



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

ALTERNATIVAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE DERECHOS SOBRE LA TIERRA PARA CAMPEBINOS EN PARQUES NACIONALES NATURALES

ADRIANA PATRICIA FUENTES LÓPEZ

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas - Instituto de Estudios Ambientales
Programa de Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo
Bogotá, Colombia
2018

ALTERNATIVAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE DERECHOS SOBRE LA TIERRA PARA CAMPELINOS EN PARQUES NACIONALES NATURALES

ADRIANA PATRICIA FUENTES LÓPEZ

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Medio Ambiente y Desarrollo

Directora:
PDH en Ciencia Política, Catalina Toro Pérez

Línea de Investigación:
Estudios Ambientales Agrarios

Grupo de Investigación:
Política y Derecho Ambiental

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Instituto de Estudios Ambientales
Programa de Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo
Bogotá D.C., Colombia
2018

A los campesinos y campesinas de Colombia que han resistido durante toda la historia la exclusión, la violencia y la pobreza, siempre con dignidad y mostrando una capacidad maravillosa de trabajo y resistencia.

A ustedes gentes campesinas que también han cuidado buena parte de la biodiversidad biológica que aún nos queda y en especial a aquellos y aquellas que he podido conocer muy de cerca y que me han compartido sus historias, una parte de sus vidas y que me han permitido también incorporarles en la mía.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco especialmente a la profesora Catalina Toro Pérez, quien como directora de este trabajo me apoyó incasablemente y en todo momento, sobre todo en aquellos en que parecía que no íbamos a lograrlo. También a los profesores y profesoras del programa de Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo, quienes generaron en mí diversidad de inquietudes durante las asignaturas, que de alguna manera confluyen en varios de los aspectos tocados en esta tesis.

A Sergio Andrés Coronado Delgado y Javier Lautaro Medina Bernal, que me apoyaron durante los muchos meses que estuve siempre con ideas en torno a este trabajo. Igualmente, a Carlos Alberto Suescún y Cristian Ruiz quienes también me hicieron aportes muy importantes, cada uno desde sus experticias y saberes.

A Sebastián Rubiano a quien reencontré gracias a Sabina Rodríguez en un momento crucial y también a los miembros del equipo técnico de la Mesa Campesina con Parques, y a los delegados regionales de la mesa que siempre tuvieron la mejor disposición al diálogo y a compartir sus documentos, reflexiones y preocupaciones.

A las chicas “de guaques y senderos”, ellas saben quiénes son y también me impulsaron mucho en los últimos meses de realización del trabajo, además de que siempre son un referente en estos y muchos otros temas, así como a Carito Vargas Laverde que también fue siempre un gran apoyo y me brindó todo el tiempo su maravillosa energía. Por supuesto a todos y todas los que siempre han estado cerca y que se me quedan sin nombrar, pues es una lista larga.

RESUMEN:

Este trabajo de investigación analiza el conflicto que surge entre los procesos de formalización de la propiedad de la tierra de comunidades campesinas y las estrategias de conservación ecosistémica expresadas en la existencia de las áreas ambientales protegidas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales - SPNN. La investigación explora las causas de dicho conflicto, las propuestas generadas desde las comunidades para su resolución y las respuestas dadas por la institucionalidad, en un marco que considera la estrecha relación entre los recursos naturales y las comunidades que se sustentan en ellos. La hipótesis general del trabajo es que esas relaciones podrían ser más estables y armónicas si se lograran solventar las necesidades básicas de las comunidades y en particular se les garantizara a estas el reconocimiento pleno de sus derechos, sobresaliendo entre estos el derecho de acceso a la tierra en condiciones que ofrecieran la mayor seguridad jurídica posible. A partir de esto se muestran algunas alternativas para armonizar derechos del campesinado con las condiciones que impone el área ambiental protegida, entendiendo que el campesinado es un sujeto activo de la conservación y que la gestión participativa de las áreas protegidas es un imperativo ineludible.

Palabras clave: Áreas protegidas, derechos del campesinado, formalización, ocupación de área protegida, parques nacionales naturales.

ABSTRACT:

This research analyzes the conflict that arises between the processes of formalization of land ownership of low-income rural workers (peasant communities) and ecosystem conservation strategies expressed in the existence of protected environmental areas such as the National Natural Parks (NNP). The research explores the causes of this conflict, the proposals generated from the communities for their resolution and the answers given by the institutions, in a framework that considers the close relationship between natural resources and the communities who lives in these protected environmental areas. The general hypothesis of the work establishes that these relations could be more stable and harmonious if they were able to solve the basic needs of the communities and particularly the full recognition of their rights, standing out among these the right of access to land ownership.

In that sense, considering some alternatives to harmonize the rights of the peasant communities with the conditions imposed by the protected environmental area; understanding peasant communities as active subjects of conservation and guaranteeing their rights over the land, a principal conclusion derived of this process could be a virtuous relationship between participation of communities in conservation, and access to land ownership to peasant communities and management of protected areas as an imperative.

Key words: Protected areas, peasant rights, land formalization, occupation of protected area, natural national parks.

LISTA DE SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

Art: Artículo
ART: Agencia para la Renovación del Territorio
ANU: Área natural única
ANT: Agencia Nacional de Tierras
AMEM: Área de Manejo Especial de la Macarena
CAR: Corporaciones Autónomas Regionales
CATG: Categoría
CDB: Convenio sobre Diversidad Biológica
CEDE: Centro de Estudios sobre desarrollo económico
CGR: Contraloría General de la República
CNA: Coordinar Nacional Agrario
CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CONPES: Consejo de Política Económica y Fiscal
C.P.: Constitución Política
C.P.: Consejero Ponente
CRNR: Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente
CECOIN: Centro de Cooperación Indígena
CVC: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
DANE: Departamento Nacional de Estadística
DMI: Distrito de manejo integrado
EJOLT: Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
GIZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – Agencia de cooperación alemana
HAB: Habitante
HAS: Hectáreas
ICANH: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCODER: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INDERENA: Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables
MADS: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MNC: Mesa Nacional de Concertación entre Parques y Campesinos
M.P.: Magistrado Ponente
NUM: Numeral
OIT: Organización Internacional del Trabajo
Par: Parágrafo
PDET: Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
PGN: Procuraduría General de la Nación
PNN: Parque Nacional Natural
PNR: Parque Nacional Regional
PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
REM: Régimen Especial de Manejo

RES: Resolución
SFF: Santuario de Fauna y Flora
SINA: Sistema Nacional Ambiental
SINAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SIRAP: Sistema Regional de Áreas Protegidas
SMMLV: Salarios mínimos mensuales legales vigentes
SNR: Superintendencia de Notariado y Registro
SPNN: Sistema de Parques Nacionales Naturales
TCA: Territorio Campesino Agroalimentario
UAEPNN: Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
UAF: Unidad Agrícola Familiar
UICN: Unión Mundial para la Naturaleza
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura
UPA: Unidad de Producción Agropecuaria
UPRA: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
USD: Dólares
WDPA: World Database on Protected Areas
WWF: Fondo Mundial para la Naturaleza, por sus siglas en inglés World Wildlife Fund
ZIDRES: Zonas de interés de desarrollo rural económico y social.
ZRC: Zona de Reserva Campesina
ZRF: Zona de Reserva Forestal

LISTA DE TABLAS Y GRÁFICOS

- Tabla 1. Resultados acceso a tierras 1962-2011
- Tabla 2. Clasificación de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales
- Tabla 3. Nombres y categorías de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales
- Tabla 4. Nombres de los Resguardos Indígenas traslapados con Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales
- Tabla 5. Relación de Parques Nacionales Naturales donde se presenta ocupación campesina
- Tabla 6. Número de propiedades adjudicadas después de la creación del PNN
- Tabla 7. Tipología de relaciones con la tierra en Parques Nacionales Naturales
- Gráfico 1. Modos de tenencia de Unidad Productivas Agropecuarias en PNN

LISTA DE MAPAS

- Mapa 1. Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales a diciembre de 2017
- Mapa 2. Resguardos Indígenas traslapados con Parques Nacionales Naturales
- Mapa 3. Territorios Colectivos de Comunidades Negras y Parques Nacionales Naturales
- Mapa 4. Zonas de Reserva Campesina y Parques Nacionales Naturales
- Mapa 5. Territorio Campesino Agroalimentario del Macizo, Norte de Nariño y Sur del Cauca y Parques Nacionales Naturales

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1. DELIMITACIÓN DE LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA	4
1.1. Pregunta de investigación	4
1.2. Objetivos	4
1.3. Metodología	4
CAPÍTULO 2 - MARCO TEÓRICO	8
2.1. Economía ecológica y ecología política.....	8
2.2. Enfoques en torno a la conservación y las áreas protegidas	11
2.2.1. El paradigma proteccionista o preservacionista	11
2.2.2. El paradigma de la gestión participativa en la conservación	14
2.3. Los enfoques de gestión comunitaria de los recursos naturales.....	18
2.4. La ruralidad colombiana y la cuestión ambiental	19
2.4.1. Características de la ruralidad colombiana.....	20
2.4.2. La vigencia de la reforma agraria y el retorno de los campesinos	24
CAPÍTULO 3 – LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN COLOMBIA	26
3.1. Antecedentes y creación de áreas de conservación en Colombia	26
3.2. Las áreas protegidas en Colombia hoy	30
3.3. Los Parques Nacionales Naturales.....	36
CAPÍTULO 4 - PARQUES NACIONALES NATURALES, TIERRAS Y CAMPESINADO	41
4.1. Generalidades en torno a la presencia de comunidades en Parques Nacionales Naturales.....	41
4.2. Parques Nacionales Naturales y comunidades indígenas	42
4.3. Parques nacionales naturales y comunidades afrodescendientes	48
4.4. Campesinado mestizo y parques nacionales naturales	53
CAPÍTULO 5 – ALTERNATIVAS PARA EL ABORDAJE DE LA PRESENCIA CAMPESINA EN PARQUES NACIONALES NATURALES.....	56
5.1. Saneamiento predial.....	56
5.2. Concertación y dialogo con las comunidades.....	59
5.3. Parques con campesinos/as.....	63
5.4. La alternativa de la reubicación	73
5.5. Realinderamiento y recategorización.....	75
5.6. El reconocimiento de las territorialidades campesinas en relación con los parques nacionales naturales	78

5.7. El acuerdo de paz como una ventana de oportunidad	83
--	----

CAPÍTULO 6 - FORMALIZACIÓN DE DERECHOS SOBRE LA TIERRA Y PARQUES NACIONALES NATURALES	88
6.1. En qué consiste la informalidad en los derechos sobre la tierra	88
6.2. El régimen de propiedad individual sobre la tierra en los Parques Nacionales Naturales de cara a la formalización.....	94
6.2.1. Propiedad privada y Parques Nacionales Naturales	95
6.2.2. Baldíos y Parques Nacionales Naturales	96
6.3. Alternativas para la formalización de derechos sobre la tierra en PNN.....	104
7. CONCLUSIONES	114
BIBLIOGRAFÍA	118

INTRODUCCIÓN

Los dos últimos siglos de la historia agraria colombiana han estado marcados por la expansión continua de la frontera agrícola, un permanente crecimiento poblacional, la ampliación de las brechas urbano-rurales y la continuidad de una estructura agraria desigual e ineficiente caracterizada por la persistencia de la alta concentración de la propiedad de la tierra, la exclusión del campesinado, la informalidad en la tenencia de la tierra, la pobreza rural, las dificultades de acceso a tierras para los pobladores rurales de escasos recursos, el manejo indebido y desorganizado de los baldíos, la baja tributación rural, el conflicto armado y la continua degradación ambiental, entre muchos otros problemas.

Como parte de los procesos de colonización, en algunos periodos promovida por el Estado en otros gestada de manera espontánea, pero en todo caso desorganizada, muchos campesinos y campesinas se asentaron en áreas que representaban coberturas boscosas naturales o de otro tipo de ecosistemas estratégicos, con el objetivo de subsistir y con la esperanza de llegar a adquirir algún día la propiedad de la tierra, ya fuera mediante la adjudicación de baldíos u otro mecanismo con intervención del Estado. Hoy formalizar algunas de esas ocupaciones encuentra serias dificultades, porque varias de esas zonas han sido destinadas principalmente para fines de protección ambiental y recaen sobre ellas figuras de ordenamiento territorial, conforme a las cuales no es viable la entrega de derechos de propiedad a esas comunidades. Esto genera una profunda tensión, entre por una parte, las demandas del campesinado por el acceso a la propiedad de la tierra de la cual ha sido excluido históricamente, y de otro lado, la necesidad de garantizar los objetivos de conservación en esas áreas, cuyo manejo se ha planteado desde un enfoque en el que han predominado las miradas que piensan la conservación aislada de las personas y que no integran a las comunidades campesinas como parte de ese proceso.

Partiendo de este contexto, el propósito de este trabajo es preguntarse cómo armonizar los procesos de formalización de la propiedad de la tierra de pobladores rurales de escasos recursos, con las estrategias de conservación ecosistémica basadas en la creación de áreas ambientales protegidas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales – SPNN, dentro de las cuales se incluyen los Parques Nacionales Naturales, los Santuarios Nacionales de Fauna y Flora, las Reservas Nacionales Naturales, el Área Natural Única y la Vía Parque. Estas categorías a pesar de tener diferencias entre ellas, comparten la misma regulación en relación con los derechos de propiedad y el manejo de ocupaciones campesinas en su interior, por lo cual aunque se haga una alusión más frecuente a la categoría Parque Nacional Natural por ser esta la figura mayoritaria dentro del sistema, el análisis cobija también a las otras categorías indicadas.

Se habla de armonizar, por cuanto se trata de objetivos que aparecen contrapuestos o por lo menos en tensión desde las políticas públicas hasta ahora implementadas, al punto que es posible catalogarlo como un conflicto socio-ambiental vigente en varias regiones del país, respecto del cual se hace necesario establecer un diálogo interdisciplinario entre los dos extremos de la discusión. De una parte, la defensa de la necesidad de garantizar el acceso a la tierra para los campesinos y campesinas de escasos recursos, en donde cobra relevancia el tema de los baldíos de la nación, justamente por la incapacidad del Estado para garantizar otras fuentes alternativas de tierras, derivadas de verdaderos procesos redistributivos. Pero además, un acceso a la tierra que debe hacerse en condiciones que ofrezcan las mejores posibilidades de seguridad jurídica de la tenencia y de garantía de derecho. De otro lado, se aboga por la protección de la riqueza natural y biodiversidad del país a partir de la estrategia

de la declaración de áreas protegidas, en particular las que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, los cuales tienen un régimen estricto de manejo que desde la institucionalidad considera inapropiado mantener poblaciones campesinas dentro de esas áreas, pese a que de facto estas las habitan incluso mucha antes de su establecimiento legal y mostrando en muchos casos un gran compromiso con el cuidado del recurso natural allí existente.

Para abordar estas tensiones es necesario reconocer que la cuestión ambiental ha venido a problematizar las teorías científicas y los métodos de investigación para aprehender una realidad desde la complejidad. También se hace urgente poner a dialogar dos políticas públicas que poco se han encontrado, y que no se han armonizado en nuestro país: la política agraria y la política ambiental. Históricamente han estado desconectadas, pese a que es claro que deberían ser objeto de un abordaje conjunto, que permita encontrar soluciones a las problemáticas evidenciadas, así como rutas de articulación entre las instituciones a cargo, y entre estas y las comunidades, que redunden en una mayor garantía de los derechos de estas poblaciones rurales históricamente sumidas en el olvido y la pobreza, al tiempo que en una mejor gestión de las áreas que cumplen objetivos ambientales de tanta importancia.

El trabajo utiliza como marco teórico la perspectiva ambiental, que, a partir del pensamiento de los profesores Augusto Ángel Maya (1990; 1998) y Julio Carrizosa (2000), plantean el abordaje de estos temas desde la complejidad que implican las relaciones entre los ecosistemas (la naturaleza), y la cultura (el entramado de constructos sociales). Esta última es entendida como una red de relaciones diversas en la que confluyen las instituciones, la tecnología, los mitos y por supuesto las estructuras políticas, jurídicas y militares, que desde tiempos remotos el hombre ha ideado para la vida en sociedad y que afectan de manera profunda el escenario de la naturaleza (Ángel, 1998). Dentro de las estructuras de orden jurídico, se ubican las diversas formas de apropiación del territorio físico, que configuran el régimen de los derechos de propiedad sobre la tierra, y que en un Estado Social de Derecho debe aspirar no sólo a la mayor equidad en la distribución de este recurso, sino también a la máxima regularización de las relaciones que con esta crean individuos y comunidades, para que también pueda haber seguridad jurídica en la tenencia.

Igualmente utiliza como marco teórico la economía ecológica (Martínez, 2004), interesada en las discusiones sobre el acceso y la distribución de los recursos naturales, y la ecología política, en tanto ésta aborda los conflictos socio ambientales originados en la distribución del acceso a los recursos naturales, en este caso la tierra y las relaciones de poder que determinan los modos de acceso, intervención, apropiación y degradación de la naturaleza. Ofrece también una discusión sobre los paradigmas que han inspirado los modelos de conservación de áreas protegidas y unas reflexiones sobre la ruralidad colombiana.

El documento se estructura en siete capítulos. El capítulo primero se dedica a la presentación del objetivo general, los objetivos específicos y la metodología de la investigación. En el segundo capítulo se desarrolla el marco teórico en el cual se fundamenta el trabajo y se exponen los conceptos básicos para su desarrollo. En el capítulo tercero se hace una descripción y caracterización de las áreas protegidas en el país, su historia y régimen legal para poder ubicar allí las categorías del Sistema de Parques Nacionales Naturales, y su marco regulatorio.

Luego, en el capítulo cuarto se caracteriza la figura de Parque Nacional Natural y se precisan las implicaciones de esta figura ambiental en relación con la presencia de comunidades en

su interior y específicamente en el acceso a la tierra para los campesinos y campesinas ubicados en esas zonas y los conflictos socioambientales que esto genera. Aquí es importante indicar que esta investigación siguiendo a Fals Borda (1975) opta por el reconocimiento de que el campesinado como clase social es uno solo, a pesar de que haya en su interior matices y deferencias derivadas de la etnicidad de algunos de sus miembros, que para nuestro caso están representados en los pueblos indígenas y las comunidades negras o afrodescendientes. Sin embargo, este trabajo se concentrará en el análisis de las ocupaciones de las áreas del sistema de parques nacionales naturales y los conflictos asociados a la formalización de los derechos sobre la tierra, únicamente para pobladores campesinos que no pertenecen a grupos étnicos. Esta es una claridad muy importante, debido a que existe un régimen de manejo frente a la ocupación y los derechos territoriales para indígenas y comunidades afrodescendientes (el campesinado étnico), que es distinto al que se tiene para el campesinado mestizo y este último es el que aquí se analiza. Igualmente cabe destacar que nuestras reflexiones estarán más dirigidas al campesinado de vocación agrícola, y por ello no abordaremos en detalle la situación de las y los pescadores, sin desconocer su importancia y su existencia, al contrario, bajo la consideración de que ameritarían un trabajo exclusivamente dedicado a ellos que pudiera analizar las particularidades de su condición.

En el capítulo quinto se presentan las alternativas que han sido planteadas tanto desde la institucionalidad competente, como desde las comunidades para abordar las situaciones asociadas a la presencia de comunidades campesinas al interior de los PNN. En el capítulo sexto hacemos el análisis detallado en torno al asunto de la formalización de los derechos de la tierra y su relación con los fines de conservación expresados en áreas protegidas como los PNN y se plantean alternativas para poder armonizar, el derecho a la tierra de las comunidades campesinas de escasos recursos en condiciones de seguridad jurídica, con los objetivos de conservación. Finalmente se ofrecen las conclusiones de la investigación, las cuales están contenidas en el capítulo séptimo.

CAPÍTULO 1. DELIMITACIÓN DE LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN, OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y MARCO TEÓRICO

1.1. Pregunta de investigación

Esta investigación plantea una pregunta central orientadora que indaga por: ¿Cuáles son las alternativas para armonizar los procesos de formalización de la propiedad de la tierra para pobladores rurales de escasos recursos, con las estrategias de conservación ecosistémica expresadas en la existencia de áreas protegidas de carácter ambiental, específicamente las que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales – SPNN?.

La pregunta de investigación está asociada a los conflictos asociados a la regularización de derechos de propiedad sobre la tierra para las poblaciones campesinas en estas áreas protegidas.

1.2. Objetivos

Objetivo General: el objetivo general del trabajo es analizar las implicaciones que pueden tener las estrategias hasta ahora planteadas para adelantar procesos de formalización de tenencia de la tierra en Colombia, las cuales incorporan también o afectan zonas protegidas, entre las que se han escogido las categorías que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales e identificar allí alternativas de formalización.

Objetivos específicos:

- Identificar los principales conflictos referidos a la formalización de la tenencia de la tierra que se presentan en áreas ambientalmente protegidas de carácter público, en particular en las áreas del sistema de parques nacionales naturales, respecto a los asentamientos de población campesina en estas zonas.
- Indagar acerca de las alternativas para la formalización de derechos sobre la tierra de comunidades campesinas asentadas en parques nacionales naturales, que resulten acordes con las necesidades de conservación y respeto de los ecosistemas.
- Examinar alternativas para armonizar la garantía del derecho de acceso a la tierra de las comunidades campesinas con la existencia una política de áreas protegidas.
- Identificar diferencias existentes en el tratamiento que se da a poblaciones indígenas y afrodescendientes en términos del reconocimiento de sus derechos de propiedad al interior de las áreas del sistema de parques nacionales naturales, frente a la manera como se abordan esos derechos para comunidades campesinas no étnicas.

1.3. Metodología

Desde los albores de la ciencia moderna en el siglo XVII, se han ido desarrollando diversos acercamientos a la filosofía de la ciencia y al método científico o a la metodología de investigación en el mundo occidental. Llegado el siglo XXI, los estudios ambientales y en particular la ecología política, propone combinar las epistemologías de las ciencias sociales y de las ciencias del medio ambiente, para lograr así estudios complejos, en términos de ese paradigma de la complejidad del que hablara Edgar Morin (1995) y que está siempre en

construcción. Esa visión ambiental compleja de la realidad, que en palabras del maestro Julio Carrizosa *“insiste en afrontar con la mayor valentía posible una visión no reduccionista y no simplificante explícita y consciente, en la que se acepta que vivimos en un mundo pleno de variables e interrelaciones, que nuestra visión no es nada diferente a una percepción subjetiva y que lo que llamamos causa es siempre el efecto de algo más que a su vez esta interrelacionado con otras variables”* (2000:14).

De esta manera se busca superar el paradigma de la modernidad que separa o divide, buscando en este caso romper con el dualismo existente entre naturaleza y sociedad, puesto que ninguno de los dos es un ente autónomo o apartados del otro. Por el contrario naturaleza y sociedad han evolucionado juntas, y *“las relaciones entre los humanos son intermediadas por la naturaleza, así como la naturaleza ha sido marcada por las acciones de los humanos, que han intervenido sobre ella consciente o inconscientemente”* (Alimonda, 2008).

Este es precisamente el campo de la ecología política, en el cual se inscribe la presente investigación que es un estudio analítico y teórico. No se trata de un estudio de caso sobre una de las áreas del sistema de parques nacionales naturales en particular, ni de un estudio experimental. Tiene como objetivo examinar un conflicto socio-ambiental relacionado con el análisis de políticas públicas, en particular la política de acceso a tierras en su componente de formalización, a partir de su interpretación entre diversos paradigmas de protección y conservación de la naturaleza, teniendo en cuenta sus implicaciones en las áreas del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales que están distribuidas a lo largo y ancho del país, y que a pesar de sus particularidades y su situación particular en contextos y realidades específicas, comparten desde la regulación legal características comunes en torno al régimen de los derechos de propiedad que les es aplicable.

La selección de esta unidad de análisis obedece a que se trata de la categoría con mayores restricciones en términos de poblamiento humano, y en ese sentido, es el caso que presenta el conflicto que se quiere estudiar en una de sus expresiones más extremas. Adicionalmente se ha seleccionado debido a su importancia, por el área que representa en la superficie total nacional, que suma cerca de doce millones de hectáreas de tierra y catorce millones si se incluye el territorio marino; igualmente por la importancia de estas figuras en el imaginario social asociado a los procesos de conservación y en el discurso gubernamental, sumado a la presencia de unas veinte mil familias en su interior, que además han iniciado procesos organizativos y de exigibilidad de sus derechos.

Igualmente, el enfoque metodológico seleccionado para la realización de este trabajo es esencialmente cualitativo, aunque se tomó alguna información cuantitativa, sobre todo la de datos disponibles en entidades de gobierno y los que ofrece el Censo Nacional Agropecuario de 2015. Pero el análisis en su conjunto se hizo desde el enfoque cualitativo y bajo una perspectiva pluridisciplinar que es propia del pensamiento ambiental y en particular de los que corresponden a enfoques de ecología política latinoamericana. Por ello se integran dimensiones epistemológicas, políticas, sociales, ecológicas, no solo de la academia, sino también del saber común, del conocimiento tradicional y vivencial, o lo que Arturo Escobar denomina el “pensamiento de la tierra”, entendido como *“aquella dimensión que toda comunidad que habita un territorio sabe que es vital para su existencia: su conexión indisoluble con la tierra y con todos los seres vivos”* (2017:54). Esto es también lo que imprime unas de sus improntas a la ecología política latinoamericana, que quiere construirse en la teoría y en la academia, pero también de manera fundamental en las luchas sociales. Por eso, se tuvo la necesidad de rastrear diferentes escenarios y acercarse a los actores

poseedores de ese saber común o de ese “pensamiento de la tierra”, y participar de alguna manera con ellos en sus luchas y movilizaciones. En esa medida aunque no se dio un proceso de convivencia con las comunidades, una parte del trabajo realizado consistió en estar lo más cerca posible del espacio de la mesa de concertación entre campesinos y parques, logrando asistir a sus reuniones oficiales, a los espacios propios de la delegación campesina, haciendo seguimiento a sus debates y apoyando la organización y realización de dos espacios de debate público que fueron promovidos por ellos mismos y que se desarrollaron en el Congreso de la República: uno como foro y otro como audiencia pública. De esta manera se ha intentado estar al lado de quienes viven la realidad en el territorio y de alguna manera como corresponde al pensamiento crítico latinoamericano, así contribuir a reescribir o a narrar de manera distinta la historia de la región “*a partir la reconstrucción de las relaciones entre sociedades, culturas y naturaleza*” (Toro et al, 2017:13), en este caso particularmente entre campesinos/as y naturaleza.

También se hizo una revisión exhaustiva, lectura y sistematización de literatura, registros de activistas que trabajan estos temas, documentos de comunidades relacionadas y fuentes normativas. Este recorrido bibliográfico permitió contar con una lectura amplia del problema en cuestión, que se alimentó de las reflexiones desde las ciencias sociales y naturales para dar una comprensión más integral del problema. En cuanto a la revisión normativa no solo se estudiaron normas vigentes, sino también propuestas en trámite o discusión y jurisprudencia de las altas cortes nacionales que se fueron sistematizando mientras se iban revisando. Resultó de mucha pertinencia para este análisis la lectura del Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP (2016), cuyo contenido en algunos apartes es relevante por estar directamente relacionado con el tema de la investigación. Todo lo anterior se complementó con revisión de documentos de política pública, estudios de entes de control, noticias de prensa y páginas web.

Igualmente se revisaron varios acuerdos de manejo suscritos entre la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAEPNN) y comunidades indígenas y afro, que aportaron valiosos elementos para dar una perspectiva comparativa de lo que son los acuerdos con comunidades indígenas y afrodescendientes y lo que podrían ser los acuerdos con campesinos/as mestizos. También sirvieron de referente las intervenciones de académicos, comunidades campesinas y autoridades en foros y audiencias públicas.

Así mismo se realizaron entrevistas semiestructuradas a académicos y otras personas que han trabajado el tema o han tenido acercamiento al mismo desde diversos ámbitos, con quienes se obtuvieron relatos que brindan diversas perspectivas sobre las dimensiones del conflicto analizado y las alternativas para la armonización, así como los aspectos más problemáticos y de debate de las diversas posturas. Igualmente se realizaron entrevistas a personas que viven actualmente en Parques Nacionales Naturales o es sus inmediaciones o que habitaron territorio de parques y salieron desplazadas por la violencia, pero siguen ligadas a este, que plantean desde su vivencia y experiencia propia la manera como esto ha incidido en sus vidas y relatan su mirada y propuestas frente al tema. Las entrevistas fueron sistematizadas a partir de unas fichas elaboradas para recoger los hallazgos de cada una de ellas. En esta parte se utilizaron también unas entrevistas que me fueron facilitadas por mi colega y amigo Sergio Andrés Coronado, las cuales fueron realizadas en el marco del proyecto de investigación “Campesinos, tierra y derecho” que él viene desarrollando y contribuyeron a complementar también las que directamente se realizaron en el marco de este trabajo.

El análisis también se apoya en la elaboración de algunas piezas de cartografía básica que permiten ubicar las dimensiones espaciales de las problemáticas. Para el desarrollo de esta parte se contó con la colaboración del ingeniero topográfico Cristian Ruiz, que brindó el apoyo para la elaboración de los mapas que se incluyen en este trabajo, construidos a partir de información oficial entregada por la Unidad de Parques Nacionales Naturales, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC y otras fuentes de información geográfica consultadas.

CAPÍTULO 2 - Marco teórico

En este capítulo se presentan los conceptos y disertaciones teóricas que sirven de fundamento al trabajo y al análisis desarrollado.

2.1. Economía ecológica y ecología política

La economía ecológica es una parte del marco teórico que sustenta este trabajo, en tanto este campo de estudios transdisciplinario, ofrece una visión sistémica, que concibe la economía como un subsistema de un sistema mayor, finito y global como la biosfera. En esta se cuestiona profundamente la relación entre el crecimiento económico y el medio ambiente, llamando la atención sobre los impactos ambientales de toda la actividad económica, la creciente demanda de energía y materiales y la distribución de los costos ambientales entre países y grupos sociales que participan de ella. Si desde la economía ambiental se ven los impactos ambientales como externalidades que hay que procurar internalizar al sistema de precios, la economía ecológica en cambio plantea la inconmensurabilidad de algunos valores y la imposibilidad de compensación de ciertos impactos generados en la vida humana o en otros ámbitos de la naturaleza.

La economía ecológica aborda también *“la relación entre los derechos de propiedad y la gestión de recursos naturales”* (Martínez, 2004: 37) y cuestiona la noción de desarrollo, ampliamente debatida y criticada en las ciencias sociales y por el pensamiento ambiental. Aunque el concepto de desarrollo ha sido objeto de una amplia discusión teórica, incluso el adjetivo *“sostenible”* con el que se acompaña luego de varias de las reflexiones surgidas del ambientalismo también ha sido refutado (Naredo, 2001).

A la noción de desarrollo sostenible el profesor Martínez Alier (2004) antepone el concepto del *“ecologismo de los pobres”* o *“el ecologismo popular”*. Esta corriente de pensamiento, que ha tomado diversos nombres en varios países y que en Estados Unidos se acerca al movimiento por la justicia ambiental, desmitifica la idea de que sólo los ricos podían tener preocupaciones por lo ambiental, demostrando que los pobres o comunidades con mayores necesidades básicas insatisfechas, también han demostrado una enorme preocupación por los problemas ambientales y han emprendido diversas acciones de defensa de los recursos naturales en multiplicidad de escenarios. Algunas corresponden a la protección de los bosques, los manglares, la lucha contra la minería o la explotación de petróleo, la defensa de los ríos frente a la construcción de represas, las reivindicaciones de los derechos de los agricultores, entre otras. En palabras del autor, el ecologismo de los pobres demuestra que *“los pobres defienden el medio ambiente (en lugares rurales pero también en las ciudades) contra el Estado o el mercado.”* (Martínez 2004:334)

Estas prácticas también son la expresión de conflictos ambientales, que tienen una estrecha relación con la dinámica económica, por lo cual la economía ecológica también se acerca al abordaje de dichos conflictos. Para hacerlo utiliza una noción extraída de la biología como el metabolismo social, que como lo define Pérez, es una herramienta conceptual que:

“plantea una similitud entre el funcionamiento del sistema biológico y el del sistema socioeconómico. Para existir, el sistema biológico depende de los procesos naturales y los recursos ambientales vitales derivados de esos procesos, tales como el agua, el dióxido de carbono, los nutrientes y la depuración de residuos. De manera similar, el sistema socio-económico también depende del medio natural para operar” (2014:17).

A veces el metabolismo social se incrementa y los ciclos naturales no pueden producir más recursos o asimilar más residuos generando impactos y conflictos ambientales entre usuarios, lo cual genera

“una disputa entre dos o más actores sociales que se enfrentan por el uso de los servicios ambientales en un territorio específico: el uno, que pretende extender la frontera económica hacia ese territorio y que tiene como objetivo abastecer las crecientes demandas de los mercados nacionales e internacionales y el otro, que ya habita ese espacio ambiental, y lo usa de manera diferente y regularmente con escalas de producción más simples.” (Pérez, 2014:17)

Allí surge entonces la pregunta por los actores que participan en este proceso y las condiciones en que lo hacen, en donde se constata que algunos tienen mayor acceso al poder político y mayores niveles de ingreso económico, de modo que condicionan e influyen la toma de decisiones sobre la gestión y el uso de la naturaleza. Es allí donde resulta relevante también la ecología política, que introduce muy bien los elementos del poder, los valores y los diferentes lenguajes para analizar el complejo origen de los conflictos ambientales.

La ecología política es un área de pensamiento nacida de la antropología y la geografía, que de acuerdo con Martínez (2004), tiene sus orígenes formales en las investigaciones rurales compiladas por Blaikie y Brookfield en 1987, en las cuales se analizan las relaciones entre las estructuras sociales, económicas y políticas y el uso del medio ambiente. En relación con los conflictos ecológico distributivos, esta área del pensamiento es definida como *“el estudio de los conflictos sobre el acceso a los recursos naturales y servicios ambientales y sobre las cargas de los impactos que se incrementan por las inequidades en el poder, la propiedad y los ingresos alrededor de los grupos humanos* (Martínez, 2002, citado en Pérez, 2014).

Dentro de ese espectro amplio de conflictos de distribución ecológica se hace referencia a *“los patrones sociales, espaciales y temporales de acceso a los beneficios obtenibles de los recursos naturales y a los servicios proporcionados por el ambiente como un sistema de soporte de la vida”* (Martínez, 2004:105). Desde la perspectiva de Pérez para definir los conflictos socioambientales o conflictos ecológicos distributivos también puede acudirse a la definición construida por EJOLT¹ conforme al cual:

“ (...) las luchas generadas por los efectos de la contaminación en ciertos grupos o por los sacrificios causados por la extracción de recursos naturales, de los cuales muchos se convierten en incidentes colectivos, que motivan a personas de un lugar concreto a expresar críticas, protestar o ejercer resistencia, presentando reclamos visibles sobre el estado del ambiente físico y los probables impactos en su salud o en su situación económica, que afectarían sus intereses y también los de otras personas y grupos (Kousis, 1998). En ocasiones, los actores locales piden una distinta distribución de los recursos, lo cual lleva a conflictos ecológicos que muchas veces se solapan o conducen a otros conflictos más amplios, de tierras, de género, de clase social, de casta o étnicos (Agarwal, 1994; Robbins, 2004).” (Citado en Pérez, 2014:15)

¹ EJOLT: Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade. Este es un proyecto de colaboración que reúne a la ciencia y la sociedad para catalogar conflictos de distribución ecológica y trabajar para enfrentar la injusticia ambiental. Ver: www.ejolt.org.

Además de la conflictividad ambiental, otro de los temas que aborda la ecología política tiene que ver con las políticas de conservación. Así, intenta revelar las dinámicas de poder y los intereses particulares que las promueven, y sobre todo, identificar las consecuencias sobre las comunidades que habitan esos territorios (Dryzek, 1997). Desde esta perspectiva, la ecología política ofrece un análisis de quiénes pueden ser considerados ganadores y quiénes son vistos como perdedores de una intervención orientada a la conservación, así como ofrecer detalles sobre sus resultados en cuanto a la equidad en el acceso a los recursos.

En relación con el papel del campesinado dentro de estos conflictos, algunos de los trabajos de ecología política se dedicaron a explicar la erosión de la tierra causada por las comunidades, mostrando como por ejemplo muchas veces los campesinos/as han sido *“obligados a cultivar en las laderas de las montañas porque la tierra del valle está en manos de terratenientes”* (Martínez, 2004:104). También se ha mostrado que, a causa de las propias políticas agrarias, el campesinado resulta atrapado en la crisis de precios agrícolas que los obliga a acortar mucho la rotación y a intensificar la producción a fin de sostener sus ingresos, lo cual implica erosión del suelo. Para el caso colombiano, se ha documentado como el fracaso de la reforma agraria, desde uno sus primeros intentos que fue gestado en 1936 a través de la ley 200, favoreció que se intensificara la transformación de los bosques de cordillera subandinos o andinos, porque de una parte los dueños de la tierra temerosos de perderlas arreciaron la tala de bosques para poder demostrar la explotación efectiva de sus propiedades, y de otro lado, campesinos expulsados de las haciendas por estos mismos terratenientes que temían que estos reclamaran derechos como colonos terminaron moviéndose hacia áreas marginales en busca de alternativas (Márquez, 2004; Legrand, 1988). Igualmente, diversos estudios han mostrado que en la época de la violencia de los años cincuenta, la alta montaña funcionó como una válvula de escape para los conflictos por la tierra en las zonas bajas (Rubiano, 2015) y que *“las selvas y los páramos se convirtieron otra vez en refugios de perdedores y las tierras buenas en botín de guerra”* (Carrizosa, 2008:11). A esto se suma la falta de control estatal efectivo y aunque no hay duda de que la presencia humana tiene incidencia frente a la biodiversidad, sería inapropiado pretender asignarle exclusivamente a esta la responsabilidad por la deforestación u otros problemas ambientales asociados.

Los estudios sobre deforestación o contaminación suelen referirse a la lucha de los más pobres por satisfacer sus necesidades básicas, pero muy poco a los problemas de exclusión del poder político, ni mucho menos a las relaciones entre esos fenómenos y los problemas estructurales de la política agraria. Se citan las cifras de deforestación causada por pobladores locales, pero se suele obviar que la agroindustria es responsable de un 70% de la deforestación en América Latina (FAO, 2016). Tampoco los estudios sobre conflictos ambientales, suelen incluir las luchas por el acceso a la tierra. Aunque algunos identifican los conflictos asociados al uso, por ejemplo, por el cultivo de palma o por la actividad minera en zonas de vocación agrícola, no catalogan en sí mismo el conflicto por la ocupación o tenencia como uno de los conflictos ambientales del país, sin embargo, no hay duda que este lo es.

Esto nos lleva a considerar que en realidad las mayores causas de la erosión o la degradación ambiental deben ser interpretadas como consecuencias de la mala distribución de la tierra y de los usos inadecuados, que en Colombia se reflejan en conflictos de uso. Según un estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano publicado por el IGAC y Corpoica en 2002, del área total o parcialmente intervenida en el país por acción antrópica, un 37.7% no presenta conflictos de uso, es decir, que el uso corresponde con la vocación del

suelo, pero hay un 20% de las tierras subutilizadas y un 32% sobreutilizadas. En un nuevo estudio sobre el tema publicado en 2014 por el IGAC, se indica que el 28% (32.794.351 hectáreas) de los suelos del país presenta algún tipo de conflicto de uso y se señala que los suelos de vocación agrícola son 22 millones de hectáreas que representan el 19,3% del territorio nacional, pero sólo 5,3 millones de hectáreas están utilizadas en agricultura, lo que representa el 4,6%. En cambio, los suelos de vocación ganadera, son 15 millones de hectáreas que representan un 13,3%, pero tenemos 34 millones de hectáreas en esta actividad, lo que es un 30,6% y evidencia la desproporción.

Bajo estas premisas, la relación que surge entre los reclamos de acceso a la tierra por parte del campesinado colombiano, las dinámicas de acceso a la misma, la relación con los recursos naturales y con los espacios catalogados como sitios de conservación ecológica, muestran un conflicto ecológico distributivo propio del campo de investigación de la ecología política, cuyo análisis se complementa muy bien con conceptos de la economía ecológica. Tal como lo plantea a manera de síntesis Pérez (2014), citando a Martínez y colaboradores:

“La economía ecológica y la ecología política tienen mucho que ofrecer al combinar el análisis del metabolismo social y el análisis de poder en los procesos de distribución de los recursos y cargas ambientales. Los conflictos son sin duda influenciados por las percepciones culturales de la naturaleza, y son moldeados socialmente. Pero hay razones materiales (extracción de materiales, disposición de residuos) para su existencia. La economía ecológica explica por qué surgen los conflictos ambientales y arrojan luz sobre los orígenes materiales de los conflictos, mientras que la ecología política complementa esta visión aportando discursos culturales que configuran los resultados biofísicos”. (Martínez et al, 2010:157).

2.2. Enfoques en torno a la conservación y las áreas protegidas

En este apartado revisaremos los principales enfoques en torno a la conservación y las áreas protegidas, revisando su evolución y debates a nivel internacional y también la manera como esas discusiones han llegado a nuestro país.

2.2.1. El paradigma proteccionista o preservacionista

Las prácticas de la conservación se iniciaron centradas en las visiones de una naturaleza prístina, libre de la acción humana. Estas visiones del ambientalismo corresponden a lo que Toledo (2005) denomina el “*paradigma proteccionista*”, que busca la conservación completa y total de la biodiversidad, invocando el aislamiento y protección de áreas naturales a toda costa y por encima de cualquier impedimento social, económico, cultural o político. Esta visión niega también la posibilidad de balance entre conservación y producción y en su versión más extrema reclama políticas de conservación coercitivas ejecutadas por los gobiernos. Estas miradas también corresponden a lo que ha sido denominado por Martínez Alier como el paradigma del “*culto a lo silvestre*” (2004:16). Según este autor, esa corriente aboga por la defensa de la naturaleza inmaculada, el amor a los bosques primarios y a los ríos prístinos y encuentra su base científica en la biología de la conservación.

El culto a lo silvestre fue una de las primeras expresiones del movimiento ambientalista surgido en los años sesenta y ha tenido una gran fuerza en Estados Unidos. Como paradigma, concibe que es necesario preservar la naturaleza por sus valores intrínsecos, por sus valores estéticos y contemplativos. No obstante, hay diferencias en torno a los valores y

los intereses en juego, pues se puede defender la preservación de las áreas protegidas por sus valores ecológicos o estéticos, pero otras personas quieren preservarlos porque viven de ellos o porque entienden su papel como hábitat de especies animales o de flora particularmente especial. Igualmente otros grupos o comunidades podrían apelar a un valor cultural o de tradición de un área que ha sido de generación en generación usada de determinada manera o incluso argüir que allí hay lugares sagrados o con una significación religiosa.² Así, los motivos para preservar la naturaleza van desde lo estético a lo utilitario y hasta la idea de que otras especies o la naturaleza misma es sujeto de derechos.³

Dentro de este paradigma denominado “culto a lo silvestre”, de una sociedad como “museo vivo” (Andrade, 2009:50) o que otros han llamado “de la conservación en fortaleza” (De Pourcq et al, 2017), que separa por un lado los parques nacionales y por otro las personas. Así, se desarrolló una idea conforme a la cual la mejor manera de preservar este tipo de lugares era sin presencia de gente, pues desde este punto de vista se considera que los principales peligros ambientales provienen de la expansión de la población y las actividades humanas hacia las áreas silvestres. Así han dejado un poco de lado la consideración de los mayores riesgos que representa el crecimiento económico, la agricultura tecnificada y la industrialización, cuyos impactos se ha constado son incluso mayores sobre la riqueza natural, que la simple presencia humana. En esta línea *“se llega a defender que gracias al progreso tecnológico, las curvas ambientales de Kuznets y una economía basada en los servicios, la industria no representa un gran peligro y mientras defienden el crecimiento económico al mismo tiempo salvaguardan algunos espacios silvestres a los cuales niegan acceso a los humanos”* (Martínez, 2004:233).

Este modelo no solamente escoge y descarta sitios para la conservación, también selecciona y excluye a los actores de la conservación. Como lo ha señalado Toledo (2005), la permanencia de las áreas nacionales protegidas depende en buena medida de que estas sean establecidas con el consenso y la colaboración de las poblaciones locales, respetando los derechos de propiedad de los habitantes originarios y poniendo en práctica sendos programas de educación y desarrollo. Sin embargo, políticas que consideren aspectos como los anteriores han sido más una excepción que una regla, lo cual ha motivado innumerables conflictos en varias reservas de países como India, México, Indonesia y Kenia.

Por lo mismo algunas de estas decisiones tienen graves problemas de legitimidad social, porque *“a través del filtraje de las percepciones produce una construcción sesgada de la realidad a conservar, porque en no pocas ocasiones los espacios naturales protegidos en medio del proceso de expansión de la ocupación occidental de la frontera vienen cargados de conflictos de intereses, percepciones e interpretaciones del territorio”* (Andrade, 2009:52). Como consecuencia, *“allí donde los estadounidenses ven un parque natural, otros ven la memoria de los grupos étnicos avasallados por el avance de la frontera de ocupación de sus territorios”* (Andrade, 2009), o mientras algunos sectores aplaudieron la declaratoria del Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta, los indígenas de la Sierra tenían una visión muy distinta de su ocupación territorial, que se vio fuertemente afectada a partir

² En Colombia, muchos lugares ambientalmente protegidos representan simultáneamente varios de esos valores. Así por ejemplo las lagunas de Siecha que son parte del Parque Nacional Natural Chingaza, son un lugar de valor ecológico por el ecosistema de páramo que lo circunda, tienen un valor utilitario porque allí está la fuente del 70% del agua de la ciudad de Bogotá, pero también son consideradas unas de las lagunas sagradas de Los Muiscas.

³ Acerca de la discusión de los derechos de la naturaleza ver: Murcia (2012) o Acosta y Martínez (2011). Igualmente ver el fallo de la Corte Constitucional, sentencia T-622 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio que reconoce al río Atrato como sujeto de los derechos a la protección, conservación y restauración.

de esa decisión y que los dejó avocados a una redelimitación de su territorio y a la redefinición de la conectividad entre sus sitios sagrados de alta montaña y de costa (Toro, 2006). Inclusive desde visiones más radicales, la decisión podría llegar a ser considerada como la expropiación de los derechos ancestrales sobre la tierra y de la autonomía de esas comunidades indígenas, surgida de la delimitación forzada por parte del Estado de territorios que ellos habitaron hace más de quinientos años.

De acuerdo con los estudios de Roque Roldan (2007) sobre el tema, buena parte de las declaraciones de Parques Nacionales Naturales fueron impuestas a los pueblos indígenas y en varios casos, para cumplir lo que entonces se llamó saneamiento, se trasladó a comunidades indígenas de sus espacios de vida tradicionales o estas fueron desalojadas a la fuerza. Ejemplo de ello fue lo ocurrido en el Parque Nacional Los Katíos donde

“las comunidades embera katío (de donde en cruel paradoja se derivó el nombre del área protegida) fueron expulsadas en el proceso de saneamiento del parque. Otra situación igualmente compulsiva es la conocida del Parque Nacional El Tuparro, donde los indígenas sikuani, cuiva, kurripako y piaroa fueron expulsados mediante violencia armada, hasta que fueron obligados a asentarse en islas ubicadas en el río Orinoco, en jurisdicción de Venezuela” (Observatorio Cecoin, 2008).

En el caso de las decisiones de definición de áreas protegidas en Colombia que involucran territorio de campesinos/as que no pertenecen a grupos étnicos,⁴ esas decisiones podrían ser vistas como parte de la historia de expolio de tierras a las que han sido sometidos históricamente y como una forma más de desconocimiento de una ocupación material anterior, lo cual afecta la legitimidad de las decisiones. Este problema de legitimidad se ve reforzado por las actuaciones ambivalentes del Estado, que aparece como ausente y lejano cuando se trata de garantizar derechos, pero que en cambio sí aparece con fuerza para reprimir y castigar la presencia campesina en los parques. Ese mismo Estado que invoca los principios y valores de la conservación ambiental para hacerlos valer frente a las comunidades rurales, es al mismo tiempo el que ha otorgado concesiones a empresas multinacionales para explotación de recursos naturales en esas mismas áreas que dice estar protegiendo. Los datos oficiales de la Unidad de Parques aceptan la existencia de 35 títulos mineros otorgados en áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales pese a la prohibición legal vigente desde 1977, reiterada en el 2001 en el Código de Minas⁵, todo lo cual ha generado el repudio e indignación nacional y pone en evidencia esa actuación ambigua del Estado, que pregona un discurso de conservación ante las comunidades, pero

⁴ Si bien el campesinado podría ser entendido en un enfoque amplio como integrado por los pobladores rurales indígenas, afrodescendientes y mestizos, debido a las diferencias que tienen los regímenes territoriales para cada una de estas poblaciones, en este trabajo al referirnos al campesinado estaremos aludiendo a quienes no forman parte de los grupos étnicos, pese a que creemos que una de las tareas pendientes en el país es volver a lograr la unidad de la concepción de un campesinado indígena, afro y mestizo que en las dinámicas sociales interactúan y confluyen constantemente.

⁵ Dice el artículo 30 del decreto 622 de 1977: “Artículo 30. Prohíbense las siguientes conductas que pueden traer como consecuencia la alteración del ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales: (...)

3. Desarrollar actividades agropecuarias o industriales incluidas las hoteleras, mineras y petroleras.”

Así mismo el artículo 34 del Código de Minas (ley 685 de 2001) establece que “No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.

Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. (...)”

que también es capaz de entregar el patrimonio natural cuando de por medio están los intereses de las corporaciones multinacionales.⁶

Otras miradas han cuestionado este paradigma de las áreas protegidas, planteando que corresponde a uno de los últimos vestigios del colonialismo en África, que luego fue exportado a varios países y que califican como un modelo paternal y discriminatorio, que precisamente por ese carácter colonial no valora las prácticas tradicionales, ni permite la participación de las comunidades locales en su interior. (Toro, 2006: 43). La misma autora señala también como hasta 1995 en Colombia el enfoque de Parques Nacionales Naturales desconocía la participación de las comunidades que allí habitaban en las decisiones y en el manejo, mientras que la entidad si permitía y facilitaba el turismo internacional especializado de funcionarios y consultores científicos extranjeros en parques como Gorgona, Amacayacu y Tuparro, en una lógica conforme a la cual la riqueza natural de estas áreas no estaba al acceso de los colombianos, pero sí de los investigadores internacionales (Toro, 2006:128).

A estas miradas también subyace la idea de que la estrategia de Parques Nacionales Naturales está concebida desde el primer mundo para evitar la destrucción de los recursos biológicos por las actividades humanas de los países del sur y bajo esa visión, la gente que allí habita, entre ellos campesinos, indígenas, negros, deben *“ser educados y entrenados por el Estado como los “guarda parques” para cambiar sus comportamientos salvajes”* (Toro, 2006:37). Este punto de vista que plantea una especie de distinción entre una conservación arcaica y una moderna, desconoce por completo las prácticas locales que efectivamente protegen las materias primas, la tierra, el agua y todos los recursos en la dimensión local.

Así se configuró un modelo que desconoce realidades y derechos, sobrestima los instrumentos y subestima la capacidad de los actores (Andrade, 2009). Por ello, a pesar de que sea necesario reconocer que ha hecho un aporte importante en cuanto a que probablemente sin algunas de estas áreas protegidas, mucha riqueza natural ya se habría perdido, no obstante, en el discurso conservacionista así configurado, los grupos sociales siguen siendo los grandes culpables de la destrucción de los bosques y no el Estado o las corporaciones, a pesar de la gran responsabilidad que en ellos recae.

2.2.2. El paradigma de la gestión participativa en la conservación

Con posterioridad, ese punto de vista conforme al cual la preservación de la vida silvestre o la naturaleza implicaba necesariamente el desplazamiento de las poblaciones humanas, ha sido sustituido, al menos teóricamente por la gestión participativa (West y Brechin, 1991) y por una visión socio-ecosistémica de la biodiversidad conforme a la cual además de la consideración a los aspectos biológicos, también se deben integrar los sistemas sociales y las relaciones entre estos y los primeros.

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) creada en 1948, empezó hace muchos años a considerar el bienestar de los seres humanos como parte de las consideraciones para los objetivos de protección y junto a las nociones desarrollo sostenible se generaron entonces perspectivas que se enfrentaron a las de los preservacionistas (Toro, 2006). Incluso la noción misma de la naturaleza a conservar fue

⁶ Uno de los casos más sonados ha sido el del Parque Yaigojé Apaporis en el cual la multinacional Cosigo Resources logró un título minero dentro del parque, que fue otorgado días después de la declaratoria del área protegida. Pese a la negativa de las comunidades indígenas que tienen un resguardo allí, el Estado otorgó el título minero y hoy la multinacional tiene demandado al Estado ante tribunales internacionales.

cuestionada, para indicar que ese concepto sobrepasa la realidad biofísica y tiene también un componente de construcción cultural, reconfigurando el objeto de conservación y demostrando *“la insuficiencia de conservar solamente áreas naturales aisladas como ecosistemas fragmentados, relevando la importancia de construir estrategias de conservación en la escala superior del paisaje”* (Andrade, 2009:51). Esa visión predominante de la conservación que plantea como objetivo central y único la creación de reservas, parques y otras áreas naturales protegidas también ha sido criticada por Toledo como *“una visión limitada, estrecha y en el largo plazo inoperante”* (2005:68), que debe ser remplazada por una mirada de la conservación de la biodiversidad que incluya también la memoria biocultural de los pueblos y el reconocimiento y conservación también de la diversidad humana.

Con estas nuevas ideas, se ha logrado un entendimiento de que el buen manejo ambiental implica proteger a la gente, tanto como a las plantas y animales y así se ha empezado a entender que antes que trasladar a los pobladores para preservar la naturaleza, lo que hay que hacer es vincular a la población local en el manejo efectivo de esas reservas de diversas maneras. Martínez ilustra el caso de Sudáfrica en donde

“se ha empezado a descartar la idea colonial y poscolonial de que no se puede preservar la naturaleza a menos que se traslade a la gente indígena, y más bien se implica a la población local en el manejo de las reservas ofreciéndoles incentivos económicos bajo la forma de una porción de ingresos provenientes del eco turismo (o de la caza controlada)” (2004:231).

Esto contribuyó a que empezaran a reconocerse las limitaciones de las políticas de conservación representadas en el modelo de áreas protegidas o reservas naturales sin gente. Como lo señala Andrade (2009), uno de los hitos representativos en relación a este cambio de enfoque se dio en el quinto Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas realizado en Durban, Sudáfrica en el año 2003. Allí se renovó el compromiso mundial de adoptar medidas para la conservación de áreas protegidas, pero también se insistió en que los Estados deben adoptar un enfoque innovador para abordar este tema. Además, se discutió la necesidad de incluir sistemáticamente a la población local en la planeación y manejo de las áreas y el reconocimiento del uso colectivo que se le ha dado a la tierra de manera que confluyan los intereses naturales y culturales. En Durban también se declara la preocupación mundial porque en muchas áreas protegidas la protección solo existe en el papel y no en la práctica. A partir de ese momento se recomienda a los Estados incorporar áreas protegidas administradas por comunidades locales y empezaron a tenerse en cuenta propuestas de conservación que involucran las distintas miradas frente a las prácticas de conservación de la naturaleza de los actores sociales en el territorio, de manera que

“en contraposición al modelo de conservación técnico-científico diseñado para mitigar la destrucción de la naturaleza en la frontera de ocupación del territorio se ha construido una ideología socioambiental que reconoce una dimensión cultural de la conservación a los pueblos indígenas y, por extensión, del concepto de etnicidad a las comunidades afrodescendientes” (Andrade, 2009:54).

No obstante, este autor aunque reconoce la importancia del reconocimiento del papel de las comunidades indígenas en la conservación, también advierte el peligro de caer en las nociones del “nativo ecológico” y por el contrario llama a que también se reconozca que la sociedad mestiza e inclusive también los pobladores urbanos pueden constituirse en un

sujeto de conservación. De esta manera, el campesinado también entra a ser visto desde sus capacidades y potencialidades en el manejo de los recursos naturales y se constituye en un actor directo de la conservación que no puede ser visto como el problema. Así lo ha reconocido la autoridad ambiental científica del país representada en el Instituto Von Humboldt, cuya directora ha afirmado recientemente que *“los campesinos organizados y comprometidos con la sostenibilidad no pueden ser considerados un problema en la conservación”* (Baptiste, 2017) y por el contrario debemos reconocer el aporte que ellos y los pescadores hacen a la biodiversidad.

A partir de allí entonces el ámbito de la biodiversidad a proteger se amplía, integrando

“a) la biodiversidad biológica, como la variedad de formas de vida y de adaptaciones de los organismos al ambiente que encontramos en la biosfera; b) la biodiversidad cultural, entendida como la biodiversidad cultural de los pueblos y comunidades rurales tradicionales del mundo en su diversidad de formas, indígenas, campesinas, afrodescendientes, entre muchas otras existentes sin distinción; c) la biodiversidad agrícola, como una materialización de la unidad entre una y otra, expresada en la co-evolución entre los saberes y prácticas campesinas y su relación con bienes de la naturaleza de las que heredamos las semillas nativas tradicionales en su gran biodiversidad del mundo...” (Betancourt, 2017:26).

Por otro lado, esta corriente no solo se preocupa por la preservación de la vida silvestre, sino también su restauración en los casos que ha sido degradada a través de estrategias como la reintroducción de especies o la recuperación de bosques, y para ello ha permitido la inclusión dentro de las figuras de protección de la presencia de habitantes locales. De hecho, la UICN ha venido replanteando las definiciones de los tipos de áreas protegidas y en la categorización actual ha definido seis tipos de áreas, de los cuales al menos dos, la “Categoría V: Conservación de paisajes terrestres y marinos y recreación” y la “Categoría VI: Uso sostenible de los recursos naturales”, incluyen la presencia de habitantes locales y consideran el interés en que además de conservar los recursos naturales también se conserven las prácticas tradicionales creadas por la interacción de las comunidades con la naturaleza (UICN, 2018). En la categoría seis se permite expresamente el uso de recursos por parte de poblaciones locales y claramente se reconoce que la protección de los ecosistemas es compatible con el uso sostenido de los recursos, y aún más, permite la presencia permanente de las comunidades y acepta que estas pueden realizar el manejo y administración de áreas que requieren conservación y que son importantes para la subsistencia.

En Colombia en el año 2001 se formuló la política de participación social en la conservación de parques naturales que incluso orientó el nuevo lema institucional: “Parques con la Gente” (UAEPNN, 2001). Este documento resultado del trabajo entre la institucionalidad y diversas organizaciones sociales, significó en su momento un viraje muy importante en la forma de concebir la relación entre las áreas protegidas, las autoridades y las comunidades. En esta política se parte del entendimiento de la necesidad de concebir la relación entre los seres humanos y los ecosistemas de una nueva manera y de un reconocimiento del déficit de participación de las comunidades en la conservación, como un asunto a corregir.

Así, la política de participación social reconoce expresamente a las comunidades indígenas, afrodescendientes e incluso a las campesinas como actores sociales para la gestión de los parques. En cuanto a los campesinos se refiere a ellos como sujetos *“bien diferenciados histórica y socioculturalmente de acuerdo con la ocupación del territorio y el uso que hacen*

de los recursos naturales. Ellos representan una población potencial para desarrollar procesos de manejo ambiental; infortunadamente no siempre han sido tenidos en cuenta en la configuración de los sistemas de regulación y protección.”(UAEPNN, 2001:13). Nótese muy bien, que allí hubo ya un primer reconocimiento expreso de las capacidades y posibilidades del campesinado en la conservación y que ya se evidenciaba el déficit de participación de dichas comunidades en estos asuntos.

La nueva política también da cuenta de que espacios destinados a la producción y otras actividades se han declarado como áreas protegidas excluyendo a las poblaciones humanas y señala una serie de estrategias para que las situaciones de uso y ocupación del territorio sean vistas no como un problema a erradicar, sino como una oportunidad para aportar propuestas en el manejo:

“En Colombia también se ha vivido la contradicción histórica entre conservación de áreas naturales estratégicas y procesos de ocupación del territorio. Espacios destinados para la producción y otras actividades extractivas se han declarado como áreas protegidas, excluyendo a las poblaciones humanas. De tenerse en cuenta la ocupación y uso del territorio en estas áreas podrían generarse oportunidades para aportar propuestas de manejo. Si bien hasta hoy en el mundo se han manejado los parques nacionales bajo estrategias de control y coerción sobre las amenazas, en Colombia se avanza en la búsqueda de una política que aporte a la solución de las causas y no sólo de las consecuencias de estas amenazas.” (UAEPNN, 2001:22)

El documento de la Unidad de Parques también reflexiona sobre la necesidad de superar los enfoques preservacionistas o los sistemas de protección concebidos sin el componente social y concluye diciendo que

“la Política de Participación Social en la Conservación considera que ello no sólo es insuficiente e ineficaz dadas las presiones existentes y las limitaciones de las entidades para asumir por sí solas su misión, sino que esta posición tiende a perpetuar un modelo de crecimiento economicista más que a generar un cambio de actitud cultural”. (UAEPNN, 2001: 22).

Es claro entonces, que, desde la política pública, es imposible lograr los fines de conservación sin un cambio cultural y que el cambio cultural no se puede lograr haciendo una gestión aislada de las poblaciones que habitan o circundan las áreas. Este enfoque marcaba lo que debería haber sido el viraje en el modelo que abriría las puertas a un nuevo manejo de los parques nacionales naturales, que no solo implicaba a actores sociales públicos y privados, sino que también reconocía a las poblaciones indígenas, afro y también al campesinado. Reconocía además los temas de comanejo, e incluso planteaba una mirada de armonía horizontal:

“Otra manera de tipificar formas de coordinación y participación entre actores es diferenciando actividades de consulta, concertación, participación funcional, participación para informar o ser informados, entre otras, en la perspectiva de la cooperación y articulación entre autoridades públicas y comunitarias indígenas, campesinas y negras para la coordinación, el comanejo y/o la coadministración de las áreas protegidas, según los consensos sociales que se establezcan. En este sentido, la participación social alcanza en esta política varios niveles y se desarrolla a través de diversas formas. (UAEPNN, 2001:43).

Sin embargo, en los años siguientes este enfoque perdió el impulso inicial que había tenido y la gestión de los parques se alejó de la participación social. Como lo señala uno de los participantes directos en la elaboración de la política del 2001, el objetivo se desdibujó y más bien se pasó de la idea de parques con la gente, a que el lema luego se convirtiera en “somos la gente de los parques, la gente de la conservación” (Correa, 2017). También se ha considerado que el cambio en la orientación debe entenderse en el contexto que impuso la política de seguridad democrática a partir del año 2002, que abrió la posibilidad para las fumigaciones con glifosato sobre las áreas protegidas, y viabilizó la concesión de los parques para operadores turísticos privados. En ese mismo periodo 2002-2010 se otorgaron la gran mayoría de los títulos mineros vigentes en parques e incluso varios de los acuerdos logrados previamente con comunidades indígenas y negras fueron desmontados, por ese gobierno de derecha que se instauró durante dos periodos consecutivos y que estigmatizó y persiguió duramente a las organizaciones y comunidades campesinas.

En los años venideros asistimos a un resurgir del enfoque que aboga por la participación comunitaria en la gestión de los parques naturales y que en particular recuerda la importancia del campesinado, no solo en la actividad agrícola, sino en la conservación. También se plantea que los procesos de producción y conservación deben verse de manera conjunta, aunque desde la institucionalidad aún hay resistencia a ello. Si bien la Unidad de Parques Nacionales entiende que es necesario armonizar los intereses de la conservación con el reconocimiento de los derechos del campesinado, su posición privilegia argumentos jurídicos desde su interpretación propia y no ha considerado hasta ahora como alternativa la ocupación y permanencia de las comunidades campesinas en las áreas de parques naturales.

2.3. Los enfoques de gestión comunitaria de los recursos naturales

Los enfoques de gestión comunitaria de los recursos naturales conciben una dimensión de la actividad humana en la conservación que respalda la gestión comunitaria local, que ha documentado una amplia cantidad de experiencias en diferentes lugares del mundo, mostrando que *“la administración de los recursos naturales realizada por comunidades locales puede ser mucho más efectiva en la consecución de metas de conservación, en la sostenibilidad en la gestión de estos recursos y en la superación de necesidades básicas de las comunidades locales en cuyos territorios se ubican estos recursos* (Coronado, 2012).

En esa línea se ubica Elinor Ostrom (2000), quien realizó diversos trabajos de investigación en campo con comunidades rurales de diferentes países del mundo, sobre los modelos de administración de los bienes que un grupo, comunidad o sociedad utiliza en común a los que la autora denomina los bienes o recursos comunes. A partir de esos estudios demuestra que los sistemas comunitarios de gestión de recursos naturales permiten, no sólo la utilización eficiente de los recursos naturales, sino que generan dinámicas que incluso facilitan su conservación y que es posible generar sistemas comunitarios de administración a partir de reglas o instituciones que son construidas socialmente y que tienen plena legitimidad. La autora muestra que los sistemas de gobierno de los recursos de uso común pueden ser exitosos cuando cumplen tres variables: confianza, reputación y reciprocidad y señala la diversidad de alternativas que puede haber para procurar la defensa de los comunes con el protagonismo de las comunidades locales, indicando además que estas son preferibles a la privatización o estatización de los recursos. Para el caso colombiano, investigaciones como las de Cárdenas (2009), Maya y Ramos (2006) y Coronado (2012), entre otros, también han demostrado que los sistemas comunitarios de gestión de recursos naturales permiten, no sólo la utilización eficiente de los recursos naturales, sino que generan dinámicas que incluso

facilitan su conservación. Algunos casos puntuales también dan cuenta de esto, como por ejemplo la experiencia de la Zona de Reserva Forestal Protectora de los ríos San Cipriano y Escalerete en el Valle del Cauca, que comprende un área de 8564 hectáreas que es protegida por comunidades negras y que a partir de la implementación de un programa de ecoturismo han conservado un 85% de la reserva sin intervención, protegiendo la fuente de agua de tres corregimientos y de Buenaventura (CVC, 2013).

Estas visiones se complementan con enfoques como el de Shiva (2005), que ha planteado la necesidad de situar la administración y el gobierno de los recursos de uso común a favor de las comunidades rurales que tradicionalmente han tenido acceso a los mismos y que han logrado generar prácticas de conservación y manejo sustentable de estos, mostrando además que la existencia de estos sistemas de gobierno común no sólo garantiza la existencia del recurso, sino también garantiza la supervivencia de las comunidades locales que dependen del mismo, como en el caso de la tierra, el agua o los alimentos. Además, se señala que la regulación comunitaria de los recursos de uso común, es el mecanismo que ha permitido enfrentar la explotación de la naturaleza por parte de otros actores.

Estas corrientes han dado respuestas sólidas a visiones conservadoras, como la planteada por Hardin (2009) en su conocida obra la “tragedia de los comunes”, en la que considera que cuando los recursos naturales se encuentran sometidos a sistemas comunitarios o colectivos de administración, se encuentran destinados a su extinción o agotamiento. El mismo Hardin señaló que los parques naturales, comprendidos como recursos de propiedad común, estarían destinados a extinguirse, en la medida en que se encuentran abiertos a todo el mundo, sin imponer ningún límite: *“los parques en sí mismos tienen una extensión limitada, mientras que la población parece crecer sin límites”* (Hardin, 2009: 117).

En contraposición a visiones como la de Hardin, se llama la atención sobre la necesidad de identificar quiénes son los verdaderos responsables de los procesos de deterioro de los recursos naturales, que en realidad no son los campesinos y comunidades locales, sino las corporaciones y los Estados, de los cuales los primeros son víctimas y por ello se señala que la alternativa para la consolidación de un proceso democrático de conservación y acceso a los recursos está sustentado por los modelos comunitarios de gobierno de los recursos, no los modelos de gestión y privatización que aparecen con la economía de mercado. Dichas visiones también destacan que la presión sobre recursos comunes en los países pobres se realiza, en buena medida, para satisfacer un acceso ilimitado a recursos por parte de quienes habitan los países ricos (Shiva, 2005).

Este panorama teórico ofrece importantes elementos para entender y defender miradas más participativas de la gestión y administración de las áreas protegidas, incluso de su estructuración y entender la necesidad del reconocimiento de derechos campesinos, entre ellos los asociados a la tenencia y propiedad de la tierra como una deuda histórica y un aspecto que puede contribuir efectivamente a la conservación más eficaz de estas áreas.

2.4. La ruralidad colombiana y la cuestión ambiental

En este apartado revisaremos brevemente algunos aspectos destacados que caracterizan el sector rural colombiano y que corresponden a elementos que tienen profundas implicaciones en materia ambiental en general y en particular en el tema particular que es objeto de este trabajo

2.4.1. Características de la ruralidad colombiana

Colombia es un país con una problemática agraria muy profunda y compleja, que encuentra algunas de sus causas en razones históricas y en la incidencia que tuvieron dinámicas del pasado sobre la conformación de la actual estructura agraria. Algunas instituciones de la colonia y otras de la llamada era republicana contribuyeron decididamente a la conformación del latifundio, al aniquilamiento de buena parte de las poblaciones indígenas, al desconocimiento de los derechos de las comunidades negras y al arrinconamiento de las comunidades mestizas, condenadas a vender su fuerza de trabajo en pésimas condiciones y en tierras ajenas.

A pesar de las reformas liberales iniciadas en 1930, el campesinado solamente logró modalidades precarias de tenencia de la tierra y se vió abocado a iniciar una dinámica colonizadora y de ampliación de la frontera agrícola, que a veces fue tolerada o que contó con algún respaldo institucional, pero que también en algunos casos fue objeto de represión directa por parte de las fuerzas militares del Estado y que en todo caso generó constantes escenarios de conflictividad social.

En la década de los sesenta en el contexto generado por la Alianza para el Progreso impulsada desde los Estados Unidos, se expidió la ley 135 de 1961 y se creó el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria – INCORA. Lastimosamente sus efectos reales fueron muy limitados y nuevamente sustituidos por procesos de colonización. Como lo describe Fajardo:

“las élites colombianas, opuestas de manera violenta y reiterada a una reforma agraria efectiva, dieron como únicas alternativas a los campesinos sin tierras, contratos de aparcería o las colonizaciones marginales; a su vez, la crisis de la agricultura condujo a generar en estas últimas un escenario obligado para la implantación de los cultivos ilícitos, precisamente a finales de la década del “pacto de chicoral”.” (2002:48).

Los años noventa significaron un giro en la orientación del modelo, siendo implantado por la ley 160 de 1994 lo que se ha conocido como el “mercado asistido de tierras”. Dentro de este nuevo diseño, mecanismos diversos, algunos con mayor intervención del Estado que otros, debían garantizar el acceso a la tierra para las comunidades de escasos recursos, objetivo que nuevamente no fue alcanzado. Por el contrario, la ineficiencia de la institucionalidad agraria, su corrupción y en varios casos cooptación por parte de los actores armados, el recrudecimiento de la violencia y la arremetida paramilitar en estos años, generó nuevas migraciones forzadas, destruyó el tejido social de las comunidades campesinas y condenó a muchas de estas a tener que abandonar las tierras que con tanta dificultad habían obtenido y a instalarse en los cascos urbanos, bajo la precariedad y la pobreza.

De otro lado se ha presentado un profundo desorden en la ocupación del territorio, que aparece como el resultado de la carencia de políticas públicas adecuadas de poblamiento y acceso a tierras, y de los intentos fracasados por imponer un ordenamiento territorial desde arriba hacia abajo y bajo una mirada desde el centro del país, sin efectiva participación social regional o local. A esto se suman las deficiencias del catastro rural, que no está formado en 28% del territorio nacional y no está actualizado en el 63,9% del territorio (722 municipios), ni está integrado con otros sistemas de información sobre el territorio. Los avalúos catastrales no reflejan las condiciones económicas y físicas de los predios y la representación geográfica de los predios es en muchos casos imprecisa (CONPES, 2016). Igualmente hay informalidad en la tenencia que alcanza un 60% en el sector rural, ausencia de un inventario

de baldíos de la nación y el narcotráfico que ha impactado con mucha fuerza en diversos momentos la ruralidad colombiana.

El conflicto armado interno, también encuentra sus raíces históricas en los problemas de la tierra y además paradójicamente ha generado profundos impactos en la vida rural y en la estructura de la tenencia, como los derivados del desplazamiento forzado y el despojo. Estas problemáticas en épocas más recientes se amplían, porque los intereses en disputa ya no son solamente los asociados al control de la tierra, sino que emergen también los intereses por el acceso y control del agua y de otros recursos naturales renovables y no renovables, asociados a la imposición del modelo extractivista.

Colombia es el país con la distribución más desigual de la tierra en toda Latinoamérica, uno de los primeros del mundo, donde el 1% de las fincas más grandes ocupan el 81% del territorio y 704 fincas controlan la mitad de la tierra, mientras 2.046.536 se reparten la otra mitad (Oxfam, 2017). Así mismo, lo señalan diversos estudios y lo ratifican los análisis recientes del censo nacional agropecuario (2015), que corroboran que una de las características de la ruralidad colombiana es la elevada concentración de propiedad de la tierra (Fajardo, 2002; Machado, 1998; Suescún et al, 2017). Este modelo acapara para unos pocos el control de amplias superficies agrícolas, al tiempo que excluye del acceso a la tierra al resto de la población. Se suma a lo anterior una agricultura no competitiva, que ha generado las condiciones para una continuidad de las migraciones campo-ciudad, potenciada por la incidencia de la violencia, que ha sido más fuerte en las áreas rurales. Esa misma concentración de la tierra impide que la población se establezca como pequeña productora en el marco de la economía campesina, por cuanto las tierras ocupadas están afectadas por la continua fragmentación y por el deterioro de los suelos y demás recursos, debido a la presión que se ejerce sobre ellos como consecuencia de sus limitadas posibilidades de acceso a la tecnología (Fajardo, 2002:36).

Entre tanto, la política de tierras del Estado se ha orientado más que a racionalizar el uso de las mismas en la frontera agraria, a su expansión a través de la titulación de baldíos aun a costa de las reservas forestales. El predominio de la adjudicación de baldíos como mecanismo de acceso a tierras se explica en parte por la poca efectividad de los otros mecanismos para el acceso a tierras diseñados en los diversos periodos, como el subsidio integral de tierras, la compra directa o las adjudicaciones de predios provenientes de la aplicación de las figuras de extinción de dominio judicial o administrativa,⁷ que no han logrado en ningún momento de la historia del país, cifras que si quiera se acerquen a lo que en materia de acceso a tierra para campesinos ha significado la titulación de baldíos. El siguiente cuadro muestra los resultados en materia de mecanismos de acceso a la tierra rural en Colombia entre 1962 y 2011, y demuestra la enorme prevalencia de la titulación de baldíos frente al resto de mecanismos:

⁷ La extinción judicial de dominio hace referencia a aquella que se aplica a los bienes adquiridos ilícitamente como ocurre por ejemplo en el caso de los narcotraficantes a los que el Estado les quita la propiedad sobre tierras mal habidas. Por su parte la extinción de dominio administrativa es una figura del derecho agrario establecida desde 1936, como una forma de sanción frente a la inexploración de la propiedad rural, es decir es la sanción que se aplica a quienes no cumplen con la función social de la propiedad.

Tabla 1. Resultados acceso a tierras 1962-2011

Período/ Proceso**	Compra directa		DNE		Fondo Nacional Agrario		Subsidio integral de tierras		Titulación de baldíos a colonos*		Titulación de baldíos a comunidades negras		Constitución y ampliación de resguardos indígenas		Total	
	Filas	Has	Filas	Has	Filas	Has	Filas	Has	Filas	Has	Filas	Has	Filas	Has	Filas	Has
1962-1984					56.041	1.496.455			291.569	10.006.268			38.055	12.058.144	385.665	23.560.867
1985-2000					57.852	869.315	15.762	237.468	174.666	7.687.115	21.945	2.295.221	52.310	19.117.935	322.535	30.207.053
2001-2011	5.885	59.477	3.844	49.982	3.332	35.180	3.511	26.936	89.285	2.486.004	44.507	3.002.789	13.456	455.169	163.820	6.115.536
Total	5.885	59.477	3.844	49.982	117.225	2.400.950	19.273	264.404	555.520	20.179.387	66.452	5.298.009	103.821	31.631.248	872.020	59.883.457

* Para 1962-2000 se habla de predios
 ** Para 1962-2000 son datos de CGR

Fuente: CGR (2013) Elaborado con datos Incoder. Adaptación propia sin datos ZRC

Como se observa no hay duda de que los baldíos han sido una de las fuentes principales de la política de acceso a tierras, aunque no puede perderse de vista que esto ha sido así aun a pesar la falta de precisión en torno a la determinación del área que estos representan en el país, pues debido a la desorganización en la colonización, la falta de tecnologías y sistemas de información adecuados y la mala gestión en amplios periodos por parte de las entidades a cargo de su administración, el país no tiene certeza sobre cuántos son sus baldíos rurales. Cálculos de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria- UPRA publicados en el año 2016 muestran un estimativo de 27.541.392 hectáreas, correspondientes a 816.504 predios presuntamente baldíos, pero siguen siendo aproximaciones.

Como resultado de todo esto, vastas extensiones de tierra pierden su valor ecológico pero luego son abandonadas porque las condiciones de marginalidad expulsan a sus habitantes, y así los suelos en general y las áreas protegidas en particular, sufren las consecuencias de un modelo agrario de colonización desorganizada, de un campesinado excluido, de la falta de reconocimiento adecuado a las territorialidades de los grupos étnicos y en épocas más recientes de la promoción desmedida de la agroindustria por encima de las formas de economía campesina. También de los avatares del modelo extractivista que ha privilegiado la actividad minera y petrolera en vastas zonas del territorio nacional.

Por otra parte, la colonización desordenada ha dado paso al poblamiento de las áreas que representan un importante riqueza natural, que por eso mismo han resultado destinadas a la protección ambiental, pero en las cuales habitan desde hace muchos años comunidades que han construido allí sus propias formas de relacionamiento con el territorio, no siempre en dinámicas de degradación, sino también construyendo relaciones de convivencia con la naturaleza y de protección de los recursos naturales del entorno (CINEP/PPP, 2011). En palabras de Fajardo *“el tema de los reasentamientos de poblaciones actualmente ubicadas en ecosistemas frágiles y de bajo potencial productivo es particularmente crítico, por cuanto la decisión de estos núcleos humanos de ocupar aquellos espacios no obedeció a razón distinta de la búsqueda de un refugio para defender la vida, reconstruir las economías y los vínculos sociales destruidos en los lugares de origen por la violencia política o económica”* (2002: 83)

Estudios muy serios sobre la transformación ecosistémica en Colombia, han mostrado como por la forma como han sido estructurados los mecanismos de acceso a la tierra, con frecuencia la transformación o devastación de los ecosistemas ha sido una condición para demostrar ocupación de tierras y así reclamar propiedad sobre estas (Márquez, 2004). Además, las legislaciones de tierras desde la colonia hasta nuestros días, han considerado que para acceder a la propiedad de la tierra hay que acreditar el uso o explotación económica de la tierra y esta casi siempre ha sido entendida como deforestación, llevando a que como lo dice Márquez se destruyan los bosques *“no para obtener sus productos sino para demostrar la ocupación de las tierras cuya propiedad se reclama”* (2004:62). Esa exigencia de utilización económica de la tierra como requisito para acceder a ella se remonta a los tiempos de la colonia,⁸ momento en que se intensificó la explotación de los ecosistemas, la ganadería, los monocultivos, la extracción de madera, las explotaciones mineras, la potrerización de los bosques y la introducción en agricultura de especies foráneas (Ángel, 2009).

Pero el proceso de transformación ecosistémica continuó e incluso se aceleró después de la independencia, por el incremento paulatino de la población y el otorgamiento de baldíos a próceres independentistas, la oferta de tierras a migrantes y las diversas modalidades mediante las cuales como muy bien lo describen Machado y Vivas (2009), se ferieron los baldíos en el siglo XIX. Pero lo peor de todo es que esa transformación ecosistémica, no se hizo en realidad para mejorar la productividad, ni las condiciones de vida de las personas, sino para mantener el control social y territorial (Márquez, 2004). En otros casos el resultado fue el acaparamiento de grandes extensiones de tierras por parte de particulares, sin ninguna legitimidad y además sin una delimitación o espacialización clara de las extensiones apropiadas, ante la ausencia de un catastro y un sistema de registro de la propiedad confiable lo que hasta nuestros días sigue siendo fuente de profundos conflictos.

La legislación agraria vigente aun establece que debe haber explotación económica de las dos terceras partes del predio baldío a cuya propiedad se pretende acceder y esa explotación se ha entendido como tener cultivos, plantaciones o establecimiento de actividad productiva agropecuaria tradicional, sin que por ejemplo se admitan iniciativas de conservación o manejo forestal o agroecológico, como prueba de la ocupación económica. En otros casos esa explotación económica de la tierra ha sido mayoritariamente entendida como el remplazo de la cobertura ecosistémica original, pero ni siquiera por cultivos, sino sobre todo por potreros para ganadería (Márquez, 2004).

Lo anterior, aunque evidencia un grave problema y un equivocado enfoque en la concepción del aprovechamiento económico del suelo, no obstante, encuentra su fundamento en un principio que es muy importante para el Estado de Derecho, como es la función social de la propiedad. Este busca precisamente que no haya tierras ociosas, sino que quienes tienen la tierra efectivamente la trabajen y esto sirva para el bien de la colectividad. Como lo ha definido la Corte Constitucional:

“En cuanto atañe concretamente a la propiedad rural, la explotación de la tierra tiene que beneficiar a la comunidad, puesto que, dentro de la concepción constitucional de este derecho, no se puede entender ni aplicar en exclusivo y egoísta beneficio personal del propietario. Así, encajan perfectamente dentro del ordenamiento constitucional, mientras sean razonables y consulten la prevalencia del interés general, aquellas disposiciones de

⁸ Para la época colonial esto es lo que Fals Borda (1975) denominó como el principio de “morada y labor”, que se mantuvo vigente en algunas de las primeras leyes de tierras del Siglo XIX.

la ley mediante las cuales se establecen requisitos mínimos sobre productividad de la tierra, por cuanto ello corresponde a la función social. (Corte Constitucional, C-223 de 1994)

El problema por tanto no es que se exija el cumplimiento de la función social o la explotación económica para acceder a la tierra, ese es un requisito que es importante y necesario. Lo que sucede es que debe haber una comprensión diferente de las exigencias frente al aprovechamiento económico de la tierra como requisito para su adjudicación por parte del Estado, que pueda cambiar ese imaginario de que, solo talando, quemando o tumbando bosque se puede cumplir el requisito.

En el año 2017, bajo el marco de la implementación del Acuerdo de Paz de La Habana, se modificó la norma agraria que durante toda la historia había exigido un tiempo de ocupación previa mínima de los predios baldíos para poder acceder a la adjudicación. Así, se eliminó el requisito de cinco años de ocupación previa del baldío que traía la ley 160 de 1994, de manera que con un solo día de ocupación y cumpliendo los demás requisitos se puede acceder a la adjudicación⁹. Hay quienes creen que este cambio busca precisamente incidir frente a las condiciones de la explotación, que redundaría en el cambio en la mentalidad de que hay que destruir el recurso natural para ser objeto de titulación. No obstante, consideramos que no había que eliminar el requisito de ocupación previa, sino reconfigurar el entendimiento que se hace de esa ocupación y del aprovechamiento del suelo de acuerdo a su verdadera vocación. El hecho de no exigir ningún día previo no solo no resuelve eso, sino que genera problemas adicionales, porque favorece a los repobladores y despojadores, que con solo instalarse en un predio pueden alegar el derecho sobre el mismo, desconociendo las ocupaciones históricas e incluso a la población desplazada que no ha retornado.

Todo lo dicho pone en evidencia la profunda desconexión entre el sistema de administración de tierras, por lo demás bastante débil y fragmentado, con los principios ambientales con los que se debería armonizar y complementar.

2.4.2. La vigencia de la reforma agraria y el retorno de los campesinos

Para abordar la cuestión agraria en Colombia hay posturas que sostienen que el debate sobre la propiedad de la tierra, sobre la estructura y la reforma agraria ya no es importante y que en cambio es más relevante centrarse en la necesidad de la consolidación de un mercado de tierras eficiente y en las políticas de acceso a la tecnología y conocimiento, porque redistribuir la tierra sin lo anterior, es en realidad *“hacer pobres con tierra”* (Balcázar et al, 2001). En contraste, se presentan los planteamientos de las visiones que se han denominado estructuralistas, inspiradas en los trabajos de García Nossa (1969), retomados por Machado (1998; 2002), que reconocen la importancia de los asuntos de tenencia en el análisis de la crisis agraria colombiana y que siguen defendiendo la importancia de la redistribución de la tierra y la reforma agraria, como una deuda histórica con el campesinado y como un elemento sin el cual no será posible avanzar en las soluciones radicales a los problemas del campo, partiendo además del reconocimiento de la profunda relación entre la distribución de la tierra y la repartición del poder político en la sociedad. Por supuesto que además de la redistribución, resultará necesario garantizar acceso a créditos, a

⁹ Esta modificación opera en virtud del Decreto Ley 902 de 2017, que fue declarado casi en su totalidad exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-073 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

infraestructura, a educación y a un conjunto de garantías para la realización plena de los derechos de los pobladores rurales.

Desde estos enfoques se reconoce además, que pese a los intentos que se han hecho en diversos momentos de la historia nacional, la reforma agraria en Colombia ha sido como la denominó García Nossa en 1969, una reforma agraria marginal *“dirigida a mantener el statu quo del complejo latifundio-minifundio con concesiones a la mediana propiedad, a través de la canalización de las presiones sobre la tierra hacia las fronteras agrarias, privilegiando la titulación de baldíos y afectando las tierras del interior solamente de manera lateral cuando lo ha exigido la confrontación social”* (Citado en Fajardo, 2002: 53). En esta idea del fracaso de la reforma agraria en Colombia aun a pesar de tener perspectivas y explicaciones muy diversas confluyen autores como Balcázar et al (2001), Fajardo (2002), Berry (2002) y Machado (2009).

Por tanto, no hay duda de que sigue siendo vigente la necesidad de llevar a cabo una verdadera reforma agraria que modifique a profundidad la estructura agraria, pero en la cual en este momento se hace necesario vincular de manera determinante nuevas dimensiones ya que como concluye Márquez *“el país estaría requiriendo no solo una reforma agraria, sino una reforma ambiental”* (2004:68)

CAPÍTULO 3 – LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN COLOMBIA

En este capítulo se presentarán los antecedentes históricos y la evolución de las áreas protegidas en Colombia hasta llegar a ubicar su situación actual, y posteriormente caracterizar el Sistema Nacional de Parques Nacionales y las categorías que lo integran, entre ellas la de Parques Nacionales Naturales.

3.1. Antecedentes y creación de áreas de conservación en Colombia

En Colombia, la idea de reservar porciones del territorio para fines ambientales ya sea por sus valores ecológicos, su belleza paisajística, los servicios ambientales que presta o la combinación de estos propósitos encuentra antecedentes muy remotos (Ponce, 2005a:13). A finales del siglo XIX empezaron a surgir las primeras regulaciones sobre el uso de los bosques, debido a la influencia de las corrientes de pensamiento europeas preocupadas por su destrucción, las cuales se difundieron rápidamente por el continente y condujeron al establecimiento de áreas protegidas. Los movimientos de conservación bajo la estrategia de parques nacionales iniciaron en Estados Unidos en 1864, con el reconocimiento de Yosemite Valley en California y luego con la creación en 1872 por parte del Congreso de los Estados Unidos del Parque Nacional Yellowstone, a lo que seguiría el establecimiento en los años siguientes de diversas áreas naturales protegidas en todo el continente. Este modelo inspiró en los años setentas el establecimiento de parques en Europa, África y América Latina, como hasta ahora se ha mantenido.

El primer instrumento jurídico internacional en la materia se plasmó en la Convención de Washington sobre fauna, flora y bellezas escénicas, firmado por algunos países americanos en 1940. Posteriormente el tema siguió evolucionando, hasta llegar a lo que hoy conocemos como las áreas protegidas que hacen parte de la política ambiental internacional. El establecimiento de áreas protegidas cubre cerca de 20 millones de kilómetros cuadrados, el 14,7% de las tierras del planeta, con exclusión de la Antártida (UICN, 2016).¹⁰

A nivel nacional, en la ley 89 de 1890 sobre los resguardos indígenas, se encuentra una primera referencia al cuidado de los bosques necesarios para conservar fuentes de agua, labor que le fue entregada a las corporaciones municipales y a los alcaldes.¹¹ Posteriormente en la ley 200 de 1936, que es reconocida ampliamente como el primer hito en la legislación agraria del siglo veinte, se encuentran también referencias sobre protección de zonas naturales. En dicha norma se facultó al Estado para reservar zonas boscosas que se presumían baldíos de la nación, aunque no les atribuía destinación de conservación y se ordenaba la protección de los bosques asociados a vertientes de agua prohibiendo su tala.¹²

¹⁰ Datos de la Base de datos mundial sobre áreas protegidas, World Database on Protected Areas (WDPA) Ver: <https://www.protectedplanet.net/>. Estos datos también están incluidos en el informe publicado por UICN en 2016 titulado “Planeta Protegido”.

¹¹ El artículo 21 de la ley 89 de 1890 establece: “Las corporaciones municipales y los alcaldes impedirán la destrucción de los bosques que sean necesarios para conservar las fuentes de agua.”

¹² “Artículo 9. Es prohibido, tanto a los propietarios particulares como a los cultivadores de baldíos talar los bosques que preserven o defiendan las vertientes de agua, sean éstas de uso público o de propiedad particular y que se encuentren en la hoya o zona hidrográfica de donde aquellas provengan.

(..)”

En 1948 el gobierno nacional creó la Reserva de la Sierra de la Macarena¹³ y en 1959 se expidió la ley 2 que adoptó por primera vez en el ordenamiento jurídico la figura de Parque Nacional Natural.¹⁴ En el artículo 13 de esa ley quedó prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza y toda actividad industrial, ganadera o agrícola distinta a la del turismo, al igual que aquellas que el gobierno nacional considerara inconvenientes para la conservación o embellecimiento de la zona. En la misma norma se declararon como Parques Nacionales Naturales los nevados y las áreas que los circundan.

La ley 2 de 1959 también es importante porque en ella se establecieron siete zonas de reserva forestal en el país, con el objetivo de impulsar el desarrollo de la economía forestal a la par de la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre¹⁵. El área total declarada como Reserva en ese año fue de 65.280.321 hectáreas distribuidas en las siete zonas así: Amazonía (37.577.121 ha), Central (1.543.636ha), Cocuy (725.553 ha), Pacífico (7.935.857 ha), Serranía de los Motilones (548.335 ha), Río Magdalena que fue posteriormente ampliada mediante el Decreto 111 del mismo año (2.154.295 ha) y Sierra Nevada de Santa Marta (539.217 ha).

En 1968 se creó el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables - Inderena como ente adscrito al Ministerio de Agricultura, el cual quedó encargado de la administración de las áreas de reserva.¹⁶

En 1974 el ámbito de áreas destinadas a la conservación ambiental se amplió gracias a la expedición del Decreto Ley 2811 por el cual se adoptó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente (en adelante CRNR), el cual sustrajo de la legislación civil la regulación de los recursos naturales y es reconocido como una de las normas más importantes en materia ambiental, no sólo en Colombia sino en América Latina. Este Código habla del deber del gobierno nacional de establecer políticas y normas sobre zonificación, y de que los municipios y departamentos tendrán sus propias zonificaciones sujetas a lo que se expida en el nivel nacional, al tiempo que crea unas áreas de manejo especial para fines ambientales. También se refiere a las áreas de reserva forestal indicando que estas son zonas de propiedad pública o privada, reservadas para destinarlas exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de los bosques. Esto implica limitaciones al uso de las tierras ubicadas en su interior, lo cual afecta tanto a la propiedad privada, como a las tierras públicas.¹⁷ No obstante, es importante no confundir las Zona de Reserva Forestal de la ley 2 de 1959, que son una categoría de manejo del nivel nacional, con la otra figura creada por el Código de Recursos Naturales que se denominan Reservas Forestales Protectoras.

En la actualidad existen dos grandes grupos de reservas forestales nacionales: el primer grupo lo constituyen las que fueron creadas a través de la ley 2 de 1959 y el decreto 111 del mismo año. El segundo grupo está conformado por las reservas forestales protectoras que

¹³ Ley 52 de 1948 "Por la cual se declara reserva nacional la sierra denominada La Macarena, en la Intendencia del Meta, y se crea la Estación Biológica José Jerónimo Triana"

¹⁴ Ley 2 del 16 de diciembre de 1959 "Por la cual se dictan normas sobre economía forestal, desarrollo nacional y se conservan los recursos naturales renovables"

¹⁵ De acuerdo con Álvarez (2011:119), el establecimiento de las Zonas de Reserva Forestal en la ley 2 de 1959, tenía dos objetivos primordiales: el primero que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi realizara el estudio y clasificación de suelos del país. El segundo, que los bosques ubicados en las áreas que constituyeran las reservas se sometieran a un plan de ordenación forestal elaborado por el Ministerio de Agricultura.

¹⁶ Este Instituto fue liquidado en 1993.

¹⁷ Es importante recordar que el hecho de que se declare un área como reserva o área protegida no la convierte automáticamente en propiedad pública, allí puede subsistir la propiedad privada aunque con limitaciones.

fueron declaradas por el Inderena, después por el Ministerio de Ambiente y las que así lo sean a futuro (Álvarez, 2011:74). Además, existen las reservas forestales protectoras de carácter regional, que son declaradas por las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR.

Pero sin duda, el mayor respaldo jurídico y político que han recibido las áreas protegidas a nivel nacional lo representa la Constitución de 1991. En el título de principios fundamentales se señala que *“es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación”* (art.8). Así mismo la Carta declaró expresamente las áreas de parques naturales como territorios inembargables, inalienables e imprescriptibles (art. 63)¹⁸ e introdujo en el artículo 58 la función ecológica de la propiedad, acompañando la función social que ya existía en el ordenamiento jurídico desde el año 1936.¹⁹ A partir de entonces, las limitaciones a la propiedad privada por razones de protección ambiental, encuentran justificación en la necesidad de armonizar los alcances de ese derecho con intereses generales superiores u otros derechos asociados al medio ambiente, la protección de los recursos naturales y las generaciones futuras. También resultan relevantes otras disposiciones constitucionales como la garantía del derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y a participar en las decisiones que puedan afectarlo (art. 79) y el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (art. 80), que junto con otras disposiciones conforman lo que se ha denominado la *“constitución ecológica”*.²⁰

En 1993 se expidió la ley 99 que creó el Sistema Nacional Ambiental, la cual reafirmó los mandatos constitucionales y estableció los principios generales que rigen la política ambiental colombiana. Esta ley estableció que la biodiversidad del país por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, debe ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible (art. 1 núm. 2), y que la acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado (art. 1, núm. 10). Mediante esta norma también se distribuyeron las competencias entre el Ministerio de Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales y dispuso la conformación de una comisión revisora del Código de Recursos Naturales que debía escrutar toda la legislación previa en materia ambiental y generar algunas modificaciones; sin embargo esa modificación completa no se ha llevado a cabo y tanto el Código de 1974, como la Ley 99 de 1993 se mantienen vigentes, aunque con algunas reformas en temas puntuales.

En cuanto a las áreas protegidas, se destaca que la ley 99 creó en su artículo 109 la figura de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil como categoría de protección de carácter privado y dejó en cabeza de las CAR la declaración, administración y sustracción de las categorías regionales de áreas protegidas. La ley 99 también realizó una serie de declaraciones especiales que no corresponden a las tradicionales categorías de manejo, pero que están dirigidas a exaltar los valores naturales de ciertos ecosistemas del país como: las Áreas Especiales de Reserva Ecológica del Chocó y Sur de la Amazonía; la

¹⁸ Inembargables quiere decir que no pueden servir de garantía para deudas y salen del comercio y por tanto no pueden ser objeto de embargo. Inalienable quiere decir que no se pueden enajenar o vender e imprescriptible significa que no se puede adquirir la propiedad sobre ellos por el transcurso del tiempo y el ejercicio de la posesión, que da lugar a la figura jurídica de la prescripción adquisitiva de dominio.

¹⁹ A través del Acto Legislativo 01 de 1936 se introdujo la función social de la propiedad por primera vez en Colombia mediante una modificación a la Constitución de 1886.

²⁰ Sobre la constitución ecológica ver entre otras las sentencias: C-189 de 2006, T-411 de 1992, C-058 de 1994, C-519 de 1994, C-495 de 1996 y C-535 de 1996 C- 189 de 2006.

Reserva de la Biosfera del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el área de Interés Ecológico Nacional de la Sabana de Bogotá.

Paralelamente a nivel internacional, varios sucesos tuvieron incidencia directa en la mayor relevancia que ha ido adquiriendo la figura de las áreas protegidas con fines ambientales. En 1987 se conoció el Informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo “Nuestro futuro común” conocido como Informe Brundtland y en 1992 se celebró la Cumbre de Río, en la que se dio un fuerte impulso al reconocimiento de los derechos ambientales, incluidos los de las futuras generaciones, a gozar de un ambiente sano y a establecer procedimientos para garantizar tales derechos (Mesa, 2010:10). Esta nueva mirada frente a la naturaleza tuvo una de sus máximas expresiones normativas en el Convenio sobre Diversidad Biológica – CDB, suscrito en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992 y aprobado en nuestro país mediante la Ley 165 de 1994.²¹ Este convenio, entre otros aspectos, promueve las áreas protegidas como estrategia de conservación in situ e invita a las partes a establecer un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica y a elaborar directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de dichas áreas (CDB art.8). El convenio también insta a la restauración y rehabilitación de ecosistemas degradados.²²

En el Convenio se define el área protegida como *“aquella zona delimitada geográficamente que ha sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”*. Esta definición ha sido repetida en la normativa nacional y puede ser complementada con otras definiciones como la dada por la UICN durante el IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas celebrado en Caracas en 1992, que las define como *“superficie de tierra o mar especialmente consagrada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y culturales asociados y manejada a través de medios jurídicos u otros medios eficaces.”*

Como se observa, la declaración de áreas protegidas es no solo una estrategia de conservación que busca cumplir con deberes constitucionalmente reconocidos, como planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y la necesidad de proteger las áreas de especial importancia ecológica, sino también atender a obligaciones internacionales, como las derivadas entre otros, del Convenio sobre Diversidad Biológica. Es por ello que, en los planes de desarrollo de los últimos gobiernos, así como en los principales documentos de política pública ambiental, como como la Política Nacional de Biodiversidad (1997), la Política de Bosques (1996) y la Política para la Gestión Ambiental de la Fauna Silvestre (1997), se ha hecho referencia a la importancia de la consolidación de estas áreas, en cuanto a su delimitación, saneamiento, impulso y proyección.

