguez Becerra. 7 de febrero-6 de agosto de 1994.
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004). Enfoque por ecosistemas. 50 p. (Directrices del CDB)
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004) Principios y directrices de Addis Abeba para la utilización sostenible de la diversidad biológica (Directrices del CDB) Montreal, Canadá: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 21 p.
- UAESPNN (2005) Parque Nacional Natural Paramillo. Plan de Manejo 2004 – 2011. Dirección Territorial Noroccidental. Tierralta, Córdoba. 2005.
- UAESPNN (2005) Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta. Plan de Manejo Básico 2004 – 2009. Territorial Costa Atlántica. Santa Marta, Magdalena. 2005.
- Urquiza, A. y Cadenas, H. (2015) Sistemas socio-ecológicos: elementos teóricos y conceptuales para la discusión en torno a vulnerabilidad hídrica. en *L'Ordinaire des Amériques* [En línea] N 218. Consultado el 26 de 28 enero de 2019. URL:<http://journals.openedition.org/orda/1774> DOI : 10.4000/orda.1774
- Vargas, C., Monsalve, J., Mafla, H. (2018) Análisis de Coberturas de Suelos, Conflictos de Uso y Estructura de la Tenencia de la Tierra en Municipios de Influencia del Parque Nacional Natural – PNN Sierra Nevada de Santa Marta. Equipo FAO – UPRA. Proyecto de Directrices de Gobernanza de la Tierra. FAO. Documento de trabajo
- Zurbriggen, C. (2011) Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64. Recuperado en 27 de enero de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002&lng=es