El establecimiento de áreas protegidas se ha hecho a partir de diversas modalidades, con distintas denominaciones y formas de manejo, en las que hay unas figuras que se consideran más estrictas en tanto tienen mayores limitaciones de uso y de las actividades que se pueden desarrollar en su interior, y otras que combinan algunos usos sostenibles de los recursos naturales con otras actividades de protección (Ponce, 2005a:13). La importancia de tener diversas categorías de manejo o un amplio rango de opciones de manejo de las

²¹ Como toda ley aprobatoria de un tratado internacional esta norma fue objeto de control de constitucionalidad y fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-519 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

²² Pese a su importancia a nivel normativo, también hay algunas posturas críticas frente al Convenio sobre Diversidad Biológica, que cuestionan sobretudo el impacto que este ha tenido en la redefinición de la relación entre seres humanos y naturaleza por los usos de la biodiversidad, las patentes de organismos vivos y las relaciones desiguales entre los países del norte y el sur en torno a estos recursos. Al respecto ver: Toro (2006)

áreas protegidas radica en que esto “*puede permitir una mayor protección a las categorías de conservación estricta, al canalizar las presiones humanas hacia aquellas áreas en donde un uso sostenido más intenso es permisible*” (UICN-PNUMA, 1990: 15)

Dependiendo de la categoría también se han distribuido las competencias entre distintas autoridades tanto del nivel nacional como de las entidades territoriales, relacionadas con la declaración, reserva y administración de estas áreas protegidas. No obstante, siempre se ha exigido, al menos en el plano legal, que previamente a la declaración de una zona se tenga clara cuál es la finalidad perseguida y que se realicen diversos estudios técnicos y sociales que permitan confrontar las condiciones económicas, ambientales y sociales para escoger entre el abanico de figuras la que más se ajusta a los propósitos perseguidos y a las necesidades de la zona (Ponce, 2005a:57). El problema es que en la práctica esto muchas veces no se ha hecho y las decisiones han obviado contar con los estudios suficientes o con los pobladores locales.

3.2. Las áreas protegidas en Colombia hoy

En la actualidad existen en el país una gran cantidad de categorías de protección y uso regulado de recursos naturales que conforman las áreas protegidas. Algunas son zonas urbanas, otras rurales.²³ Igualmente las áreas protegidas no corresponden exclusivamente a áreas terrestres, sino que también varias incorporan espacios marinos. Algunas han acogido las denominaciones definidas por el Código de Recursos Naturales Renovables y otras son el resultado de la labor propia de departamentos y municipios. Esto ha llevado a que a veces las autoridades locales declaran “*categorías nuevas que no encuentran una apropiada correspondencia legal, o que no se articulan adecuadamente con los objetivos nacionales de conservación, lo que produce confusión a nivel nacional y frente a su integración a los esquemas de caracterización internacionales*” (Ponce, 2005a:28-29). De otro lado, también se ha observado que no todas las categorías creadas por la ley han sido efectivamente implementadas, lo cual podría atribuirse a falta de conocimiento o a que no todas las categorías tienen un efecto práctico relevante (Álvarez, 2011).

Otras denominaciones corresponden a figuras o distinciones promovidas desde instancias internacionales, como las Reservas de la Biósfera de UNESCO,²⁴ los humedales protegidos por el Convenio Ramsar²⁵ o los lugares designados como patrimonio natural y cultural de la humanidad también por la UNESCO.²⁶ Adicionalmente hay otros ecosistemas a los que la

²³ Comúnmente se suele pensar en las áreas protegidas solo en el ámbito rural pero también hay áreas protegidas urbanas y este es un tema que cada día cobra mayor vigencia, precisamente por la necesidad que tienen las ciudades de estos espacios que le den oxígeno y que se aspira que sean más que espacios públicos urbanos, verdaderos lugares de conservación o inclusive de restauración.

²⁴ En Colombia se han distinguido bajo esta denominación: 1. El Cinturón Andino conformado por los Parques Nacionales Puracé, Nevado del Huila y Cueva de los Guácharos. 2. El territorio faunístico El Tuparro que hoy es también Parque Nacional Natural. 3. La Ciénaga grande de Santa Marta y 4. El archipiélago de San Andrés y Providencia en el cual se declaró la reserva Seaflower en el año 2000. Las reservas de biósferas permiten desarrollar actividades múltiples y reconocen la participación de las comunidades en su interior.

²⁵ Se conoce como Convención Ramsar a la “Convención relativa a los humedales de importancia internacional especial como hábitat de aves acuáticas” que toma su nombre de la ciudad iraní en la que se firmó, fue suscrita en 1971 y aprobada en Colombia mediante la Ley 357 de 1997. En Colombia hay hasta el momento seis humedales ya reconocidos como de importancia internacional bajo el Convenio Ramsar que son: la Ciénaga Grande de Santa Marta (Magdalena), la Laguna de la Cocha (Nariño), el Delta del Río Baudó (Chocó), el Complejo Laguna de Otún (Risaralda), el Complejo Chingaza (Cundinamarca) y el Complejo de Humedales de la Estrella Fluvial del Inírida (Guainía).

²⁶ Como patrimonio mundial está considerado el Parque Nacional Natural Los Katíos, el Distrito Turístico de Cartagena, el centro histórico de Mompox y los parques arqueológicos de San Agustín y Tierra Adentro.

legislación les confiere especial protección, pese a que no se hayan definido en estricto sentido como una categoría que integre el sistema nacional de áreas protegidas. Entre estos se encuentran los páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos; los paisajes especiales, los humedales, los manglares y otras áreas de especial importancia ecológica.

En el caso de los páramos, para algunos autores como Ponce (2005a), estos ecosistemas que son objeto de protección especial, requieren ser cobijados por la declaratoria de alguna de las categorías de manejo establecidas en la ley, en el entendido de que una cosa es el ecosistema y otra la categoría de manejo que se seleccione para protegerlo. Los páramos del país se encuentran en un 38% bajo la figura de parque nacional o regional (Sarmiento, 2017),²⁷ pero disintimos del criterio expresado por Ponce, en cuanto a la luz de los pronunciamientos de la Corte Constitucional, en especial la sentencia C-035 de 2016²⁸ y del contenido de la recientemente expedida ley de páramos (ley 1930 de 2018), hoy es claro que el páramo es un ecosistema objeto de protección en sí mismo considerado, y si bien es posible que su protección se haga a partir de categorías de manejo como la de Parque Nacional Natural u otra, en sí mismo el páramo es ya una categoría de protección que implica acciones de conservación, restricción y prohibición absoluta de actividades como la minería y la exploración y explotación de hidrocarburos, además de limitaciones a ciertos usos, que son también limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad.²⁹ También consideramos que para que esa prohibición de la actividad minera y de hidrocarburos en páramos opere no es necesaria ninguna declaración adicional de la autoridad, ni siquiera la delimitación, puesto que ya existe el mandato legal expreso referido al páramo.³⁰

Como se observa, el catálogo de categorías de manejo de áreas protegidas es bastante amplio y no se agota en las que menciona el Código de Recursos Naturales o la ley 99 de 1993. Lastimosamente no hay un inventario completo de todas las áreas protegidas declaradas en el país. Existen *“más de 2.500 áreas reportadas en la UAESPNN en la*

²⁷ De acuerdo con los datos de Sarmiento (2017), se calcula que 21 de las 59 áreas de parques nacionales naturales tienen ecosistema de páramo en una extensión de 971.342 hectáreas. Por otro lado 13 parques naturales regionales tienen unas 124.620 hectáreas de páramo. En otras figuras de protección distinta a los parques naturales hay unas 226.042 hectáreas que corresponden al 8% de los páramos del país.

²⁸ En esta sentencia la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra varios artículos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, entre ellos el artículo 173 que acogía la exclusión de los páramos de las actividades de exploración y explotación minera y de hidrocarburos, pero exceptuaba a quienes con anterioridad al 9 de febrero de 2010 tuvieran concesiones, permitiendo así que estas actividades se siguieran ejecutando. La Corte determinó que el Estado tiene la obligación de proteger los páramos y deja establecido que la explotación minera y petrolera está absolutamente prohibida en dichos ecosistemas.

²⁹ Al respecto la ley de páramos aprobada en julio de 2018 señala que: “Las áreas protegidas que hayan sido declaradas sobre los páramos, conservarán su categoría de manejo. La zonificación y determinación del régimen usos de las que actualmente hayan sido declaradas como Parques Nacionales Naturales o Parques Nacionales Regionales corresponderá al establecido por la autoridad ambiental competente en el plan de manejo ambiental respectivo. Las demás categorías de áreas protegidas del SINAP que compartan área con páramos, instrumento de manejo respectivo, se deberá armonizar de manera que coincida con lo ordenado en la ley. (parágrafo 7, artículo 6, Ley 1930 de 2018).

³⁰ Desde el año 2011 en la ley 1450 se estableció la prohibición de las actividades mineras y de hidrocarburos en páramos y en ese mismo año el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó mediante resolución 937 la cartografía de páramos del Atlas elaborado y publicado por el Instituto Von Humboldt con cartografía elaborada a escala 1:250.000. Aunque se quiere que se realice una cartografía más detallada, la protección de los páramos no puede depender de esa acción del Estado, sino que debe ser un mandato ya. Además, si bien la delimitación puede ser importante y ya se han delimitado 37 complejos paramunos (MADS, 2018), somos del criterio de que la delimitación no es prerrequisito para la protección de los ecosistemas de páramo, no solo por las complejidades y limitaciones que encierra el proceso de delimitación en sí mismo, sino también porque justamente debido a la fragilidad e importancia se requieren acciones de protección, por supuesto contando con las comunidades, reconociendo la vida campesina y la integralidad de sus derechos.

actualidad, pero menos del 25% de éstas tiene la información adecuada en términos de su delimitación geográfica, sus objetivos de conservación, la categoría establecida y el acto administrativo que la declara” (CONPES, 2010:13). No existe por tanto “un consolidado general oficial de las áreas protegidas de alcance nacional, regional o local” (Álvarez, 2011:196). El trabajo más completo es quizás el adelantado por Conservación Internacional y Biocolombia (2009) que constituye un buen intento de inventario nacional de áreas protegidas, pero persiste la falta de datos exactos, porque no hubo siempre una sistematización de la información y sobre todo muchas de las áreas fueron declaradas mediante actos jurídicos, pero no se espacializaron, ni tienen cartografía, por lo que sus linderos no son precisos, ni en todos los casos fácilmente determinables.³¹

En cuanto a los actores sociales y su relación con las áreas protegidas, el CONPES del año 2010 da cuenta del déficit de participación social en la materia al indicar que *“actores fundamentales como los grupos étnicos de comunidades indígenas y negras o las comunidades campesinas, no son hoy en día actores relevantes del SINAP, a pesar de las oportunidades o limitaciones que generan las áreas protegidas sobre sus territorios”* (2010:13). Finalmente, también se ha señalado que el sistema de áreas protegidas no ha logrado la suficiente representación ecológica, porque aún hay un buen porcentaje de ecosistemas que faltan por incorporarse y otros están escasamente representados, como ocurre sobre todo con los ecosistemas de bosque seco y los espacios marinos, tanto oceánicos y costeros. En cuanto a las regiones biogeográficas, la Orinoquia es la región con la menor extensión protegida y por ello sus ecosistemas se constituyen en una prioridad al momento de declarar o ampliar áreas (CONPES, 2010:19).

Ante esta realidad y para lograr una mejor organización y administración de las áreas protegidas, el gobierno nacional ha impulsado desde hace varios años la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP, que se ha definido 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 objetivos, criterios de manejo y mecanismos de gestión y seguimiento”* (Instituto Von Humboldt, 1998: 240). También se ha definido como *“el conjunto de áreas protegidas, actores sociales e institucionales, estrategias e instrumentos de gestión que contribuyen al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país”* (Decreto 2372 de 2010, art.3).

Desde el planteamiento con el que fue concebido, el SINAP está integrado por dos grandes tipos de áreas protegidas: unas de naturaleza pública y otras de naturaleza privada. La principal diferencia entre las áreas públicas y privadas no está dada por la definición de quien es el dueño o titular del terreno sino

“por la naturaleza jurídica de la persona que tiene la capacidad para declararla, lo cual es de suma importancia ya que en las denominadas áreas protegidas públicas hay un sin número de terrenos que son de propiedad privada y que no dejan de serlo por la sola declaración de la zona como de conservación ambiental.” (Álvarez, 2011:39).

³¹ Este es uno de los problemas que tiene todo el sistema de administración de tierras en Colombia pues las decisiones jurídicas que crean, modifican o extinguen derechos sobre la tierra no tienen un exacto correlato cartográfico. Así sucede con las resoluciones de adjudicación de baldíos muchas veces carentes de mapas, con escrituras públicas que protocolizan linderos o segregaciones sin espacialización, problemas que se profundizan por la desactualización del catastro rural y el atraso en la interrelación catastro-registro. En el caso por ejemplo de las Zonas de Reserva Forestal hay estudios que han encontrado diferencias de área entre las resoluciones de creación y las cartografiadas en los mapas. Al respecto ver: Acción Social - Proyecto Protección de Tierras (2009).

Así las áreas protegidas de naturaleza pública son declaradas por una autoridad igualmente pública y en cambio para las áreas protegidas privadas, quien las declara es siempre un particular. Sin embargo, su constitución no se completa con la sola declaración, sino que requiere que se surta además su inclusión en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas de Colombia, que es administrado por la Unidad de Parques. Dentro de la estructuración actual del SINAP las diversas categorías quedan clasificadas así:

Tabla 2. Clasificación de las áreas que integran el SINAP

Áreas de naturaleza pública que integran el SINAP ³²	Áreas de naturaleza privada que integran el SINAP
<ul style="list-style-type: none"> • Las del sistema de parques nacionales naturales que son: Parque Nacional Natural, Área Natural Única, Reserva Nacional Natural, Santuario de Fauna y Flora, Santuario de Flora y Vía Parque. • Reservas forestales protectoras • Parques Naturales Regionales • Distritos de Manejo Integrado • Distritos de conservación de suelos • Áreas de recreación 	<ul style="list-style-type: none"> • Reservas Naturales de la Sociedad Civil

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 2372 de 2010, recogido en el Decreto 1076 de 2015 Único del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El sistema nacional de áreas protegidas tiene como instancia coordinadora a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y está constituido en el nivel nacional por el Sistema de Parques Nacionales Naturales -SPNN y el conjunto de reservas forestales protectoras nacionales y en lo regional por los Sistemas Departamentales de Áreas Protegidas -SIDAP, los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas -SIRAP y los sistemas de áreas protegidas locales para el nivel municipal o distrital -SIMAP.³³ También hacen parte del SINAP las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, que corresponden a iniciativas privadas de conservación, en las que un propietario de un inmueble decide voluntariamente destinar todo o parte de este para conservar un ecosistema natural, comprometiéndose así a manejar su propiedad bajo principios de sostenibilidad. Estas áreas también deben ser registradas ante la Unidad de Parques y así pueden participar en programas o inversiones que se desarrollen o gozar de exenciones tributarias. Las áreas protegidas de carácter público, bien sean del nivel nacional o regional son consideradas también por mandato de la ley 388 de 1997 determinantes ambientales, es decir, son

³² En términos generales esta clasificación es similar a la que se encuentra consignada en el Código de Recursos Naturales bajo la denominación de “áreas de manejo especial” aunque sin contemplar las cuencas hidrográficas en ordenación. Además se han incluido claramente los parques regionales, las reservas forestales protectoras y las reservas naturales de la sociedad civil, respecto de lo cual antes no había claridad.

³³ Los municipios o distritos mediante acuerdos o los planes de ordenamiento territorial han declarado diferentes categorías de reservas, parques municipales entre otras. Ejemplo de sistema de áreas protegidas locales es el de la ciudad de Bogotá, creado mediante Acuerdo 19 de 1996, modificado luego por el Plan de Ordenamiento Territorial aprobado mediante Decreto 619 de 2000 de la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Sistema Municipal de Áreas protegidas de las ciudad de Armenia creado mediante el decreto 140 de 2000.

criterios de mayor jerarquía que deben ser tenidos en cuenta al elaborar los planes de ordenamiento territorial en todos los municipios.

Para la creación de toda área protegida se debe cumplir con unos requisitos de publicidad que se surten con la inclusión del acto administrativo que la declara en el diario oficial y debe ser inscrita en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria de los predios afectados, actuaciones que no generan costo para la autoridad ambiental. Además, cada área protegida debe contar con un plan de manejo que se elabora para un periodo de cinco años. Este debe contener como mínimo: un componente de diagnóstico, un componente estratégico y un componente de ordenamiento (zonificación) que detalle zonas de preservación, zonas de restauración, zonas de uso sostenible y zonas generales de uso público, lo cual dependerá de la categoría que se haya definido y la destinación del área. También, hoy es claro que siempre debe haber consulta previa con grupos étnicos cuando la constitución de un área protegida tiene que ver con sus territorios, tanto para indígenas como para comunidades negras.³⁴ Igualmente la Unidad de Parques ha dicho que:

“En el caso de comunidades campesinas si bien no existe el mecanismo de consulta previa, es prioritario el relacionamiento con las Juntas de Acción Comunal y las formas o medios de organización social que se hayan establecido. En este caso, el relacionamiento también implica un trabajo en la planificación del área protegida que se declare y un trabajo conjunto para su administración y manejo” (UAEPNN, 2017).

Las áreas protegidas, cuentan con zonas de amortiguación, que se han definido como *“aquellas en la cual se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana en las zonas circunvecinas a las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de impedir que llegue a causar disturbios o alteraciones en la ecología en la vida silvestre de estas áreas”* (Decreto 622 de 1977, art.5 num.8). Por lo tanto, bajo esa concepción se podría decir que las zonas amortiguadoras no son parte de las áreas protegidas, pero el mismo decreto 622 en el artículo 18 también las incluye como parte de la zonificación de las áreas del sistema de parques nacionales naturales. En todo caso les son colindantes y tienen una especial función que desarrollar.³⁵

El objetivo que el gobierno nacional se ha trazado ha sido la consolidación de un sistema único nacional de áreas protegidas tal como quedó plasmado en el CONPES 3680 de 2010; sin embargo, aún existe una amplia gama de categorías o denominaciones de estas por fuera de las que se supone conforman el sistema. Hay muchos casos de superposición entre categorías, ya sea entre categorías nacionales o entre categorías nacionales y regionales o entre diversas figuras.³⁶ También persiste una gran dispersión que ha llevado a la falta de

³⁴ Para el caso de las comunidades negras en la sentencia C-169 de 2001, M.P. Carlos Gaviria Díaz se dejó establecido que también procede la consulta previa *“en la definición del plan de manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, cuando en ellos se encuentren familias o personas de comunidades negras que desarrollen prácticas tradicionales.”*

³⁵ La UAEPNN expidió en 2006 un documento interno que contiene lineamientos para la determinación y reglamentación de las áreas amortiguadoras del sistema de parques nacionales naturales. Ver: www.parquesnacionales.gov.co

³⁶ Algunos ejemplos de la superposición de categorías son: El Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEM) que reúne dentro de sus límites a los Parques Nacionales Naturales Sierra de La Macarena y Tinigua, porciones de los parques Picachos y Sumapaz y tres distritos de manejo integrado. Otro caso es el del Distrito de Manejo Integrado de El Peñol y Guatapé que es DMI y a la vez área de recreación. Un tercer ejemplo de la superposición de categorías de protección es la Ciénaga Grande de Santa Marta, que es al tiempo Santuario de Fauna y Flora, reserva de la Biosfera y sitio Ramsar. Para superar esta situación, el decreto 2372 de 2010 expresamente prohibió la superposición de categorías de manejo de áreas protegidas de carácter público. En los casos en que haya superposición, se dio un plazo de un año para recategorizar el área de acuerdo con la que se estime más

claridad en su delimitación y alcances, y aunque esta situación se ha querido corregir y desde el 2010 se han expedido una serie de normas encaminadas a fortalecer y consolidar el SINAP, el objetivo no se ha logrado plenamente.

Ahora bien, el proceso de conformación de áreas protegidas es dinámico y en evolución. En 1998 había una meta de ampliar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas en cinco millones quinientas mil hectáreas, es decir, ampliar en un cinco por ciento del territorio nacional el cubrimiento. Aunque cerca del 53% del territorio nacional está clasificado ya bajo una categoría de protección ambiental (Álvarez, 2011:190), para el 2018 el Gobierno colombiano proyecta declarar dos millones quinientas mil hectáreas más de áreas protegidas en todo el territorio nacional, lo que se acercaría a unos 23 millones de hectáreas protegidas, duplicando el área actual que es de aproximadamente 14 millones de hectáreas (El Espectador, 2018).

Igualmente la Unidad de Parques trabaja en los estudios para la declaración a futuro de otras áreas protegidas como contribución a los objetivos nacionales de conservación y para dar cumplimiento a la meta 11 de los compromisos de Aichi³⁷ que establecen que para el año 2020 los Estados partes del Convenio de Diversidad Biológica deberán asegurar que al menos

“el 17 por ciento de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10 por ciento de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se conservan por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y están integradas en los paisajes terrestres y marinos más amplios.” (Conferencia de la Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica, 2010)

En ese marco, la Unidad de Parques ha venido realizando estudios para generar nuevas áreas protegidas, conforme a la ruta definida para llevar a cabo este propósito³⁸ y se han planteado 15 procesos de ampliaciones de áreas ya existentes o creación de nuevas. En 2017 se destaca la creación del Distrito Nacional de Manejo Integrado Yuruparí-Malpelo en el Pacífico y la aplicación del Santuario de Fauna y Flora Malpelo en 1.709.404 hectáreas. Dentro de los procesos para creación de nuevas áreas se contemplan: las selvas húmedas transicionales de Cumaribo en el departamento del Vichada (301.686 has); la Serranía de Manacacias en el municipio de San Martín, Meta (242.164 has); Sabanales y Humedales de Arauca (260.309 has); Sabanas inundables del Cinaruco en la Orinoquia (122.353 has) y la Serranía de San Lucas en el Caribe (377.547 has), que suman en total un área aproximada de 1.304.059 hectáreas (UAEPNN, 2017b). También se ha planteado la creación de otras áreas protegidas bajo distintas denominaciones, de manera que no todas serían parques, para la zona conocida como El Tohecito en el Tolima, los Bosque Secos del Patía y de Cúcuta y los ríos Orito y Guamuéz en el Putumayo, entre otros. Igualmente hay algunos

adecuada y de no hacerse se adoptaría la categoría nacional. Igualmente estableció que si una de las categorías superpuesta era del Sistema de Parques Nacionales Naturales esta prevalecería.

³⁷ Durante la Décima Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica celebrada en la ciudad de Aichi, Japón en el año 2010, la Convención instó a los países a actualizar sus Estrategias Nacionales de Biodiversidad bajo la mirada de un nuevo enfoque propuesto en el llamado “Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi”. Este Plan, está compuesto por 5 objetivos estratégicos y 20 metas mundiales.

³⁸ La ruta para la declaratoria de nuevas áreas protegidas fue adoptada por la Resolución 1125 de 11 de mayo de 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

parques que tienen en curso procesos de ampliación de su área actual, como ocurre para el Parque Nacional Chiribiquete, Sierra Nevada y Gorgona (UAEPNN, 2017a).

De otro lado, es necesario destacar que, aunque buena parte de las acciones de conservación en el país estén principalmente orientadas o basada en las áreas protegidas y en particular en el Sistema de Parques Nacionales Naturales, esto no es así porque no existan otros instrumentos o aproximaciones a la conservación, sino porque esta estrategia es la que tiene la mayor fortaleza formal asegurada en el amplio soporte jurídico y el despliegue de recursos públicos (Andrade, 2009:50). Sin embargo, las áreas protegidas no deberían ser la única estrategia para la conservación, ya que la diversidad de instrumentos y herramientas posibles debería considerarse de manera más profunda para el caso colombiano.

3.3. El Sistema de Parques Nacionales Naturales

El Sistema de Parques Nacionales Naturales está conformado por áreas protegidas de naturaleza pública y hace parte del SINAP. En su interior también tiene establecidas varias categorías de manejo que son: Parque Nacional Natural, Área Natural Única, Reserva Nacional Natural, Santuario de Fauna y Flora, Santuario de Flora y Vía Parque. Puede ser catalogada como Parque Nacional Natural el área 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; La Reserva Natural es el área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales; El Área Natural única es la que posee condiciones especiales de flora o gea y es escenario natural raro; El Santuario de flora es un área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora Nacional y el Santuario de Fauna el área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna Nacional; La Vía Parque es una franja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento (CRNR, art.329).

La administración de todas estas áreas corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y se rigen principalmente por lo dispuesto en los artículos 327 a 336 del CRNR, por el Decreto 622 de 1977 y por el Decreto 2372 de 2010. Las prohibiciones y regulaciones aplican de manera igual para las cinco categorías, indistintamente de su denominación.

En las áreas del sistema de parques de acuerdo a la legislación vigente solo están permitidas las actividades de conservación, recuperación, control, investigación, educación, recreación y cultura, ya que sus objetivos son principalmente de protección y mantenimiento de la diversidad biológica, el paisaje y los recursos históricos culturales que se encuentran en el área, así como la protección de cuencas hidrográficas. En la sentencia C-746 de 2012 la Corte Constitucional señaló que el régimen jurídico de Parques Nacionales Naturales está compuesto por cinco elementos revestidos de una especial relevancia constitucional, los cuales desarrolló así:

Primero: el uso, manejo y destinación de dichas áreas está sujeto de forma estricta a unas finalidades específicas de conservación, perpetuación en estado natural de muestras, y

protección de diferentes fenómenos naturales y culturales, perfiladas en el artículo 328 del Código de Recursos Naturales. Segundo: en concordancia con lo anterior, las actividades permitidas en el área de parques naturales son exclusivamente: conservación, investigación, educación, recreación, cultura, y recuperación y control, en los términos de los artículos 331 y 332 del Código de Recursos Naturales. Tercero: en dichas áreas están prohibidas conductas que puedan traer como consecuencia la alternación del ambiente natural; en especial están prohibidas las actividades mineras, industriales, incluso las hoteleras, agrícolas y ganaderas. Cuarto: dichas áreas están clasificadas según una cierta tipología (parque natural, área natural única, santuarios de flora y de fauna, y vía parque) basada en el reconocimiento de su valor excepcional, y en sus condiciones y características especiales, en los términos previstos en el artículo 329 del Código de Recursos Naturales. Quinto: dichas áreas están zonificadas para efectos de su mejor administración.

La constitución de un buen número de las áreas actuales del Sistema de Parques Nacionales Naturales se dio entre los años setenta y ochenta, aunque ha sido un proceso continuo en el que también en años recientes se han declarado nuevos parques.³⁹ Los datos oficiales hablan de una extensión actual aproximada de 14.268.224 hectáreas (142.682 kilómetros cuadrados) declaradas, que comprenden áreas terrestres y marinas y que suponen más de un 11,27% del territorio continental colombiano y 1,5% del área marina. Estas áreas se encuentran distribuidas en las cinco regiones geográficas del país así: Amazonía (63,8%), Andes (20,0%), Orinoquía (8,8%), Caribe (5,3%) y Pacífico (2,1%).

De acuerdo con información de la UAEPNN (2016), hay un total de 59 áreas declaradas como parte del Sistema de Parques Nacionales, de las cuales 43 corresponden a la categoría de Parque Nacional Natural; 12 son Santuarios Nacionales de Fauna y Flora; 2 son Reserva Nacional Natural (La Nukak en el Guaviare y Puinawai en Guainía); 1 es Área Natural Única (Los Estoraques en Norte de Santander); y 1 es Vía Parque (Isla de Salamanca en el departamento del Magdalena). En la siguiente tabla se indican los nombres y las categorías de las áreas del SPNN:

Tabla 3. Nombres y Categorías de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales

No	NOMBRE	CATG.	No	NOMBRE	CATG	No	NOMBRE	CATG
1	Old Providence Mc Bean Lagoon	PNN	21	Tayrona	PNN	41	Los Corales del Rosario y San Bernardo	PNN
2	Ciénaga Grande de Santa Marta	SFF	22	Alto Fragua Indiwasi	PNN	42	Otun Quimbaya	SFF
3	Chingaza	PNN	23	Las Hermosas	PNN	43	Serranía de Chiribiquete	PNN
4	Uramba Bahía Málaga	PNN	24	Iguaque	SFF	44	Gorgona	PNN

³⁹ El primer parque declarado fue Cueva de los Guacharos en 1960. Uno de los más recientes es Bahía Málaga, declarado mediante Resolución 1501 del 4 de agosto de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

5	La Paya	PNN	25	Los Estoraques	ANU	45	Las Orquídeas	PNN
6	Sanquianga	PNN	26	Malpelo	SFF	46	Isla de la Corota	SFF
7	Rio Pure	PNN	27	Paramillo	PNN	47	Puinawai	RN
8	Sumapaz	PNN	28	Tinigua	PNN	48	Yaigoje Apaporis	PNN
9	El Cocuy	PNN	29	Pisba	PNN	49	El Tuparro	PNN
10	Los Farallones	PNN	30	Sierra de la Macarena	PNN	50	Amacayacu	PNN
11	Tatama	PNN	31	Utria	PNN	51	Cordillera de los Picachos	PNN
12	Nevado del Huila	PNN	32	Los Katios	PNN	52	Nukak	RN
13	Galeras	SFF	33	Puracé	PNN	53	Los Colorados	SFF
14	Bahía Portete Kaurrele	PNN	34	Tama	PNN	54	Los Nevados	PNN
15	Complejo Volcánico Dona Juana Cascabel	PNN	35	Catatumbo Bari	PNN	55	Acandi Playón	SF
16	Cueva de los Guacharos	PNN	36	Serranía de los Yariguies	PNN	56	Macuira	PNN
17	Los Flamencos	SFF	37	Plantas Medicinales Orito Ingi Ande	SF	57	Sierra Nevada de Santa Marta	PNN
18	Isla de Salamanca	VP	38	Serranía de los Churumbelos	PNN	58	El Corchal El Mono Hernández	SFF
19	Selva de Florencia	PNN	39	Munchique	PNN	59	Cahuinari	PNN
20	Guanenta Alto Rio Fonce	SFF	40	Corales de Profundidad	PNN			

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Parques a diciembre de 2017

Igualmente en el siguiente mapa se puede observar la ubicación y distribución geográfica de estas áreas:

Mapa 1: Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Parques a diciembre de 2017

También existe una categoría legal denominada Parque Natural Regional, cuya declaración, alinderamiento o administración está a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales. Debido a que carece de una reglamentación específica, en la mayoría de los casos se ha asimilado su régimen al de los Parques Nacionales Naturales para efectos de los usos y prohibiciones. Se reportan en total 45 áreas declaradas bajo esa categoría distribuidas en el territorio nacional. Es importante destacar también que varias de las áreas de parques nacionales naturales o regionales tienen sobreposición geográfica con otro tipo de figuras, como por ejemplo con las zonas de reserva forestal o dentro de algunos de estos hay humedales protegidos o páramos.

Dentro de los abordajes referidos a las áreas protegidas, hay una marcada prioridad que ha tenido en el tiempo la figura de Parque Nacional Natural, pese a ser la categoría más estricta en cuanto a su régimen de ocupación y uso. Pero además, a pesar de su importancia y de los servicios ecosistémicos que brindan al país, los Parques Nacionales Naturales enfrentan problemáticas muy amplias. Entre estas se cuentan la falta de adecuada delimitación, la ganadería extensiva, la presencia de cultivos de uso ilícito, la tala indiscriminada de bosques,

la cacería ilegal de fauna silvestre, la minería ilegal y los cultivos de coca y amapola con fines ilícitos.

Desde la perspectiva de la institucionalidad, también las ocupaciones por parte de poblaciones campesinas son otra de las problemáticas de estas áreas. En estos casos, buena parte de esos pobladores son precisamente campesinos sin tierra que llegaron a esas áreas en el marco de los procesos de colonización, a veces huyendo de la violencia y que reclaman su derecho a existir, su derecho al territorio e incluso a acceder a la propiedad de la tierra, lo que se enfrenta con las limitaciones derivadas de las restricciones legales establecidas en materia de usos y de propiedad para esta categoría de protección. En muchos casos los pobladores no solo aspiran a permanecer en las áreas, sino que buscan además lograr el reconocimiento de derechos de propiedad o la regularización de su tenencia, amparados en su posesión material de muy vieja data e incluso por varias generaciones anteriores a la constitución del área como parque por parte del Estado.

Por otra parte, los PNN no han sido ajenos al conflicto armado y en su interior no solo han operado diversos grupos armados sino que se han producido graves violaciones a los derechos humanos, entre ellas masacres, ejecuciones extrajudiciales y desplazamientos forzados de poblaciones enteras, que antes habitaban el parque y tenía su vida allá, que hoy están fuera, a veces con deseos de retornar, otras veces observando que sobre lo que fueron sus tierras hoy están asentadas otras personas, pero en todo caso reivindicando su condición y derechos como víctimas de la violencia. Precisamente al estudio de la presencia de comunidades al interior de estas áreas está dedicado el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 4 - PARQUES NACIONALES NATURALES, TIERRAS Y CAMPESINADO

En este capítulo se hará referencia al abordaje que tiene la presencia de poblaciones al interior de los Parques Nacionales Naturales, las visiones y discusiones en torno a ello, que permiten caracterizar las dimensiones y consecuencias de esa ocupación por parte de poblaciones en dichas áreas.

4.1. Generalidades en torno a la presencia de comunidades en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales

En las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que incorpora las categoría de protección ambiental más estrictas que existen actualmente en la normativa vigente, por regla general y desde la interpretación de las normas que se ha hecho por parte de la institucionalidad no se permite la presencia de comunidades campesinas en su interior, ni el desarrollo de actividades agropecuarias. Para el Sistema de Parques Nacionales Naturales se permiten como únicas actividades las de conservación, recuperación, control, investigación, educación, recreación y cultura. Las normas que a esto se refieren fueron concebidas bajo la visión del paradigma preservacionista, que defiende el ideal de que en estas áreas no haya presencia humana y en consecuencia aspira a que las tierras allí estén principalmente en manos del Estado o por lo menos fuertemente controladas por este, pero en todo caso sin pobladores.

En otras categorías de áreas protegidas el hecho real y concreto de la presencia humana no ha podido desconocerse y por lo tanto la normatividad ha admitido algún grado de intervención que varía de acuerdo a la categoría de protección, aceptando precisamente la imposibilidad de exclusión y la necesidad estratégica de regular las actividades que realizan los ocupantes del área respectiva. Dicha presencia se regula claramente en otras categorías como los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos y cuencas de ordenación (Ponce, 2003 citado en Díaz, 2008).

Pero en la realidad hay asentamientos de comunidades en una buena parte de los parques naturales, muchas de ellas establecidas allí con anterioridad a la declaratoria de la figura y otras llegadas después precisamente por *“la incapacidad efectiva de las agencias del Estado para controlar el ingreso posterior a los mismos”* (Fajardo, 2002:108). La ubicación de los parques responde básicamente a criterios de representatividad de la biodiversidad biológica lo que les otorga un carácter estratégico, pero al definirse los lugares donde se localizarían no se tuvieron en cuenta las implicaciones que tendría para su operación la existencia de poblaciones localizadas allí y cuando esta situación se constató, aunque se pensó en adelantar un proceso denominado saneamiento consistente en la compra por parte de los Estado de las propiedades privadas existentes en su interior, esto jamás se llevó a cabo de manera completa y aun habiéndose realizado no resultaba una solución completa y real frente a la presencia de personas allí.

Esta situación que se presenta en Colombia no es ajena a lo que ocurre en otras latitudes con las áreas protegidas, ya que diversos estudios han mostrado que buena parte de las regiones de gran importancia biológica son áreas mediana y densamente pobladas. En un análisis de 93 áreas protegidas en 22 países tropicales se encontró que 70% tiene población humana viviendo dentro y en 54% existen demandas de la población local reclamando derechos de propiedad sobre fracciones de las reservas (Toledo, 2005).

Para la misma época en que se establecieron un buen número de los actuales Parques Nacionales Naturales, entre los sesenta y mediados de los ochenta, se presentaron también importantes colonizaciones, expansión de cultivos de uso ilícito y la ampliación de la presencia guerrillera en muchas de esas áreas, todo lo cual ha mostrado que

“ante la ausencia de una distribución racional de la tierra de acuerdo con criterios de vocación productiva de los suelos, las poblaciones excluidas del acceso a la tierra se han localizado en muchos de los territorios que serían adecuados para preservación de la biodiversidad ecosistémica” (Fajardo, 2002:109).

También, tras la expedición de la Constitución de 1991 emergerían los conflictos derivados de la superposición de parques con resguardos indígenas y con territorios de comunidades negras, pues el especial reconocimiento que la carta constitucional otorgó a estas comunidades y a sus territorios ancestrales, entró en conflicto con las decisiones en torno al establecimiento de parques naturales en sus territorios.

En la actualidad la Unidad de Parques se enorgullece en nombrar y señalar la presencia de comunidades indígenas en las áreas del sistema de parques, pero no hace lo mismo con las comunidades afrodescendientes, ni con el campesinado mestizo y sigue planteando que los procesos de ocupación, uso y tenencia son un factor de presión perjudicial para estas áreas. El Ministerio de Ambiente ha señalado que más del sesenta por ciento de estas áreas *“presentan situaciones de usos no permitidos de la tierra, ocupación y tenencia de predios en su interior por parte de comunidades campesinas”* (Ministerio de Ambiente, 2017), lo cual es visto como un problema, con el consecuente desconocimiento de derechos territoriales de esta población, pese a que sí acepta la coexistencia con otro tipo de derechos territoriales, como los que corresponden a comunidades indígenas. Con algunos matices acepta también acuerdos de comanejo de las áreas con comunidades negras.

Uno de los componentes del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 fue la estrategia de proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y la gobernanza ambiental. Dentro de este objetivo estratégico se definió una meta de gestión del SINAP y una meta específica que busca que las áreas del sistema de parques tuvieran estrategias para la solución de los conflictos por uso, ocupación y tenencia. No obstante, cabe destacar que la meta no está planteada como evitar la ocupación campesina, eliminarla o expulsar la gente, la meta en realidad es generar estrategias para solucionar el conflicto, y entre estas hay una amplia variedad de opciones. Aunque en este trabajo nos referiremos específicamente a la situación de ocupación y presencia del campesinado mestizo, previamente mencionaremos brevemente algunos aspectos en torno al manejo que se da a la ocupación de población indígena o afrodescendiente en estas áreas, con el fin de poder evidenciar las diferencias en torno al manejo que se hace en cada caso.

4.2. Parques Nacionales Naturales y comunidades indígenas

A lo largo de la historia los pueblos indígenas han sido objeto de despojo de sus territorios y de exclusión social. Sólo a finales del Siglo XIX los resguardos lograron un reconocimiento y protección legal, aunque con muchas dificultades para materializarse. Posteriormente la Constitución de 1991 al afirmar el carácter multiétnico y multicultural de la nación colombiana reconoció su territorialidad y estableció el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de los resguardos, la autonomía territorial y el reconocimiento del gobierno propio de los pueblos indígenas (C.P. art. 63, 246, 286, 287, 330, 34 y 357). Los resguardos son

“una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de este y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio” (Decreto 2164 de 1995, art.21).

Ese reconocimiento de la propiedad colectiva comprende también el manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables existentes en el territorio, pero no de los recursos naturales no renovables, ya que por mandato de la Constitución (art.332) estos pertenecen al Estado y por eso no hay apropiación privada de ellos, aunque las comunidades indígenas tienen un derecho de prelación en el otorgamiento de las concesiones para su explotación, además de que debe surtirse la consulta previa al otorgamiento de dichas concesiones a terceros.

Según el análisis publicado por Naranjo y otros (2017), al analizar cifras del IGAC consolidadas en el 2009, se calcula que los pueblos indígenas tenían en resguardos legalmente constituidos 31.542.257,1795 hectáreas. Sin embargo, de esas aproximadamente 31.500.000 hectáreas en resguardos legalmente constituidos, apenas un 1,4 por ciento tiene vocación agrícola (454.782 hectáreas) y otro 1 por ciento tiene vocación pecuaria (300.950 hectáreas). Esto muestra su muy limitada capacidad para usufructuar el suelo, ya que el área restante corresponde a bosques y áreas protegidas y una buena parte de estas últimas corresponde a la figura de Parques Nacionales Naturales que coinciden parcial o totalmente con los territorios indígenas, ya sea resguardos constituidos o territorios ancestrales que no han sido titulados.⁴⁰

En el caso de la declaración de un Parque Nacional Natural cuyos límites coinciden con un territorio indígena, lo que corresponde conforme a la ley, es incluir total o parcialmente el área ocupada por grupos indígenas dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales, para lo cual se adelantan los estudios correspondientes, conjuntamente con la autoridad de tierras que es hoy en día la Agencia Nacional de Tierras y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH, con el fin de establecer un régimen especial en beneficio de la población indígena, de acuerdo con el cual se respetará la permanencia de la comunidad y su derecho al aprovechamiento económico de los recursos naturales renovables.⁴¹

⁴⁰ En este punto es pertinente indicar que no solo se puede considerar como traslapado lo que está titulado como resguardo, pues de conformidad con el Convenio 169 de la OIT, la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas y el bloque de constitucionalidad, los territorios indígenas no son solo los que cuentan con el título o el reconocimiento formal del Estado, sino que también es necesario considerar lo que corresponden a ocupaciones ancestrales y expectativas de ampliación que están en proceso. Además, hay que recordar que el título colectivo en estos casos tiene un carácter declarativo y no constitutivo del derecho, el cual es preexistente y no depende de la voluntad del Estado. Igualmente, es importante señalar que la cifra de territorios pendiente de legalización no es nada despreciable pues con corte a 31 de diciembre de 2015 existían en la dirección técnica de asuntos étnicos del Incoder 498 solicitudes de legalización de tierras a comunidades indígenas en diversas etapas de avance (Incoder, 2016), y que según datos de la Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC, las aspiraciones territoriales de los pueblos indígenas en la actualidad ascienden a unos dos millones de hectáreas.

⁴¹ Así lo establece el artículo 7 del decreto 622 de 1997 que dice: *“No es incompatible la declaración de un parque nacional natural con la constitución de una reserva indígena; en consecuencia cuando por razones de orden ecológico y biogeográfico haya de incluirse, total o parcialmente un área ocupada por grupos indígenas dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales, los estudios correspondientes se adelantarán conjuntamente con el Instituto Colombiano de la reforma Agraria, Incora, y el Instituto Colombiano de Antropología, con el fin de establecer un régimen especial en beneficio de la población indígena de acuerdo con el cual se respetará la permanencia de la comunidad y su derecho al aprovechamiento económico de los recursos naturales renovables, observando las tecnologías compatibles con los objetivos del sistema señalado al área respectiva.”* Aunque la

Es por ello que tenemos hoy diversos parques naturales que se traslapan con resguardos indígenas y en donde los pueblos indígenas habitan. De acuerdo con los datos oficiales hay 32.173.615 de hectáreas que conforman resguardos, y un total de 64 resguardos indígenas traslapados con áreas del sistema de parques nacionales naturales (UAEPNN, 2016). La siguiente tabla indica el nombre de los resguardos traslapados y el mapa muestra su ubicación:

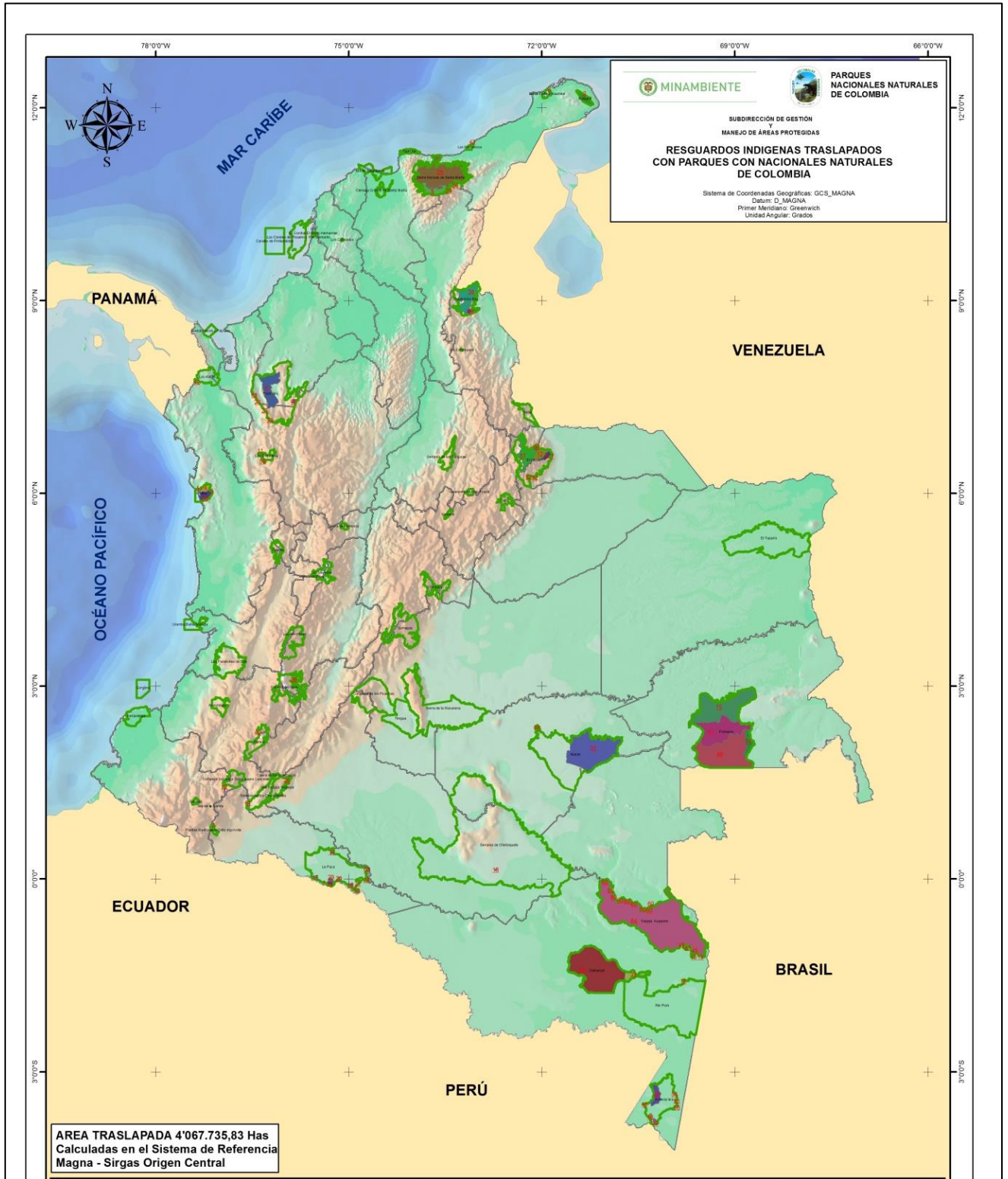
Tabla 4. Nombres de los Resguardos Indígenas traslapados con Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales

1. Agua negra	23. Jaikerazavi	45. Puerto Córdoba
2. Alta y media Guajira	24. Jirijiri	46. Puerto Nariño
3. Alto Orito	25. Kankuamo	47. Quebrada Cañaverál
4. Alto Río Bojayá	26. Kogui-Malayo Arhuaco	48. Ríos Cotuhé y Putumayo
5. Alto río Buey	27. Kokonuco	49. Ríos Cuirari e Isana
6. Alto Sinú, Esmeralda Cruz Grande e Iwagado	28. La Esperanza	50. Ríos Juribida-Chori y Alto Baudó
7. Angosturas	29. La Paya	51. Ríos Valle y Boroboro
8. Arhuaco de la Sierra Nevada	30. La perecerá	52. Sabanas de Curipao
9. Bajo Casacuate	31. Lagarto Cocha	53. Sever
10 Cecilia Cocha	32. Laguna Tranquila	54. Tonina, Sejal, San José y otras
11. Chaquenoda	33. Mirití Paraná	55. Tukunare
12. Cibariza	34. Mocagua, Macedonia, El Vergel y Zaragoza	56. Uitiboc
13. Comeyafu	35. Morichal viejo, Santa Rosa, Cerro Couy, Santa Cruz, Caño danta-otro	57. Unido Uwa
14. Consara-Mecaya	36. Motilón Barí	58. Valle de Perdidas
15. Cuenca media y alta del río Inírida	37. Murri-Pantanos	59. Valles del Sol
16. Curare Los Ingleses	38. Nukak-Maku	60. Vaupés
17. El Hacha	39. Paez de Gaitania	61. Villa María de Anamú
18. El Porvenir Kananguchal	40. Paletará	62. Wítora o Huitora
19. El Progreso	41. Parte Alta del Río Guanía	63. Yaberaradó
20. El Tablero	42. Peranchito	64. Yaogojé- Río Apaporis
21. Gabarra Catalaura	43. Perratpu	
22. Inga de aponte	44. Predio Putumayo	

Fuente: Elaboración propia con datos UAEPNN, 2016

norma habla de “reserva indígena” esto se ha hecho extensivo al concepto de resguardo indígena hoy vigente y al cual tienden a convertirse las reservas indígenas.

Mapa 2. Resguardos Indígenas Traslapados con Parques Nacionales Naturales de Colombia



Fuente: UAEPNN, 2016 con modificación propia sin tabla

En relación con el manejo de los parques, con varios de estos pueblos indígenas y sobre la base del reconocimiento de las funciones ambientales de la autoridad indígena, se han establecido regímenes especiales de manejo y acuerdos de relacionamiento en varias áreas. Un régimen especial de manejo se ha definido como

“el conjunto de reglas y procedimientos que permiten la planeación, implementación y seguimiento de acciones de administración, manejo y uso del área traslapada de manera articulada entre ambas autoridades y en ningún caso, la coordinación de estas acciones implicará traslado, renuncia o desprendimiento de las funciones atribuidas a Parques Nacionales Naturales ni a la autoridad indígena” (UAEPNN y Resguardo Indígena Paez Gaitania, 2010).

Con corte a abril de 2016 la Unidad de Parques reporta la existencia de Regímenes Especiales de Manejo concertados con pueblos indígenas y que están en implementación en el PNN Cahuinarí, PNN Paramillo, PNN Catatumbo Bari, PNN Nevado del Huila, PNN Utría y el Santuario de Fauna y Flora Los Flamencos. En otros casos el Régimen Especial de Manejo está en construcción o se están construyendo los acuerdos con las comunidades, tanto de los resguardos presentes en el respectivo parque, como de los pueblos que aun sin tener un resguardo constituido en todo caso tienen una aspiración territorial étnica. También algunos casos implican acuerdos de manejo suscritos simultáneamente con comunidades indígenas y afrodescendientes, cuando ambas tienen presencia en el mismo parque.

Lo que llama profundamente la atención de los contenidos de estos acuerdos es que no parece haber en ellos nada que no pudiera estar también en un acuerdo de régimen de manejo especial suscrito con comunidades mestizas. Así por ejemplo, en el Acuerdo de régimen especial de manejo entre la Unidad de Parques y el Cabildo mayor indígena de Chigorodó y los cabildos locales de Polines, Guapa, Aundó, Dojura y Chigorodocito (2007) se establecen una serie de reglas con miras a salvaguardar el territorio traslapado, los recursos y valores ambientales por parte de ambas partes. En ese mismo documento se establece que se adelantarán acciones como: *“diseño y construcción e implementación de la biblioteca ambiental embera para el fortalecimiento del conocimiento tradicional y el diálogo intergeneracional”* y que se *“realizará la medición, amojonamiento y levantamiento cartográfico del área traslapada”*.

Al tomar otro ejemplo de este tipo de acuerdos suscritos entre parques y pueblos indígenas se observan otro tipo de previsiones, como la conservación de la biodiversidad y la preservación étnica y cultural del pueblo, el conocimiento desde dos ámbitos culturales distintos pero complementarios y la *“consolidación del territorio para garantizar la conservación bio-física y cultural de las áreas protegidas”* (UAEPNN y Cabildo, 2007). En este acuerdo también hay una zonificación detallada en la que se distinguen: zona de pesca de río, zona de plantas medicinales, zona de aprovechamiento forestal y zona de cultivo. En esta última señala que *“se seguirán desarrollando actividades relacionadas con la agricultura tradicional y de subsistencia de los embera.”* En otros acuerdos también se incluyen las áreas de producción, las sagradas y las de recuperación y una serie de normas para el manejo a modo de reglamento con previsiones como: *“no se permite la entrada a particulares”, “no se permite la tala ni la quema en el área del traslape”, “no se permite recreación para indígenas ni particulares”, “está prohibido construir viviendas por parte de habitantes de la comunidad o de personas ajenas al resguardo”, “está prohibido construir corrales o huerta en algunas de las zonas.”* (UAEPNN y Resguardo Indígena Paez Gaitania, 2010; UAEPNN y Resguardo Perratpu, 2009)

El marco legal que fundamenta estos acuerdos y que data de 1977, evidencia estar fundamentado sobre las ideas que consideran que la población indígena se encuentra inmersa en la naturaleza y tiene un profundo compromiso con su conservación, bajo el marco de lo que se han denominado las visiones del nativo ecológico (Ulloa, 2004). Sin embargo, varios autores han demostrado que los pueblos indígenas también intervinieron en la naturaleza, la transformaron y llevaron a cabo un proceso de “humanización del paisaje” (Palacio, 2001:47), que si bien no generó las transformaciones radicales que se pueden observar en la actualidad, sí tuvo impactos puntuales en ciertos ecosistemas intervenidos (Coronado, 2012). Además, aunque la ley acepta la sobreposición de los resguardos y los parques y hay un marco de acercamiento y acuerdos de manejo más desarrollados que el que existe en relación con otras poblaciones, aún subsisten elementos de conflictividad entre los territorios indígenas y los Parques Nacionales Naturales constituidos sobre ellos.

Los elementos de discusión están referidos principalmente a la propiedad de los territorios y de los recursos naturales renovables allí existentes y al papel de la autoridad ambiental estatal y de la autoridad indígena, que se reivindica como autoridad ambiental autónoma. Allí está en juego, quién tiene la primacía en la toma de decisiones y en la identificación de los principios orientadores del ordenamiento territorial y ambiental que debe aplicarse y la definición de quién debe realizar las funciones de control y protección material de los territorios (Observatorio CECOIN, 2008). También genera inconformidades el hecho de que regularmente con la creación de las áreas del SPNN se abra un folio de matrícula inmobiliaria a nombre de la nación y no a nombre del resguardo, que es quien se supone es el titular de la propiedad sobre el territorio.

Otro tipo de conflictos se han generado también cuando las autoridades indígenas han llamado la atención sobre el impacto del turismo en el territorio, como lo ocurrido a partir del reclamo de los U’wa y los campesinos de la zona en relación con el parque El Cocuy. En ese parque a mediados del 2016 los indígenas y los pobladores campesinos del área iniciaron bloqueos en la zona reclamando que el turismo desahogado permitido por la Unidad de Parques ha tenido un impacto negativo en los ecosistemas y eso llevó al cierre del parque por varios meses (El Colombiano, 2016).

El otro aspecto que está presente en la discusión, es el hecho de que la mayoría de estas áreas fueron impuestas sin consulta previa con las comunidades. Como muchos de los parques datan de finales de los años setenta o de los ochenta, hay varios que no cumplieron dicha condición y como el Convenio 169 de la OIT entró a regir en Colombia en 1991, sólo muy recientemente se ha asumido la obligatoriedad de la consulta previa para la constitución de los parques naturales nacionales.⁴²

Finalmente hay un fuerte debate entre, por una parte la posición que ha adoptado la Unidad de Parques inspirada en los trabajos de Ponce (2005b) que señala que los parques y los resguardos son dos figuras que pueden coexistir, y que las cosmovisiones indígenas pueden confluir con los objetivos de conservación definidos por el Estado e incluso es posible hacer acuerdos de manejo. De otro lado, se contraponen la mirada que cree que hay una contradicción insalvable entre los parques y los territorios indígenas. Esta última visión de la cual es exponente Roque Roldan (2007), considera que los resguardos no hacen parte efectiva de los PNN, debido a que los resguardos son propiedad privada colectiva de los

⁴² En la ruta para la declaración de áreas protegidas definida por el Ministerio de Ambiente en el año 2015 se contempla expresamente la realización de la consulta previa dentro del proceso de declaratoria cuando hay presencia de grupos étnicos que sea certificada por el Ministerio del Interior.

indígenas y no propiedad pública, y por tanto si el Estado declara parques sobre esa propiedad, es como si lo hiciera sobre propiedad privada y tales áreas no podrían ser efectivamente afectadas, ni podrían considerarse incorporadas en el Sistema de Parques a menos que se hayan adquirido legalmente a través de la negociación voluntaria o de la expropiación. Bajo esa mirada, Roldan concluye que en Colombia *“los territorios indígenas superpuestos con Parques Nacionales Naturales nunca han sido parte efectiva de éstos, y por tanto toda limitación a la propiedad colectiva privada indígena que se pretenda realizar o se realice, está por fuera del ordenamiento jurídico”*. Otros autores han propuesto que más que acoplarse al Sistema de Parques Naturales, donde haya sobreposición se consideren esas áreas como territorios indígenas protegidos y que esa sea una nueva categoría. Así se ha venido trabajando en la UICN hacia un modelo legítimo de gobernanza ambiental que respete los derechos de los pueblos indígenas. Igualmente se reclama que las autoridades indígenas se reconozcan como únicos titulares de posesión, propiedad y tenencia de los territorios y como la verdadera autoridad en todos los ámbitos, sobre todo el ambiental.

Excede los objetivos de este trabajo ahondar en estos interesantes debates, que nos limitamos a mencionar, resaltando que para nuestro objeto de análisis, en todo caso es un avance importante que la institucionalidad considere que es viable la presencia de las poblaciones indígenas en las áreas de parques, que acepte como necesario establecer acuerdos entre el Estado y las comunidades para el manejo de las áreas y que de hecho ya los haya formalizado y los esté aplicando en muchos territorios. También se resalta que se reconozca el derecho a la consulta previa para la constitución de las áreas y para la elaboración de los planes de manejo y sobre todo el reconocimiento de la compatibilidad de las territorialidades indígenas con la figura de protección ambiental, lo cual, aunque aún presente tensiones, es mucho más de lo que se ha logrado para comunidades campesinas no étnicas.

4.3. Parques nacionales naturales y comunidades afrodescendientes

Al igual que las comunidades indígenas, para las comunidades afrodescendientes la historia colonial, republicana y la posterior ha sido de exclusión y despojo, además de lo que para estas significó la esclavitud y la desterritorialización. Los avances en el reconocimiento de sus derechos territoriales sólo se lograron hasta la Constitución de 1991, que en el artículo 55 transitorio reconoce el derecho al territorio de las comunidades negras en los territorios de la cuenca del pacífico o los que tengan características similares y que tienen la condición de inembargables, imprescriptibles e inalienables. Esto bajo una noción de propiedad colectiva, que excede los atributos clásicos de la propiedad privada individual, en tanto comprende también los elementos culturales, simbólicos y espirituales asociados y que ha sido reconocida como un derecho fundamental, derivado de los principios de protección de la diversidad étnica y cultural que consagra el Estado Social de Derecho.⁴³ Los territorios así titulados representan actualmente en el país 5.723.819 hectáreas, a lo que se suma lo que estaría en la categoría de reservas de ley 70 de 1993⁴⁴ que son unos 10.189.466 (CONPES, 2018). Además, con corte a 31 de diciembre de 2015 existían 216 solicitudes de nuevos casos de titulación colectiva a comunidades negras en trámite (Incoder, 2016).

⁴³ Sobre el reconocimiento de la propiedad colectiva de comunidades negras como derecho fundamental ver entre otras: Corte Constitucional, sentencia T-955 de 2003, M.P. M.P. Álvaro Tafur Galvis y T-1045A de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

⁴⁴ El CONPES del 2018 citado, define la reserva de Ley 70 de 1993 como *“área en hectáreas de las tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico, ocupados por comunidades negras en el marco de sus prácticas tradicionales de producción y formas de propiedad colectiva, que deben ser reservados para la adjudicación a comunidades negras.”*

El establecimiento de la propiedad colectiva sobre los territorios ancestrales afro otorga el derecho a usar, gozar, participar en la administración y conservación de los recursos naturales renovables que estén en el territorio. En cuanto a los recursos naturales no renovables, como el subsuelo es del Estado, sobre este las comunidades no pueden alegar propiedad, aunque tienen un derecho de prelación en el otorgamiento de las concesiones para su explotación, además de que debe surtirse la consulta previa al otorgamiento de concesiones a terceros.

En relación con los territorios de comunidades negras y los Parques Naturales Nacionales, las normas establecen un tratamiento especial, al decir que en el caso de las comunidades negras asentadas en áreas de parques antes de la declaratoria de parque natural, se investigará si las prácticas culturales no atentan contra la naturaleza, y en caso contrario, estas comunidades serán reubicadas en otros sectores en que se pueda practicar la titulación colectiva. La norma igualmente prevé que salvo los suelos y bosques, las adjudicaciones colectivas no comprenden las áreas del sistema de Parques Nacionales (Ley 70 de 1993, art.6).⁴⁵

Por tanto, se colige que no podrían coincidir las áreas de parques nacionales naturales con territorios de comunidades negras, porque la superposición fue expresamente excluida por la ley, de manera que no se permite que las comunidades negras adquieran el derecho a la propiedad colectiva en estas áreas (Hinestroza, 2008). Se discute si la prohibición también aplica para los parques naturales regionales o no, ya que la ley 70 de 1993 sólo se refiere expresamente a los parques naturales nacionales, pero dado que el régimen de usos y manejo se ha venido asimilando en muchas cosas para ambos tipos de parques, parece que se entendería que también estarían comprendidos.

No obstante, en la realidad muchas comunidades negras habitan Parques Nacionales y Parques Regionales desde mucho antes de las declaratorias del parque, y estos se han constituido en territorios donde hay aspiraciones o títulos ya consolidados de propiedad de las comunidades negras.⁴⁶ De acuerdo con la información de la Unidad de Parques (2016), en 15 de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales hay presencia de comunidades negras y hay 52 Consejos Comunitarios⁴⁷ con los que se relacionan y un territorio raizal. Este último corresponde al PNN Old Providence McBean Lagoon en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. El siguiente mapa muestra la ubicación de territorios colectivos de comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales en relación con los parques nacionales naturales:

⁴⁵ Dice el artículo citado: “Artículo 6. Salvo los suelos y los bosques, las adjudicaciones colectivas que se hagan conforme a esta ley, no comprenden:

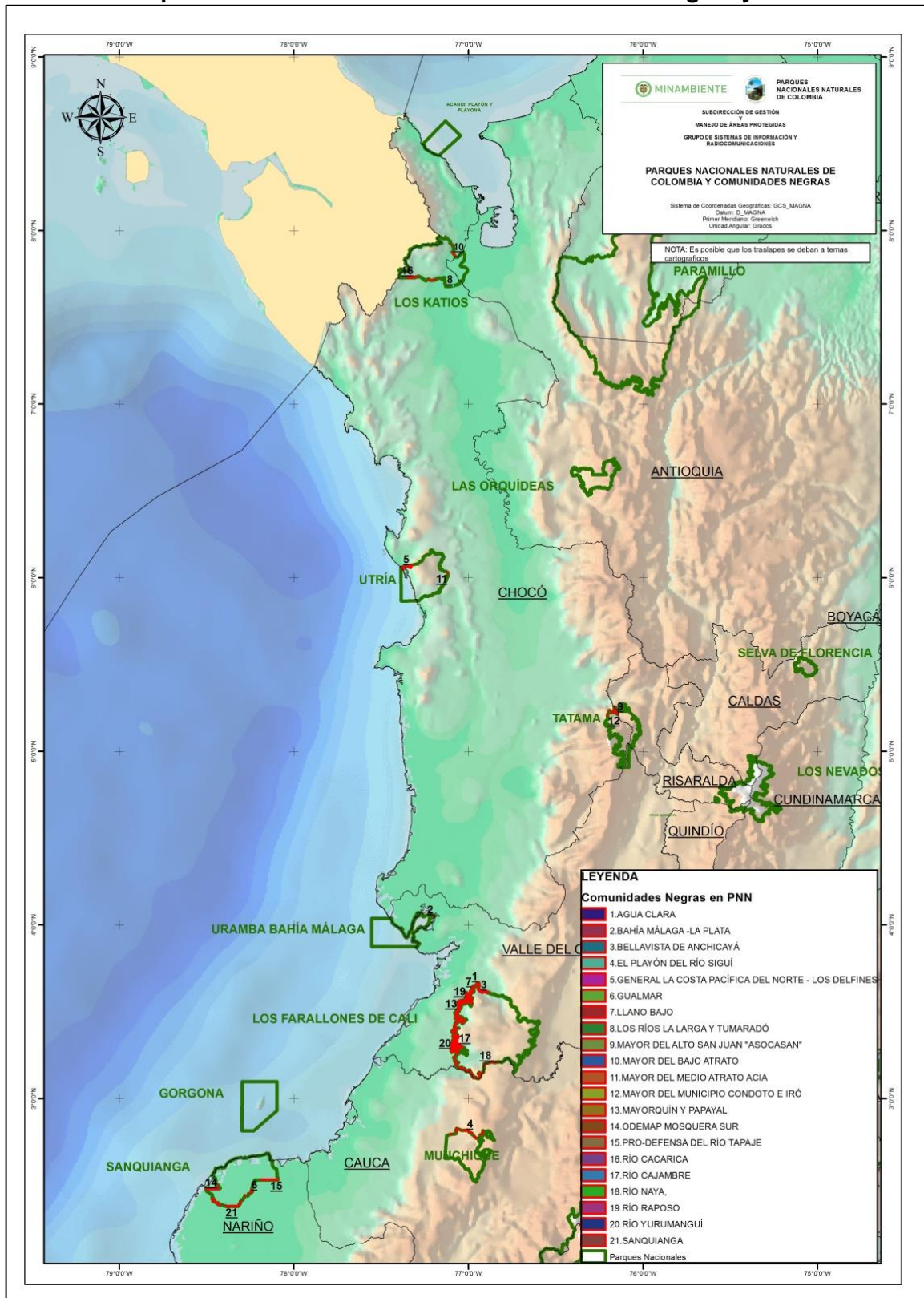
- a) El dominio sobre los bienes de uso público.
- b) Las áreas urbanas de los municipios.
- c) Los recursos naturales renovables y no renovables.”
- d) Las tierras de resguardos indígenas legalmente constituidos.
- e) El subsuelo y los predios rurales en los cuales se acredite propiedad particular conforme a la ley 200 de 1936.
- f) Las áreas reservadas para la seguridad y defensa nacional.
- g) Áreas del sistema de Parques Nacionales.

(..)”

⁴⁶ En el caso del Chocó sobre las 4.802.946,3 hectáreas tituladas al Consejo Comunitario Asocasán también se han declarado cuatro parques regionales por parte de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (Carder) entre ellos el Parque Regional Natural Cuchilla del San Juan localizado en Mistrató y Pueblo Rico donde hay comunidades negras.

⁴⁷ Los Consejos Comunitarios son la autoridad étnica para los territorios colectivos de comunidades negras.

Mapa 3. Territorios colectivos de comunidades negras y PNN



Fuente: JAEPNN, 2016

Lo que ha ocurrido en estos casos es que se involucra a los integrantes de las comunidades negras en actividades propias del Sistema de Parques Nacionales, tales como la educación, recreación, guías de parques o en las actividades de turismo ecológico y se realizan acuerdos para aprovechar, procesar o comercializar los productos que se obtengan, para lo cual la comunidad puede asociarse con entidades públicas o privadas. Igualmente se construyen esquemas de comanejo y se pueden establecer *“acuerdos de uso y manejo de recursos naturales con base en las prácticas tradicionales sostenibles de las que se habla explícitamente en la ley 70 de 1993”* (UAEPNN, 2016).

Dado que los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras también son autoridades étnico-territoriales, estos han estado vinculados a los procesos de establecimiento de acuerdos de uso y manejo de los recursos naturales dentro de las áreas de parques, con base en las prácticas tradicionales sostenibles. En ese marco la Unidad de Parques señala haber logrado acuerdos de uso y manejo con al menos 12 Consejos Comunitarios en 7 áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, entre los que se cuentan los Consejos Comunitarios de: Bajo Atrato y Local de Puente América en el Parque Los Katíos; Yurumanguí en el Parque Farallones; Menor El Cedro en el parque Utría. También hay acuerdos sobre el uso de la piangua y de pesca con los Consejos Comunitarios en el Parque Nacional Sanquianga en Nariño o el Parque Natural Regional de la Sierpe en Bahía Málaga, municipio de Buenaventura. En este último además la definición de la zonificación contó con la participación del Consejo Comunitario de Bahía La Plata; otro ejemplo es el acuerdo de uso de playa y ordenamiento pesquero con el Consejo Comunitario Bajo Tape y del Mar en el Parque Nacional Natural Gorgona. En este último llama la atención el encabezado en el que se lee:

“No nos interesa que el Estado reconozca que Gorgona nos pertenece, porque desde siempre hemos estado en ella... nos importa que no nos quiten el derecho a estar, a llegar, a reposar y bañarnos después de dos o tres días de faena, el derecho a dormir aunque sea sobre un montón de piedras... La isla es nuestro refugio, es un respiro en medio de un espacio ancho de trabajo... Sabemos que no podemos ir a pescar en ella, eso lo sabemos todos... y no lo hacemos pero eso no tiene nada que ver con llegar la Playa que es el sitio otorgado para nuestro descanso. Pescadores Artesanales de Playa Bazán. 2010” (UAEPNN y Comunidad de Bazán, s.f.)

Después del citado encabezado y las consideraciones normativas se enuncian unos principios que regirán el acuerdo, como la coordinación, ayuda mutua, claridad, honestidad y el reconocimiento de que la protección y recuperación ambiental del país es una tarea conjunta y coordinada entre el estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. Allí también se establecen compromisos de la comunidad como los siguientes:

- Divulgación entre los pobladores de la importancia del Parque para las comunidades y la nación y su contribución a la diversidad natural y cultural de la región*
- Promover entre la comunidad el conocimiento, conservación y su sostenible de los bienes y servicios ambientales del Parque Nacional Natural Gorgona.*
- Cumplir el reglamento que establece los presupuestos para desarrollar actividades de uso en la playa que se defina como sitio de uso temporal por parte de los pescadores artesanales durante sus faenas de pesca*
- Mantener la “casa de pescadores” en condiciones limpias y óptimo estado.”* (UAEPNN y Comunidad Bazán, s.f.)

En otro de los acuerdos a los que se tuvo acceso que es el celebrado entre la Unidad de Parques y el Consejo Comunitario del Río Raposo (2009) parte de lo acordado consiste en:

“fortalecer el mantenimiento de prácticas productivas ancestrales favorables a la conservación y reconvertir prácticas que no lo son, con el fin de regular el uso de los recursos naturales y hacerlos acordes con la naturaleza, de acuerdo a lo establecido en el plan de manejo del consejo comunitario, según lo establecido en la ley 70 de 1993 y su decreto reglamentario 1745 de 1995.”

Aunque los acuerdos son una alternativa muy importante y útil, persiste también el debate de fondo frente a lo que la figura de parques representa para la territorialidad afrocolombiana. Así, se ha planteado que el artículo 6 de la ley 70 de 1993 al excluir de la titulación colectiva las áreas de parques, desconoció el derecho a la propiedad de las comunidades afro y las convirtió en “guardaparques” o “guardabosques” que solo pueden permanecer en el territorio bajo condiciones impuestas por una autoridad nacional, que no es la autoridad propia del territorio, lo que limita su derecho de autogobierno.

Hay otros en cambio que creen que la ley 70 a pesar de esa limitación, en todo caso le ofrece a los negros una oportunidad de proteger el medio ambiente, usarlo y tomar decisiones respecto a su uso y administración.⁴⁸ Sin embargo, también se ha planteado que no solo los parques, sino que en realidad ninguna de las categorías de áreas protegidas que existen actualmente en la legislación fueron creadas para grupos étnicos, entre otras cosas porque el Código de Recursos Naturales es anterior a la Constitución y también al Convenio 169 de la OIT (Ponce, 2005b).⁴⁹ Además como lo ha señalado Hinestroza (2008), ninguna de las categorías sería realmente adecuada para ser aplicada en territorios colectivos de comunidades negras y mucho menos la figura de parques nacionales, que es la más restrictiva y desconoce de manera directa las posibilidades de subsistencia de estas comunidades. Aunque esta autora reconoce que las categorías de Distrito de Manejo Integrado o de ordenación de cuencas son un poco más compatibles, porque son menos restrictivas y permiten expresamente los usos sostenibles, en todo caso estas tampoco resultan del todo apropiadas, porque ninguna reconoce la autonomía y capacidad de decisión propia de las comunidades negras, y todas anteponen la autoridad ambiental estatal por encima de la autoridad étnica propia, aun a pesar de que se surta la consulta previa.

Ante esto la propuesta alternativa que hace la citada autora, es que se creen categorías de protección especialmente destinadas para reconocer y respetar los derechos y deberes ambientales de las comunidades afrodescendientes, en las cuales sean estas comunidades quienes directamente puedan declarar las áreas protegidas de carácter privado comunitario como una decisión autónoma, aunque contando con el apoyo técnico y financiero de las Corporaciones Autónomas Regionales, o que se acuda a la figura de las reservas especiales a las que se refiere la ley 70 de 1993, pero sin que sean áreas restrictivas y que por el contrario admitan la administración compartida y la participación de la comunidad en la

⁴⁸ Para discusión más amplia sobre estas posturas ver Olof Harak et al (comp) (2003), Ocampo (1996) e Hinestroza (2008)

⁴⁹ Dice Ponce (2005b): “no se prevé la existencia de categorías de protección especiales y específicas para ser declaradas en áreas habitadas por comunidades indígenas y negras, es decir no existe una o varias categorías de área protegida especialmente pensada y diseñada para compatibilizar la coexistencia en un mismo territorio, de los fines perseguidos con el área protegida y los derechos de los grupos étnicos que las habitan o utilizan, lo que se explica, entre otras cosas, porque el cuerpo normativo más importante sobre áreas protegidas y otras figuras de manejo de recursos naturales en Colombia se deriva del CNRN, que es muy anterior a la Constitución de 1991 y a la Ley 21 de 1991, por medio de la cual se incorporó al derecho interno el Convenio 169 de la OIT de 1989 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”.

delimitación, conservación y manejo. El énfasis en las propuestas en todo caso ha estado en que la declaración de áreas protegidas en territorios colectivos de comunidades negras se haga no sólo para conservar la naturaleza, sino también para garantizar la existencia y desarrollo sostenible del grupo étnico.

4.4. Campesinado mestizo y Parques Nacionales Naturales

Como se describió previamente, hay un manejo más o menos definido en las normas y en la práctica en relación con los derechos territoriales de comunidades afrodescendientes e indígenas respecto a los PNN, además de unos acuerdos de manejo logrados con la institucionalidad. Aunque esto aún tiene debates profundos, conflictos y complejidades, la situación por lo menos ofrece un marco regulatorio que acepta la presencia de esas personas en las áreas y reconoce sus derechos y sus territorios, en lo cual es bastante distinta de la relación con los campesinos mestizos. Respecto a estos últimos, tanto la postura institucional, como algunas de las normas están concebidas a partir de la idea de que estos no debe ocupar estas áreas y que quienes están allí deben salir de ellas. Así, hay una visión según la cual los grupos étnicos si pueden cohabitar y contribuir a la conservación de la naturaleza, mientras que el campesino mestizo pareciera estar siendo visto como un inevitable depredador de los recursos naturales que allí se encuentran.

Consideramos que esta concepción debe ser superada, no sólo porque no corresponde con los nuevos paradigmas mundiales sobre la conservación y la gestión de la biodiversidad, sino también por cuanto en muchos casos han sido precisamente las comunidades locales las más interesadas y comprometidas en los procesos de cuidado y conservación de la riqueza natural, ante un Estado que se ha mostrado ausente e ineficiente para asumir el control territorial en muchas zonas del país. Igualmente, lo que la realidad está mostrando, es que contrario a ese ideal que se tenía de tener parques naturales sin gente, estas zonas tienen importantes niveles de ocupación o presencia campesina, que debe resolverse de una manera concertada, pues la prohibición tampoco ha resultado eficaz para evitarla, ni para enfrentar las amenazas al recurso natural que se quiere proteger.

A lo largo de la historia y por las dinámicas características de los procesos de colonización que se dieron en el país, el campesinado ha ocupado áreas del territorio que luego resultaron cobijadas bajo figuras de protección ambiental como parques nacionales naturales u otras figuras de ordenamiento territorial, que restringen los usos o posibilidades de acceso a la propiedad de la tierra.⁵⁰ Los siguientes testimonios de campesinos cuyas familias han ocupado durante más de tres generaciones tierras que hoy son parte del PNN Paramillo lo relatan muy bien:

“por falta de tierras en Antioquia nos vimos abocados a entrarnos en el parque, a colonizar, a trabajar y a creernos dueños de un pedazo de tierra por allá en los ochenta y la violencia también nos arrebató esa gran oportunidad, nos toca salir desplazados en el año 99 y nos vemos en la necesidad de conformarnos como una asociación de desplazados”. (Entrevista a líder campesino No.1 del Parque Nacional Paramillo, 2017)

“... nunca nos reconocieron el derecho que tenemos ganado por posesión de la tierra, porque es que esa tierra tiene posesión desde 1883, desde esa época se empezó la

⁵⁰ Esto ocurre por ejemplo respecto de quienes están en baldíos ubicados en áreas de reserva forestal de ley 2 de 1959 que son inadjudicables. A veces también se presenta sobreposición entre el área de PNN con zona de reserva forestal.

colonización en esa tierra” (Entrevista a líder campesino No.2 del Parque Nacional Paramillo, 2017)

Esas ocupaciones de larga data se mantuvieron en muchos casos en las generaciones posteriores y a veces se complementaron con la llegada de nuevos pobladores. De conformidad con la información oficial de Parques Nacionales Naturales se ha identificado ocupación campesina en 37 de las 59 áreas de este sistema, distribuida como se identifica en la siguiente tabla:

Tabla 5: Relación de PNN donde se presenta ocupación campesina

No	Dirección Territorial	Área Protegida asociada a situación de uso, ocupación y tenencia
1	Amazonía	PNN Alto Fragua - Indi Wasi
2		PNN La Paya
3		PNN Serranía de los Churumbelos
4		RNN Nukak
5		SFF Orito-Ingi Ande
6	Orinoquía	PNN Chingaza
7		PNN Los Picachos
8		PNN Sumapaz
9		PNN Tinigua
10		PNN Sierra de la Macarena
11	Caribe	PNN Paramillo
12		PNN Sierra Nevada de Santa Marta
13		PNN El Corchal
14		VIPIS (Vía Parque Isla Salamanca)
15		SFF Los Colorados
16		PNN Tayrona
17		Old Providence
18		SFF Los Flamencos
19	Andes Nororientales	SFF Iguaque
20		ANU Los Estoraques
21		SFF Guanenta
22		PNN Tama
23		PNN Yariguies
24		PNN Pisba
25		PNN Catatumbo-Barí
26		PNN El Cocuy
27	Pacífico	PNN Munchique
28		PNN Farallones
29	Andes Occidentales	PNN Tatama
30		PNN Las Orquídeas
31		PNN Nevado del Huila

32	SFF Galeras
33	SFF Otum Quimbaya
34	PNN Selva de Florencia
35	PNN Los Nevados
36	PNN Las Hermosas
37	PNN Puracé
Total PNN	37

Fuente: UAEPNN, 2016

Las comunidades campesinas hablan de la presencia de aproximadamente unas 20.000 familias en parques. Así mismo, de acuerdo con los datos del Censo Nacional Agropecuario (2015), se identificaron 17.634 Unidades Productivas Agropecuarias – UPA⁵¹ al interior del área censada de parques nacionales naturales, correspondiendo con 7.919 viviendas que incluyen 6.084 hogares, siendo identificadas como residentes 22371 personas. Es claro pues que hay una presencia significativa de campesinos en los parques, que viven allí, cuyos niños también se educan allí⁵² y que actúan con normas sociales propias, construidas ante un Estado que se ha mostrado siempre ausente. De hecho, lo que revela el Censo al respecto, es que estas familias carecen de acceso a servicios públicos, no cuentan con asistencia técnica y su situación socioeconómica puede ser considerada precaria⁵³. Por supuesto las ocupaciones son diversas y requieren abordajes diversos porque sus contextos también lo son. No es lo mismo la población en un área de parques del caribe que otra en el sur occidente, en el Cauca o en el Putumayo. En esa medida se ha planteado que el conflicto de ocupación de campesinos en parques es en realidad parte de los problemas más amplios del ordenamiento territorial y ambiental del país, pero que además no es un conflicto, sino muchos conflictos diferenciados de acuerdo a los contextos regionales de cada uno de los parques y de las características de los territorios campesinos (Correa, 2017).

La presencia de población campesina en parques representa diversos retos para el país y aunque nos interesa concentrarnos en lo relacionado con la regularización o formalización de la tenencia de la tierra para estas poblaciones, antes es importante revisar cuales son las alternativas que para afrontar la ocupación campesina en términos más generales se han construido.

⁵¹ La Unidad de Producción Agropecuaria-UPA se define como un predio completo, parte de un predio o conjunto de predios, en el que, sin consideración de tamaño, régimen de tenencia y ubicación, se desarrolla la actividad agropecuaria, bajo la dirección de un productor agropecuario.

⁵² Un buen ejemplo de esto es caso del internado “Nuestra Señora de La Macarena” que fue construido en el año 1983 y desde entonces viene brindando cobertura a la población estudiantil campesina hasta noveno grado y funciona hace más de 30 años dentro del PNN La Macarena. El caso fue muy renombrado, porque luego de unos incendios que afectaron los dormitorios de la estructura educativa, el Departamento del Meta celebró un contrato para hacerle obras y mantenimiento al colegio, pero la UAEPNN, ordenó suspender la ejecución del contrato por tratarse de una zona protegida y no contar con la licencia ambiental para hacer la obra. El caso fue objeto de una tutela que buscaba que se protegiera el derecho a la educación de los 110 niños y niñas afectados, la cual llegó hasta la Corte Constitucional, que en la sentencia T-806 de 2014 se pronunció sobre el tema, reconociendo las tensiones surgidas entre la necesidad de garantizar la educación de niños y niñas del sector rural y la armonización con los principios de protección del sistema de parques nacionales naturales. En el caso, la Corte ampara el derecho a la educación y aunque recuerda que se debe exigir la licencia ambiental para todas las obras que se hagan en esas áreas, llama la atención que no niega de plano cualquier construcción en el área, sólo exige que esta se adecue al plan de manejo y a los requisitos que imponga la licencia ambiental.

⁵³ Para un análisis detallado de los datos del Censo Nacional Agropecuario en cuanto a condiciones socioeconómicas, vivienda y hogares ver el capítulo de Camilo Andrés Lastra en (Betancourt et al, 2017).

CAPÍTULO 5 – ALTERNATIVAS PARA EL ABORDAJE DE LA PRESENCIA CAMPESINA EN PARQUES NACIONALES NATURALES

En este capítulo presentaremos varias de las alternativas y propuestas que se han formulado tanto desde la institucionalidad, como desde las comunidades, para abordar la presencia de comunidades campesinas al interior de Parques Nacionales Naturales.

5.1. Saneamiento predial

El denominado saneamiento predial se plantea desde la perspectiva estatal como la primera estrategia de manejo de los conflictos derivados de la coexistencia de derechos de propiedad y ocupaciones campesinas al interior de los parques o en su área de influencia más cercana. Dicha estrategia puede desarrollarse a través de la compra de los predios, pago de mejoras ocupadas de buena fe, restitución obligada en los casos de ocupación ilegal o expropiación con indemnización cuando no es posible lograr un acuerdo de compra.

La normatividad vigente en efecto habilita a la Unidad de Parques para adquirir por negociación directa o expropiación los bienes de propiedad privada y los que sean de las entidades de derecho público ubicados al interior del Sistema de Parques. Es decir, que el Estado está facultado para adquirir tierras mediante negociación directa y de no ser esta posible mediante expropiación, respecto de los habitantes de zonas que deban someterse al manejo especial o que sean de interés ecológico. Para esto previamente es necesario identificar claramente cuáles son los bienes de propiedad privada, cuáles los bienes baldíos y que también se identifiquen los bienes sobre los cuales no existe certeza respecto de su situación jurídica. En este último caso deberían adelantarse las medidas para clarificar la situación (Ocampo, 2012), lo cual no es poco frecuente, dado que la información sobre tierras rurales en Colombia es desactualizada y deficiente y como lo han documentado los estudios sobre áreas del sistema de parques de la Superintendencia de Notariado y Registro (2014), hay muchísimos casos en los que no hay claridad en torno a si la propiedad es pública o privada y si lo que se reporta como privado es legítimo o no.

La Unidad de Parques también está habilitada para adquirir las mejoras constituidas sobre predios privados antes del año 1977 o de la declaración del respectivo parque⁵⁴, pero no así para adquirir mejoras sobre baldíos. Es decir que si se una persona hizo una cerca sobre propiedad privada si la deben comprar, mientras que si la misma cerca se hizo sobre un baldío no. Así mismo, dentro de los motivos de utilidad pública e interés social que justifican la adquisición de predios por parte de la institucionalidad encargada de la administración de tierras, se encuentra la reubicación de las personas que deban someterse al régimen de Parques Nacionales Naturales.

Desde nuestro punto de vista no basta con revisar solo qué tipo de derechos de propiedad o relaciones jurídicas con la tierra hay en el área, pues eso aunque importante sería limitado. Es necesario además hacer un serio análisis de las condiciones de arraigo de las

⁵⁴ Para estos efectos, de acuerdo con el reglamento para la adquisición de bienes y mejoras ubicadas en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales contenido en la Resolución 244 de 2015, se entiende por mejoras: “todo elemento material que acrecienta el valor de un predio, tal como cercas, pastos naturales mejorados, pastos artificiales, cultivos permanentes o estacionales, abrevaderos, dotación de infraestructura de riego, drenajes, vías internas, construcciones, instalaciones agroindustriales, y, en general, toda obra realizada en un predio que acrecienta su valor como consecuencia de inversiones y adecuaciones realizadas para su apropiada y coherente explotación económica o para habitarlo.”

comunidades sobre el territorio, de sus prácticas y entorno, a partir del reconocimiento de su condición como sujetos con derechos.

Por lo tanto, el saneamiento predial sigue siendo un ideal de muy difícil concreción, pues no existen estudios completos y detallados de tenencia en todas las áreas de parques, ni existe tampoco un plan de adquisición predial. Su difícil materialización se debe también a la falta de presupuesto para adquirir las tierras o para hacer el pago de mejoras o indemnizaciones. Es bien sabido el déficit presupuestal anual de Parques Nacionales, que en 2015 recibió \$81.296.011.728 y en 2016 \$91.627.909.379 millones, de manera que aunque el Sistema de Parques abarca el 14% del territorio del país, el gobierno lo sostiene con mucho menos del 1% del presupuesto nacional. De hecho en el año 2000 el porcentaje de participación de Parques en el Presupuesto General de la Nación fue 0,03%, en 2014 se mantuvo en el mismo 0,03% y en 2016 fue el 0,04%. El contraste con las sumas que invierten otros países en el tema es significativo, pues mientras en Colombia para el año 2013 el presupuesto asignado por habitante en área protegida del Sistema de Parques Nacionales Naturales fue de 0,56 dólares por habitante, en países como Perú fue de 1,52/hab, en Costa Rica de 12,34/hab y en México 0,91/hab (UAEPNN, 2017b).

La situación de parques corresponde a la situación general del sector ambiente, que es uno de los que tiene menor participación en el presupuesto general de la nación. Revisando los presupuestos anuales entre 2011 y 2015 se observa que en ningún año ambiente alcanzó ni siquiera el 0,5% (CGR, 2016:78). Y lo que es aún más grave, la Contraloría también ha evidenciado que en muchos casos la ejecución de los pocos recursos disponibles tampoco ha correspondido a los objetivos de protección ambiental y se ha aplicado en actividades diferentes (CGR, 2016:82).

Un segundo factor que dificulta el denominado saneamiento tiene que ver con la falta de información y los tiempos que demoraría adelantar los procedimientos de clarificación de la propiedad del Estado, deslinde y amojonamiento para los casos en que no hay claridad respecto a si la propiedad es pública o privada. En esta medida cabe recordar que el país tiene grandes deficiencias en su información sobre tierras rurales, lo cual se expresa entre otros, en las frecuentes inconsistencias entre la información física y jurídica de los predios, que se hace evidente cuando títulos o registro de propiedad indican un área que es distinta a la que mediante levantamiento topográfico o en la información cartográfica se puede establecer; también en la desactualización del catastro rural que ha llevado a la necesidad de plantear la conformación de un catastro multipropósito⁵⁵ y la carencia de un inventario de baldíos. Esta situación ampliamente documentada, fue puesta en evidencia formalmente ante las entidades del Estado cuando en el año 2014 la Corte Constitucional en sentencia T-488 reconoció esta situación y para corregirla otorgó un plazo perentorio para iniciar la elaboración de un inventario de baldíos de la nación, que aún está en construcción.⁵⁶

⁵⁵ El país lleva años tratando de avanzar hacia el catastro multipropósito, tema que fue expresamente incluido en el Acuerdo Paz entre el Gobierno Nacional y las Farc (2016). En el marco del fast track en la pasada legislatura, se presentó en el Congreso de la República un proyecto de ley sobre ese tema radicado con el número 019/2017Cámara - 010/2017 Senado, el cual fue archivado y ni siquiera alcanzó su primer debate.

⁵⁶ Desde la expedición del fallo las entidades involucradas han venido presentando algunos informes de avances en la materia, aunque una clarificación de los baldíos está muy lejos de haberse logrado y por el contrario estudios recientes han mostrado la magnitud de otras problemáticas asociadas, como el elevado número de casos de baldíos convertidos en propiedad privada a través de procesos de prescripción adquisitiva de dominio, a pesar de que la prescripción de baldíos está prohibida por la ley desde 1882. Un reciente estudio aun sin publicar, elaborado por el grupo de investigación en Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, señala que entre 1991 y 2015 se

Un tercer elemento a considerar obedece a los aspectos operativos, en donde queda en evidencia la precariedad en personal en relación al área objeto del control. Es bien sabido que los funcionarios de parques son pocos para la dimensión de la tarea. Un especial de prensa publicado por El Espectador (2013), muestra que en parques de más de un millón de hectáreas hay tan solo seis funcionarios a cargo, en otros siete o cuatro personas. Esto en el caso de un parque como Chiribiquete que tiene una extensión de 1.280.000 hectáreas, significa que hay una persona por cada 213.000 hectáreas; otros ejemplos son el caso del Puinawai que tiene 1.092.500 hectáreas y una persona por cada 182.000; en Malpelo que tiene 979.474 hectáreas una persona por cada 243.000 y en el Tuparro de 548.000 hectáreas, una persona por cada 91.000. A las anteriores dificultades se suman los problemas de orden público que afectan a muchos de los Parques Nacionales Naturales y el desplazamiento forzado que se ha vivido en varios de ellos y que por supuesto ha reconfigurado entre despojo y repoblamiento la estructura de tenencia.

Ahora bien, aun aceptando que el saneamiento predial fuera posible, esta seguiría siendo una solución que desde el punto de vista de la que ha sido hasta ahora la visión dominante de las instituciones estatales cobijaría únicamente a los propietarios o poseedores de tierras, pero no a los ocupantes de baldíos, que serían en este caso los campesinos sin tierra más vulnerables. Bajo la lectura que se hace desde las entidades del tenor literal de las normas agrarias, los ocupantes de baldíos tienen según la ley sólo una mera expectativa de la adjudicación, no tienen derecho a la compra de su tierra, ni a ningún reconocimiento, pese a que tienen en muchos casos una fuerte relación social y comunitariamente construida con el territorio, a veces con mucha anterioridad a la constitución del PNN. Ahora bien, también hay que tomar en consideración que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado en pronunciamientos recientes los derechos del campesinado a la tierra y al territorio indicando que esto incluye acceso a la tierra, acceso a recursos y servicios para realizar proyectos de vida y seguridad jurídica, y allí podrían encontrarse caminos para replantear esta mirada.⁵⁷ Incluso en la sentencia SU-426 de 2016 la Corte Constitucional afirma que respecto a los baldíos el asunto no es sólo su identificación sino su adjudicación.

Por tanto, la institucionalidad se mueve en la dicotomía de tener que dar cumplimiento a la normativa prohibitiva, restrictiva y sancionatoria que incluso impone el deber de adelantar el procedimiento denominado como recuperación de baldíos indebidamente ocupados⁵⁸ y al mismo tiempo tener que reconocer que no son sólo individuos aislados, sino amplios grupos de campesinos que en muchas ocasiones están organizados y que, en algunos casos su subsistencia depende de la explotación de esas tierras que han realizado por largo tiempo (Díaz, 2008). Algunas comunidades campesinas incluso han reivindicado una noción de

habrían registrado 12.005 casos de baldíos entregados en forma irregular mediante la figura de prescripción adquisitiva del dominio en tres departamentos (Agencia de Noticias UN, 2018).

⁵⁷ Sobre el tema ver: Corte Constitucional sentencias T-763 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-461 de 2016 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-548 de 2016 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, y T-549 de 2016 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁵⁸ Establece la ley 160 de 1994 en su artículo 74 que *“en caso de ocupación indebida de tierras baldías o que no puedan ser adjudicables, el Instituto ordenara la restitución de las extensiones indebidamente ocupadas, previa citación personal del ocupante o de quien se pretenda dueño, o en la forma prevista en el artículo 318 del Código de Procedimiento Civil. Al efecto, el decreto reglamentario establecerá el procedimiento que habrá de seguirse con audiencia del ocupante o de quien se pretenda dueño. Las autoridades de policía están en la obligación de prestar su concurso para que la restitución se haga efectiva.*

Parágrafo 1. En la providencia que ordena la restitución se tomaran las determinaciones que correspondan en relación con las mejoras. Si el ocupante o quien se pretenda dueño puede considerarse como poseedor de buena fe conforme a la presunción de la ley civil, se procederá a la negociación o expropiación de las mejoras.”

ancestralidad frente a la relación con el territorio para a partir de ella reclamar el reconocimiento de sus derechos.

Recientemente a propósito de las discusiones en torno a la ocupación campesina en páramos que también es fuente de conflictos, se llamaba la atención en torno al hecho de que las comunidades indígenas y afro han logrado el reconocimiento de su ancestralidad, mientras que las comunidades mestizas no han sido cobijadas por dicha condición. Esto ha sido fuertemente criticado, pues pescadores y colonos sin tierra no aparecen como poseedores de ese conocimiento especial, ni de capacidades adaptativas que legitimen sus derechos territoriales o de uso de biodiversidad (Baptiste, 2017). Precisamente es parte de esa falta de reconocimiento de los aportes de la cultura campesina a la conservación y el hecho de ser parte del patrimonio cultural en sí mismo, lo que ha llevado a que sean vistos siempre como los devastadores. Por lo mismo el Estado debería cambiar esa concepción y hacer viable la política de participación social en la conservación como estrategia de manejo de las áreas que presentan ocupación, y debería empezar por reconocer que el régimen prohibitivo no ha evitado que la expansión y colonización desordenada continúe. La evidencia es latente, de un conflicto con implicaciones socio-ambientales, que enfrenta por una parte las regulaciones jurídicas fundadas en visiones obsoletas y favorables a un modelo que excluye y desvaloriza al campesinado, y de otro lado, los derechos de las comunidades, en particular derechos asociados a la tierra y al territorio de las poblaciones campesinas.

5.2. Concertación y diálogo con las comunidades

Reconociendo el conflicto existente, otra de las estrategias que se ha intentado para abordarlo ha sido la promoción del diálogo entre las instituciones y las comunidades. En el Acuerdo para la Prosperidad No.79 del 28 de agosto de 2012 celebrado entre el gobierno nacional, las entidades competentes y las comunidades habitantes de las áreas protegidas, se propuso la construcción de una política pública que desarrolle alternativas para el manejo y la gestión de la conservación de los Parques Nacionales Naturales.⁵⁹ En ese marco organizaciones campesinas, Parques Nacionales Naturales y el extinto Incoder,⁶⁰ dieron inicio a un proceso de diálogo regional y nacional para abordar estos temas y construir una política que conduzca a lograr los objetivos de la conservación y la garantía de derechos de las comunidades.

Después la Unidad de Parques Nacionales Naturales, mediante Resolución 322 del 2012, creó un grupo interno de trabajo con el propósito de

“Generar la 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 (SPNN)”.

Como resultado de esto, desde diciembre de 2014 se creó la Mesa Nacional de Concertación entre Parques Nacionales Naturales, las comunidades campesinas y otras entidades con competencias en la materia (en adelante MNC). La Mesa está integrada por

⁵⁹ Los Acuerdos para la Prosperidad han sido una estrategia de gestión territorial liderada por la presidencia de la república de Juan Manuel Santos. Son encuentros para dialogar que se llevan a cabo en una región durante dos días y en los que se abordan temas por sectores en las cuales participan los ministros, las entidades encargadas y la ciudadanía.

⁶⁰ El Incoder fue liquidado en diciembre de 2016, asumiendo una buena parte de sus funciones la Agencia Nacional de Tierras.

delegados regionales de las comunidades campesinas y por las siguientes instituciones: Unidad de Parques Nacionales Naturales; Agencia Nacional de Tierras, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, Instituto geográfico Agustín Codazzi, Superintendencia de Notariado y Registro, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento Nacional de Estadística, Departamento Nacional de Planeación. Así mismo se definió como garante del espacio a la Comisión Colombiana de Juristas y son facilitadores del mismo, el área de gobernanza de World Wildlife Fund (WWF) y la cooperación alemana a través de GIZ — Proyecto Ser Macarena.

Esta Mesa Nacional representa el reconocimiento del campesino como un actor político relevante en *“la formulación y gestión de la política pública participativa para la solución de conflictos territoriales en áreas del sistema de parques nacionales naturales”* (UAEPNN, 2016) y en ella, según señalan tanto Parques Nacionales como las comunidades campesinas, se han logrado acuerdos respecto a varios puntos, una agenda y cronograma de trabajo que fue formulado para el año 2014. Esta ruta de trabajo se encuentra publicada en el sitio web oficial de parques como *“Acuerdo de voluntades para la conformación de la mesa de concertación nacional entre organizaciones campesinas e instituciones para la formulación y gestión de la política pública participativa para la solución de conflictos territoriales en áreas del sistema de parques nacionales naturales de Colombia”*. En ese documento se destacan siete acciones acordadas con sus respectivos temas, de los cuales el primer elemento a destacar es que señala que se quiere trabajar conjuntamente para lograr objetivos de conservación de biodiversidad en las áreas de parques nacionales naturales y que esto implica:

“i) proyectos de restauración en áreas de Parques Nacionales Naturales de Colombia ejecutados y concertados conjuntamente con las comunidades. ii) se abordará la complementariedad de la figura de Parques Nacionales Naturales con la figura de Zonas de Reserva Campesina atendiendo a los derechos humanos y la protección ambiental. iii) Impulsar el diagnóstico para conocer las solicitudes que consisten en actividad minera y petrolera en las áreas de los parques y zonas con función amortiguadora. iv) Formulación de alternativas de manejo en actividades de ecoturismo comunitario. v) Acuerdos para frenar la deforestación. vi) Gestión conjunta para la recuperación y restauración de los servicios ambientales.

En segundo lugar, se hace referencia a las acciones que comprometen a la mesa técnica de instituciones del Estado instalada por el Acuerdo 079, y que tiene dentro de sus funciones:

“el impulso al proceso de formulación (sic) [se entiende que debería decir formalización] de la propiedad en las zonas de amortiguación y estudio de títulos y tenencia al interior de los parques, el desarrollo de una estrategia de comunicación e intercambio de información y la gestión conjunta para el logro de medidas de compensación especiales y específicas por desplazamiento forzado en áreas de Parques Nacionales Naturales de Colombia” (UAEPNN, 2014).

Nótese que en este punto uno de los temas expresamente previsto fue promover la realización de estudios de tenencia al interior de parques, precisamente para tratar de superar el déficit de información al respecto y bajo el reconocimiento de que en buena medida de esa información dependen muchas de las acciones a tomar en materia de reconocimiento de derechos de propiedad y seguridad en la tenencia para la población campesina.

El tercer aspecto señalado como acuerdo en ese momento, fue la necesidad de hacer una verificación de los límites en campo de los Parques Nacionales Naturales, su diagnóstico y caracterización. Esto nuevamente, bajo el reconocimiento de las deficiencias que hay en la información y en la espacialización de muchas de las áreas, y en la idea de que este proceso de carácter técnico debía contar necesariamente con los habitantes del parque. Así mismo, se refieren como acuerdos: trabajar en incentivos a la conservación, acciones de restauración ecológica que genere oportunidades económicas, pago por servicios ambientales, relocalización voluntaria y diferenciada, compra de predios donde sea posible y exista voluntad de las comunidades y fortalecimiento de capacidades de las comunidades. (UAEPNN, 2014).

También se identificaron los principales desacuerdos, que tienen que ver con aspectos nodales que conciernen a: i) Parques con gente ii) Cambio de normatividad para permitir producción dentro de los Parques iii) Realinderoamiento y iv) Recategorización de los Parques Nacionales Naturales.

Como se observa, existe un plan de trabajo ambicioso que contempla la problemática en sus diversas aristas y que exigía un gran compromiso de parte de las instituciones del Estado y también de las comunidades, formulado desde unos consensos iniciales de mucha importancia. La mesa permitió el inicio del diálogo y la generación de procesos de acercamiento regional y local con las comunidades. Para la Unidad de Parques se destacan como los aspectos más importantes logrados a partir de la instalación de la MNC, los avances en la caracterización de la ocupación de las áreas del sistema, la precisión y verificación de límites realizados conjuntamente con las comunidades, la instalación de varias mesas locales que acercan la realidad territorial al contexto de la mesa nacional y el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades organizadas (UAEPNN, 2016). También un análisis hecho por la Contraloría sobre los avances de dicho espacio, señala que se realizó la elaboración del documento técnico para la definición de los límites de las áreas protegidas y su respectiva cartografía a escala 1:25:000 en diez de ellos (CGR, 2016: 27).

Este proceso de la MNC inició con mucho entusiasmo, ha tenido financiación de la Unión Europea y de FAO, ha trabajado en varios aspectos respecto de los cuales se han logrado acuerdos muy importantes entre la institucionalidad y las comunidades. Pero lastimosamente después de mayo de 2017 y la discusión en torno a las propuestas normativas sobre uso, ocupación y tenencia en parques en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz de La Habana, la dinámica se vio afectada y aun a comienzos del 2018, se percibe por parte de la delegación campesina que el espacio de la MNC ya no está funcionando:

“Después de eso se deterioró muchísimo la relación y pues nos dimos cuenta que ellos no tenían voluntad..., aunque la mesa está rota, no funciona desde mayo del año pasado, nosotros no nos hemos quedado quietos, ya tenemos un diseño del plan de zonificación ambiental, ya hemos avanzado con el ministerio y vamos a rediseñar la metodología que ellos tienen, porque las áreas protegidas son excluidas, la línea no es del parque para afuera sino adentro, obviamente queremos quitarle presión a esas áreas, pero eso es un proceso de transición y el tema de la zonificación es importante.” (Entrevista a miembro equipo técnico de la delegación campesina de la Mesa Nacional de Concertación, 2018)

Otros partícipes directos del proceso reconocen que la Mesa aportó en cuanto:

“La Mesa nos ha ayudado a fortalecer la organización y a posicionar la problemática, pero soluciones concretas no hay” (Entrevista a líder campesino No.4, miembro de la delegación campesina de la Mesa Nacional de Concertación, delegado del Parque La Paya, 2017)

Esta mirada es corroborada también por algunas de las organizaciones de la sociedad civil que facilitan el proceso y que señalan que:

“en el marco del trabajo de la mesa ha quedado evidenciado que a parques le falta poder en el marco de la institucionalidad colombiana, este tema debe asumirlo un Ministerio, no sé si el de Ambiente que tampoco es el más fuerte o el que más puede, quizás el de Posconflicto o Agricultura para que se integre por fin el tema de la tierra a esta discusión.” (Entrevista a miembro de una de las entidades de cooperación internacional que apoya la Mesa Nacional de Concertación, 2017)

Los involucrados en el proceso reconocen que quizás la ganancia más importante de ese espacio fue:

“permitir visibilizar el tema, lo logramos poner en medios, logramos que el tema se conociera a nivel nacional y enfrentar esa idea de que parques eran como los superhéroes de este país, mientras a la gente le estaban haciendo unas jugadas super groseras, inclusive poniendo en duda que la gente que vive en los parques tuviera derechos, que eso es una condición básica de la sociedad; porque nosotros en algún momento dijimos: usted no puede sancionar a la gente cuando son actividades básicas de subsistencia, y los derechos fundamentales tienen que garantizarse, eso era básico.” (Entrevista a miembro equipo técnico de la delegación campesina de la Mesa Nacional de Concertación, 2018)

La crítica a parques y el manejo que ha hecho de la problemática en la MNC es constante. Se sabe que es una entidad con poco presupuesto, lo que incide fuertemente en su capacidad de gestión, aunque por otro lado se dice también que hay muchos intereses de poder político detrás de ella, inclusive intereses asociados al sector defensa y del estamento militar. Adicionalmente, se señala la necesidad de que el espacio de la MNC tenga capacidad real de actuación y que a esta se vincule más activamente el Ministerio de Ambiente como ente rector de la política sectorial. También se destaca la importancia de la integración del sector agricultura en el abordaje del tema.

Se suele asumir que las problemáticas de las áreas protegidas son propias del sector ambiente, pero es claro que esta no es una temática exclusiva de este y se requería una presencia y compromiso mucho más fuerte y decidido de la institucionalidad agraria, para poder atender las situaciones de ocupación campesina, ya que buena parte de lo que hay que resolver tiene que ver con las necesidades de acceso a tierras de estas poblaciones, como punto de partida para avanzar en el abordaje del resto de problemáticas.

La administración de tierras del país no puede seguir separada del ordenamiento ambiental del territorio, ya que ese es justamente parte del fracaso que tenemos hasta el momento, que los dos temas se hayan manejado desligados siempre. Esa es también una de las grandes oportunidades que representa la MNC, no solo porque aporta al reconocimiento oficial del campesinado como interlocutor y actor importante, sino porque además es un escenario privilegiado para el diálogo y la construcción participativa de las políticas públicas desde la interdisciplinaria y la coordinación interinstitucional.

Finalmente, también es importante destacar el asunto de las tensiones entre derechos fundamentales y la subsistencia de los pobladores de parques y la potestad sancionatoria del Estado. Este, es un tema que ya ha sido abordado por la Corte Constitucional a propósito de la situación en la que se encuentran pescadores tradicionales en situación de vulnerabilidad que han tenido que pescar en áreas de PNN y han sido sancionados por esto. Al respecto la Corte indicó que

“si bien las autoridades tienen la potestad de restringir las actividades que deterioren o afecten el medio ambiente no lo pueden hacer vulnerando los derechos de los grupos que tradicional e históricamente han ejecutado la pesca para obtener su subsistencia. En esos casos, aunque los procesos sancionatorios ambientales pueden ejercerse para proteger importantes ecosistemas, la administración debe adelantar simultáneamente programas que permitan garantizar la subsistencia de las personas afectadas por dicha medida.”(Corte Constitucional, sentencia T-606 de 2015)

Esto pone de presente que aun con el objeto de proteger el recurso natural, el enfoque no puede ser meramente sancionador y que debe haber siempre y en todo caso alternativas para estas comunidades, bajo el reconocimiento de que su vida y su cultura, incluso su subsistencia misma está íntimamente ligada a su relación con el territorio y la actividad que allí ejercen.

5.3. Parques con campesinos/as

La idea de parques con gente, más específicamente de parques con campesinos y campesinas, es el primer tema de los desacuerdos entre el gobierno y las comunidades en la MNC. Según la delegación campesina, su desacuerdo está en que el gobierno nacional plantea una propuesta de “parques sin campesinos”, exigiendo su salida de las áreas protegidas, vinculándolos a procesos de conservación y recuperación, pero por fuera del área protegida y sin reconocerles derechos asociados a la tierra. Los labriegos explican que su situación es crítica porque muchos de los parques fueron creados sin tener en cuenta a los colonos que previamente vivían allí y con una tradición previa de muchos años. En varios parques en los que la historia del poblamiento se ha caracterizado, se ha encontrado evidencia de presencia de comunidades campesinas mestizas, desde al menos cincuenta años antes a la constitución del parque.⁶¹

En el marco de esa discusión los campesinos también le recuerdan al gobierno que la colonización fue desorganizada y que en muchos casos la presencia de colonos en esas áreas fue promovida por el propio Estado:

“no vemos la solución que nos propone parques nacionales, o que propone parques para todos los campesinos que hay asentados en las áreas protegidas, que es desalojo, porque creo que si una ventaja tenemos en la Orinoquia y en el municipio de la Macarena es que ya hemos hecho una caracterización de todos los campesinos habitantes del parque Tinigua y una partecita muy pequeñita del parque Cordillera Los Picachos. Aunque tenemos 1173 familias caracterizadas, y hoy decirles, es que la solución para los parques es desalojo para la gente, desocupar los parques, pues vemos muy complicado esta

⁶¹ Para un análisis detallado de las dinámicas de este poblamiento en los Parques Nacionales Naturales de Catatumbo-Barí, La Paya, El Cocuy, Paramillo y Nevado del Huila ver el capítulo desarrollado por Lorena Carrillo y titulado: “Procesos de poblamiento en áreas declaradas Parque Nacional Natural” en: (Betancourt et al, 2017)

situación para nuestras regiones, porque han sido colonos que han tomado asentamiento en estos territorios desde muchas décadas, si hablamos del cuarenta, del cincuenta en adelante según sus historias y cuando nombran un parque en el ochenta y nueve, que es algo que tenemos que recordarlo y reflejarlo a nivel nacional, es que con quién consultaron, quien hizo esa consulta con esos campesinos? Nadie. Y el gobierno debe recordar también de que a esa regiones también llevó campesinos de aquí de la capital en helicóptero y los descargaron en estas áreas protegidas, donde iban a nombrar parques porque no los habían nombrado, no era parques y hoy cuando ya se dan cuenta de que estas áreas protegidas estaban colonizadas buscan arreglar el problema social, es desalojando la gente” (Salcedo, 2017 - Delegado campesino por la Orinoquia ante la Mesa Nacional de Concertación)

Además, muchos de los campesinos que habitan parques nos recuerdan que también han sido víctimas de la guerra y que los parques naturales no han sido ajenos a las dinámicas del conflicto, el desplazamiento forzado, ni el despojo por parte de actores armados legales e ilegales. Por el contrario, muchas de estas áreas han sido fuertemente afectadas por el conflicto armado de diversas maneras. Podemos destacar el caso del Vía Parque Isla de Salamanca, con un área de 56.200 hectáreas ubicado en el departamento de Magdalena, que padeció fuertemente la violencia paramilitar. También es emblemático lo que han sufrido los habitantes del Nudo de Paramillo, que ha sido escenario de la guerra durante varias décadas. Por allí han pasado el EPL, las FARC, las AUC, las llamadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia y varios de sus pobladores han sufrido hasta dos o tres desplazamientos forzados.

En el Parque Paramillo es particularmente conocido el caso de la comunidad de Saiza, de donde salieron desplazadas unas 920 familias en diversos momentos entre julio de 1999 y enero del 2000, quienes se refugiaron en Carepa o Tierralta (Sepúlveda, 2004). A partir de 2004 iniciaron un proceso de retorno que aún se mantiene y en el que se han enfrentado con el hecho de que muchas de las tierras abandonadas a causa de la violencia están dentro del área del parque y las instituciones manifiestan que no pueden acompañar su retorno precisamente por la existencia del área protegida. Esto sin embargo no impidió que entidades como Acción Social hicieran algunas inversiones en la escuela del municipio y que unas 300 familias hayan regresado a sus tierras e incluso algunas reclamen la restitución en el marco de la ley 1448 de 2011⁶². Sin embargo, no se ha solucionado el problema de fondo que enfrenta esta comunidad, que es el acceso y la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra (CINEP/PPP, 2011).

En general los campesinos y campesinas defienden la idea de parques con gente, porque a pesar de que reconocen que en algunas de las áreas la intervención del ser humano ha afectado los ecosistemas, también han mostrado que sus comunidades tienen una preocupación y compromiso real con la conservación de la riqueza natural. Afirman que incluso en muchos casos han hecho una mejor labor de control ambiental que la que ha hecho el Estado:

“nosotros hemos hecho una mejor labor por el control por la preservación del medio ambiente, la hemos hecho mejor que cualquier institución en este país, lo hemos hecho mejor, porque nosotros tenemos claro el concepto de que sin esa biodiversidad que existe en el mundo, nosotros no podemos vivir y este trabajo nosotros lo hacemos no solo

⁶² Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

pensando en el campesinado que vive allí en esa vereda, en ese corregimiento, en ese municipio, nosotros lo hacemos pensando en todo aquel conglomerado de personas y especies que hay aguas abajo y entonces este trabajo servirá para el cuidado de las cuencas hidrográficas, de aquellas personas que desean conocer por ejemplo la cantidad de aves que tenemos y tan hermosas en este país, personas que quieran hacer el avistamiento de aves, el oxígeno...” (Hernández, 2017 - Delegado campesino por región Andes Suroccidental y Región Pacífica ante la Mesa Nacional de Concertación)

Y continúa diciendo:

“en nuestros territorios los campesinos desde hace mucho tiempo atrás hemos venido trabajando la gobernanza, nosotros hacemos gobernanza propia y la hacemos en pro del medio ambiente, entre otras cosas, esta gobernanza la trabajamos por ejemplo no permitimos ni la pesca, ni la caza indiscriminada...” (Hernández, 2017 - Delegado campesino por región Andes Suroccidental y Región Pacífica ante la Mesa Nacional de Concertación)

También los habitantes campesinos de zonas de bosque reconocen la importancia de conocer el territorio y su papel en la conservación:

Estos conocimientos son fundamentales para contribuir en la conservación del bosque seco tropical, porque como necesitamos la utilidad de la madera, los beneficios que todos estos árboles aportan para el ecosistema mismo, reconocemos que no lo debemos acabar, sino conservar... Un ecosistema frágil y amenazado del que nosotros somos responsables por su protección y conservación, para el futuro de nuestras generaciones y todas las especies que habitan en él.” (Morales et al, 2014:8-9)

En esa visión de su compromiso con la conservación, las comunidades han entendido también que esto trasciende lo local, lo regional y que incluso involucra profundamente las relaciones urbano-rurales:

“El trabajo que estamos haciendo sirve para muchas personas, municipio, país y nivel internacional y además sirve para poder preservar no solo nuestra generación sino las generaciones futuras, queremos dejarles esa herencia, una mejor forma de vivir, y estoy hablando no solo de campesinos, estamos hablando también de tantas ciudades...” (Hernández, 2017 - Delegado campesino por región Andes Suroccidental y Región Pacífica ante la Mesa Nacional de Concertación)

Por tanto, desde el punto de vista de los campesinos se busca que haya parques con gente, no en contraposición a los objetivos de conservación ambiental, sino como parte de los mismos y desde una perspectiva de interculturalidad, que permita no solo la convivencia del campesinado mestizo con la naturaleza, sino también de este con otras comunidades en un mismo territorio, apuntando así a la convivencia en armonía entre: afros, indígenas, mestizos e incluso pobladores de áreas urbanas.

Para defender esta idea se parte también de que las poblaciones locales son actores esenciales en la conservación y se han hecho propuestas para generar acciones productivas sostenibles que contribuyan tanto a la protección ambiental, como al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades. Sin embargo, la institucionalidad aferrada al viejo paradigma que concibe la conservación de la naturaleza como una práctica ajena a la acción de las comunidades, sigue sosteniendo que en estas áreas no pueden habitar. Aunque claro

esto se relativiza, porque por una parte si aceptan la presencia de gente, si esta gente es de los pueblos indígenas y en algunas condiciones también a los afros, solo porque la ley ya lo dijo. En cambio, rechaza de plano la presencia de los campesinos, en una actuación que genera un trato desigual, que para algunos configura una verdadera forma discriminación:

“La incompatibilidad de derechos de los campesinos en parques está construida sobre un supuesto falso y es que la ocupación campesina es per se contraria a la conservación ambiental. Lo primero que hay que hacer es desmontar ese supuesto que en realidad es discriminatorio. El problema no es si un indígena si puede estar, o un negro si puede, sino en qué condiciones independientemente de su raza o etnia, más bien como pobres rurales, pues esto profundiza la discriminación contra los pobres del campo”. (Entrevista Sergio Coronado, 2017)

El elemento de discriminación puede aparecer allí, al no poderse explicar adecuadamente la idea de que unos sí son aptos para conservar y otros no, para justificar el trato diferenciado. Pero hay que entender que estos grupos de campesinos mestizos no exigen ser tratados como indígenas o como negros, ni pretenden ser vistos como una nueva etnia. El campesinado exige ser reconocido desde su propia subjetividad, desde la identidad campesina que le es propia y como actor activo de la conservación, que aboga por no ser sacado de su territorio. Así lo expresan los líderes de la MNC:

“la solución no es desalojar la gente, busquémosle la forma de que esta gente conviva con la naturaleza y que comparta con el medio ambiente, porque si en los parques hay qué cuidar o qué mirar, hay que agradecerse a los campesinos que están asentados en las áreas protegidas y a las organizaciones sociales que hemos manejado esa convivencia con el medio ambiente, con la naturaleza, con fauna y flora, porque entre nosotros mismos nos ponemos de acuerdo de que tenemos muchas cosas en la naturaleza, entre fauna, flora, animales y bosque, árboles que decimos tenemos que cuidar de este árbol y no deforestarlo no tumbarlo y lo hacemos y eso se le tiene que agradecer al campesino que está asentado allí en los parques, en las áreas protegidas”. (Salcedo, 2017 - Delegado campesino por la Orinoquia ante la Mesa Nacional de Concertación)

También hay elementos de los contextos históricos que pueden ayudar a comprender por qué sí se acepta la presencia indígena y no la de campesinos mestizos en los parques. En un principio los indígenas tampoco cabían dentro del sistema de parques, pero fue la antropología de los años sesenta la que hizo incidencia sobre eso, a partir de todas las construcciones teóricas en torno al nativo que conserva. Sin embargo, esa idea es problemática, pues ni es cierto que todos los indígenas siempre cuidan absolutamente los ecosistemas, ni que el campesino nunca lo hace; tampoco es cierto lo contrario y esas serían afirmaciones absolutas que no caben en la realidad. Por supuesto que las corrientes de pensamiento indigenistas influyeron mucho en que eso fuera así, y no hubo en esos años el mismo impulso de las miradas alternativas sobre el papel del campesinado. Igualmente, los desarrollos a nivel internacional, en particular bajo el marco del convenio 169 de la OIT, favorecieron un reconocimiento de los derechos de pueblos indígenas y tribales, dentro de los que han cabido los afrocolombianos, cuyo desarrollo no ha alcanzado a cobijar aún a los campesinos mestizos.

Un elemento adicional a considerar es que en la realidad ya existen parques con gente campesina, y aun sin quererlo así, en algunos casos la propia Unidad de Parques ha terminado permitiendo esa presencia. Aunque en muchos casos se aplican las sanciones, la

verdad es que no se han realizado operativos de desalojo masivo y hay con algunos matices una especie de aceptación implícita de algunos pobladores. Una de las situaciones que ejemplifica esto, fue lo que se presentó a partir de la suscripción de acuerdos para la restauración en el marco de la Resolución 247 de 2007 en el PNN Munchique. Allí alrededor de 20 familias campesinas firmaron acuerdos con la institución y lograron restaurar 601 hectáreas del parque, sin haber salido del mismo. Aunque el acuerdo suscrito decía que ellas debían salir, como no hubo las condiciones para la reubicación ni para darles tierra en otra parte, al final las familias permanecieron ahí, y además demostraron que es posible no solo conservar, sino incluso hacer restauración, entendida como la regeneración de especies vegetales, con las personas en estas áreas.

Por eso, desde la perspectiva del campesinado que habita en parques hay algunos que están decididos a exigir y luchar a toda costa por su permanencia en el territorio:

“Nosotros queremos quedarnos dentro del área del parque, dentro de esas tierras las cuales hemos ocupado por mucho tiempo” (Carrero, 2017 - Lideresa del Parque Nacional Natural El Cocuy).

“creemos que los parques nacionales naturales, el que mejor los puede cuidar, el que mejor los ha cuidado es el campesino, es el que habita allá, es el que sabe que es lo que hay que hacer, como hay que hacerlo y hay muchos ejemplos en este país de gente comprometida con este trabajo, la región de la Macarena, en el Cauca hay un trabajo importante para mencionar dos no más...” (Hernández, 2017 - Delegado campesino por región Andes Suroccidental y Región Pacífica ante la Mesa Nacional de Concertación)

De esta manera se observa que grupos comunitarios defienden su derecho a permanecer en el que ha sido su territorio históricamente, defienden su presencia que es anterior a la medida estatal que declaró el área protegida y exigen poder vincularse activamente a su manejo, su administración, conservación, incluso han planteado también las posibilidades de vinculación al ecoturismo. Frente a esta última opción hay algunas reservas de parte de las comunidades frente a los riesgos de un turismo mal concebido, que haga salir a los pobladores campesinos, para que puedan en cambio entrar las elites a tomar fotos pagando un dinero que no se verá revertido en mejores condiciones para las localidades. Por eso las comunidades ya han venido trabajando en las alternativas de ecoturismo, pero desde visiones propias, no desde el turismo de las grandes empresas o concesionarios de los parques que ya se ha experimentado en varios de estos⁶³ y sobre todo garantizando que no afecte su relación con el territorio.

Otro elemento que complementa la exigencia de permanencia en el territorio y que se destaca con fuerza en los relatos y afirmaciones de los campesinos, es la pregunta o reclamo por la participación social o por la consulta en la toma de la decisión de la declaración del área protegida pues *“cuando se crean las áreas protegidas de parques nacionales, las crean sin el consentimiento, de nosotros los campesinos y campesinas de Colombia” (Carrero, 2017 - Lideresa del Parque Nacional Natural El Cocuy).*

Pese a que no hay un instrumento legal a nivel nacional que obligue a que las autoridades deban consultar a las comunidades campesinas no étnicas de la declaratoria de un área protegida, los campesinos reclaman información y participación, lo cual es un derecho básico

⁶³ Los casos de las concesiones de Decamerón en Amacayacu o de Aviatur en varios parques son ejemplo de esto.

que es además principio fundamente del Estado colombiano.⁶⁴ Es también parte fundamental del debido proceso que debe inspirar cualquier tipo de actuación de las autoridades públicas y de los principios que internacionalmente los Estados han acordado frente a la gestión de los asuntos ambientales. Así, en la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo (1992) se destaca la plena participación de la población interesada y el derecho a la información, contenidos en el principio 10 que dispone:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

Igualmente, las 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 aprobadas por la FAO en 2012, también se refieren a la importancia de la consulta y participación de los pobladores en las decisiones que tienen que ver con la tenencia, respecto a la cual indican que se debe

“establecer relación con y buscar el apoyo de aquellos que, teniendo derechos legítimos de tenencia, podrían verse afectados por las decisiones, antes de la adopción de estas, y responder a sus contribuciones; tener en cuenta los desequilibrios de poder existentes entre las distintas partes y garantizar la participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de individuos y grupos en los correspondientes procesos de toma de decisiones” (FAO-Directrices, 2012, num. 3B-6)

Así mismo, en las directrices finalizando el apartado sobre las responsabilidades y obligaciones de los Estados se establece que estos

“deberían acoger favorablemente y facilitar la participación de los usuarios de la tierra, la pesca y los bosques en un proceso plenamente participativo de la gobernanza de la tenencia que incluya entre otras cosas la formulación y aplicación de políticas y leyes y de decisiones sobre el desarrollo territorial, en función de los papeles de los actores estatales y no estatales y en consonancia con las legislaciones nacionales” (FAO-Directrices, 2012, num. 4.10)

A nivel nacional también la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha insistido en la importancia de la participación de las comunidades en las decisiones ambientales que les afectan al decir:

“el Estado o los particulares no pueden afectar el ambiente natural de manera indiscriminada, sin tener en cuenta las circunstancias propias del sitio y de sus pobladores.”

⁶⁴ Constitución Política de 1991, artículo 1: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

Estas circunstancias especiales son las que impiden, por ejemplo, que se construya una planta de embotellamiento de agua mineral en la única fuente de abastecimiento de un poblado, o que se construya una planta de producción de asfalto en frente de un hospital para dolientes pulmonares, o una fábrica de productos químicos en medio de una bahía de pescadores.” (Corte Constitucional, sentencia T-428 de 1992)

Y más recientemente ha dicho:

“En suma, las comunidades de pescadores y todas aquellas que dependen de los recursos del medio ambiente merecen una especial atención por parte de las autoridades, toda vez que son grupos de personas en su mayoría de bajos ingresos, que con su oficio artesanal garantizan su derecho a la alimentación y a su mínimo vital. De hecho, es evidente que la relación que adquieren estas comunidades con los ecosistemas debe protegerse bajo distintas formas, razón por la cual es indispensable que la administración ante cualquier intervención de sus ecosistemas garantice su participación.” (Corte Constitucional, sentencia T-606 de 2015)

Bajo el marco descrito es claro que la declaratoria de Parques Nacionales Naturales a espaldas de las comunidades, es otro buen ejemplo del profundo déficit de participación ciudadana en las decisiones de carácter ambiental del país, que es cada día más latente y que también asuntos como la discusión en torno a la delimitación de los páramos, las movilizaciones por grandes proyectos hidroeléctricos y el auge de las consultas populares frente a proyectos mineros y petroleros que se ha observado en los últimos años, han puesto en evidencia.

Finalmente, aunque la institucionalidad defiende la idea de parques sin gente a partir del uso de argumentos sobre todo de corte jurídico, desde sus propias interpretaciones de nociones como la intangibilidad de los parques o la definición que hace la Corte Constitucional de su carácter insustraible, caben al respecto varias consideraciones. En primer lugar, esa idea de intangibilidad acuñada por la jurisprudencia y adoptada como axioma por la Unidad de Parques, por supuesto que es de gran importancia, pero de la intangibilidad no se deriva necesariamente la no presencia de habitantes o de infraestructuras, pues si se tratase de una intangibilidad absoluta de los parques, ni siquiera las cabañas o sitios de hospedaje que construye la Unidad de Parques para sus funcionarios podrían hacerse; tampoco habría planes de manejo, pues para qué manejar lo que no se puede ni tocar; mucho menos habría acuerdos con comunidades indígenas y afro que habitan, usan, recorren, cultivan, pescan y producen en ese territorio.

La Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, que es la autoridad científica que conceptúa en el marco de la constitución de los PNN, ha afirmado que *“el concepto de intangibilidad no fue incorporado dentro de la construcción del marco normativo de los parques nacionales y del sistema en su integridad”*, sino que es un concepto jurídico de creación jurisprudencial que *“lejos de ser interpretada como un tenor literal debe ser entendida a la luz de las dinámicas naturales y antrópicas a las cuales se ven sometidas estas áreas inclusive en desarrollo de las actividades en ellas permitidas. De allí que se definan unos objetivos específicos de conservación que serán la base de su manejo, zonificación y definición de su régimen de usos.” (ACCEF, 2017:2)*

Por lo tanto, la idea de la intangibilidad debe entenderse en cuanto a la importancia de conservar los valores y funciones asociadas al área, pero no bajo esa noción de lo intocable o inasible, que es justamente la que ya se ha revaluado universalmente, así como esas

miradas de una naturaleza prístina inaccesible, por fuera de lo humano. De otro lado, el carácter insustraible es en efecto una condición objetiva reiterada por la jurisprudencia, pero en el planteamiento de parques con la gente no se aboga por que el territorio deje de ser parque o se sustraiga de la categoría, se opta porque dentro de la categoría haya un manejo distinto.

De manera que, no es cierto que el marco jurídico superior obligue a que estas áreas no tengan habitantes, como lo ha pretendido interpretar un sector de la institucionalidad. De hecho, como lo muestra en detalle el trabajo de Betancourt (2017), una norma tan importante a nivel internacional y que es parte de nuestro bloque de constitucionalidad como el Convenio de Diversidad Biológica,⁶⁵ reconoce ampliamente la importancia de la participación comunitaria en la conservación. Este autor señala como desde el preámbulo, el Convenio reconoce la importancia de las comunidades locales y su estrecha relación con la biodiversidad al decir:

“Reconociendo la estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales y poblaciones indígenas que tienen sistemas de vida tradicionales basados en los recursos biológicos, y la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios que se derivan de la utilización de los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes

Reconociendo asimismo la función decisiva que desempeña la mujer en la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y afirmando la necesidad de la plena participación de la mujer en todos los niveles de la formulación y ejecución de políticas encaminadas a la conservación de la diversidad biológica”

Igualmente, llama la atención que el artículo 8 del CDB al hablar de la conservación in situ dice que se “i) *procurará establecer las condiciones necesarias para armonizar las utilidades actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes; (...)*” y que:

“j) con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.” (Subrayas fuera del original)

Vale la pena destacar el reconocimiento que se hace de los usos vigentes y la necesidad de armonizarlos con los objetivos de la conservación, no de soslayarlos o desconocerlos. Igualmente el llamado que se hace a la preservación de los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades locales, donde no hay duda queda cobijado el campesinado. Un poco más adelante el mismo CDB establece también que se protegerá y alentará

⁶⁵ El bloque de constitucionalidad hace referencia a aquellas normas y principios que sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución por diversas vías.

“la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible y que se prestará ayuda a las poblaciones locales para preparar y aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas donde la diversidad biológica se ha reducido.” (art.10).

El trabajo de Betancourt también destaca otro importante documento normativo producido por la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica en el año 2008, titulado *“La Biodiversidad y la agricultura. Salvaguardando la biodiversidad y asegurando alimentación para el mundo”*, en el cual se reconoce expresamente que bajo el Convenio sobre la Diversidad Biológica hay un enfoque que reconoce que los seres humanos, con su diversidad cultural, son un componente integral de los ecosistemas. Igualmente, el acuerdo de Durban, las metas del milenio, las metas de Johannesburgo, son otros de los instrumentos internacionales que ofrecen buenos argumentos normativos a favor de que la declaración de áreas protegidas garanticen además de la conservación de la naturaleza, la existencia de los seres humanos, el reconocimiento y apoyo a su identidad, cultura e intereses y su participación para el uso sostenible de los recursos.

De otro lado, a propósito de la discusión jurídica y la postura de parques que considera, a nuestro modo de ver de manera errada, que los parques sin gente son un contenido de la Constitución de 1991 (UAEPNN, 2017c), también se ha planteado por expertos en la normativa ambiental nacional, que en realidad el régimen especial que habilita la coexistencia de parques con territorios indígenas está en un decreto reglamentario, como el 622 de 1977 y no está ni siquiera en una ley (Negrete, 2017). Por ello nada impediría que se pudiera hacer un reconocimiento de la viabilidad del establecimiento de regímenes especiales de manejo de parques con campesinos, lo cual ni siquiera tendría que pasar por expedir una nueva ley en el Congreso, ni mucho menos por una reforma constitucional como en algunos escenarios se ha planteado. También se ha señalado que dentro del régimen vigente es posible interpretar la normatividad existente y desde ahí entender la compatibilidad de la figura de parques con la presencia de gente, en la medida que esas personas estén al servicio de la zona y de la función y objetivos de conservación, pues mientras la función y el objetivo no se cambie, la noción jurisprudencial de la intangibilidad que tanto les preocupa a los funcionarios de parques estaría a salvo.

Así, considerando que la función principal de los parques es la conservación y regulación de la biodiversidad, regulación del clima y aporte a la regulación hídrica, y que la legislación dice que las actividades permitidas son: conservación, investigación, recreación, lo que se debe hacer es la transformación de los sistemas productivos, que de hecho hoy ya están en los parques, para que haya un cambio hacia sistemas productivos amigables con la función social y ecológica del parque. De esta manera aún bajo el sistema legal actual, las poblaciones podrían estar en parques, siempre y cuando se haga esa reconversión de los sistemas productivos que ya existen (Ruiz, 2017). Como lo señala el citado autor, esto funcionaría de manera similar a como se maneja hoy la ocupación indígena, que por supuesto que realiza procesos de producción de alimentos al interior de los parques, pues estos no importan la comida, la producen ahí, pero lo hacen bajo sistemas sostenibles. Así también podría llegar a hacerlo el campesinado mestizo que históricamente ha vivido en esas áreas, con un acompañamiento muy fuerte, unas exigencias estrictas y las tecnologías apropiadas para ello.

Esta propuesta también encuentra respaldo en las visiones que han cuestionado la idea de que producción y conservación son incompatibles, a partir de la defensa de la agroecología o

la promoción de sistemas agrarios para la conservación o agroecosistemas. Incluso desde la política social de parques y conservación elaborada en el año 2001 esto se concibió y se dijo:

“Los sistemas agrarios se entienden como procesos productivos o extractivos compatibles con la conservación, que permiten reducir presiones sobre las áreas protegidas y satisfacer simultáneamente las necesidades humanas. Factores de orden social como la ocupación previa a la declaratoria de un área protegida, la permanente presencia de colonos y el traslape con territorios indígenas o de comunidades negras se deben tomar en cuenta al momento de desarrollar iniciativas en el tema.” (UAEPNN, 2001: 33).

Por lo tanto, globalmente es importante superar las visiones que ven en toda forma de producción un elemento contrario a la conservación, y armonizar e integrar esos elementos, no solo para el caso de los parques, sino para avanzar hacia la reconfiguración del régimen de acceso a tierras, que aún no logra vincular de manera positiva elementos ambientales. Solo los tiene en cuenta para generar prohibiciones y restricciones, pero no para generar alternativas productivas sostenibles.

En ese marco, también se ha propuesto desde las comunidades, el establecimiento de *“Regímenes Especiales de Manejo de Parques con Campesinos”* (Betancourt et al, 2017). Esta alternativa permitiría lograr acuerdos de uso y manejo como los que ya se han hecho con afros e indígenas, lo cual cobijaría únicamente a los pobladores históricos o con valorada antigüedad en el territorio, no es para cualquier persona. En eso es importante insistir, pues la propuesta de las comunidades no es la de un reconocimiento amplio y abierto para todo el poblamiento generalizado de parques a partir de nuevas migraciones, sino la idea de un exclusivo reconocimiento de quienes han estado allí desde hace mucho tiempo. Una segunda condición es que quienes quieran permanecer deberán asumir el cambio en las formas de vida y de producción que esto implica, de manera que estas se adecúen a la función y objetivo del área protegida. Esto es algo que ya la propia institucionalidad planteó desde el año 2001 cuando se expidió la política de social de participación en la conservación. Allí el numeral séptimo del artículo 24 reconoce a la población como sujeto activo en la protección de las áreas del sistema y habla de la necesidad de coordinar con las autoridades ambientales, las entidades territoriales, los grupos sociales y étnicos y otras instituciones regionales y locales, públicas o privadas, la puesta en marcha de sistemas regulatorios de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, de acuerdo con los criterios de sustentabilidad y mitigación que se definan para cada caso. Aunque se plantea para las zonas amortiguadoras podría hacerse extensivo para ciertas franjas al interior del parque. Es además algo que se repite ya han venido haciendo con comunidades afro e indígena, en unos términos que de manera muy similar podrían hacerse con el campesinado.

Por lo tanto y bajo estos planteamientos, si se analiza qué es lo que realmente ha impedido que se cree un régimen especial de manejo de parques con algunos campesinos, se observa que no es más que la falta de voluntad política para ello. Pero incluso si se aceptara que los obstáculos están en las normas vigentes, lo que es claro es que son las normas las que deberían adaptarse a las nuevas realidades y ofrecer soluciones a las problemáticas sociales, y no la realidad forzosamente tratar de encajar en las normas, muchas de hechas concebidas hace más de cuarenta años, bajo paradigmas científicos hoy reevaluados. El derecho tiene que ponerse a tono con los cambios sociales y la evolución de la época, ya

que es así es como se han logrado avances en muchos ámbitos en materia de derechos humanos, de género y hasta de los derechos ambientales.

En Europa y Asia varios parques tienen personas adentro y sistemas productivos y no por ello se ha acabado con el parque natural. Por tanto precisamente revisando ese tipo de experiencias, el marco normativo nacional podría actualizarse a las nuevas categorías que existen en el mundo que aceptan la habitación de personas y los sistemas productivos sostenibles como parte de la definición misma del área protegida, de manera que avancemos en el debate sin anteponer siempre la cortapisa del marco jurídico, como si esta fuera una talanquera inamovible o como si el derecho fuera algo estático y no un elemento en permanente evolución.

5.4. La alternativa de la reubicación

Como se mostró, hay una buena parte de las comunidades que defiende y lucha por la permanencia en el territorio, aun a pesar de las limitaciones que eso implica para los usos y para la gestión y de la transformación profunda de sus prácticas y formas de vida, e incluso las implicaciones en términos de la formalización de la propiedad que eso conlleva. Sin embargo, hay dentro de las comunidades campesinas que viven en parques naturales también algunos que han planteado que aceptarían la reubicación o reasentamiento, siempre que este sea voluntario y en condiciones de dignidad. Así, se aceptaría abandonar el área ocupada que está dentro del parque y asentarse en una nueva tierra, pero siempre que haya un compromiso serio y decidido del Estado y que efectivamente se entreguen tierras de buena calidad y en óptimas condiciones:

“...estamos peleándonos precisamente que el gobierno pues reconozca y que a través de la implementación de los acuerdos acá pues de una u otra forma pueda reubicar a esos desplazados que no quieran retornar allá a hacer su vida allá, porque consideramos que como los parques tienen su reglamento, que son inembargables, que son inajenables, no se le pueden adjudicar a nadie, no sé, no creo que se vaya a reversar un decreto como ese, entonces nosotros lo que consideramos es que para mejorar la calidad de vida de nosotros tenemos que estar reubicados por fuera de esa área protegida y consideramos que es una necesidad que esa área permanezca protegida, aunque habrán otras personas que quieran que digan que se van para allá, pero yo no, porque yo pienso diferente, tengo otro pensamiento, apoyo y ayudo a los que dicen eso, pero yo, mi pensamiento es una reubicación por fuera del área protegida. (Entrevista Líder campesino No.3 del Parque Nacional Paramillo, 2017)

“Yo diría que por ahí como un 30% estamos en esa posición: volvemos al territorio; un 50% dice: no, yo quiero que me reubiquen en la parte externa del parque, que den un pedacito de tierra por aquí para yo no volver más allá, y por ahí como un 20% está diciendo no yo no quiero tierra, ni quiero volver allá, yo quiero que me paguen lo que yo tenía allá. El problema es que ese es mucho más difícil, es la propuesta más difícil de lograr, porque el gobierno no va a sacar plata pa’ pagarle a uno una cosa que dejó abandonada, que no hay evidencia, o evidencia si hay pero lo que no sé es si un testimonio sea válido para decir no Rogeres Higueta vivió 30 años ahí, ah pero es que yo veo una montaña aquí, porque esas tierras son muy fértiles y en estos veinte años que tienen de estar abandonadas son selva o son coca” (Entrevista Líder campesino No.2 del Parque Nacional Paramillo, 2017)

Es claro que un buen número de familias aceptarían la reubicación siempre que les dieran una nueva tierra equivalente o incluso una indemnización que reconociera sus mejoras. Sin embargo, el enorme temor de las comunidades frente a la reubicación es enfrentar nuevamente los incumplimientos de parte del Estado, que ya se han vivido en el pasado en varios casos y la desconfianza ante una realidad que ha mostrado que no hay tierras disponibles para programas como estos y una institucionalidad que se niega sistemáticamente a aplicar medidas redistributivas que podrían corregir esta situación. Además, esto no es tan fácil porque en todo caso implica vivir un nuevo desarraigo del territorio. Por eso, la gente tiene poca confianza en que esto se pueda cumplir, parten de los incumplimientos del pasado con los campesinos en general y con varias de las comunidades asentadas en parques y se preguntan:

“a donde el gobierno tiene esas tierras para reubicar esta gente, o parques nacionales, que hagan memoria en el setenta y seis cuando llevaron todas estas familias a estas áreas...” (Salcedo, 2017 - Delegado campesino por la Orinoquia ante la Mesa Nacional de Concertación, 2017)

“La ubicación es fundamental, ahora otra cosa, no que en el Meta hay tierras, y quien le dijo a usted que yo voy pa´ el Meta y voy a dejar a mis hermanos y a mi mamá, por allá, o sea quién le dijo a usted que eso tiene un enfoque diferencial, o un enfoque territorial o un enfoque vocacional de la tierra que yo tengo, entonces yo no entiendo usted que es lo que está leyendo en los acuerdos y a mí me tocó decirle porque es que es la ley 93 (sic) la que creó este sistema de parques y es la que dice eso, que dice que hay que proteger los parques, pero la Constitución y 1500 leyes en este país dicen que hay que proteger la vida de los hombres, entonces son más las leyes que protegen al hombre que al parque, entonces aquí el parque no puede ser más importante que nosotros, si es importante colectivamente y es un pulmón de este país, pero acuérdense que ahí hay unas vidas, entonces que se muera todo el mundo pero que se salve el parque, no puede ser.” (Entrevista líder campesino No.2 del Parque Nacional Paramillo, 2017)

La desconfianza de los campesinos frente a la viabilidad de los programas de reubicación aparece bien fundada, si se mira que no ha habido oferta suficiente para la política de acceso a tierras, que se han incumplido los acuerdos con la Cumbre Agraria, Étnica, Campesina y Popular derivados del paro agrario de 2013⁶⁶ y que incluso cuando se adelantó el proceso de reubicación en las zonas amortiguadoras en los Parques Tinigua y Macarena las distintas agencias del Gobierno que debían participar no terminaron el proceso. Además la tarea de los reasentamientos no depende solo de la Dirección de la Unidad de Parques Nacionales Naturales, sino de varias instituciones del Estado, entre las que resulta fundamental el papel de la Agencia Nacional de Tierras. Pero esta Agencia ha mostrado muy poca capacidad y efectividad para cumplir con los objetivos de dotación de tierras a campesinos/as y aunque haya algunas gestiones en algunos casos, los resultados no dejan de ser marginales.⁶⁷ No ha hecho lo necesario para cumplir fallos de la Corte Constitucional que como en el caso de la Hacienda Bellacruz en el Magdalena Medio (sentencia SU-235 de

⁶⁶ La Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular es una expresión del movimiento social en la que confluyen diversos sectores del movimiento agrario colombiano.

⁶⁷ En febrero de 2018 después de más de 20 años se anunció públicamente que 23 familias del sector Caño Clarín Viejo del Vía Parque Isla de Salamanca recibieron un predio, que según el comunicado de prensa costó \$473.485.000 a la Agencia Nacional de Tierra y que es para reubicación de los pobladores de esa área, aunque no se precisa en qué condiciones les será otorgado sería una muestra de esas pequeñas gestiones que hace la ANT. Ver: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/celebramos-la-entrega-hoy-de-predio-para-reubicar-familias-que-ocupaban-terrenos-de-via-parque-isla-de-salamanca/>

2016) o de las tierras en el Meta de las que se apoderó ilícitamente el esmeraldero Víctor Carranza (sentencia SU-426 de 2016) le ordenan clarificar, recuperar baldíos y solucionar problemas de acceso a tierras para campesinos víctimas, mucho menos parece que tenga la capacidad y voluntad para atender a la población que están en parques y que requiere tierras para ser reubicada. La preocupación actual de la ANT parece ser más la seguridad inversionista, la seguridad jurídica de los empresarios y la entrega de baldíos en concesión a la agroindustria bajo figuras como las Zonas de interés de desarrollo rural, económico y social -Zidres o a las multinacionales mineras, muy por encima de los derechos del campesinado, tal como lo evidencia la última propuesta de reforma a la ley agraria que desde el Ministerio de Agricultura se ha elaborado.⁶⁸

Además, ni siquiera es claro de dónde van a salir los tres millones de hectáreas del Fondo de Tierras para la Paz pactado en La Habana, por lo que cuesta creer que sin haber cumplido las metas del acuerdo de paz, ahora vaya a haber tierras para que el campesinado de los parques sea reubicado. En un documento realizado por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes sobre el banco de tierras para la paz, se muestra que el Estado debería tener en cuenta la demanda potencial de predios por parte de hogares sin tierra o con tierra insuficiente, que arroja una cifra entre 1.127.000 y 4.801.740 hectáreas, para conforme a eso ajustar el tamaño del Fondo de Tierras, ante la evidente dificultad de las instituciones estatales para llevar a cabo programas de reforma agraria, recuperación de predios indebidamente apropiados y recuperar predios inexplorados (2017). Sin embargo, tal disponibilidad está atada a la voluntad política de redistribución, que choca con otras prioridades de los intereses representados en los últimos gobiernos, donde sobresalen grandes empresarios nacionales y extranjeros que buscan bien sea el acceso a la propiedad o grandes concesiones de derechos de uso de largo plazo, más de cincuenta años en tierras públicas. Por tanto la reubicación es una alternativa sí, pero su materialización enfrenta grandes obstáculos. Además, incluso superando los problemas de la disponibilidad de nuevas tierras, aun quedaría pendiente el tema de cómo hacer una reubicación que respete el arraigo de las comunidades en un territorio, que no destruya el tejido social y que comprenda que no se trata solo de moverse de un lugar a otro, sino de recrear todo un proyecto de vida comunitario.

5.5. Realinderamiento y recategorización

La propuesta de realinderamiento de los PNN consiste en hacer la revisión de las extensiones que formalmente tienen en la actualidad algunas de las áreas y determinar si en realidad sus límites deberían seguir siendo esos o si por el contrario es necesario hacer cambios en ello, que podrían conducir a redefinir los linderos. En esta discusión el argumento de la Unidad de Parques plantea que estas áreas por mandato constitucional tienen la condición de inalienables, imprescriptibles e inembargables y que la jurisprudencia constitucional ha dicho que la declaratoria de un área como Parque Nacional Natural tiene vocación de permanencia en el tiempo, por lo cual una vez el área ha sido determinada como tal no es posible reversar dicha condición, o dicho en otras palabras, no es posible la sustracción.

⁶⁸ Me refiero al proyecto de ley "Por el cual se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones" que ya tiene una versión que fue presentada en exposición ante la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes por el Ministro de Agricultura y por el Director de la Agencia Nacional de Tierras el 5 de diciembre de 2017 y que aunque aún no se ha radicado formalmente en el Congreso, el gobierno viene preparando.

Como se sabe hay otro tipo de figuras de protección que admiten la sustracción, es decir que el área puede retirarse de la medida de protección bajo cierto procedimiento, pero eso en la actualidad no se permite para los PNN. Así lo dejó establecido la Corte Constitucional al decir:

“El sistema ambiental que ha configurado la Constitución fue una respuesta del Constituyente al preocupante y progresivo deterioro del ambiente y de los recursos naturales renovables. (...) En tal virtud, entiende la Corte que la voluntad del Constituyente fue que las áreas integradas al sistema de parques nacionales se mantuvieran afectadas a las finalidades que le son propias; por consiguiente, la calidad de inalienables de los parques naturales, reconocida en el art. 63 debe entenderse, en armonía con los arts. 79 y 80, en el sentido indicado antes, esto es, que las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación” (Corte Constitucional, sentencia C-649 de 1997).⁶⁹

Lo anterior fue luego reiterado en la sentencia C-598 de 2010 respecto de los Parques Naturales de carácter regional, en la cual se dijo que tampoco esos parques son sustraíbles y ha sido confirmado en fallos posteriores. En esa sentencia se dijo:

“Encuentra la Corte factible deducir que los Parques Naturales –sean ellos de orden nacional, regional o local–, resultan clave para la preservación de un medio ambiente sano así como para la protección de la biodiversidad en los términos del referido Convenio sobre la Biodiversidad (sic) (...) y contribuyen de manera directa a atenuar los efectos que para la ecología sobrevienen con el denominado ‘Calentamiento Global’, proceso éste, que como es bien conocido, ha desencadenado a lo largo y ancho del planeta tierra, cambios climáticos con consecuencias devastadoras para la especie humana, animal y vegetal. En suma, el recurso hídrico, el aire, la biodiversidad y también la belleza del paisaje que estas áreas de Parques Naturales comprenden, convierten estas zonas en piezas imprescindibles del desarrollo sostenible.”

Ahora bien, quisiéramos explicar que, desde nuestro punto de vista, hay una distancia entre plantear la sustracción y lo que es el realinderamiento. Lo primero efectivamente bajo el marco constitucional vigente no es posible y tampoco deseable. Pero en cuanto al realinderamiento, con esto en realidad no se pide que se elimine la figura de parque, solo se requiere que se revisen los límites cartográficos, lo cual es además completamente necesario, considerando que muchos de los parques fueron declarados cuando no había tecnologías apropiadas como las que existen hoy en términos de identificación con coordenadas geográficas precisas. Los linderos muchas veces se definieron con límites naturales que desaparecen o cambian con el tiempo, como por ejemplo las quebradas y cauces de aguas. Algunos de los PNN en los que se han identificado problemas de este tipo son el Parque Farallones en el Valle, en el cual luego de un estudio se determinó que no tenía una extensión de 150.000 hectáreas como se venía manejando desde 1968 cuando fue

⁶⁹ En la sentencia C-649 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell la Corte declaró inexecutable la expresión “y sustraer” empleada en el numeral 18 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 “en cuanto se entiende referida a las áreas que integran el Sistema Nacional de Parques Naturales.” No obstante es importante indicar que en la norma que rige los parques desde 1977 la sustracción si estaba prevista como una posibilidad para estas áreas tal como lo establece expresamente el artículo 12 del decreto 622 de 1977 al decir: “Artículo 12. La sustracción total o parcial de un área integrante del Sistema de Parques Nacionales Naturales, cuando ello se justifique por consideraciones de orden ecológico, requerirá la expedición de un acuerdo por parte de la Junta directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena, siguiendo el mismo procedimiento establecido en el artículo 6 de este decreto.”

creado, sino que se descubrió que su área es en realidad de 204.195 hectáreas. Parques como Tinigua y algunos del Huila también han tenido problemáticas en torno a esto. Por tanto una cosa es el realinderamiento, que inclusive podría llevar a la ampliación de las áreas y otra la sustracción. Si lo segundo en efecto no es posible a la luz del marco constitucional vigente, lo primero sí que lo es.

Junto con el realinderamiento, otra de las propuestas es la recategorización de las áreas. En este sentido es importante recordar que hay una amplia gama de categorías de conservación que reconocen la presencia humana y que además pueden cumplir mejor los objetivos planteados. En esa medida, parte de lo que desde las comunidades campesinas organizadas en el proceso de la Mesa de Concertación se ha propuesto a la UAEPNN, es que frente a nuevas áreas que se planeen declarar, esto se haga con la participación informada y efectiva de la población y que se piense en figuras menos estrictas que la de PNN. De esta manera el Estado puede seguir cumpliendo con sus compromisos internacionales de declarar más áreas protegidas, pero no seguiría profundizando el problema que ya se tiene, y acudiría a figuras que no se han explorado mucho y que ofrecen mejores alternativas para armonizar los intereses encontrados. Así se propone que antes que declarar nuevos parques nacionales naturales, se acuda a otras figuras como los Distritos de Manejo Integrado, en donde hay varias experiencias exitosas de participación de las comunidades en la conservación. El caso del Distrito Regional de Manejo Integrado Golfo de Tribuga- Cabo Corrientes, apadrinado por la mesa de ordenamiento ambiental de Nuquí es un buen ejemplo de ello. Allí con la conciencia de la necesidad de actuar ante el deterioro del recurso pesquero para asegurar su sostenibilidad, pero descartando la conformación de un Parque Nacional precisamente por las restricciones que implicaba, las comunidades lideraron la creación del que se convirtió en el primer Distrito Regional de Manejo Integrado costero del país, con sesenta mil hectáreas de extensión (El Tiempo, 2015). Esta área protege 2.700 hectáreas de manglar, 34.700 de corredores de migración de ballenas jorobadas y 971.000 de playas de anidación de tortugas, mientras que los pescadores pueden seguir aprovechando los recursos del mar y han entendido que tienen que llegar a acuerdos sobre las tasas permitidas de captura, vedas de pesca y sustitución de técnicas que no resulten acordes a las necesidades de uso regulado.

En esto se ha venido observado un cambio en el último año, pues en 2017 las nuevas áreas declaradas no lo fueron bajo la categoría de parque, sino justamente bajo la categoría de Distrito de Manejo Integrado. Sin embargo, no podemos obviar que, al seguir poniendo el énfasis en las figuras de áreas protegidas, se cae en la idea de creer que la conservación es sólo la creación o mantenimiento de estas áreas, descuidando las muchas otras aristas del tema como parte de una política integral.

De otro lado, las comunidades también plantean que ya hubo unas experiencias de realinderamiento en el país, por lo cual no son alternativas descabelladas. En la historia los procesos de realinderamiento se han logrado a partir de las demandas del campesinado acompañadas de movilización social. Un primer caso es el surgido por el malestar social resultante de la caída de los precios de la coca a finales de los ochenta, que condujo a la marcha sobre San José del Guaviare en 1987 narrada por Alfredo Molano en su libro *Selva Adentro* (1987). Esta movilización social fue protagonizada por los colonos del Parque Natural Serranía de La Macarena, quienes tenían entre sus reivindicaciones la titulación de las tierras que venían trabajando, para que eso facilitara el acceso a créditos y asistencia técnica. En respuesta el Estado tomó la decisión de realizar un realinderamiento del parque, que quedó consignada en el Decreto Ley 1 de septiembre de 1989, por el cual se crea el Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEM) que contempla una zona de protección y

una para la producción, lo cual resolvía el tema de la presencia de estas poblaciones y la restricción a la titulación vigente desde la Ley 2 de 1959 y el Decreto 622 de 1977 para PNN. En ese momento la propuesta de las comunidades fue precisamente que se les titularan las tierras en medianas extensiones, a cambio de su compromiso de preservar los bosques y los demás recursos naturales aún existentes en el área. Este proceso fue uno de los antecedentes que dio origen a la figura de las zonas de reserva campesina.

Otro antecedente importante de realinderamiento es el que se dio para la constitución de la Zona de Reserva Campesina de la cuenca del río Pato y Balsillas. Parte de los asentamientos de la colonización campesina del área quedaron incluidos dentro del Parque Natural Nacional Los Picachos y de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía. La negociación con la comunidad allí giró en torno al realinderamiento del parque, el reasentamiento voluntario de algunas familias en una hacienda cercana que el Estado compraría y la financiación de proyectos agrícolas forestales y pecuarios en el marco del reconocimiento de las organizaciones como interlocutoras del Estado (Fajardo, 2002:88).

Un tercer caso de realinderamiento se dio también en la Vía Parque Isla de Salamanca. Esta fue declarada y delimitada originalmente por la Resolución 191 de 1964, expedida por el Incora y mediante el Acuerdo 38 del 09 de julio de 1985 del Inderena fueron aclarados sus linderos. En 1998 el entonces Ministro de Ambiente, Eduardo Verano de la Rosa, la realinderó mediante la Resolución 472 del 08 de 1998, excluyendo de la misma un área para desarrollos portuarios. Esa fue una decisión muy controvertida, porque en el área demás del PNN había otras categorías de protección incluso derivadas del convenio internacional Ramsar (El Heraldo, 2014). El caso del Vía Parque Isla Salamanca no es un buen ejemplo del realinderamiento, pues aquí el objetivo nada tuvo que ver con las comunidades, sino con el favorecimiento de los intereses de operadores portuarios.

5.6. El reconocimiento de las territorialidades campesinas en relación con los parques nacionales naturales

Además de la lucha por la adquisición de tierras y la superación de la pobreza rural, el campesinado también ha impulsado la defensa de territorialidades propias para garantizar condiciones de vida adecuada a los campesino/as y compatibilizar el acceso a la tierra con principios de conservación de los recursos naturales asociados. Por tanto, vale la pena detenerse un poco en el análisis de estas propuestas, revisando el planteamiento de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TCA).

El planteamiento de Zonas de Reserva Campesina (ZRC) se nutre también de lo que hacia el año 1920 fueron las ligas y los baluartes campesinos en la Costa Caribe, o la colonia agrícola del Sumapaz.⁷⁰ La ZRC tiene sus orígenes en las propuestas gestadas por los campesinos en la región del río Duda en el Meta, que plantearon la necesidad de *“crear instrumentos para la protección de sus parcelas frente a la presión de los latifundios, garantizando una oferta adecuada de servicios y a partir de lo cual los campesinos se comprometían a defender y proteger los recursos naturales”* (ANZORC, 2011).

En 1994 las Zonas de Reserva Campesina alcanzaron reconocimiento legal al ser incluidas en las disposiciones de la ley 160 de ese año y en 1996 fueron reglamentadas luego de las marchas campesinas que protestaban contra la judicialización y el tratamiento discriminatorio

⁷⁰ Para un análisis detallado de la historia del proceso agrario en el Sumapaz ver: Londoño (2011)

dado a los cultivadores de coca y amapola.⁷¹ En 1998 con un empréstito del Banco Mundial se apoyó la financiación de proyectos para impulsar tres de ellas. Hasta el momento se han constituido formalmente siete ZRC, a saber: ZRC del municipio de Cabrera en Cundinamarca; ZRC de Calamar en el Guaviare; ZRC del Pato Balsillas en Caquetá; ZRC de Arenal y Morales en el sur de Bolívar; ZRC del Valle del Río Cimitarra en el Magdalena Medio; ZRC Cuembí y Comandante – Perla Amazónica en Puerto Asís, Putumayo y la más nueva, constituida en abril de 2018 en los municipios de El Guamo, Zambrano, San Juan Nepomuceno y Córdoba en el departamento de Bolívar.

A pesar de su importancia como figura de ordenamiento territorial reivindicada desde el campesinado, a partir del año 2002 las Zonas de Reserva Campesina sufrieron una gran estigmatización. Se tejió alrededor de ellas un discurso que las señaló como territorios guerrilleros o “republiquetas independientes”, que condujo a un estancamiento en las acciones del Estado para su impulso y a la persecución hacia sus líderes.

A partir de 2011 hubo un cambio en la mirada institucional hacia estas áreas, que ya no las estigmatiza, ni persigue, pero que tampoco avanza en su reconocimiento efectivo. Hay en la actualidad varias solicitudes de constitución de nuevas Zonas de Reserva Campesina en curso, otras incluso declaradas de hecho⁷² y se ha venido fortaleciendo la organización entre ellas, logrando importantes procesos de interlocución con la institucionalidad, pero en los últimos años sólo una ha logrado culminar el proceso para su constitución formal.

La Zona de Reserva Campesina es una figura de ordenamiento territorial relevante para el análisis que aquí estamos desarrollando, porque es la única figura que legalmente reconoce al campesinado en relación con su territorio más allá de la propiedad individual y que sin ser una forma de propiedad colectiva, si apunta a la protección comunitaria de la economía campesina y al cierre de la frontera agrícola. Además, incorpora expresamente el tema de la adjudicación de las tierras en donde se constituya y la elaboración de un plan de desarrollo sostenible, en el cual está inmerso aspectos referidos al cuidado de los recursos naturales y del territorio. Desde la mirada de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina, estas zonas son expresión del ordenamiento territorial desde la autonomía campesina en los ámbitos social, económico, territorial, cultural y político, pero son además una apuesta por proteger los recursos naturales (ANZORC, 2011:9).

Esta mirada también ha tenido expresiones en la práctica, que se ejemplifican en experiencias como la Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra, en donde se ha establecido un manejo comunitario de control ambiental territorial a través de sus juntas de acción comunal denominado “Línea Amarilla”, el cual ha logrado conservar unas 80.000 hectáreas. Otro ejemplo es el caso de la Zona de Reserva Campesina de Losada-Guayabero, ubicada en inmediaciones del Área de Manejo Especial de la Macarena - AMEM, limitando con los Parques Nacionales Naturales los Picachos y Tinigua, que ha incluido en su plan de desarrollo sostenible, proyectos con una concepción integral de desarrollo, organizando las actividades humanas alrededor de la reducción del impacto ambiental e iniciando procesos de recuperación y restauración del territorio (CESPAZ, 2017).

⁷¹ Decreto 1777 de 1996 “Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina” y Acuerdo 24 de 1996 del Incora “Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar Zonas de Reserva Campesina”.

⁷² Es el caso entre otros, de las Zonas de Reserva Campesina del departamento del Cauca ubicadas en: Inza Totoro, Páez, Caloto, Corinto y Miranda.

Es claro entonces que desde sus orígenes y desde sus prácticas las Zonas de Reserva Campesina buscan aportar al cierre de la frontera agrícola y a la conservación y por lo mismo esa sigue siendo una de las apuestas más importantes desde las comunidades, que incluso recibió un impulso y respaldo en el Acuerdo de Paz de La Habana. Sin embargo, conforme al marco legal vigente, la constitución de Zonas de Reserva Campesina no procede en las áreas de PNN aunque si en las zonas de amortiguación, las cuales pueden hacer parte de una reserva “... con el propósito de desarrollar las actividades, modelos y sistemas productivos que se formulen en los planes ambientales establecidos para las zonas respectivas” (Decreto 1071 de 2015, art. 2.14.13.1., par.1). La norma prohíbe la adjudicación de tierras en esas zonas amortiguadoras (Decreto 2664 de 1994, art.9), lo cual limitaría la titulación de baldíos allí, aunque no la formalización sobre otro tipo de predios que sean de propiedad privada. No obstante, desde el equipo técnico de la Mesa de concertación de parques con campesinos se ha venido proponiendo una interpretación conforme a la cual al constituirse la Zona de Reserva Campesina en el área amortiguadora de PNN, se generarían las condiciones para dar lugar a una excepción a la regla de la inadjudicabilidad de tierras y se viene trabajando para que esto quede incorporado en los lineamientos que sobre el tema expida el Ministerio de Ambiente.

No obstante, vale la pena destacar que algunas de las ZRC constituidas se encuentran en zonas de influencias de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales o de otro tipo de ecosistemas protegidos, y lo mismo ocurre con varias de las que se aspira se puedan constituir.⁷³ El siguiente mapa permite observar esta cercanía geográfica de las ZRC y los PNN:

⁷³ Un caso interesante de ZRC en proceso de constitución asociada a un ecosistema estratégico es el del Sumapaz, pues allí el campesinado que busca la declaratoria de la ZRC ha planteado con mucha fuerza su papel como guardián del páramo del Sumapaz, que es además el páramo más grande del mundo y está en inmediaciones del PNN del mismo nombre.

Mapa 4. Zonas de Reserva Campesina y Parques Nacionales Naturales



Fuente: Elaboración propia, 2018

Algo similar ocurre respecto a quienes han construido otras propuestas de formas de territorialidades campesinas distintas a las zonas de reserva campesina o con otras denominaciones y alcances, como por ejemplo los denominados Territorios Campesinos Agroalimentarios -TCA.⁷⁴ Estos son una propuesta surgida del Coordinador Nacional Agrario, organización campesina que tiene presencia en gran parte del territorio nacional y que en una asamblea realizada a finales del año 2013 decidió que a pesar que la figura de Zonas de Reserva Campesina ya se encuentra consagrada en la ley, esta no brinda todas las garantías necesarias y suficientes, ni la protección jurídica que requieren los territorios campesinos. Por tanto, plantea esta nueva figura que aspira a tener un gobierno territorial propio, que persigue que su constitución blinde el territorio frente al accionar de proyectos mineros, petroleros y otros de alto impacto y busca armonizar la presencia de campesinos

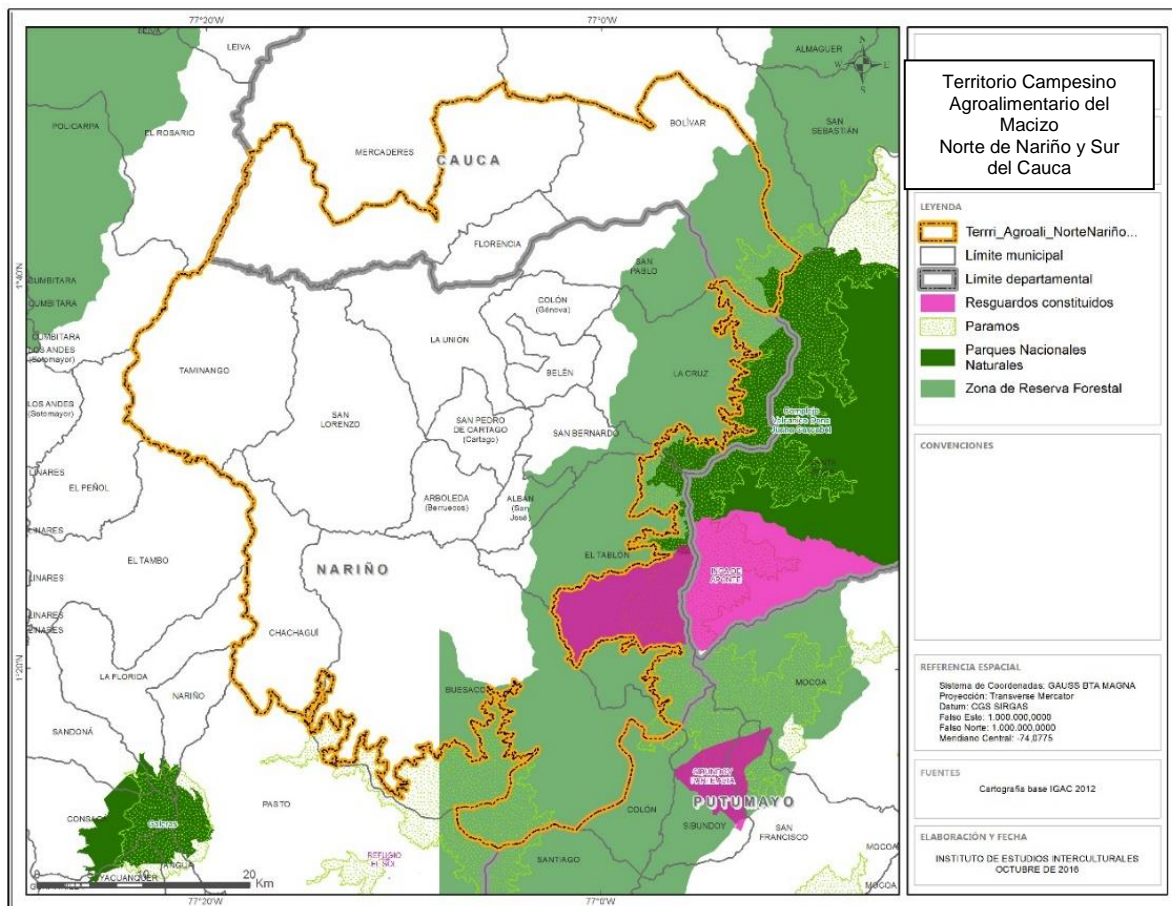
⁷⁴ Para mayor detalle sobre los Territorios Campesinos Agroalimentarios ver: Coordinador Nacional Agrario de Colombia (2015)

mestizos, indígenas y afrocolombianos, de manera que haya una construcción intercultural del territorio.

Así mismo, los TCA también buscan que se reconozca la potencialidad del campesinado para proteger las zonas ambientalmente sensibles, así como esas facultades le han sido reconocidas a las comunidades indígenas y a las poblaciones afrocolombianas. De este modo *“la propuesta de los TCA se enfatiza en actualizar y armonizar los regímenes ambientales y de acceso social a la propiedad, bajo una línea similar que contiene el Acuerdo para la prosperidad 079 del 28 de agosto del 2012”* (Duarte, 2017).

Como carecen de una consagración en la ley, los TCA se han constituido de hecho, siendo uno de los más importantes el del norte de Nariño y sur del Cauca, que se compone de 15 municipios y tiene dentro de su área algunos municipios traslapados con Zona de Reserva Forestal y bordea una buena parte del Parque Nacional Natural Complejo Volcánico Doña Juana-Cascabel. Por eso mismo entre sus objetivos específicos está el de proteger las manifestaciones productivas y culturales de los campesinos que lo habitan, por medio de la defensa del medio ambiente y de los sistemas ecológicos que lo integran. La ubicación de este TCA se puede observar en el siguiente mapa:

Mapa 5. Territorio Campesino Agroalimentario del Macizo, Norte de Nariño y Sur del Cauca y Parques Nacionales Naturales



Fuente: Duarte (2017)

Los TCA tienen algunos elementos en común con las Zonas de Reserva Campesina, aunque también algunas diferencias y trascienden en varios de sus contenidos, sobre todo porque recogen buena parte de las preocupaciones ambientales que enfrenta hoy el campesinado ante el auge del extractivismo en los territorios, que no se vivían de la misma manera en los años noventa cuando surgió la figura de las ZRC. En todo caso, ambas son en esencia formas de territorialidades campesinas y ambas son figuras que pueden aportar mucho en la discusión sobre el campesinado y los PNN, ya que como figuras de ordenamiento territorial buscan que con el fortalecimiento socioeconómico de los campesinos y el acceso a tierras se reduzcan las migraciones y la ampliación de la frontera agrícola, y se establezcan las reservas forestales, áreas de bosque y otras zonas de diversidad biológica. Incluso una de las propuestas que tienen las comunidades *“es que las zonas de reserva campesina tengan un régimen similar al de los resguardos en cuanto al traslape con los territorios de parques, relacionado también con el reconocimiento de los derechos campesinos”* (Entrevista a miembro equipo técnico de la delegación campesina de la Mesa Nacional de Concertación, 2018).

Sin embargo, el poco empeño que el Estado ha puesto en sacar adelante y fortalecer estas figuras y el conjunto de circunstancias que han impedido que las ZRC cumplan sus objetivos, son en buena medida responsables también del consecuente deterioro del medio ambiente rural y en la calidad de vida de las comunidades campesinas. Si las ZRC hubieran tenido la aplicación con la que se pensó la figura desde las comunidades en los noventa, probablemente muchos de los problemas del campo, la ocupación de parques e incluso situaciones asociadas a los cultivos de uso ilícito se habrían evitado o tendrían una dimensión mucho menor en términos de la complejidad que tienen actualmente.

Por lo tanto, el reconocimiento de las territorialidades campesinas es una muy buena posibilidad de articulación e inclusión de las experiencias campesinas en las dinámicas de la conservación y una buena forma de compatibilizar las áreas de parques con el reconocimiento de los derechos campesinos. Así, las Zonas de Reserva Campesina, los Territorios Campesinos Agroalimentarios u otras formas de territorialidades campesinas, serían una muy buena alternativa para proteger la economía campesina, evitar la expansión de la frontera agrícola y así generar soluciones efectivas a los conflictos derivados de la ocupación campesina en parques naturales.

5.7. El acuerdo de paz como una ventana de oportunidad

La problemática asociada a la ocupación en parques y el asunto particular de cómo garantizar el acceso a la tierra para esa población, ha recibido un nuevo impulso en el marco de la implementación del acuerdo de paz, firmado entre el gobierno nacional y las FARC-EP en noviembre de 2016. En el texto se advierte que el problema de la tierra ha estado en el origen y consecuencias del conflicto armado y se reconocen también expresamente las problemáticas asociadas al uso, ocupación y tenencia en parques naturales como parte de los aspectos a desarrollar en la Reforma Rural Integral, que es el primer punto del acuerdo de paz.

El acuerdo también se refiere a la importancia del cierre de la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva y señala en el punto 1.1.10 la necesidad de *“proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas, entre medio ambiente y bienestar y buen vivir, bajo los principios de participación de las comunidades rurales y desarrollo sostenible”*. (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016:19-20). En ese mismo punto también se plantea que

“se desarrollará en un plazo no mayor a 2 años un Plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola y que permita actualizar y de ser necesario ampliar el inventario, y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, tales como: zonas de reserva forestal, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos, con miras a proteger la biodiversidad y el derecho progresivo al agua de la población, propiciando su uso racional”.

Se establece igualmente en el mismo punto 1.1.10 que se brindará apoyo:

“a las comunidades rurales que actualmente colindan con, o están dentro de, las áreas que deben tener un manejo ambiental especial detalladas previamente, en la estructuración de planes para su desarrollo, incluidos programas de reasentamiento o de recuperación comunitaria de bosques y medio ambiente, que sean compatibles y contribuyan con los objetivos de cierre de la frontera agrícola y conservación ambiental, tales como: prestación de servicios ambientales, dando especial reconocimiento y valoración a los intangibles culturales y espirituales y protegiendo el interés social; sistemas de producción alimentaria sostenible y silvopastoriles; reforestación; Zonas de Reserva Campesina (ZRC); y en general, otras formas de organización de la población rural y de la economía campesina sostenibles”.

El texto pactado también se refiere de manera precisa a los Parques Nacionales Naturales en el punto cuarto que aborda la solución al problema de drogas ilícitas. En el apartado relativo al Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito establece que:

“Para solucionar en los PNN el problema de la presencia de los cultivos de uso ilícito, y garantizar el bienestar y buen vivir de las comunidades y la preservación y conservación de los PNN, se establecerán mecanismos de interlocución directa con las comunidades para construir acuerdos para la erradicación de los cultivos que garanticen el control, restauración y protección efectiva de estas áreas” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016:115)

Esta parte, así como las demás disposiciones del punto cuarto del acuerdo deben entenderse en armonía y relación con lo consignado en el punto uno sobre Reforma Rural Integral. Aunque mucho se ha discutido si lo ambiental fue o no tenido en cuenta de manera suficiente en la negociación de La Habana, lo que dejan claro los apartados indicados, es que aun cuando el modelo de desarrollo no se haya discutido a fondo, si se trató y se acordó la necesidad de generar alternativas equilibradas para las poblaciones que están en áreas protegidas o que habitan en sus áreas circundantes.

Pero adicionalmente es claro que el acuerdo no plantea una continuidad de la visión de áreas protegidas sin gente, ni de la ocupación sin reconocimiento y sin derechos. Al contrario, entiende que es necesario dejar de actuar bajo imposiciones, para en su lugar garantizar derechos y construir acuerdos con la participación directa de las comunidades, que garanticen y armonicen los objetivos de conservación. Además dentro de las alternativas de permanencia en las áreas que deban tener un manejo ambiental especial, se mencionan opciones como la prestación de servicios ambientales, los sistemas de producción alimentaria sostenible y silvopastoriles, las acciones de reforestación y las Zonas de Reserva Campesina, aunque tampoco se limita a esa figura, sino que también deja abierta la posibilidad a *“otras formas de organización de la población rural y de la economía campesina*

sostenibles” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016:20). De esta manera el acuerdo de paz genera una ruta para materializar un horizonte *“de integralidad e inclusión del campesinado en las políticas de protección y conservación de la naturaleza y la biodiversidad en sintonía con la economía campesina sostenible”* (Betancourt, 2017:69).

Para desarrollar lo anterior, en el marco de las facultades legislativas extraordinarias que se otorgaron al gobierno nacional para expedir la legislación de paz en el primer semestre del 2017 dentro del denominado procedimiento legislativo especial de paz “fast track”,⁷⁵ se conocieron dos propuestas normativas referidas a este tema. Una primera que fue elaborada por el gobierno nacional, representado en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Unidad de Parques Nacionales Naturales y otra que elaboraron las comunidades de la delegación campesina de la Mesa Nacional de Concertación.

El proyecto de decreto formulado por el gobierno⁷⁶ parte en sus considerandos de que de cara a la implementación del punto sobre Reforma Rural Integral y el punto sobre Solución del problema de drogas ilícitas del acuerdo final firmado con la guerrilla de las Farc, puede haber expectativas sobre estas áreas protegidas, haciéndolas vulnerables a un incremento de la deforestación y degradación. Para el gobierno nacional, esta es la razón que lo motiva a presentar un Decreto Ley que caracterice el uso, ocupación y tenencia de esas áreas y se tomen algunas medidas al respecto. La propuesta planteaba la creación de un sistema único de información del uso, ocupación y tenencia en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la consolidación de la caracterización de estas áreas a diciembre de 2018. En segundo lugar proponía generar unos acuerdos de recuperación, restauración ecológica y/o conservación con población campesina vulnerable, dirigidos al desmonte gradual de las actividades no permisibles, y su sustitución por las que a la fecha son permitidas en estas áreas. Así, el artículo 3 del proyecto normativo proponía *“acuerdos transitorios con población campesina para mantener el estado de conservación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales”*, pero aclara que la celebración de esos acuerdos *“no implicará el reconocimiento por parte del Estado de derechos asociados a tierra”*. Ese fue quizás el aspecto más problemático de esa propuesta, pues de esa manera el Estado cierra todas las posibilidades de reconocimiento territorial y aunque en otros apartes asegura que las instituciones competentes adelantarán programas de reubicación, estabilización socioeconómica y atención integral a la población campesina, esas son las mismas promesas incumplidas de hace al menos veinte años y el punto de partida esencial para las comunidades que es el reconocimiento de derechos fue de plano descartado.

El proyecto de decreto ley del Ministerio de Ambiente también contemplaba la suspensión del ejercicio de la función sancionatoria en el marco de la suscripción de esos acuerdos de recuperación, restauración ecológica y/o conservación con población campesina en condiciones de vulnerabilidad, autorizaba la adecuación de infraestructuras ya existentes y otras obras menores de bajo impacto y hablaba de que las personas que firmaran los acuerdos podrían recibir créditos, subsidios y otros incentivos para financiar actividades compatibles con el régimen del SPNN y en esta última previsión incluía a propietarios,

⁷⁵ Este procedimiento legislativo especial para la paz se creó a través del Acto Legislativo 01 de 2016, como instrumento jurídico para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final de paz. Para ello se estableció que el gobierno tendría 180 días para expedir normas con fuerza de ley, que acabaron el 31 de mayo de 2017 y el Congreso debía expedir normas bajo un trámite un poco más rápido que el ordinario en un plazo que finalizó el 30 de noviembre de 2017.

⁷⁶ Proyecto de ley elaborado por el Gobierno Nacional *“Por el cual se dictan medidas para el manejo de conflictos socioambientales generados por el uso, ocupación y tenencia en las áreas del sistema de parques nacionales naturales, tendientes a su recuperación y conservación, y se adoptan otras disposiciones”*, versión mayo de 2017.

poseedores u ocupantes campesinos habitantes de áreas del Sistema. Por último, la norma abordaba el tema de la adquisición de mejoras, y autorizaba a Parques su adquisición si se habían constituido antes del 31 de diciembre de 2014, sin limitarlo a las mejoras en predios privados, con lo cual se habría una importante posibilidad para los que están en predios sin formalizar.

De otra parte, la propuesta normativa elaborada por la delegación campesina de la mesa de concertación,⁷⁷ reitera la disposición plena del campesinado para la conservación y la generación de alternativas sustentables, proponiendo en el artículo 2 mecanismos de *“resolución de conflictos de propiedad, uso, ocupación y tenencia que permitan el fortalecimiento de la producción alimentaria”*. También abogan por el cierre de la frontera agrícola, la protección de las zonas de reserva y la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en Parques Nacionales Naturales, pero insisten en que todas estas medidas deben contar con su participación y se deben plantear en función del bienestar y buen vivir de las comunidades rurales. En el articulado propuesto también incluyeron que se permitiera vivienda, agricultura y agroturismo campesino y comunitario, sistemas agrarios sostenibles para la conservación y se buscaba que se habilitara la posibilidad de traslape entre áreas del SPNN y zonas de reserva campesina.

Al final, ninguna de las normas fue expedida en el tiempo que duraron las facultades legislativas extraordinarias del gobierno, ni tampoco luego en el periodo legislativo especial el Congreso dio vida jurídica a esto. Este tiempo especial del fast track expiró, de manera que esa posibilidad de haber avanzado en los cambios normativos se perdió, aunque quedaría el escenario legislativo ordinario y en todo caso el trabajo de la Mesa de Concertación debería continuar y mantenerse hasta que se logre una propuesta verdaderamente consensuada y una nueva política pública participativa, que es precisamente el objetivo con el que fue creada.

Pero incluso, por fuera del escenario normativo, las comunidades de parques siguen viendo en el proceso de paz una esperanza para que su problemática tenga eco y por fin sea efectivamente atendida:

“Ahora es que a raíz de las negociaciones con la guerrilla de las FARC en La Habana, como en los acuerdos tocaron un rengloncito muy delgadito, una línea muy delgadita pero tocaron el tema de los desplazados de las zonas de reserva, zonas protegidas es que tratamos como a través de esa herramienta aprovecharla, para ver si nos tienen en cuenta en las mesas de negociación, para que nos reconozcan, pues el derecho yo creo que ya lo tenemos, de hecho estamos peleando por él, sino como para formalizar eso. Ahora estamos divididos, no como personas, ni como organización; estamos divididos de pensamiento, porque ya hay gente que a raíz de tantas cosas graves que le sucedieron allá se resiste a no regresar al territorio y hay otros que decimos no, yo me muero allá, yo vuelvo, de hecho pues ya empezaron de las 492 hay más de 200 que han retornado al territorio, pero por su esfuerzo propio, porque por ser una zona de reserva no pueden apoyar, el Estado no puede apoyar los retornos, no puede dar ayudas para producir, no puede hacer acompañamiento, no puede hacer nada porque eso es una zona de parque cierto. Pero en la historia lo que más tristeza me da a mí es primero que nosotros fuimos victimizados por el mismo Estado, o sea el delito que cometió el Estado con nosotros de

⁷⁷ Proyecto de ley elaborado por la delegación campesina de la Mesa Nacional de Concertación "Por el cual se dictan medidas tendientes a solucionar los conflictos por ocupación, uso y tenencia que se presentan con el asentamiento de comunidades campesinas en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales"

entregarle la guerrilla a ellos y uniformarlas como paramilitares y venir y sacarnos eso no fue un delito de los paramilitares, eso fue un delito del Estado contra nosotros, que argumentando eso nosotros incluso tuvimos una diferencia con parques, porque nosotros le decíamos a parques que parques se había puesto de acuerdo con los paramilitares para que nos echaran de ahí y había saneado el parque y ellos en un momento lo contemplaron, porque ellos decían es que tenemos que aprovechar ahora que expulsaron la población para que el parque automáticamente se reconstruya, se proteja, se repoble, etc., cómo así? Entonces que nos sacaron a plomo fue pa' que el parque se recuperara y nosotros qué? Entonces las relaciones se pusieron muy tensas..." (Entrevista líder campesino No.2 del Parque Nacional Paramillo, 2017)

"En este momento los campesinos que pedimos, o sea que reclamamos un derecho ahí, en los Acuerdos de la Habana vemos la oportunidad de poner a consideración del mismo Estado todo eso. Incluso hace tres días tuvimos una reunión y yo pues dije que si no hubiera sido por las zonas veredales que se habían dado en este territorio acá o sea la zona veredal de transición acá en Gallo entonces en Colombia no se conociera el problema que hay ahí, porque en los mismos acuerdos hablan de darle solución a los conflictos que hayan en los territorios donde la guerrilla de las FARC de una u otra forma hicieron presencia. Entonces nosotros como líderes de esos campesinos hemos puesto en evidencia los problemas que se están presentando allí en ese territorio, aparte de lo que ya ustedes conocen del parque allá adentro todo lo que aconteció allá donde dejamos todo también por la violencia, qué pasó, acá pues nos organizamos en organizaciones para defender esto y exigirle al Estado que tenemos unos derechos allá..." (Entrevista líder campesino No.3 del Parque Nacional Paramillo, 2017)

Quienes desde organizaciones no gubernamentales de derechos humanos trabajan con organizaciones sociales en territorios priorizados para la implementación del Acuerdo de Paz, también coinciden en expresar que este ha revitalizado la discusión en esas zonas, y ha generado nuevos compromisos, presencia y trabajo de parte de la institucionalidad. Incluso se dice que se esperaba que en la discusión de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET, que es otro de los instrumentos creados a partir del acuerdo de paz, se hiciera una discusión a fondo y profunda sobre el ordenamiento territorial y ambiental: *"aunque no fueron diseñados con ese fin y eso es claro, en todo caso ojalá más que centrarse en los proyectos puntuales o en obras de infraestructura social, escuelas, vías, que es importante claro, pero ojalá en la discusión de los PDET se tocaran también los elementos del ordenamiento territorial a profundidad" (Entrevista Investigador CINEP/PPP, 2017)*

La discusión sobre los PDET no está para nada alejada del tema de ocupación de parques. Según datos de la Agencia Nacional para la Renovación del Territorio que es la entidad que tiene a su cargo liderar el proceso de participación social para su formulación en las 16 subregiones, que comprenden los 170 municipios priorizados, hay 28 Parques Nacionales Naturales en zonas de PDET (Agencia de Renovación del Territorio, 2018).

CAPÍTULO 6 - FORMALIZACIÓN DE DERECHOS SOBRE LA TIERRA Y PARQUES NACIONALES NATURALES

Para poder analizar las alternativas para la formalización de los derechos sobre la tierra de las comunidades campesinas mestizas asentadas en Parques Nacionales Naturales, es necesario revisar previamente en qué consisten los procesos de regularización o formalización de la tenencia de tierras para comunidades campesinas, cuál es el régimen de propiedad al interior de los parques y la manera como esto se problematiza, para posteriormente revisar las alternativas para regularizarlo.

6.1. En qué consiste la informalidad en los derechos sobre la tierra

El fenómeno de la informalidad en los derechos de propiedad sobre la tierra, se refiere a una forma para calificar determinadas formas de apropiación del suelo que no responden exactamente a las normas jurídicas que regulan las relaciones de propiedad en sentido estricto, o las formas de apropiación del espacio rural aplicables en cada caso y por eso carecen del mismo reconocimiento y protección oficial (Duhau, 2002). En algunos casos, los derechos de propiedad informales, son a la vez ilegales porque representan una infracción a las normas. En otros casos no contravienen la ley, pero están por fuera de las disposiciones legales, por lo que se dice que son extralegales (FAO, 2003).

De manera muy generalizada se considera que la informalidad afecta los mercados de tierras, la producción agropecuaria, la inversión pública rural, la asignación y distribución de los recursos en el campo. También se suele decir con frecuencia, que el acceso a la tierra en condiciones formales o garantizando seguridad jurídica en la tenencia es un elemento decisivo para que los hogares vulnerables puedan disfrutar de medios de subsistencia rurales sostenibles, e incluso la seguridad en la tenencia es también considerada un componente importante del desarrollo sostenible (FAO, 2003). Los problemas de tenencia de la tierra asociados a la informalidad en los derechos de propiedad, también están repetidamente asociados a la inseguridad alimentaria, a la limitación de oportunidades de acceso a crédito y por lo tanto, a la pobreza.

La regularización jurídica o formalización de derechos de propiedad se ha definido como el proceso que da paso de derechos informales a un sistema de derechos formales, a través del otorgamiento, saneamiento o registro de títulos de propiedad (FAO, 2003). En Colombia, la UPRA ha definido la regularización de la propiedad rural como *“el conjunto de estrategias, instituciones, normas y procedimientos encaminados al saneamiento de situaciones jurídicas imperfectas sobre la propiedad de las tierras rurales de naturaleza pública o privada, que concluyan en el otorgamiento de la seguridad jurídica para los propietarios”* (2016a:12).

En los casos de comunidades indígenas o negras, la formalización se asocia a la titulación colectiva que el Estado hace de sus territorios ancestrales, aunque en este caso no se concibe que la acción estatal sea la que origina el derecho, sino que se entiende que este siempre es anterior, por lo que el reconocimiento estatal tal resulta solo siendo de carácter declarativo y formal, tal y como lo ha dejado establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diversos pronunciamientos.⁷⁸

⁷⁸ Ha dicho la Corte Interamericana: “Dado que el fundamento de la propiedad territorial es el uso y ocupación históricos que han dado lugar a sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra, los derechos territoriales de los pueblos indígenas y tribales “existen aún sin actos estatales que los precisen”, o sin un título formal de propiedad. Las acciones de reconocimiento oficial “deben ser consideradas no como meras transferencias sino

Hace algunos años, la regularización de derechos de propiedad sobre la tierra aparecía como una consecuencia del rol intervencionista del Estado y las políticas públicas para abordar el problema de la pobreza y marginalidad rural, en dirección a la garantía del acceso progresivo a la tierra de los trabajadores rurales. Actualmente el interés por la regularización, obedece más a las necesidades del nuevo modelo de desarrollo *que “enfatisa el mercado como principal fuerza o factor de distribuir recursos tanto de tierra como capital de trabajo en el sector rural”* (Molina, 2000:1). Este modelo adopta los mecanismos de acceso a la tierra que mejor se insertan en la lógica de mercado y es por eso que fórmulas de compra de tierras para su posterior adjudicación o de celebración de contratos de arrendamiento son privilegiadas, aunque se complementan con programas de regularización basados en la titulación, saneamiento y registro.

La existencia de derechos de propiedad claramente definidos, aunque no es el único, si se considera un elemento esencial para garantizar el buen funcionamiento del mercado de tierras, pues, aunque también se realizan transacciones en ausencia de títulos de propiedad, en los casos en que se cuenta con un título legalmente amparado, estas resultan menos riesgosas y costosas (Molina, 2000). Además, se suelen ofrecer múltiples argumentos a favor de los procedimientos de regularización, que principalmente resaltan su relación con la seguridad jurídica en la tenencia y el impacto en la generación de ingresos, el acceso a bienes de producción, a créditos y hasta la democratización del acceso a la tierra, esto último bastante cuestionable pues precisamente puede llevar a confundir procesos de aseguramiento de derechos con procesos redistributivos, lo cual es bastante diferente.

Se aduce que la regularización jurídica de la tierra provee a sus titulares seguridad contra el desalojo, incentivos para la inversión y permanencia en la tierra, facilita y provee la introducción de servicios públicos domiciliarios y favorece el acceso al crédito, porque permite que la tierra sea utilizada como garantía (Ward, 1998). El mismo autor afirma que la regularización incorpora a los nuevos propietarios en el proceso democrático e integra los asentamientos y la propiedad a la base jurídica y fiscal de los municipios, lo que conduce a un mejoramiento de la calidad de vida y el entorno. No es de extrañar que bajo estos argumentos, organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo sean también grandes promotores de los procesos de regularización de la tenencia de tierras en América Latina.

Para autoras nacionales como Ana María Ibañez (2018), clarificar los títulos y formalizar la propiedad es fundamental para promover una explotación más eficiente de la tierra y prevenir nuevos ciclos de violencia, ya que según su criterio *“cuando los propietarios carecen de títulos de propiedad invierten menos en los predios, ya que no es seguro que podrán capturar los retornos de la inversión; no transan en los mercados de tierras, ya sea de arrendamiento o venta, y no pueden usar la tierra como garantía de crédito. La baja inversión en el predio y el acceso limitado a los mercados financieros reducen la producción en el predio. La imposibilidad de transar en los mercados de tierras se convierte en un obstáculo para transferir la tierra a los productores más eficientes. Todo esto redundando en mayor pobreza de los propietarios informales.”* Esta autora también afirma que la informalidad en la propiedad de la tierra facilitó el despojo en el marco del conflicto armado y es un obstáculo importante en los procesos de restitución.

como procesos de otorgamiento de prueba para que las comunidades pudiesen acreditar su dominio anterior”, y no como el otorgamiento de nuevos derechos. La titulación y demarcación territoriales se entienden así como actos complejos que no constituyen, sino meramente reconocen y garantizan derechos que pertenecen a los pueblos indígenas por razón de su uso consuetudinario. “ (CIDH, 2009, párr.69)

En la perspectiva contraria, algunas visiones críticas insisten en que los objetivos que se persiguen con la regularización de derechos de propiedad, no en todos los casos terminan siendo efectivamente alcanzados, y cuestionan los programas de titulación u otros similares, porque estos resultan a veces muy costosos y en la práctica resultan poco efectivos para incidir significativamente en el nivel de seguridad de la tenencia de la tierra, o para suministrar servicios que en forma sistemática mejoren las condiciones de vida de las comunidades rurales (Molina, 2000). Igualmente llama la atención que bajo la lógica que reconoce un concepto de propiedad asociado principalmente a la productividad y en donde el Estado es el único encargado de definirla, reconocerla y establecer sus formas válidas, se desconoce que el valor de la tierra no es solo económico, y al contrario está estrechamente asociado a elementos culturales, históricos y sociales. De la misma manera se cuestiona que esto desconoce las transferencias realizadas con validación social, pero que a pesar de ello no tienen peso legal, ya que el único órgano encargado de expedir títulos de propiedad y definir los mecanismos y procedimientos para su transferencia es el Estado (Preciado, 2000).

Entre los factores que impiden o dificultan los procesos de regularización se destaca la debilidad de las instituciones para responder a la demanda de tierras de la población de escasos recursos; los conflictos surgidos de las titulaciones hechas varias veces sobre el mismo predio o con desconocimiento de otros derechos; las dificultades materiales de acceso a los mecanismos administrativos o judiciales de regularización, el desconocimiento por parte de la población rural de lo que se debe hacer para formalizar los derechos de propiedad; los costos de los procedimientos o de la representación legal para llevarlos a cabo, como ocurre por ejemplo con los tramites de las sucesiones.

Todo esto evidencia un desfase entre las previsiones legales para el flujo de las transacciones inmobiliarias y algunos de los contextos sociales en que estas están llamadas a operar, en donde pueden llegar a resultar bastante ajenas a las costumbres tradicionales. Por lo anterior, se advierte la importancia de considerar con detenimiento los diversos factores que inciden en el desarrollo de procesos de formalización de tierras, pues no hay una fórmula mecánica que funcione de igual manera en todos los casos. De igual manera, las consideraciones sobre el tipo de persona involucrada también resultan relevantes, pues no todos los pobladores rurales perciben de igual manera su relación con la tierra, ni están en capacidad de asumir de la misma manera un proceso de tal naturaleza. Por ello se torna fundamental tener en cuenta la diversidad poblacional y de visiones, para no favorecer posturas homogeneizadoras o de imposición de valores ajenos, como lo muestra el hecho de que algunos de los hogares *“generalmente tienen seguridad de hecho y pocas veces consideran la necesidad de un título legal completo como una prioridad, sino más bien como una necesidad asociada con el sistema de valores de la clase media”* (Waden, 1998). En el imaginario de los habitantes de zonas rurales a veces el título legal de propiedad no es importante, porque incluso se otorga todavía mayor importancia al valor de la palabra por encima de los documentos escritos, a lo que se suma el poco interés que pueden tener algunos en formalizar sus derechos, porque a partir de esto pueden empezar a ser gravados con los impuestos derivados de la nueva condición.

Desde otro punto de vista, la informalidad puede ser vista como la expresión de la incapacidad del Estado para regular las transacciones sobre los inmuebles y para dotar a los campesinos de tierras de las cuales puedan disfrutar en condiciones de seguridad jurídica. Ahora bien, la persistencia de la informalidad también refleja un aspecto cultural muy poco analizado aún, y es el hecho de que las transacciones en el campo operan bajo lógicas muy distintas a las impuestas o a las que pretende imponer el sistema jurídico nacional. Los

trabajos de Latorre (2017, 2018) han abordado algunos elementos relacionados, dando cuenta de la forma como los campesinos del caribe colombiano perciben el papel que cumplen documentos como la carta venta en las transacciones sobre la propiedad, a partir de lo cual se ha generado una crítica a la formalización, que señala que esta ha traído impactos negativos a las familias más pobres, no da respuestas a la parcelación de la tierra entre familiares y tampoco provee mecanismos efectivos para evitar la venta masiva de las tierras cuando se convierten en dueños plenos conforme a las exigencias del sistema jurídico. Desde otra perspectiva pero también en relación con esos aspectos propios de la cultura o la vida campesina, los estudios que desde la sociología ha hecho Nicolás Espinosa en la región de la Sierra de La Macarena, resaltan la existencia de formas propias de realización y validación de las transacciones sobre la tierra, como las cartas que se inscriben ante las Juntas de Acción Comunal y operan como verdaderos títulos de propiedad aun sin estar de acuerdo a los parámetros del derecho estatal, pero que tienen plena validez social y hacen parte de lo que ese autor denomina el sistema jurídico local construido como alternativa al derecho estatal (Espinosa 2009, 2015). Igualmente como lo ha mostrado el trabajo de Gregg Hetherington (2011), los campesinos tienen representaciones y significados sobre la propiedad que difieren profundamente de los conceptos legales oficiales y tienen también sus propias nociones asociadas a los títulos de propiedad y su importancia. Este autor a partir de su experiencia con campesinos paraguayos, muestra que estos han llegado a concebir que los títulos de propiedad podían ser usados como herramientas de privatización, en tanto permiten que las tierras sean compradas por grandes inversionistas del agronegocio que se amparan en la legalidad de sus transacciones. Por ello, los títulos de propiedad, pasaron de ser algo buscado y querido por los campesinos/as, a ser vistos como una nueva amenaza que favorece la comercialización de las tierras y puede dejar sin sustento a los campesinos frente a las reclamaciones de terceros, incluso ante los tribunales.⁷⁹

Así, mientras en áreas rurales aún se desarrollan negociaciones de palabra, bajo la confianza, mediante documentos privados como la carta venta o a través de registros manuales llevados en cuadernos por los líderes comunitarios, las organizaciones sociales o juntas de acción comunal, el Estado impone una serie de condicionantes para la validez y reconocimiento jurídico de esas negociaciones que resultan muy ajenas a la cultura o costumbres campesinas. Redactar, leer y suscribir una escritura pública en una notaría y luego además llevarla a una oficina de registro de instrumentos públicos, no resulta ser una práctica muy familiar a la gran mayoría de los pobladores rurales. Entre otras cosas porque muchos de ellos no saben leer, ni escribir, porque esos trámites tienen costos y porque además en muchos casos las notarías o las oficinas de registro están a más de cuatro horas de distancia de sus viviendas o del sitio donde se hace la transacción sobre la tierra. En otros casos la institucionalidad encargada de hacer los trámites pertinentes ha estado ausente durante años o no ofrece confiabilidad, por lo cual no hay un contacto cercano a este tipo de procedimientos, lo cual no quiere decir que no haya otro tipo de elementos que

⁷⁹ Al respecto es bastante ilustrativo el ejemplo que menciona Hetherington: en el año 2002 un grupo de brasileños comenzó a comprar tierras en una colonia campesina de Paraguay para expandir cultivos de soja. Compraron parcelas a diez familias, de las cuales una tenía título y el resto eran "derecheras", que es una forma de asentamientos informales sobre los cuales cuando se terminan de pagar y se hacen diversos trámites se puede adquirir el título entregado por el Estado, pero entre tanto son informales y técnicamente no se pueden vender. No obstante, los inversionistas brasileños compraron a las diez familias, luego solicitaron y obtuvieron permisos de ocupación y comenzaron los trámites para obtener los títulos. Ante esto los campesinos vecinos objetaron las ventas y en medio de desalojos violentos y el caso llegó a una Corte. Allí de los diez lotes en cuestión, los campesinos ganaron sobre nueve, pero perdieron justamente el que ya tenía título otorgado por el Estado un año antes de haber sido vendido al sojero. Desde entonces la percepción sobre el papel de la titulación cambió considerablemente en estas comunidades (Ver Hetherington, 2011).

otorgan plena validez social a las transacciones. Todas estas son condiciones que inciden en la proliferación de la informalidad en la tenencia rural y que no deben dejar de considerarse, porque aun haciendo grandes esfuerzos por formalizar en el sentido del derecho estatal, la sostenibilidad de estos procesos está asociada al cambio cultural que depende de factores mucho más profundos que un mero esfuerzo legal o institucional.

La formalización tal y como se ha planteado desde la institucionalidad pública colombiana *“constituye la puesta en marcha de un conjunto de acciones y procedimientos (administrativos, notariales y/o judiciales) dirigidos a legalizar o resolver la titularidad de los derechos ejercidos por las personas sobre determinados predios, a fin de fijar en su patrimonio el pleno derecho de propiedad sobre la tierra”* (Acción social-PPTP 2010). En el caso del suelo rural y para el campesinado, la formalización puede darse en el ámbito de los predios de naturaleza privada como ocurre en los casos de poseedores, saneamientos de falsa tradición⁸⁰ o sucesiones sin resolver o puede darse en suelos de naturaleza pública, como los baldíos de la nación, a través de la adjudicación de la propiedad sobre estos que debe hacer directamente el Estado a través de la autoridad de tierras.

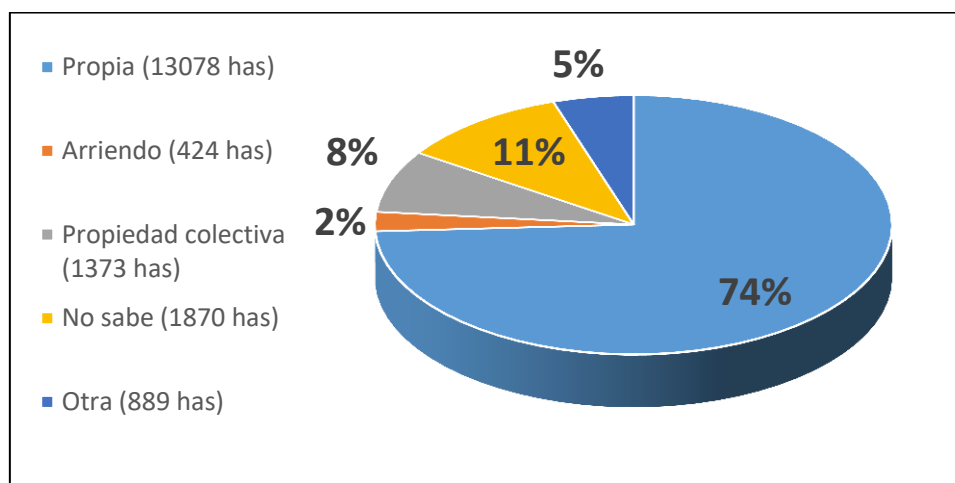
Según los datos del Censo Nacional Agropecuario realizado en 2015 se calcula que hay un 60% de la tierra rural en la informalidad. La UPRA (2016b) estima la informalidad en la tenencia de la tierra en los predios rurales en 54,31% equivalentes a 1.685.213 predios. Por su parte la tercera encuesta nacional de verificación de derechos de la población desplazada señaló que el 48% por ciento de los predios rurales inscritos en Catastro Nacional no tienen títulos, lo que equivale a 1,7 millones de hectáreas y a que el 61% de los predios abandonados o despojados necesitan ser formalizados (Min Agricultura, 2013).

Esta situación no es ajena al SPNN, en donde se ha establecido que una buena parte de sus habitantes tienen tenencia de la tierra informal (Bentacourt, 2017:48). De acuerdo con la Contraloría General de la República se estima que el 87% de la tenencia de la tierra en parques es informal (CGR, 2016: 27).

El Censo Nacional Agropecuario también revela algunos datos en torno a las diversas formas de tenencia identificadas para las Unidades Productivas en las áreas de Parques Nacionales Naturales, que da cuenta de la prevalencia de relaciones precarias, como se refleja en el siguiente gráfico:

⁸⁰ La falsa tradición se presenta cuando la negociación que se realiza sobre la tierra aun a pesar de anotarse en el registro de instrumentos públicos, no permite que se adquiera la plena propiedad. Esto ocurre por ejemplo en los casos en que una persona vende a otra los derechos herenciales, dado que aún no se ha hecho la sucesión y no se sabe a cuál de los herederos se va a asignar qué, es incierto lo que se transfiere y por eso ahí hay falsa tradición.

Gráfico 1. Modos de tenencia de Unidad Productivas Agropecuarias en PNN



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional Agropecuario 2015

De acuerdo con el gráfico anterior, el Censo identificó un total de 17.634 Unidades de Producción Agropecuaria en parques. De estas UPA, el 76% es reclamado como propia o en arriendo, estas dos formas de tenencia con alta probabilidad corresponden principalmente con ocupaciones de campesinos mestizos y todo lo que se señala como arriendo, otra y no sabe, son con alta probabilidad situaciones informales. En el caso de la propiedad colectiva en parques nacionales, el Censo identificó 1.373 UPA que pudieron ser reclamadas como tal por parte de comunidades indígenas y afrocolombianas.

El país carece de inventarios completos y actualizados de los derechos de propiedad y otros derechos sobre la tierra en estas áreas. Como lo anota Andrade (2009) estos estudios solo se han realizado en un 10% de las unidades de conservación del sistema y apenas a partir del 2002 los estudios prediales hacen parte de la información necesaria para la declaración de nuevas áreas. Sin embargo, los estudios existentes han logrado algunas aproximaciones y aportan información que da cuenta de que al interior de los PNN se presentan tanto formas de propiedad privada, como situaciones de informalidad en predios privados, como posesiones o tramites sucesorales inconclusos y también hay al interior de estas poblaciones asentadas en baldíos.

Un estudio realizado para la formulación del plan de manejo ambiental en el año 2009 en el Parque Nacional Natural Chingaza, mostró que este parque estaba conformado por un total de 131 predios, de los cuales 15 eran baldíos, 24 de propiedad de la Empresa de Acueducto de Bogotá y 92 predios privados de personas naturales (Gutiérrez, 2016). Según la misma fuente *“estos 92 predios privados se involucran total o parcialmente dentro del Parque y corresponden a 15.684 hectáreas, equivalentes al 26,6% del área total y 41 de ellos se encuentran compartidos con la Reserva Forestal Protectora de la cuenca de los ríos Blanco y Negro.”*

También los diversos estudios de tenencia que ha hecho la Superintendencia de Notariado y Registro para el Parque Tayrona, determinaron que allí hay predios de propiedad de la nación y otros en un elevado porcentaje que aparecen como propiedad privada. Aunque en muchos casos esa es una propiedad privada que no fue adquirida legítimamente y por lo mismo varios casos fueron remitidos a la autoridad de tierras para que adelante los procedimientos de clarificación respectivos (SNR, 2014). Por su parte en el diagnóstico

registrar del PNN Farallones de Cali, se indica que hay “71% que es propiedad privada, 23% que es ocupación y 6% propiedad de la nación” (SNR, 2012).

Por lo tanto, dentro de los parques nacionales naturales hay propiedad privada debidamente consolidada y hay apropiaciones indebidas de predios públicos que se están haciendo pasar por privados. Hay también otro tipo de relaciones con predios privados que no son de propiedad y también hay ocupación de baldíos, las cuales son situaciones que presentan dificultades para llegar a la formalización bajo las normas vigentes, siendo el caso más complejo el de los ocupantes de baldíos.

6.2. El régimen de propiedad individual sobre la tierra en los Parques Nacionales Naturales de cara a la formalización

A partir de la expedición de la Ley 2 de 1959, la venta de tierras en las áreas declaradas como parques nacionales naturales quedó prohibida. Esta prohibición fue elevada a rango constitucional en 1991, al establecerse en el artículo 63 de la carta política la inalienabilidad de estas tierras. Frente a esta prohibición de venta de tierras ubicadas en parques nacionales, en el año 2006 se presentó una demanda de inconstitucionalidad respecto de la cual la Corte Constitucional se pronunció manteniendo la prohibición y al respecto explicó:

“En criterio de esta Corporación, es innegable que en virtud de lo previsto en el artículo 79 de la Constitución Política, es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica, como lo son, los denominados Parques Nacionales Naturales. Dentro de las atribuciones reconocidas para cumplir con dicha obligación constitucional, se le confiere al legislador en el artículo 80 superior, la posibilidad de establecer medidas de protección dirigidas a velar por la conservación, restauración o sustitución de los recursos naturales, con el propósito de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental que puedan causar daño a los ecosistemas de especial importancia ecológica. Por lo que bien puede el legislador como medida de protección de los recursos naturales prohibir “las ventas de tierras”, sin que por ello se desconozca ipso facto el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada”.
(Corte Constitucional, sentencia C-189 de 2006)

No obstante, dentro de los Parques Nacionales Naturales puede haber tanto propiedad privada como propiedad pública estatal, las cuales subsisten luego de que el área es declarada como tal, pero quedan afectadas a la finalidad propia del sistema de parques, lo que implica la imposición de limitaciones al derecho a la propiedad. Estas limitaciones deben ser objeto de publicidad mediante su inscripción en los correspondientes folios de matrícula inmobiliaria de cada predio, para lo cual hay unos códigos específicamente definidos, los cuales dan cuenta de las afectaciones por las diversas categorías ambientales⁸¹ o de las servidumbres que se imponen con fines de conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables, llamadas también servidumbres ecológicas.⁸²

⁸¹ En el caso de la declaración de reserva, alinderación y creación de área del Sistema de Parques Nacionales Naturales el código registral es el número 0357, definido por la Superintendencia de Notariado y Registro. Además sobre los predios con esta anotación los registradores deben abstenerse de registrar y autorizar escrituras públicas. Ver: SNR - Circular 096 de 24 de enero de 2014.

⁸² Las servidumbres ecológicas se definen como “el gravamen o limitación de uso que un particular, de manera voluntaria impone sobre una parte o la totalidad de su predio, en beneficio de otro predio de distinto dueño, con el fin de contribuir a la conservación, protección, restauración, mejoramiento y manejo adecuado de los recursos naturales y de los valores ambientales existentes en este” (Ponce, 2001).

6.2.1. Propiedad privada y Parques Nacionales Naturales

En cuanto a la propiedad privada sobre la tierra que se haya consolidado antes de la declaratoria del parque, este derecho subsiste, pero los atributos del uso, usufructo y disposición del inmueble se encuentran limitados en virtud de la función ecológica de la propiedad y la primacía del interés general. Así, la propiedad preexistente a la declaratoria de un área bajo la figura de parque natural, solo puede ser comprada por el Estado y si esto no se puede llevar a cabo, procede también la expropiación por motivos de utilidad pública que da lugar al pago de indemnización. De esta manera, como lo ha dicho la Corte Constitucional:

“el Sistema de Parques Nacionales Naturales se convierte en un límite al ejercicio del derecho a la propiedad privada, en cuanto a que las áreas que se reservan y declaran para tal fin, no solo comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad particular. En estos casos, los propietarios de los inmuebles afectados por dicho gravamen deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del sistema de parques y a las actividades permitidas en dichas áreas de acuerdo al tipo de protección ecológica” (Corte Constitucional, sentencia C-189 de 2006).

Por su parte, el Consejo de Estado a través de su Sala de Consulta y Servicio Civil (1983), señaló que las propiedades o mejoras de particulares ubicadas en una zona de Parques Nacionales, se tornan en inalienables e imprescriptibles al momento en que el Estado las adquiera y pasen a ser patrimonio exclusivo de éste. Adicionalmente, la consulta consideró que el particular no puede entrar a negociar libremente en su propiedad o mejora cuando ésta se encuentra dentro de una zona reservada como parque Nacional y solo se debe negociar con el Estado, quien es el único que en estricto rigor jurídico está facultado para adquirir tales propiedades o mejoras. Pero, los atributos de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes ubicados al interior del SPNN son predicables de los predios de propiedad de la nación y de los predios de propiedad privada, únicamente cuando el Estado los haya adquirido por los mecanismos establecidos por la Ley y haya verificado el cumplimiento de todos los requisitos que se exigen para la transferencia de bienes inmuebles. En consecuencia, “los propietarios particulares no estarán limitados sino por aquellas restricciones que el legislador taxativamente les ha impuesto, esto es, las restricciones i) relacionadas con el uso de los terrenos que se incluyan en los Decretos 2811 de 1974, 622 de 1977 y 2372 de 2010 y ii) relacionadas con la disposición a través de compraventa, lo cual implica que podrán donar, hipotecar, ceder a cualquier título, deferir por herencia, prescribir (adquisitiva y extintiva) y en general, realizar todas las acciones que no contravengan las restricciones mencionadas” (Ocampo et al, 2012).

La Corte Constitucional se refirió al tema así:

“Esta Corporación ha entendido que tales propietarios no pueden transferir mediante venta su derecho, y que en el ejercicio del mismo deben “allanarse por completo a las finalidades del sistema de parques” y a “las actividades permitidas” en dichas áreas como quedó claramente establecido en la ratio decidendi de la Sentencia C-189 de 2006, ya reseñada,” (Corte Constitucional, sentencia C-746 de 2012).

6.2.2. Baldíos y Parques Nacionales Naturales

Como se dijo antes, también puede haber al interior de los PNN tierras públicas como los denominados baldíos. Los baldíos son tierras de propiedad de la nación, que corresponden en términos simples a las tierras que no han tenido propiedad privada previamente.⁸³ Conforme al artículo 674 del Código Civil, aquellos bienes cuyo uso pertenece a todos los habitantes de un territorio se llaman bienes de uso público, como son las plazas, las calles, los ríos, los puentes. Los demás bienes del Estado cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes fiscales. Dentro de la categoría de bienes fiscales se incluyen los baldíos, definidos en el artículo 675 de Código Civil como: “(...) *todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño*”. De acuerdo con la Corte Constitucional: “*Los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley*” (Corte Constitucional, sentencia C-595 de 1995).

La adjudicación de terrenos de propiedad de la nación, concretamente de baldíos, tiene como objetivo primordial permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, así como contribuir al mejoramiento de sus ingresos económicos y, obviamente, elevar su calidad de vida. Por lo mismo, estas tierras de la nación han sido concebidas y así lo ha indicado la jurisprudencia constitucional, como tierras que tienen una destinación prioritaria para los campesinos y campesinas sin tierra.⁸⁴

“Los baldíos están encaminados a garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de determinados sujetos de especial protección constitucional como lo son los trabajadores agrarios sin tierra y de escasos recursos, las comunidades negras y las comunidades indígenas, así como las empresas comunitarias y las cooperativas.

Al tiempo con la compra directa, el subsidio integral de tierras, y los procesos de extinción del dominio, clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, que a la postre conducen a su adjudicación, son los mecanismos a través de los cuales el Estado garantiza el acceso progresivo a la propiedad agraria por parte de los trabajadores rurales de escasos recursos y de las comunidades étnicas.” (Corte Constitucional, sentencia SU-235 de 2016)

Es pertinente precisar también que existen baldíos urbanos y baldíos rurales. Los primeros por mandato de la conocida como “Ley Tocaima” (Ley 137 de 1959) están en cabeza de los municipios. Los segundos corresponde manejarlos a la entidad encargada de la administración de tierras en el país, que fue desde 1961 el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria - INCORA, transformado en el 2003 en el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER y desde diciembre de 2015 ha sido remplazado en estas funciones por la

⁸³ Se toma la definición de baldío que da la legislación colombiana, pero no se desconoce que el concepto mismo de baldío puede ser problemático y cuestionado por fuera del discurso jurídico, bajo el entendido de que las tierras del continente americano no estaban vacías cuando llegaron los colonizadores españoles y por tanto en términos históricos no es cierto que esas tierras no hubieran tenido apropiación previa y mucho que menos que alguna vez hubieran estado vacías como a veces el concepto pretende denotar, lo cual es un error frecuente, pues baldío no es de ninguna manera sinónimo de vacío. Cabe recordar que fue justamente a través de una bula papal de 1493 que se declaró todo el territorio conquistado como propiedad de la corona española, desconociendo y acabando así con las formas de propiedad colectiva que tenían los indígenas en ese momento.

⁸⁴ Acogemos la denominación de campesinos y campesinas que es mucho más amplia socialmente, a pesar de que la fórmula elegida por el constituyente es la de trabajadores agrarios y por eso es la usada por la Corte en esta sentencia.

Agencia Nacional de Tierras - ANT.⁸⁵ Debido a que la ocupación campesina de parques nacionales naturales se da en zona rural, nos referiremos acá al régimen de los baldíos rurales.

De acuerdo con la normativa agraria vigente que tiene como marco legal principal la ley 160 de 1994, la propiedad de los terrenos baldíos rurales solo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado. El título traslativo de dominio al que hace referencia la norma, es en este caso el acto administrativo de adjudicación que expide el Estado, que además debe ser posteriormente inscrito en la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente, para consolidar plenamente el derecho de propiedad.⁸⁶ Es decir que no basta tener la resolución de adjudicación para ser el nuevo propietario de la tierra, además se requiere que ese acto se inscriba en el registro de instrumentos públicos.

Es importante distinguir la ocupación de baldíos de otro tipo de relaciones jurídicas con la tierra, como la posesión. Esta última se ejerce sobre predios de propiedad privada y también puede llegar a convertirse en propiedad plena, siguiendo un procedimiento de carácter judicial que se denomina prescripción adquisitiva de dominio y que está sujeto a una serie de requisitos especiales. Pero a diferencia de la posesión que se puede convertir en propiedad a través de un trámite judicial, los baldíos son bienes de propiedad pública y solo se adquieren por transferencia que hace el Estado a través de un procedimiento administrativo, que en la actualidad sólo puede adelantar la Agencia Nacional de Tierras y que difiere profundamente del proceso de prescripción.⁸⁷

Las normas vigentes también especifican que los ocupantes de tierras baldías frente a la adjudicación por el Estado solo tienen una mera expectativa (Ley 160 de 1994, art. 65). Ahora bien, aunque la norma se haya cuidado en decir eso, hay una destinación prioritaria de los baldíos para los campesinos y campesinas de escasos recursos, sin tierra o con tierra insuficiente y en la realidad en buena medida hay un deseo de las comunidades asentadas durante años en el territorio de permanecer allí y una verdadera aspiración de obtener el título de propiedad que la norma no reconoce adecuadamente, pero que es evidente porque justamente en muchos casos las personas llegaron a colonizar tierras baldías precisamente en busca de espacio para habitar, trabajar y pervivir en el largo plazo y buscando algún día obtener el título de propiedad.

La entrega de la propiedad sobre baldíos rurales se encuentra supeditada a la Unidad Agrícola Familiar -UAF, que es un concepto introducido en Colombia desde el año 1961 y

⁸⁵ El Decreto 1300 de 2003 liquidó el Incora y dio vida al Incoder. La Ley 1753 de 2015 por medio de la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", otorgó facultades extraordinarias al gobierno nacional para reestructurar el sector agrario y en ese marco se liquidó el Incoder y se expidió el decreto 2363 de 2015 por medio del cual se creó la Agencia Nacional del Tierras y el Decreto 2366 de 2015 que creó la Agencia Nacional para la Renovación del Territorio, como las dos nuevas entidades a cargo de la mayoría de los procesos relacionados con tierras rurales. La administración de los baldíos y los procesos de adjudicación de los mismos quedaron en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras.

⁸⁶ Cabe recordar que conforme al sistema adoptado por el Código Civil colombiano, la adquisición de la propiedad requiere dos pasos: en primer lugar el título, que en este caso es el acto administrativo (resolución) emanada del Estado. En segundo lugar, el modo, que en este caso se realiza con la inscripción en el registro de instrumentos públicos, de manera que la sola resolución sin su asiento registral no perfecciona el derecho de propiedad. Esta claridad es relevante porque en la práctica hay muchas adjudicaciones de baldíos que cuentan con la resolución de adjudicación, pero que nunca fueron registradas y estos son también otro tipo de casos de tenencia informal.

⁸⁷ Desde 1882 la Ley 48 estableció que *"las tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2519 del Código civil"*.

que se mantiene en la legislación actual. La UAF es la cantidad de tierra que debe ser entregada por parte del Estado para que conforme a las condiciones del suelo, una familia campesina genere ingreso suficiente para remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable. El ingreso se calcula en salarios mínimos legales y la cantidad de tierra en hectáreas.⁸⁸ En materia de adjudicación de baldíos la UAF opera como mínimo, pues se supone que es la extensión necesaria para poder producir y tener una vida digna. También opera como máximo, en la medida en que por tratarse de bienes públicos, solo puede entregarse una UAF por persona. En los casos en que el predio esté siendo ocupado por cónyuges o compañeros permanentes, el título de propiedad debe expedirse a nombre de ambos miembros de la pareja (hombre y mujer) y no solo del varón. Esta obligación denominada la titulación conjunta se introdujo por primera vez en la ley 30 de 1988, se ha mantenido y está vigente actualmente, aunque no en todos los casos las entidades le han dado cabal cumplimiento y es parte de lo que explica las profundas dificultades de acceso de las mujeres campesinas a la propiedad de la tierra.⁸⁹

La ley establece unas excepciones en las que se puede adjudicar baldíos por debajo de la UAF, pero esas son unas circunstancias especiales que lastimosamente han sido utilizadas en muchísimos casos y por ello muchos campesinos/as, han recibido menos tierra que la que contempla la UAF para la zona respectiva, de manera que la excepción se ha vuelto la regla y como resultado, buena parte de la tierra que posee el campesinado son verdaderos minifundios. En otros casos a través de maniobras fraudulentas de muy diversas índole y ampliamente documentadas por la Contraloría General de la República (2013), personas que no cumplían los requisitos para ser beneficiarios de adjudicación de baldíos han adquirido estas tierras y las han acumulado indebidamente sobrepasando los límites de la UAF, en hechos que se han denunciado públicamente y que han implicado a multinacionales, empresas nacionales, políticos, mafiosos, entre otros.⁹⁰

Ahora bien, también hay una serie de requisitos que se exigen a las personas para poder ser beneficiarios de la adjudicación de baldíos, como carecer de otra tierra en el territorio nacional, ser mayor de 16 años, no tener patrimonio superior a 1000 salarios mínimos legales vigentes, entre otros.⁹¹ También los predios baldíos deben cumplir una serie de requisitos para poder ser adjudicados a particulares. Por ejemplo, no deben encontrarse en zonas de riesgo no mitigable o inundación, ni tener pendientes que excedan los cuarenta y cinco grados. Pero además hay unos baldíos rurales que no son susceptibles de adjudicación, como ocurre justamente con aquellos que están ubicados en algunas áreas que cumplen objetivos de conservación. Así, sin importar el tiempo que se lleve ahí, el tipo de explotación efectiva o a las actividades realizadas allí, por mandato legal no procede la adjudicación a favor de campesinos, ni de ninguna otra persona natural o jurídica de los

⁸⁸ El artículo 38 de la ley 160 de 1994 define la UAF así: (...) *Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuva a la formación de su patrimonio.*

La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere. (...)

⁸⁹ Para un análisis de las dificultades de las mujeres en el acceso a las tierras ver entre otros: (Deere y León, 2014).

⁹⁰ Para ver detalles de otros casos de acumulación indebida de baldíos ver también (Oxfam, 2013)

⁹¹ Este requisito del límite de patrimonio establecido en la ley 160 de 1994 fue modificado con la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 en el marco de las funciones extraordinarias del gobierno para implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, creándose tres categorías de beneficiarios así: a título gratuito: los que tengan patrimonio menor a 250 salarios mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras; a título parcialmente gratuito: los que tengan patrimonio entre 250 y 750 salarios; a título oneroso: los que tengan patrimonio superior a 750 salarios.

baldíos ubicados en Parques Nacionales Naturales declarados y sus zonas aledañas, entre las cuales quedan comprendidas las zonas amortiguadoras que se hayan determinado o determinen en la periferia del respectivo Parque Nacional Natural.⁹²

Tampoco se pueden adjudicar los baldíos ubicados en Zonas de Reserva Forestal, aunque a diferencia de lo que ocurre en los parques, en el caso de las Zonas de Reserva Forestal pese a que la adjudicación en principio no es posible, si se realiza la sustracción del área desaparece la restricción y la adjudicación podría ser viable.⁹³ De la misma manera no son adjudicables los terrenos baldíos situados dentro de un radio de 2.5 kilómetros alrededor de las zonas donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables,⁹⁴ ni las seleccionadas por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica, ni las que constituyan reserva territorial del Estado o las que correspondan a territorios de comunidades indígenas o afrocolombianas.

Para efectos de este trabajo nos interesa particularmente la inadjudicabilidad de baldíos situados en Parques Nacionales Naturales, ya que al estar prohibida la adjudicación de estos baldíos, tampoco es posible reconocer a los ocupantes las mejoras hechas sobre el terreno después de la declaratoria del parque. En otras palabras, un campesino que llegó como colonizador a una región de baldíos, aun habiendo llegado antes de la constitución formal del Parque Nacional Natural como ocurre en la mayoría de los casos, es a partir de ese hecho considerado como una persona que no tiene derecho de acceder a la propiedad de esa tierra, porque desde que se declara como parque ese terreno baldío ya no puede ser objeto de adjudicación a particulares y por tanto su situación de tenencia informal no tendría mecanismos para ser formalizada, en términos de convertirse en plena propiedad. Esto es particularmente preocupante si se considera que la adjudicación de baldíos es y ha sido a lo largo de la historia una de las formas preferentes mediante las cuales se ha intentado garantizar el acceso a la tierra para campesinos, o al menos apaciguar sus reclamos, ante el contundente fracaso de los intentos de reforma agraria gestados en diversos momentos de la historia.

Con mucha frecuencia las formas informales de tenencia coexisten con los derechos de propiedad en un mismo territorio, e incluso al interior de los PNN. A partir de lo que se ha identificado en algunos ejercicios de caracterización que se han hecho sobre esto, es posible ofrecer una tipología que da cuenta de las principales formas de tenencia de tierras por parte

⁹² Esta prohibición está establecida en el artículo 11 del Decreto 622 de 1977 al decir: “Artículo 11. En las zonas establecidas o que se establezcan como áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, queda prohibida la adjudicación de baldíos, en conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 2a de 1959.” También fue reiterado en el literal a) del artículo 9 del Decreto 2664 de 1994 en el que se lee: “Artículo 9. Baldíos inadjudicables. No serán adjudicables los terrenos baldíos que se hallen en las siguientes circunstancias: a) Los aledaños a los Parques Nacionales Naturales. Dentro de la noción de aledaño, quedan comprendidas las zonas amortiguadoras que se hayan determinado o determinen en la periferia del respectivo Parque Nacional Natural.” Este último artículo fue incorporado al Decreto 1071 de 2015 que compila todas las normas del sector rural.

⁹³ La sustracción es un procedimiento que se lleva a cabo ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y que opera básicamente en cuatro casos que tiene cada uno su propio procedimiento y requisitos: 1. Para la sustracción de las cabeceras municipales y cascos corregimentales (Res. 763 de 2004 y 1917 de 2011) 2. Con fines de adjudicación de tierras (Res. 293 de 1998). 3. Para el desarrollo de actividades declaradas por la ley como de utilidad pública o interés social que impliquen remoción de bosques, cambio en el uso de los suelos u otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, por ejemplo minería (Res. 0918 de 2011). 4. Para adelantar procesos de restitución de tierras a víctimas del conflicto armado en el marco de la ley 1448 de 2011 (Res. 629 de 2012)

⁹⁴ Inicialmente el artículo 67 de la ley 160 de 1994 contemplaba la distancia en 5 km, pero la ley de 1728 de 2014 lo redujo a 2.5 km.

de la población campesina mestiza que se presentan con mayor frecuencia en los Parques Nacionales Naturales, y que ubica cinco posibles situaciones que se caracterizan brevemente a continuación.⁹⁵

1. Persona que acredita propiedad privada (tiene título y registro) que se consolidó antes de la declaración del parque: en este caso la propiedad privada es respetada, pero por estar el predio dentro del parque debe atender a las limitaciones de uso del suelo propias de la figura de protección ambiental. El Estado podrá hacer una oferta para comprar el predio o expropiarlo en caso de que no haya negociación voluntaria.

2. Persona que acredita posesión sobre un predio privado, cuya posesión se haya consolidado antes de la declaración del parque: en este caso la posesión es respetada, pero por estar el predio dentro del parque debe atender a las limitaciones de uso del suelo en virtud de la figura de protección ambiental. Podría intentar el proceso de pertenencia para a través de la prescripción formalizar la propiedad, siempre que el predio siga siendo privado, no del Estado.

3. Persona que acredita ocupar un baldío desde antes de la declaración del parque sobre el cual no tiene título de adjudicación: una vez se declaró el parque perdió toda expectativa de adjudicación del baldío porque este se volvió inadjudicable conforme a la ley. Sin embargo, creemos siguiendo el criterio de Ocampo et al (2012), que es importante distinguir la situación especial en la que estaría quien inició la ocupación del terreno baldío con antelación a la declaratoria del área y a pesar de haber cumplido con las exigencias legales para obtener la adjudicación por parte del Estado, este nunca le entregó el título. En este caso se deberían garantizar los derechos de esta persona, pues su expectativa es en realidad mucho más que eso y el acceso a la propiedad de la tierra se vió truncado no por sus propias actuaciones, sino por la falta de acción oportuna del Estado. Sin embargo esta propuesta no ha sido aceptada por la institucionalidad, que plantea de manera general que todo el que está en un baldío queda cobijado por la prohibición de adjudicación y que esta persona no tendría derechos sobre la tierra y que además ni siquiera le puede reconocer el valor de las mejoras realizadas después de creado el parque. Así lo estipula el artículo 10 del Decreto 622 de 1977 que estableció que no reconocerá el valor de las mejoras que se realicen dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, ni las que se hagan con posterioridad y además la persona será considerada de mala fe.

4. Persona que acredite un acto administrativo de adjudicación de baldíos con fecha posterior a la constitución del parque: es claro que por tratarse de un predio baldío ubicado en parque nacional operaba la prohibición de adjudicación desde la fecha en que se constituyó el parque. Sin embargo, se han detectado casos en que el Estado a través del Incora o el Incoder expidieron títulos de adjudicación de baldíos con posterioridad a la declaratoria del parque. En este caso hay una falla de la administración, al haber transferido al particular un predio que no tenía vocación de ser legalmente entregado. No obstante, es claro que el error de la administración no se le puede cargar al ciudadano que haya obrado de buena fe y en esa medida se deben buscar alternativas para remediar la situación, como dejar sin efectos la adjudicación (revocarla o anularla), pero ofreciendo a la persona el reconocimiento de que fue su responsabilidad y si así lo desea podría ser reubicada en otra tierra equivalente e indemnizada por la falla del Estado.

⁹⁵ Aquí ofrecemos una mirada general a las situaciones más frecuentes. Para un análisis detallado de todas las posibilidades jurídicas y sus detalles se puede ver el trabajo de Ocampo et al, 2012.

También hay otros casos en que se hicieron procesos de pertenencia mediante los cuales decisiones judiciales convirtieron en propiedad privada lo que eran baldíos, lo cual resulta completamente irregular porque desde 1882 los baldíos no se pueden adquirir por esta vía. También a través de otro tipo de maniobras, personas particulares se apropiaron indebidamente de tierra pública y la convirtieron en propiedad privada. Todo esto se ha documentado de manera muy detallada para casos como el del Parque Tayrona en los estudios que ha hecho la Superintendencia de Notariado y Registro sobre el tema (2014).⁹⁶ Para otros se ha demostrado que a pesar de que es ilegal comprar o vender cualquier terreno dentro de los límites del parque, con frecuencia se han adjudicado títulos de propiedad de tierras dentro de estos después de su creación, tal y como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla No.6 Número de propiedades adjudicadas después de la creación del PNN

PNN	Total ha (aprox.)	Número de has estudiadas y porcentaje de área total	Número de propiedades adquiridas después de la creación del PNN (superficie en ha)
La Lengueta*	15,356	8,424 (55%)	103 (5,076)
Tayrona	15,000	15,117 (100%)	172 (9,636)
Nevado Del Huila	158,000	3,459 (2%)	102 (1,844)
Los Hermosas	125,000	19,393 (16%)	233 (12,778)
Pisba	45,000	3,848 (8%)	111 (1,105)
Los Nevados	38,000	16,083 (42%)	68 (3,429)
Farallones	206,770	5,754 (3%)	718 (3,943)

* Una subregión definida del PNN Sierra Nevada de Santa Marta

Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro, citado en: De Pourcq et al, 2015:7

5. Persona que empezó a ocupar un baldío con fecha posterior a la declaración del parque: aunque por tratarse de un parque natural, idealmente no debería haber personas que llegaran a ocuparlos luego de que se declara el parque, es algo que ha sucedido en muchas de estas áreas. Es claro que si la persona entró a un baldío no puede acceder a la propiedad de la tierra por encontrarse en área donde la adjudicación de baldíos está prohibida. En estos casos bajo el marco normativo actual no hay derecho a obtener la adjudicación.

6. Persona que trabaja como jornalero en un predio ajeno: La relación en este caso es de mera tenencia, lo cual no le otorga más que derechos de uso y es quien está en una situación más precaria.

Las anteriores situaciones se pueden relacionar con la condición de formalidad e informalidad y así se obtiene una tipología que se resume en la siguiente tabla:

⁹⁶ El estudio de títulos en el PNN Tayrona mostró que con posterioridad a la declaración del parque se hicieron: 11 adjudicaciones de baldíos equivalentes a 329 ha con 3.670 m²; 172 compraventas de tierras, correspondientes a 9.636 has con 4.969 m²; 6 aportes de tierras a sociedades que equivalen a 1.985 ha con 5.076 m²; 5 constituciones de sociedades dedicadas a actividades agropecuarias y ganaderas, que equivalen a 1.112 has con 9.666 m², se dieron 12 licencias de construcción en 11 has con 65 m² y se profirieron 3 sentencias de pertenencia de predios allí ubicados. (Superintendencia de Notariado y Registro, 2014)

Tabla 7. Tipología de relaciones con la tierra en PNN y relación con la informalidad

Relación con la tierra	Situación respecto a la formalidad/informalidad
1. Propietario	Es un caso de derecho sobre la tierra formalizado
2. Poseedor	Es un caso de derecho sobre la tierra sin formalizar con posibilidades de formalizarse mediante proceso judicial.
3. Ocupante de baldío desde antes de la declaración del parque	Es un caso de derecho sobre la tierra sin formalizar y en virtud de la declaración del PNN no se puede formalizar.
4. Persona que acredita un acto administrativo de adjudicación de baldíos generado con fecha posterior a la constitución del parque	Es un caso de derecho sobre la tierra formalizado, pero de manera irregular.
5. Persona que empezó a ocupar un baldío con fecha posterior a la declaración del parque	Es un caso de derecho sobre la tierra sin formalizar y en virtud de la declaración del PNN no se puede formalizar.
6. Persona que trabaja como jornalero en un predio ajeno	Es un caso de derecho precario, que más que de informalidad en relación con la tierra es falta de acceso a la misma

Fuente: Elaboración propia

Como se observa, solo el propietario tiene resuelta su situación en términos de formalización de la tenencia de la tierra, pues el título de propiedad aun después de la declaración del parque permanece inmutable, aunque en los usos deba adecuarse a las nuevas condiciones del territorio y se vea limitado por los objetivos ambientales a los que queda inscrita el área. El poseedor, aunque también está en una situación que se considera informal, podría llegar a hacerse propietario a través de los procedimientos legales establecidos para ello y al adquirir la propiedad, lo haría con las mismas limitaciones a las que esta quedó sujeta en razón de la restricción ambiental. Pero los demás, fundamentalmente los que están ocupando baldíos, no tendrían posibilidad de formalizar su relación con la tierra ni aún habiendo estado en ella antes de la creación del PNN. Ni que decir de quienes son tan solo trabajadores en una tierra ajena y por tanto sólo tienen una relación de mera tenencia, como la del arrendatario, jornalero o aparcerero.

Lo anterior pone en evidencia las profundas tensiones y contradicciones entre los procesos de colonización, la lucha por el acceso a la tierra de las comunidades campesinas y el ordenamiento ambiental y territorial. En muchos de los casos la colonización de lo que hoy es un PNN, se dio justamente porque el Estado dirigió a las comunidades a esas áreas. En otros casos, las asociaciones campesinas que se asentaron allí iniciaron gestiones para obtener la adjudicación de tierras y esos procesos se vieron truncados o por la desidia estatal o por la violencia. En algunos casos mientras eso ocurría, apareció también la figura de protección ambiental y los procesos de acceso a la propiedad de la tierra por parte de los campesinos que ya estaban en curso se vieron suspendidos precisamente por la declaratoria del Parque. Esto último fue precisamente lo que ocurrió en una zona de lo que hoy es el Parque Nacional Natural Paramillo y es recordado por los líderes campesinos de la zona, víctimas de desplazamiento forzado y ahora participantes del proceso de retorno, así:

“Para nosotros nos sentimos fue atropellados (sic), declarar parque fue en un territorio que ya en ese momento nos estaban titulando a nosotros, ya Incoder ya estaba avanzando, llegamos a tener algunos hasta título, nosotros con ese impulso que llevábamos y llegar esa declaratoria, tan! Prohibición! Prohibición! Prohibición y no vamos arreglar con usted, vamos a pagar las mejoras, vamos a reubicar o quédense pero con este apoyo institucional en estos programas, entonces para nosotros fue persecución y fue frenarnos el impulso que teníamos de ese modelo de desarrollo que llevábamos en cierta manera, y después que uno ve que era para nosotros, porque llega Urrá enseguidita y ahí mismo desgajemos ese pedazo para este proyecto, o sea no hay coherencia, porque uno también está de acuerdo y sobretodo más después de que fuimos desplazados nos concientizamos más de que había que proteger esa agua allá y ese oxígeno ese recurso pensando en la generación que viene (...), pero eso en conclusión la ley de parques, la creación de parques todavía no nos hemos tragado ese sapo, así estamos en eso” (Entrevista a líder campesino No.1 del Parque Nacional Paramillo, 2017).⁹⁷

“... contratamos un señor de Ayapel y levantó 19 predios en la vereda Yupe grande, un señor nos averiguó que necesitábamos para titular las tierras, un estudio de agrimensura, lo pagamos... y llevamos eso por ahí más o menos en octubre del año setenta y ocho que terminamos ese estudio di tú en el 79 hasta el 80, a principio del 81 fuimos otra vez a llevar los documentos y los planos y toda esa vaina que se levantó y entonces ya nos salieron con el cuento de que eso era imposible porque eso era un parque, vinimos más decepcionados...” (Entrevista a líder campesino No.2 del Parque Nacional Paramillo, 2017)

“El Estado dijo que eso era un parque, pero tampoco nunca se dignó en resolverle la situación a los campesinos que había allá” (Entrevista a líder campesino No.3 del Parque Nacional Paramillo, 2017)

Estas situaciones chocan con el énfasis que desde hace algunos años ha tenido en la política agraria el tema de la formalización de la propiedad, lo cual desde hace algunos años el gobierno nacional ha planteado como un componente muy importante de sus políticas de desarrollo del sector agropecuario, en las que se ha incluido el impulso a los procesos de formalización de la propiedad rural y allí se con mucha fuerza los programas de titulación de baldíos.

En el año 2010 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creó el Programa de Formalización de la Propiedad Rural,⁹⁸ con un horizonte de trabajo a diez años, el cual se planteó como objetivo: *“estimular el desarrollo rural y mejorar la calidad de vida de los campesinos, convirtiendo en patrimonio la tierra que ocupan y trabajan y desarrollando un mercado tierras de rurales con seguridad jurídica, que funcione en forma abierta, ágil y transparente”* (Min Agricultura, 2013: 74). Este programa inició labores en 2012 y validó una metodología de formalización masiva para aplicarse en áreas que cumplieran los siguientes criterios: alta informalidad, bajos índices de despojo, áreas con riesgo de desplazamiento

⁹⁷ Urrá es una represa para generación hidroeléctrica cuya planeación comenzó desde 1951 y en 1994 se iniciaron las obras de construcción en medio de la oposición de los indígenas y pescadores de la zona. “En varias oportunidades se ha requerido y sancionado a la empresa Urrá por el incumplimiento de las obligaciones de la licencia y de los acuerdos con los pescadores.” (Defensoría del Pueblo, 2010)

⁹⁸ Resolución 452 de 23 de diciembre de 2010 del Ministerio de Agricultura “Por la cual se crea el programa de formalización de la propiedad rural y su unidad coordinadora”.

forzado o despojo, pero donde las personas no abandonaron los predios sino que resistieron en el territorio, cumplimiento de requisitos ambientales, niveles de actualización catastral y vinculación de entes territoriales. (Min Agricultura, 2013: 75).

Para el siguiente periodo de gobierno, la estrategia de formalización se mantuvo y el programa se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.⁹⁹ Más recientemente, los procesos de formalización de tierras en áreas rurales, también han sido incluidos como un componente de la Reforma Rural Integral pactada en el Acuerdo de Paz de La Habana entre el Gobierno Nacional y las FARC- EP firmado en el año 2016 y en los desarrollos normativos expedidos hasta el momento.¹⁰⁰

Sin embargo, la formalización aparece en profunda contradicción con la situación en la que se encuentran los campesinos que habitan PNN, pues como se indicó antes, para una buena porción de estos no es posible regularizar las situaciones de tenencia por las restricciones de tipo legal y por el abordaje que hasta el momento se ha tenido desde la Unidad de Parques frente a su situación. Desde la institución se concibe la ocupación campesina como algo indeseado, indebido o prohibido, a partir de un modelo pensado esencialmente sobre la idea de que no haya pobladores en esas áreas y mucho menos que estos tengan situaciones de tenencia de la tierra regularizadas.

Desde otras perspectivas, aunque se acepte que estas comunidades no puedan tener derechos de propiedad debido al marco legal que lo restringe, eso no quiere decir que no puedan tener otro tipo de derechos como los de uso o habitación y que estos pudieran o debieran ser formalizados, bajo el entendimiento de que el acceso a la tierra es un derecho que debe ser garantizado por el Estado y debe armonizarse con la conservación (Coronado, 2012).

Para otras visiones, no solo hay que otorgar derechos de uso sino que incluso la propiedad debería ser entregada a estos campesinos que han habitado durante largos periodos esas tierras y que han demostrado una capacidad de control y cuidado del territorio incluso mayor que la prestada desde el Estado. De esta manera, las alternativas para armonizar los reclamos por la tierra de las comunidades y las necesidades de conservación son muy diversas. En el siguiente capítulo vamos a revisar las que se han formulado hasta ahora para abordar la ocupación campesina en parques y su incidencia en los asuntos ligados a la tenencia de la tierra en dichas áreas.

6.3. Alternativas para la formalización de derechos sobre la tierra en PNN

Para una buena parte de los pobladores de parques el asunto de la formalización de su situación respecto a la propiedad de la tierra no es en principio su principal preocupación, lo cual es entendible dado que han vivido durante muchos años en la informalidad y por lo tanto a primera vista no parece muy claro en qué, eso cambiaría significativamente los asuntos

⁹⁹ En este plan se establece que “sin perjuicio de las disposiciones propias para la titulación de baldíos o regularización de bienes fiscales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad ejecutora que este determine, gestionará y financiará de forma progresiva la formalización de tierras de naturaleza privada, para otorgar títulos de propiedad legalmente registrados a los trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos que tengan la calidad de poseedores. Esta posesión debe respetar las exigencias legales de la prescripción adquisitiva de dominio, sucesión, saneamiento de que trata la Ley 1561 de 2012 o ratificación notarial de negocios jurídicos, según sea el caso.” (Ley 1753/2015 art.103)

¹⁰⁰ Se puede destacar el Decreto Ley 902 de mayo de 2017 que además de crear el Fondo de Tierras para la paz desarrolla una serie de medidas para formalizar.

que más les preocupan. Sin embargo, como lo que sí les preocupa es la posibilidad de que en cualquier momento y ante la falta de certezas la institucionalidad intente expulsarlos, en ese marco empieza a cobrar relevancia el asunto de la tenencia de la tierra y su regularización:

“Los predios que allá tienen documentos son poquitos. No se han hecho estudios de tenencia y estamos hablando de 444.000 hectáreas que es la mitad del municipio. Yo pienso que el documento [se refiere al título de propiedad] es lo de menos. A mí eso no me genera inseguridad. Lo que sí me genera inseguridad es la actitud del gobierno que tiende a sacarnos, que el territorio se lo entrega a las multinacionales, si estuviéramos en un modelo de convivencia sería muy diferente...” (Entrevista a líder campesino No.4, miembro de la delegación campesina de la Mesa Nacional de concertación, delegado del Parque La Paya, 2017)

“Ahora la posición que tiene parques, allá se puede quedar gente vendiendo servicios ambientales pero no es dueño de la tierra, entonces yo dije qué sentido tiene que un campesino sujeto de reforma agraria, o que tenga derecho a un pedazo de tierra se quede allá y no tenga, nunca le vayan a otorgar el derecho a un pedazo de tierra y el día que a parques le dé la gana de echarlo lo echan de ahí y a donde va a caer, entonces cuál es la garantía real? No porque ustedes allá venden servicios ambientales como el ecoturismo, el senderismo, no sé qué, sí eso es una actividad económica que nos va a generar recursos dinero para comprar la ropa, para el estudio y esas cosas, pero entonces el día que usted le dé la gana de expulsarme de ahí, porque si yo hago esa actividad me someto a la ley y me someto a parques y le doy la potestad a parques para que parques el día que me considere un estorbo me saque de ahí, porque yo le estoy dando esa oportunidad a él. El día que me destituyan, me echen, me sacan, a dónde caigo yo? Y yo lo que quiero es un pedazo de tierra, entonces si me dan tierra de afuera me expulsan, yo me salgo de ahí el problema es dónde me van a dar esa tierra, no porque el programa por la paz, el programa de los acuerdos de La Habana va a tener un fondo de tierras donde todos van a caber y yo le digo en ese fondo de tierras nosotros no cabemos y mucho menos cuando están hablando de unos PDET en una zona especial donde ese enfoque territorial va a decir que yo soy un campesino cultivador de manera tradicional de arroz, maíz, plátano y yuca y me van a dar unas tierras cerquita de Montería que no da ni rabia, entonces eso nos va a sacar del enfoque, entonces yo no veo dónde casa esta vaina, dónde tiene realmente ese enfoque.” (Entrevista líder campesino No.2 del Parque Nacional Paramillo, 2017)

De esta manera la regularización o formalización de los derechos sobre la tierra empieza a tornarse relevante, precisamente como una garantía de derechos frente a la acción del Estado y contra la expulsión del territorio, además porque, aunque las comunidades no tengan mucha conciencia de ello, lo cierto es que no es el mismo el marco de discusión que tiene frente a la institucionalidad quien tiene un título de propiedad respecto de quien no lo tiene. Aunque en la práctica ambos han tenido dificultades para que se respeten sus derechos por estar en el área de parques, es claro que la condición de los segundos es más débil en la negociación con el Estado. De otro lado, cuando se reclama inversión social para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, nuevamente aparecen las restricciones asociadas a la informalidad, porque por ejemplo en predios sin legalizar las entidades públicas no pueden hacer inversión en infraestructura educativa o de salud. En este caso, además la restricción es doble, pues por un lado es la derivada de la informalidad y por el otro la que deviene por el hecho de estar en el área protegida.

El asunto de la formalización aparece relevante para la permanencia en el territorio, y lo es también frente a quienes esperaran optar por la reubicación por fuera del área, pues la relocalización debería hacerse en una tierra en la que también se garanticen las mayores condiciones de seguridad jurídica, precisamente para evitar que esa relocalización no sea efectiva y posteriormente se genere una nueva migración no voluntaria.

Así, las diversas alternativas para atender la ocupación campesina en parques, directa o indirectamente tiene que ver con las alternativas para la formalización de los derechos sobre la tierra. Desde la institucionalidad representada en la postura oficial de la UAEPNN, la solución es que la población campesina abandone estas áreas, se haga la compra o reconocimiento de mejoras en los casos que proceda y en los otros la gente sea reubicada en otras tierras, aunque no hay certeza sobre dicha oferta o disponibilidad efectiva de predios para la reubicación.

Desde el punto de vista de las comunidades, el punto de partida es el reconocimiento de la identidad campesina y de su condición de sujetos de derechos, para desde ahí empezar a construir las alternativas. Esta lucha por el reconocimiento como sujeto político y de derechos es algo en lo que el campesinado colombiano ha venido trabajando con fuerza hace varios años desde distintos frentes. En lo normativo, trató de llevarse a cabo con la presentación de un proyecto de reforma constitucional en el cual se esperaba incluir la mención expresa al campesinado en el artículo 64 de la Constitución, ya que dicho artículo actualmente sólo habla del acceso progresivo a la tierra para los trabajadores agrarios. No obstante, este proyecto no avanzó en su trámite en el Congreso y fue archivado.¹⁰¹

Desde otra perspectiva, el campesinado también ha generado acciones para su visibilización como sujeto social, entre las que se destaca la solicitud que hizo para que la categoría campesino/a fuera incluida en las preguntas del Censo de Población que iba desarrollarse en el año 2018. Aunque el Ministerio del Interior y el DANE no acogieron la solicitud, si se logró que el Instituto Colombiano de Antropología e Historia produjera en el 2017 un concepto que esboza elementos muy importantes para avanzar en la caracterización y reconocimiento de esa identidad campesina propia, que es parte de nuestro patrimonio cultural y también de nuestra biodiversidad cultural. Además a partir de una acción de tutela que 1.770 campesinos/as presentaron por el tema del Censo, se obtuvo una decisión en la que la Corte Suprema de Justicia exhorta a las autoridades a que elaboren estudios complementarios al Censo Agropecuario 2014 y al Censo Poblacional 2018 que permitan

“delimitar a profundidad el concepto “campesino”, contabilizar a los ciudadanos que integran ese grupo poblacional y además que, en cabeza del Grupo de Asuntos Campesinos del Ministerio del Interior, se identifique la situación actual de la población campesina y se apoye la formulación y seguimiento de planes, programas y políticas públicas que permitan la materialización del derecho fundamental a la igualdad material que le asiste al campesinado colombiano” (Corte Suprema de Justicia, 2018).

A nivel internacional el tema también ha tenido importantes avances. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, con una votación de 33 países a favor, 11 abstenciones y 3 en contra, aprobó el pasado 28 de septiembre la *“Declaración de los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales”*, generando así un importante

¹⁰¹ Se hace referencia al Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2016 Senado “Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular.”

marco de reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos. Además el acceso a la tierra y la seguridad en la tenencia allí son fundamentales, al tiempo que se concibe la idea de que el campesino/a es alguien que “cuida el entorno natural local”¹⁰² Para que la Declaración empiece a regir solo resta que sea aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, lo cual debe ocurrir en noviembre de 2018.

Para el campesinado en parques también es fundamental ese reconocimiento social y así lo expresan sus líderes al decir:

“Lo que le pedimos al gobierno nacional, a PNN, es que nos reconozca todo ese trabajo que nosotros hemos realizado y que lo hemos hecho por cuidar esta casa, la única que tenemos los seres humanos que se llama planeta tierra y el mejor reconocimiento que nos harían a los campesinos es precisamente, valga la redundancia que nos reconozcan nuestros derechos.” (Hernández, 2017 - Delegado campesino por región Andes Suroccidental y Región Pacífica ante la Mesa Nacional de Concertación)

“... queremos que se nos reconozcan a nosotros los campesinos y campesinas de Colombia muchos de los derechos que siempre han sido desconocidos, creo yo que porque solo hemos sido sujetos de una figura económica, más no se nos ha reconocido la ancestralidad que hemos tenido durante muchas generaciones. Nosotras como madres, como mujeres campesinas, también hemos transmitido tradición a nuestros hijos, y tradición de amor por el campo y por naturaleza” (Carrero, 2017 - Lideresa del Parque Nacional Natural El Cocuy).

Teniendo ese punto de partida de reconocimiento como sujeto de derechos, se pueden plantear las alternativas a partir de: a) Resignificar el papel de las comunidades campesinas mestizas como agentes activo en la conservación desde y en el territorio; b) Plantear la necesidad de dar un manejo diferenciado y específico para cada una de las áreas, sin ofrecer fórmulas generales u homogéneas para todas ellas, ni para todas las regiones, sino en un entendimiento particular de cada caso y cada proceso; c) Generar una nueva comprensión de los paradigmas que inspiran el manejo de las áreas protegidas, en el que la producción y la conservación no se vean como conceptos encontrados o contrapuestos, sino como complementarios y posibles de armonizar, sobre todo desde la mirada de la producción agrícola de carácter familiar o de economía campesina.

A partir de lo anterior para abordar las necesidades de formalización frente a quienes quieren permanecer en el parque, un elemento adicional es generar los estudios de títulos y adecuada caracterización de las situaciones de tenencia que permitan tener la mayor información sobre los derechos de propiedad y otros asociados que se presentan en cada área. Incluso esto ya está contemplado en la ruta para la constitución de un parque que está actualmente vigente y que se construyó en 2015. En el documento que reglamentó la ruta se dice expresamente que como parte de los criterios socioeconómicos y culturales analizados a la hora de planear la declaratoria de un área del sistema de parques se debe:

“e) Considerar la propiedad y la tenencia de la tierra no como un elemento negativo frente a la posibilidad de alcanzar los objetivos de la conservación del área protegida, sino como la posibilidad de generar soluciones efectivas para no comprometer el diseño del área protegida.” (UAEPNN, Resolución 1125 de 2015)

¹⁰² El texto completo de la declaración se puede ver en: Naciones Unidas (2013).

Igualmente, un poco más adelante la ruta también refiere la importancia de tener en cuenta la presencia de grupos étnicos, la presencia o iniciativas de constitución de reservas campesinas e instrumentos de planificación ambiental y de desarrollo regional que se encuentren identificados en el área. De manera que por lo menos hoy es claro y normativamente vinculante que antes de tomar la decisión de convertir una porción del territorio en Parque Natural habría que hacer un estudio juicioso de la situación de tenencia.

Sin embargo, esto es muy importante pero no es fácil de hacer, por las deficiencias propias del sistema de administración de tierras nacional sobre las que ya se ha hablado y que está caracterizado por sus profundos problemas en disponibilidad de datos confiables para muchas de las variables rurales. El país no sabe cuáles y cuántos son sus baldíos, mucho menos sabrá cuales están en PNN, además de los casos en que la información catastral y registral no es completa. Inclusive en el marco del informe de resultados de un convenio entre la Superintendencia de Notariado y Registro y la UAEPNN para hacer este tipo de estudios, la Procuraduría General de la Nación señaló que:

“aunque 31 áreas cuentan con información jurídica catastral; en su mayoría la cobertura no es del 100% del Parque. Así mismo, no todas cuentan con dicha información o es insuficiente para adelantar estudios de títulos, o únicamente cuentan con cédula catastral, siendo requisito indispensable contar con el folio de matrícula inmobiliaria” (PGN, 2011:33).

Pero incluso, suponiendo el escenario ideal en el que se lograra una identificación detallada de los diversos tipos de relacionamiento jurídico sobre la tierra que tienen las comunidades de la zona, eso no sería suficiente, pues volveríamos al escenario en el que los propietarios legítimos tendrían una serie de condiciones favorables como la posibilidad de que les sean comprados los predios, mientras que las situaciones de tenencia más precarias y la de quienes está en los baldíos quedarían igualmente excluidos del acceso a la tierra y las demás medidas de formalización. Es por eso que se requiere avanzar un poco más en el reconocimiento de derechos sobre la tierra para esas poblaciones y en ese marco se vislumbran dos alternativas: i) Reconocimiento de derechos de uso o figuras de concesión de baldíos y ii) Permitir la adjudicación de propiedad al interior del parque con condicionamientos estrictos.

i) Reconocimiento de derechos de uso o figuras de concesión de baldíos

Una posibilidad para regularizar la tenencia de quienes están en predios baldíos al interior de PNN, sería el reconocimiento de unos derechos de uso especiales o de unas figuras como la de concesión, que no implican la transferencia del dominio que el Estado tiene sobre los baldíos a los particulares, pero permitiría a los pobladores unas mínimas condiciones de seguridad jurídica que evitaría que estén sujetos a la discrecionalidad de la autoridad de turno:

“ante eso hay otras salidas que no necesariamente son la propiedad, pues en términos de lo agropecuario aunque es una condición básica no termina siendo el elemento esencial o más costoso de la productividad... la salida serían los derecho de uso, los derechos de usar, que es algo que ya se usa sobre todo en otros país, pero nosotros tenemos pocas figuras de este tipo” (Entrevista miembro equipo técnico de la delegación campesina ante la Mesa Nacional de Concertación, 2018)

Esta no es tampoco una figura ajena del todo al ordenamiento jurídico colombiano, pues en materia agraria existen ya derechos de uso que se pueden otorgar en varios casos. En primer lugar a los campesinos que están en zonas de playones y sabanas comunales, tal y como lo permite el artículo 69 de la ley 160 de 1994. Recordemos que los playones comunales son *“los terrenos baldíos que periódicamente se inundan con las aguas de las ciénagas que los forman, o con las avenidas de los ríos, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente y en forma común por los vecinos del lugar”* (Decreto 1071 de 2015, art.2.14.19.1.4, num.1). Por su parte las sabanas comunales son *“zonas compuestas por terrenos baldíos generalmente planos cubiertos de pastos naturales, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente con ganados en forma común por los vecinos del lugar”* (Decreto 1071 de 2015, art.2.14.19.1.4., num.3) Estos terrenos entran en la categoría de baldíos rurales, son de propiedad de la nación y por mandato legal son imprescriptibles, pero sobre estos se pueden entregar derechos a campesinos y pescadores de escasos recursos, en las extensiones y conforme a un reglamento que para ello debía expedir el Incora.

El tema efectivamente fue reglamentado en el decreto 2363 de 1994, en el cual se dijo expresamente que *“los playones o sabanas comunales no son adjudicables, pero en las regulaciones que dicte el Instituto deberán determinarse las áreas que pueden ser objeto de ocupación individual, por campesinos o pescadores de escasos recursos de la zona, para su explotación con cultivos de pan coger”*. Luego esto fue recogido en el reglamento que sobre el tema expidió el Incoder a través del Acuerdo 114 de 2007.¹⁰³ Sin embargo, este reglamento fue derogado este año por el Acuerdo 58 expedido por la Agencia Nacional de Tierras, aunque ahí se hace la salvedad de que el Acuerdo 114 sigue rigiendo para la operación en playones y sabanas comunales, frente a las actuaciones que iniciaron en su vigencia (Agencia Nacional de Tierras, Acuerdo 58 de 2018, art.46)

Pero el Acuerdo 058 de 2018 también resulta relevante para el tema que estamos analizando, porque además de mantener el esquema de otorgamiento de derechos de uso para ocupantes de playones y sabanas comunales preexistente, incorpora, y en esto sí es novedoso, la posibilidad de otorgar derechos de uso también en otros dos tipos de baldíos inadjudicables: por una parte los baldíos que están en las zonas de reserva forestal de la ley 2 de 1959 clasificados en las categorías B y C por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible;¹⁰⁴ de otro lado autoriza derechos de uso los baldíos ubicados en un radio de dos mil quinientos metros alrededor de zonas de explotación minera, petrolera o de otros recursos naturales no renovables, a excepción de materiales de construcción y salinas. Así, lo que hace el Acuerdo 58 de 2018 es indicar que aunque estos baldíos mantienen su

¹⁰³ En el reglamento contenido en el Acuerdo 114 de 2007 se autorizaba la ocupación individual para la explotación con cultivos de pan coger a quienes cumplieran los siguientes requisitos: a) Ser campesino o pescador, hombre o mujer, mayor de 16 años; b) No poseer activos totales brutos que superen los treinta salarios mínimos mensuales vigentes; c) No ser propietario o poseedor de tierras; d) Residir o trabajar en la zona del municipio donde se ubica el respectivo terreno comunal; e) No tener ingresos mensuales familiares que superen un salario mínimo mensual legal vigente y f) Obtener un puntaje no inferior a sesenta puntos en la calificación. Además de establecer los criterios de elegibilidad, el reglamento también indicaba que la relación jurídica de los usuarios con estos terrenos comunales era de mera tenencia con derecho al uso.

¹⁰⁴ Las clasificaciones A, B o C corresponden a un ejercicio de zonificación hecho por el Ministerio de Ambiente entre 2013 y 2014 para todas las zonas de reserva forestal declaradas en 1959, a partir de lo cual se redefinieron sus extensiones y los usos posibles. En las zonas A se debe garantizar el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos y por eso son destinadas a protección y en ellas no aplica el otorgamiento de derechos de uso. Las B permiten actividades de ordenamiento y aprovechamiento forestal y las C actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otros compatibles con la reserva forestal.

condición legal de inadjudicabilidad, sobre ellos podrán ser entregados derechos de uso mediante contratos celebrados con la Agencia Nacional de Tierras.

El gran problema que tiene esta reglamentación, es que modifica drásticamente las condiciones de los sujetos que pueden acceder a estos derechos, que eran hasta entonces exclusivamente campesinos de escasos recursos, cuyo patrimonio no podía ser superior a poco más de 23 millones de pesos (30 SMMLV) y que ahora permite la entrega de estas tierras, así sea bajo figuras de uso, a sujetos que incluso tengan entre 600 y 700 salarios mínimos legales de patrimonio, es decir casi 547 millones de pesos. La ANT pretende justificar lo anterior diciendo que acoge los criterios sobre sujetos de ordenamiento social de la propiedad creados en el decreto ley 902 de 2017, sobre los cuales tenemos serios reparos justamente porque incluye a personas que no son de escasos recursos como sujetos de programas de acceso a tierras, cambiando el derecho por el pago en dinero. Pero además dice que ha encontrado casos en que las familias vulnerables que usan estos baldíos inadjudicables excedían el límite de los 30 SMMLV y que para poder llegar a ellas era necesario ampliar el rango. Esto puede que sea cierto, pero de ahí a que lo haya tenido que subir hasta 700 SMMLV hay mucha distancia y lo que se evidencia es la clara intención de beneficiar a personas que no son campesinos vulnerables y que en muchos casos se han apropiado indebidamente de este tipo de tierras precisamente excluyendo a los campesinos pobres.

Además este reglamento también deja en evidencia otra de las tendencias reiteradas del gobierno nacional y las autoridades de tierras de los últimos años, de establecer excepciones a la Unidad Agrícola Familiar para favorecer a quienes están haciendo ocupaciones que las sobrepasan. Excede los objetivos de este trabajo detenernos en el análisis de este Acuerdo y sus implicaciones, por lo que basta señalar, que aunque acepta derechos de uso para baldíos inadjudicables esto no incluye a los ubicados en PNN, pero es pertinente porque en todo caso representa una nueva mirada que avanza en el reconocimiento de derechos a las comunidades asentadas en áreas de protección ambiental que tienen años de ocupación previa y que acude para para ello a los esquemas de derechos de uso. Esa tendencia a dar mayor lugar a los derechos de uso también se expresa en otra propuesta que actualmente se tramita en el Congreso de la República, que busca poder otorgar no solo derechos de uso sino adjudicación de plena propiedad a campesinos asentados en Zonas de Reserva Forestal, sin previa sustracción.¹⁰⁵

También en el año 2016 el gobierno nacional impulsó una norma para abrir la posibilidad de concesionar baldíos a empresarios de la agroindustria, desconociendo el mandato constitucional conforme al cual el destinatario de estas tierras deberían ser los sujetos de reforma agraria. Así quedó estructurado el régimen de las denominadas Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social — ZIDRES que permiten la concesión de baldíos a particulares dedicados al agronegocio. Aunque la figura merece ser ampliamente cuestionada, la rechazamos abiertamente, así como ha sido rechazada por las organizaciones agrarias nacionales, por sectores de la academia y otros actores vinculados a los temas agrarios, lo que se quiere significar, es que los modelos de concesión de los

¹⁰⁵ Al respecto ver: Proyecto de Ley número 196 de 2018 Senado, 225 de 2018 Cámara “*Por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2° de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones*”. En este se habilita la adjudicación de propiedad sin sustracción en las áreas de zonas de reserva forestal tipo C, y otorgamiento de derechos de uso también sin sustracción en zonas A y B. Esto último ya se habilitó mediante el Acuerdo 58 de 2018 de la Agencia Nacional de Tierras, aunque aquí se amplía a las Zonas de Reserva Forestal Productora- Protectoras, ya que en el Acuerdo solo cobija a las reservas forestales de ley 2 de 1959, que como ya se ha explicado son distintas.

baldíos ya se han aplicado para otro tipo de destinatarios, pero en cambio no se consideran cuando se trata del campesinado de escasos recursos.¹⁰⁶

En el esquema que aquí se plantea estaríamos pensando en que se podrían dar concesiones de uso de baldíos dentro de los parques a sujetos de reforma agraria, entendiendo por estos campesinos de escasos recursos, de manera que se cumpliría con la finalidad constitucional de los baldíos y además estaríamos generando una alternativa compatible con la prohibición de adjudicabilidad de estos, que está consagrada para los baldíos en PNN tanto en la ley 2 de 1959, como en la ley 160 de 1994. No se estaría haciendo una adjudicación, sino una concesión u otorgamiento de derechos de uso, cuyos alcances son muy distintos, pues el primero transfiere la propiedad, el segundo solo el aprovechamiento condicionado. También se estaría actuando conforme a la jurisprudencia constitucional que ha reconocido que:

“más allá del claro enunciado del deber general de promoción del acceso a la propiedad que contempla el artículo 60 superior, es el artículo 64 de la Carta el que contempla como deber del Estado garantizar el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, mandato que no sólo persigue asegurar un título de propiedad sino —mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos, fin al que concurren otros elementos como el acceso a vivienda, tecnología, mercados, asistencia financiera y empresarial con miras a fortalecer su nivel de ingreso e incidir de esta manera en su “calidad de vida” (Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012)

Ahora bien, se dirá que para hacer esto viable sería necesario antes hacer una reforma constitucional, porque debido a que el artículo 63 de la Constitución dice que los parques son inalienables, inembargables e imprescriptibles no es posible otorgar allí ningún tipo de derecho a comunidades de escasos recursos que trabajan la tierra. Al respecto cabe referirse a la discusión sobre el concepto de inalienabilidad presentada por Yunis y Jiménez (2000), quienes afirman que la inalienabilidad significa que sobre los bienes no pueden recaer actos o negocios jurídicos que impliquen disposición del dominio, como la venta, pero que eso no quiere decir que no se pueda hacer ningún otro negocio jurídico que no implique disposición, como por ejemplo una concesión o un arrendamiento y que precisamente eso es lo que justifica que este tipo de negocios que no son traslaticios de dominio se puedan realizar en áreas de PNN. Además, el área completa del PNN puede mantener sus condiciones de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, lo cual no implica necesariamente que a su interior no pueda haber un régimen de ordenación o zonificación interna como de hecho se hace hoy en día. Solo habría que adicionar la zonificación del área de parcelas para los sistemas agrarios sostenibles y para los beneficiarios que se acojan a ello, que además tendrían que ser solo quienes puedan alegar ocupación histórica y arraigo territorial, junto con otros elementos que se desarrollarían detalladamente.

Que lo anterior es posible lo corrobora todo el régimen jurídico de los territorios étnicos en el país, que al igual que los Parques Nacionales Naturales tienen por mandato del mismo artículo 63 constitucional la condición de inembargables, imprescriptibles e inalienables, pero aun así permiten una ordenación de las parcelas a su interior y una asignación de derechos

¹⁰⁶ Cabe indicar que se hace referencia a la ley 1776 de 2016 que crea las ZIDRES, la cual fue revisada por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-077 de 2017. En la decisión la Corte impuso condicionamientos a varios artículos, pero declaró exequible la ley en una decisión que merece ser cuestionada, pues parte de una premisa inverosímil, al plantear que las Zidres no afectan la disponibilidad de tierras para la Reforma Agraria, porque se harán en tierras distintas. Lo que no tiene cómo explicar la Corte es de dónde saca que hay unas tierras para la Reforma Agraria y otras para las Zidres cuando el territorio es uno solo.

de uso a las familias de la comunidad, que incluso es totalmente autónoma y gestada desde la autoridad étnica y respecto de la cual nadie ha cuestionado, que por eso los atributos constitucionales del territorio estén en entre dicho. En suma, sería posible generar una norma de carácter incluso reglamentario, que al igual que el decreto 622 de 1977 que fundamenta la compatibilidad entre resguardos indígenas y parques, permita la compatibilidad entre parcelas campesinas y los PNN, bajo unas especiales condiciones de uso y manejo, lo cual en nada afectaría la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad del PNN en su conjunto.

ii) Permitir la adjudicación de propiedad al interior del parque con condicionamientos estrictos

Una segunda opción, quizás bastante osada de plantearse pero que en todo caso no deja de ser una alternativa, es la de permitir la adjudicación de propiedad al interior del parque, siempre y cuando esto sea limitado solo para comunidades campesinas de escasos recursos, vulnerables, con ocupación histórica previa a la constitución del parque y con unos condicionamientos muy estrictos.

Esta idea de otorgar derechos de propiedad sobre la tierra dentro de parques genera a primera vista resistencia y temor en muchos de los actores consultados en el marco de este trabajo, sobre todo los más cercanos al activismo ambiental, en la medida en que si fuera mal entendido, el mensaje podría llegar a significar una especie de defensa del poblamiento masivo e ilimitado de las áreas de Parques Nacionales Naturales o podría ser interpretado como el otorgamiento de una carta libre a los campesinos para hacer en el área lo que quieran sin ningún límite.

Ese no es el sentido del planteamiento, pues se parte de que esto debería tener unos alcances muy limitados, de manera que lo que se propondría sería solamente regularizar a quienes sean pobladores previos a la constitución del parque, reconocidos con un arraigo e historia en el área protegida, que sean campesinos de escasos recursos y que cumplan las condiciones de sujetos de reforma agraria y vulnerabilidad. De ninguna manera podrían entrar por esta vía, empresarios del campo o ejecutores de actividades de utilidad pública e interés social, para absolutamente ninguna de ellas.

En según lugar, quienes pudieran obtener la titulación tendrían que ser personas que estén completamente dispuestas a someterse a las limitaciones y reglamentos acordados. No es cierto que entregar propiedad en estas tierras sea entregar una carta libre de actuación al destinatario, puesto que la propiedad privada a pesar de sus importantes atributos hace muchos años que no es un derecho absoluto, ni ilimitado, y por el contrario está sujeta a la función social, a la función ecológica y a muchos otros límites derivados del interés general. Como lo ha dicho la Corte Constitucional: *“En cuanto atañe concretamente a la propiedad rural, la explotación de la tierra tiene que beneficiar a la comunidad, puesto que dentro de la concepción constitucional de este derecho, no se puede entender ni aplicar en exclusivo y egoísta beneficio personal del propietario”* (Corte Constitucional, sentencia C-223 de 1994).

De otro lado, no podemos olvidar que el régimen vigente ya acepta la propiedad privada al interior del parque, siempre que esta se haya constituido con anterioridad a la declaratoria del parque; es decir, que en este momento el único que criterio que distingue entre la aceptación o no de la propiedad ni siquiera es el uso que se hace, la condición de la persona, o la valoración de su compromiso con las funciones y objetivos del área, es tan solo una fecha, como si acaso el asunto de haber estado antes o después de determinado día, fuera en efecto el mejor criterio para saber si se está haciendo un ejercicio del derecho a la

propiedad acorde con los límites propios de la figura de conservación ambiental. En otras palabras, la pregunta es: ¿hay alguna diferencia real entre las prácticas compatibles con el ambiente que puedan tener dos pobladores de parques, solo por el hecho de que uno tiene escritura y registro de su predio otorgado en una fecha que es previa a la declaración del parque y el otro carece de estos documentos? Acaso son distintas las posibilidades de contribuir a cuidar el territorio por el hecho de que una persona tenga un título de propiedad legalizado antes de la declaratoria del parque y otra persona que también haya estado en el mismo parque, quizás en el predio vecino pero siempre en una condición de informalidad, por ejemplo derivada de estar sobre un baldío? En qué se sostiene entonces la negativa a hacer nuevos propietarios de la tierra a campesinos que han habitado esos territorios por más de cincuenta años, que quedarían sujetos a las mismas limitaciones de uso y manejo que tiene quien ya era propietario antes de la fecha en que desde el nivel central del Estado y sin contar con la comunidad se decidió imponer la figura denominada Parque Nacional Natural?

Lo que se observa es que allí no es más que la razón adoptada bajo todo el andamiaje jurídico que reconoce los derechos adquiridos como institución jurídica fundamental. Pero desde una perspectiva no jurídica, sino de ecología política, en realidad soslaya un prejuicio, conforme al cual no se quiere dar tierras a campesinos que se comprometan irrestrictamente a conservar el área protegida, mientras que en cambio si hay que respetar el derecho a la propiedad privada, sin importar quien la ostente, solo porque viene de un tiempo anterior. Esto es así, aunque también hay que recordar que esta propiedad privada en tanto se vea afectado su núcleo esencial, deberá ser adquirida por el Estado a través de la Unidad de Parques mediante negociación con el dueño o a través de expropiación (Corte Constitucional, sentencia C- 649 de 1997).

Por supuesto este es un asunto de una gran complejidad, que como se ha dicho a lo largo del texto requiere un análisis diferenciado y detallado para cada una de las áreas y de las situaciones de las familias, sobre todo porque el otro factor a considerar es el riesgo de legalizar apropiaciones indebidas de tierras públicas que también se han dado en los parques. Pero aquí lo que se quiere evidenciar, es que estamos tan acostumbrados a repetir que la ley dice que se respeta la propiedad privada previa y que los baldíos son inadjudicables en los PNN, que quizás olvidamos el por qué, el para qué y la efectividad real de dicha disposición.

De otro lado, otro argumento que se suele esgrimir para tratar de justificar la negación de derechos territoriales a estos pobladores, parte de la idea de que el Estado debería ser el propietario y administrador de estos territorios y por tanto no es una buena idea privatizar estas áreas. A esto también podemos formular objeción, pues si eso fuera así la declaratoria de un parque debería significar la nacionalización de los predios incluidos en su polígono y eso no es lo que sucede, de hecho, se reitera que aunque se tiene la aspiración de que el Estado compre las propiedades en su interior, no se ha logrado totalmente en ningún momento, ni para ningún parque, además de que representa costos muy elevados.

Por tanto, lo que se puede concluir es que la regulación está planteada desde la defensa absoluta de la propiedad privada y los derechos adquiridos, pero desde la exclusión y el desconocimiento de los derechos de los colonos y del campesinado como sujeto social y como actor de la conservación, y eso aun cuando no redundara en el otorgamiento de derechos de propiedad sobre la tierra, ni siquiera incluso de reconocimiento de derechos de uso y mantuviera la informalidad, es un asunto que en todo caso se debe corregir.

7. CONCLUSIONES

1. En Colombia, la relación entre el bosque, la biodiversidad, las áreas protegidas y la gente ha estado determinada por la pobreza, la colonización desorganizada y la violencia. Bajo ese marco, el modelo de áreas protegidas que se ha generado y gestado para las figuras del Sistema de Parques Nacionales Naturales, selecciona y decide quiénes son los actores de la conservación, quienes pueden habitar o no el área y en este caso ha optado por decir que los campesinos mestizos no pueden cohabitar, desconociendo no solo sus contribuciones efectivas a la conservación, sino el conjunto de sus derechos. Eso evidencia además, que buena parte de las categorías de áreas protegidas existentes y en particular las categorías del Sistema de Parques Nacionales Naturales no fueron pensadas para la coexistencia con las comunidades. No se hizo con respecto a los grupos étnicos, mucho menos con el campesinado mestizo.

En contraste con lo anterior, las comunidades reclaman el reconocimiento de sus derechos y de su papel como partícipes de la conservación: por una parte en la conservación de la especie humana, en tanto es el campesinado en quien descansa la labor de producción de los alimentos. Pero también, la conservación de la naturaleza, generando propuestas que van desde la permanencia en los territorios bajo esquemas de manejo concertados o la generación de sistemas agrarios sostenibles para la conservación, hasta las opciones de reubicación en condiciones de dignidad. Es claro además que desde la mirada campesina, es una idea potente que los territorios deben permanecer integrados a la figura de protección, en concreto deben seguir siendo parte del parque nacional natural o la respectiva categoría, aunque con zonificaciones internas especiales y regímenes especiales de manejo construidos participativamente, con apoyo técnico, de manera que puedan ser simultáneamente un escenario para el cuidado de la biodiversidad biológica, pero también para la garantía de derechos territoriales de las comunidades campesinas. Exigen también que las estrategias de protección *in situ* a través de las figuras de áreas protegidas, no sean la excusa para excluir al campesinado de su derecho a la tierra y privilegiar otros intereses.

2. Pese a su situación de exclusión y desconocimiento de derechos, el campesinado colombiano habitante de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales muestra una profunda conciencia e interés por los procesos de conservación, por avanzar en prácticas de cuidado de los recursos naturales y demuestra que incluso en muchos casos ha sido más eficaz en esa labor de control que el propio Estado, que en muchas de estas áreas ha brillado por su ausencia y falta de control efectivo del territorio durante muchos años. En esta medida, el caso de los campesinos en Parques Nacionales en Colombia, es un buen ejemplo de lo que Joan Martínez Alier llama el ecologismo de los pobres (2004), donde precisamente estas comunidades de escasos recursos y con buena parte de sus necesidades básicas insatisfechas, muestran una enorme conciencia ecológica de acción y lucha, mucho mayor incluso que la de sujetos con mejores condiciones económicas y aun en escenarios de profunda exclusión social.

3. Es necesaria una política de conservación de la biodiversidad más holística e integral, que considere no solo la diversidad biológica, sino también la diversidad cultural y agrícola, y que reconozca que la defensa del campesinado hace parte de esa necesidad y puede ser una muy buena estrategia dentro de ese plan de conservación de la biodiversidad, así entendida. Por supuesto para ello es necesario también promover cambios en la concepción de las relaciones entre sociedad y naturaleza, como lo ha propuesto el pensamiento ambiental (Ángel, 1998; Carrizosa, 2000) y como lo plantea actualmente la ecología política, que

redunde además en una modificación de los paradigmas de la conservación que han guiado la gestión de las áreas del SPNN.

El concepto clásico de conservación está basado en la separación hombre naturaleza y justamente buena parte del pensamiento ambiental ha hecho un llamado a superar esa dicotomía y a entender de nueva manera la relación del ser humano con la naturaleza. Es necesario entender la conservación de la naturaleza como una tarea de manejo, antes que de aislamiento absoluto. Además, hay que revisar detalladamente las presiones que se ciernen sobre estos recursos, para comprender que las más fuertes son en realidad las que vienen del modelo de desarrollo extractivo y de la estructura agraria bimodal, por encima de lo que representa el impacto de la economía campesina de subsistencia, de manera que involucrar a las comunidades locales en la conservación sería una estrategia no solo útil, sino necesaria.

4. Es importante que la creación de áreas protegidas no sea la única estrategia de conservación y que dentro de esta no solo se contemple y privilegie las categorías del Sistema de Parques Nacionales Naturales, sino que se busquen, creen o adapten nuevas categorías como las ya reconocidas a nivel internacional por la UICN, que permiten la cohabitación de seres humanos. El uso prevalente de la figura de parques contribuye al aumento de las tensiones y la conflictividad. Por eso, acudir a otras categorías como los Distritos de Manejo Integrado que resultan un poco más acordes y armónicas podría ser una buena alternativa, sin descartar la eventual creación de nuevas figuras propias. Igualmente el reconocimiento de las territorialidades campesinas (Zonas de Reserva Campesina, Territorios Campesinos Agroalimentarios u otras figuras) con redefinición de algunos de sus alcances, es una buena forma de compatibilizar la existencia de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el reconocimiento de derechos campesinos, sin tener que generar una nueva figura que aumente la ya de por sí muy amplia y dispersa gama de figuras que se yuxtaponen de manera constante sobre un mismo territorio.

Así mismo es imprescindible la participación social vinculante en la toma de decisiones sobre la declaración de nuevas áreas protegidas, ampliaciones, realinderamientos, así como en la generación de los planes de manejo, de manera que no se declare o amplíe ninguna nueva área sin participación adecuada de las comunidades campesinas y étnicas asentadas en estas.

5. De igual manera es evidente que actualmente subsisten en un mismo espacio geográfico diversas categorías de protección ambiental y de ordenación del territorio como resguardos, territorios colectivos de comunidades negras, zonas de reserva forestal, zonas de reserva campesina, territorios agroalimentarios y otras figuras con diferentes alcances y denominaciones, sin que se logren efectivamente los objetivos de ordenamiento, ni de protección ambiental, ni de cierre de la frontera agrícola. Por lo tanto, es necesario avanzar hacia nuevas condiciones para la gestión del ordenamiento ambiental del territorio y para una mayor integración y diálogo entre las políticas agrarias y las políticas ambientales en su conjunto, las cuales históricamente han marchado separadas, situación que ha contribuido a buena parte de los conflictos vigentes.

Ahora bien, en relación con las áreas ya declaradas como parques y en las que ya se sabe hay comunidades campesinas mestizas que reclaman derechos, y en algunos casos que no están dispuestas a irse, es necesario en primer lugar mantener los espacios de diálogo y concertación y generar un régimen de transición especial que incluso puede requerir modificaciones a las normas vigentes o a una reinterpretación de las ya existentes. Si la

opción que requiere cambios jurídicos es compleja, lograr acuerdos de manejo desde el reconocimiento de derechos para los que ya están allí asentados y pueden demostrar su ocupación histórica sería un buen punto de partida. No hacerlo, puede constituir además una violación del derecho a la igualdad, porque ya se ha hecho con los grupos étnicos que habitan las mismas áreas y la justificación del trato diferenciado no es sólida, justificada, ni proporcionada. En esto, además se podrían aprovechar los avances que ya existen en los procesos realizados con las comunidades étnicas y además resolver varias de las discusiones pendientes también en relación con estas, por supuesto contando con su participación directa y articulada y vinculando a estos tres sujetos del campesinado entendido en su noción histórica amplia (Fals, 1975).

6. Solo un abordaje desde un punto de vista participativo y de garantía de derechos podrá contribuir efectivamente al control de la expansión de la frontera agrícola, aspecto que Colombia no ha logrado controlar adecuadamente en ningún momento de su historia y que de no hacerse ahora puede significar la desaparición de la selva amazónica y la aceleración de los índices de deforestación, que son ya bastante preocupantes. Lo anterior no obvia la crítica necesaria a que se mire solo una parte de las responsabilidades en esa deforestación y además a que se siga echando mano de las tierras destinadas a la conservación para garantizar la política de acceso a tierras, en lugar de acudir a los mecanismos de redistribución. Pero ante lo lejos que se vislumbra tal posibilidad, el reconocimiento de derechos sobre la tierra a los pobladores es una solución para quienes están allí, han estado allí históricamente y por las restricciones de orden legal no han podido acceder al derecho a la tierra, al tiempo que se avanza en la ordenación ambiental del territorio. Esto puede hacerse mediante el otorgamiento de derechos de uso o de propiedad con límites y garantías. Pero además reconociendo que sin abordar el problema de la estructura agraria y sin superar la inequidad y la pobreza rural, será imposible solucionar las problemáticas de las áreas del Sistema de PNN.

6. La formalización de los derechos sobre la tierra de campesinos/as en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, es un aspecto importante en el debate sobre la ocupación campesina en estas áreas, porque fue el acceso a la tierra lo que motivó la llegada de las personas a estas áreas, y hay en muchas comunidades una reivindicación histórica por el título de propiedad truncada por la creación del área.

Por ello, aunque se puede objetar que en realidad el asunto de la formalización no resuelve todo el problema, porque el campesinado con o sin un título de propiedad es poco lo que puede hacer, hay algunas razones por las cuales la formalización cobra relevancia. Primero porque históricamente en el discurso del movimiento campesino ha habido una lucha por la propiedad de la tierra y por la titulación como una reivindicación puntual que por fin podría verse concretada. En algunos otros países el campesinado no se ha preocupado tanto por eso, o incluso ha propendido por formas más colectivas de tenencia de la tierra, pero en Colombia el acceso a los títulos individuales de propiedad ha sido una reivindicación histórica del campesinado en varios sectores. Además, en muchos casos entregar el título de propiedad significaría saldar la deuda histórica con quienes han ocupado por varias generaciones esos territorios, esperando la titulación. Para el caso de quienes están en baldíos, se estaría además cumpliendo el mandato por el cual la destinación prioritaria de estas tierras es el campesinado y no la agroindustria, el sector minero- energético u otros intereses.

En segundo lugar, las familias campesinas pueden asumir mayores compromisos de largo plazo en la ordenación de los bosques y el cuidado de los recursos naturales en lo que sería

su tierra de manera asegurada, y así habría una motivación especial para hacerlo y una mayor legitimidad del Estado para exigirlo.

En tercer lugar, las entidades podrían invertir en bienestar, vivienda, créditos, incentivos entre otros elementos que mejorarían la vida de estas comunidades, sin las restricciones derivadas de un sistema jurídico que castiga la informalidad. Actualmente las instituciones parecen no atreverse a hacer inversiones en áreas con alguna protección ambiental, ni a dotar de recursos a las zonas donde los derechos de propiedad no están clarificados. Por otra parte, esto contribuiría a lo que es uno de los mayores argumentos desde el Estado a favor de la formalización, como es el aumento en el recaudo de impuesto predial para los municipios, que permitiría dotarlo de mayores recursos que bien manejados deberían ser destinados a la inversión local.

Sin embargo, aun reconociendo su importancia, tal y como está planteada la formalización, aunque pudiera lograrse en un primer momento de la intervención en el territorio tiene serios problemas para ser sostenida en el tiempo y en próximas generaciones. Primero porque lograr el título de propiedad ahora, no impedirá que en poco tiempo la tierra nuevamente sea negociada sin escritura, sin registro y que el ciclo de informalidad vuelva a gestarse o que en la siguiente generación no se haga la sucesión y nuevamente los derechos queden en falsa tradición. Por eso se insiste en la necesidad de abandonar la intención de someter las prácticas tradicionales campesinas a los mandatos legales que son ajenos a su cultura y en su lugar más bien revisar las leyes sobre derechos de propiedad y registro inmobiliario, para generar regulaciones un poco más acordes con cultura, costumbre y condiciones de estos pobladores rurales, que incluso diseñe un régimen para las transacciones sobre inmuebles rurales distinto al que hoy opera de manera indiferenciada para predios urbanos y rurales. Solo de esa manera la formalización de la tenencia sería un objetivo verdaderamente realizable y sostenible en el tiempo.

8. Por la complejidad que representa la conservación en un país como Colombia esta requiere ser enfrentada con planteamientos innovadores, nuevas herramientas teóricas y nuevos enfoques como los que han sido planteados en este trabajo. Se trata como lo propone Toledo (2005) de *“abandonar autocríticamente el enfoque reduccionista que ha dominado el pensamiento de la conservación, para lanzarse a la nueva aventura que supone asumir el pensamiento complejo.”* El escenario de transición del conflicto armado y la construcción de paz territorial puede ser propicio y favorable para encontrar alternativas en esa vía.

De no hacerlo estaremos condenados a repetir los ciclos de colonización y expansión de una frontera agraria que cada vez agota más sus límites y con eso estaremos poniendo en riesgo no solo las posibilidades de existencia futura de las selvas, bosques, fauna, flora y ecosistemas que aún nos quedan, sino también la del campesinado, su cultura y con ello la producción de alimentos, impactando negativamente no solo a las poblaciones rurales, sino a la totalidad del país.

BIBLIOGRAFÍA

Academia colombiana de ciencias exactas, físicas y naturales – ACCEFEN (2017) *Respuesta a derecho de petición: solicitud de información sobre el carácter intangible de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales*. Bogotá, mayo de 2017.

Acción Social – Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (2009) *Caracterización de las Reservas Forestales de Ley 2/59*. Bogotá. Tomo I.

Acción Social – Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (2010) *Consideraciones para la formalización de la tenencia de bienes inmuebles en zonas de reserva forestal Ley 2/59*. Bogotá. Tomo II.

Acosta Alberto y Martínez Esperanza. Compiladores (2011) *La naturaleza con derechos: de la filosofía a la política*. Ediciones Abya-Yala, Quito, Ecuador.

Agencia Nacional de Tierras (ANT) (2018) *Acuerdo 58 de 2018 “Por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables”*. Recuperado de: <http://www.agenciadetierras.gov.co/la-agencia/consejo-directivo/acuerdos-consejo-directivo/>

Agencia Nacional para la Renovación del Territorio (ART) (2018) *Presentación del proceso para la construcción del PDET para el Sur de Córdoba*. Municipio de Tierralta, Corsoc, 2018.

Alimonda, Hector (2008) *Introducción*. En: Alvarado Gina, Delgado Gian Carlo, Domínguez Diego, Campello do Amaral Cecilia, Monterroso Iliana, Wilde Guillermo. *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, Buenos Aires.

Álvarez Pinzón Gloria Lucia (2011) *Las áreas protegidas en Colombia*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Andrade German Ignacio (2009) ¿El fin de la frontera? Reflexiones desde el caso colombiano para una nueva construcción social de la naturaleza protegida. En: *Revista de Estudios Sociales No.32*. Universidad de los Andes, Bogotá.

Ángel Maya Augusto (1990) *Hacia una sociedad ambiental*. Editorial Labrador. Bogotá

Ángel Maya Augusto (1998) *El retorno a la tierra: Introducción a un método de interpretación ambiental*. Serie documentos especiales. Cuadernos Ambientales 3. Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional de Colombia. Ministerio del Medio Ambiente y Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.

Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina – ANZORC (2011) *Cartilla pedagógica sobre las Zonas de Reserva Campesina en Colombia*. Colombia.

Balcázar Álvaro, López Nelson, Orozco Martha Lucía y Vega Margarita (2001) *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*. CEPAL. Serie Desarrollo Productivo, No.109. Santiago de Chile Recuperado de: <http://archivo.cepal.org/pdfs/2001/S019751.pdf>

Baptiste Brigitte (2017) *Ancestralidad campesina*. Columna de opinión. En: Revista semana.com. 18 de mayo de 2017. Recuperado de: <http://www.semana.com/opinion/articulo/los-campesinos-colombianos-victimas-de-desplazamiento/525623>

Berry Albert (2002) *¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?* En Revista de Economía Institucional, Volumen 6, número 6. Universidad Externado de Colombia Recuperado de: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/240/3289>

Betancourt Santiago Milson (2017) *Parques con campesinos en Colombia: aportes científicos y jurídicos de análisis sobre el campesinado, la conservación y los parques nacionales en Colombia*. Documento del equipo técnico de la delegación campesina a la Mesa de Concertación Nacional, agosto de 2017.

Betancourt Milson, Posada Visnu, Lastra Camilo, Carrillo Lorena y Montealegre Valentina (2017) *Informe final. Carta Acuerdo FAO-ANZORC*. Bogotá D.C., Colombia 420 pág. Recuperado de: <https://parquesconcampesinos.wordpress.com/2017/10/31/equipo-tecnico-del-campesinado-en-parques-nacionales-presenta-propuestas-de-parques-con-campesinos/>

Brundtland Informe (1987) *Our Common future*, Oxford, Oxford University Press. Traducción: Nuestro futuro común, Madrid Alianza, 1988.

Cárdenas Juan Camilo (2009) *Dilemas de lo colectivo: instituciones, pobreza y cooperación en el manejo local de los recursos de uso común*. Bogotá. Universidad de los Andes.

Carrero Sadid Stella (2017) Lideresa del Parque Nacional Natural El Cocuy. *Intervención presentada en Foro Campesinos y Parques*. Congreso de la República, 23 de mayo de 2017. Bogotá. Video recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=rENAUBRDvz8&t=19s>

Carrizosa Umaña Julio (2008) *Instituciones y ambiente*. En: *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, Manuel Rodríguez Becerra (comp). Foro Nacional Ambiental, Bogotá.

Carrizosa Umaña Julio (2000) *Qué es el ambientalismo? La visión ambiental compleja*. Bogotá. Centro de Estudios de la Realidad Colombiana –CEREC. Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Ambientales –IDEA y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Recuperado de: <http://www.pnuma.org/educamb/documentos/PDF/PAL1.pdf>

CEDE (2017) *Fondo de Tierras del Acuerdo Agrario de la Habana: Estimaciones y propuestas alternativas*. Autores individuales: Julián Arteaga, Carolina Castro Osorio, Diana Cuéllar, Ana María Ibáñez, Rocío Londoño Botero, Manuel Murcia, Javier Neva y Dora Inés Rey. Documentos CEDE, Universidad de los Andes. Recuperado de: <https://ideas.repec.org/p/col/000089/015630.html>

Centro de Estudios para la Paz (CESPAZ) (2017) *Ponencia “Desafíos del ordenamiento socioambiental en la construcción de paz”*. Presentada en Audiencia Pública: “La situación del campesinado en parques y páramos de cara al ordenamiento socioambiental para la paz”, citada por el Senador Iván Cepeda Castro y los Representantes a la Cámara Alirio Uribe Muñoz, Ángela María Robledo y Víctor Correa, realizada el 22 de septiembre de 2017, salón Boyacá, Capitolio Nacional, Bogotá.

CINEP/PPP (2011) *Oportunidades para la restitución y el restablecimiento de los derechos de las comunidades desplazadas del corregimiento de Saiza, Tierralta, Córdoba*. Equipo Tierras y Víctimas Observatorio de Restitución de Tierras. Sin publicar.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2009) *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 diciembre 2009. Recuperado de: <http://cidh.org/countryrep/tierrasindigenas2009/Indice.htm>

Concejo de Bogotá (1996) *Acuerdo 19 de 1996 “Por el cual se adopta el Estatuto General de Protección Ambiental del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y se dictan normas básicas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente”*. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Norma1.jsp?i=506>

Conferencia de la Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica (2010) *Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi*. Recuperado de: <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf>

Congreso de la República (2016) *Proyecto de acto legislativo número 6 Senado “Por el cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular”*. Publicado en su versión inicial en la Gaceta del Congreso 591 de 2016, imprenta nacional.

Congreso de la República (2017) *Proyecto de ley número 19 de 2017 Cámara, 10 de 2017 Senado “Por la cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito*. Publicado en su versión inicial en la gaceta del Congreso 704 de 2017, imprenta nacional.

Congreso de la República (2018) *Proyecto de Ley número 196 de 2018 Senado, 225 de 2018 Cámara “Por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2° de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones”*. Publicado en su versión inicial en la Gaceta del Congreso 83 de 2018, imprenta nacional

Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES (2010) República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. *Lineamientos para la consolidación del sistema nacional de áreas protegidas*; 21 de julio de 2010.

Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES (2016) República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*; 13 de junio de 2016.

Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES (2018) República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. *Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES)*; 7 de febrero de 2018.

Conservación Internacional y Biocolombia (2009) *Las áreas naturales protegidas en Colombia*. Bogotá.

Contraloría General de la República (2013) *Informe sobre la acumulación de baldíos en la Altillanura*. Bogotá

Contraloría General de la República (2016) *Informe sobre el estado de los recursos naturales y el ambiente 2015-2016*. Imprenta Nacional de Colombia.

Coordinador Nacional Agrario de Colombia — CNA (2015) *Territorios Agroalimentarios: producción, naturaleza, cultura y política campesina*. CNA y CEDINS. Bogotá.

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC (2013) *San Cipriano modelo de emprendimiento ecoturístico para el mundo*. Recuperado de: <https://www.cvc.gov.co/carousel/1757-ecoturismo-responsable>

Coronado Delgado Sergio Andrés (2012) *Bosques y derechos: Reflexiones sobre el acceso y gobierno de las comunidades locales sobre los recursos forestales*. Trabajo de grado para optar por el título a Magíster en Derecho. Facultad De Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia – Sede Bogotá. Sin publicar.

Correa Hernán Darío (2017) *Ponencia en Foro Campesinos y Parques*. Congreso de la República, 23 de mayo de 2017, Bogotá. Video recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=rENAUBRDvz8&t=19s>

Deere Carmen y León Magdalena (2004) Revertir la Reforma Agraria con exclusión de género: Lecciones a partir de América Latina. En: *Derecho a la tierra: conceptos, experiencias y desafíos*. Castellanos Camilo y Pérez Olga Lucía (Editores). Serie El otro derecho No.31. ILSA. Ediciones Antropos, Bogotá, Colombia, pp.181

Defensoría del Pueblo (2010) *Resolución defensorial número 058. Diagnóstico de la situación de acceso y tenencia de la tierra en el departamento de Córdoba*. Bogotá, diciembre 29 de 2010.

Delegación Campesina de la Mesa Nacional de Concertación de Parques con Campesinos (2017) *Borrador del proyecto de ley "Por el cual se dictan medidas tendientes a solucionar los conflictos por ocupación, uso y tenencia que se presentan con el asentamiento de comunidades campesinas en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales"*, versión mayo de 2017. Sin publicar.

De Pourcq Kobe, Thomas Evert, Arts Bas, An Vranckx, Leon-Sicard Tomas y Van Damme Patrick (2017). *Understanding and resolving conflict between local communities and conservation authorities in Colombia*. En: World Development, 93 p. 125-125 Recuperado de: <https://cgspace.cgiar.org/handle/10568/79967>

Díaz Cano Marlenny (2008) *Conflicto de ocupación en áreas protegidas: Conservación versus derechos de comunidades*. En: Opinión jurídica, Vol. 7, No. 14, pp. 53 — 69 — Julio-Diciembre de 2008, Medellín, Colombia, p.168

Dryzek Jhon (1997) *The politics of the earth: Environmental discourses*. Oxford University Press, Oxford

Duarte Carlos (2017) *Los territorios campesinos agroalimentarios*. Columna de opinión. En: lasillavacia.com 8 de febrero de 2017. Recuperado de: <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/los-territorios-campesinos-agroalimentarios-59671>

Duhau Emilio (2002) *Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares*. Documento preparado para el Curso de Desarrollo Profesional sobre Mercados Informales. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de: http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Dimensiones_Socio_Politicas-Duhau_Emilio-2002.pdf

Espinosa Menéndez Nicolás (2009) *El campo jurídico del “otro derecho” en la Sierra de La Macarena. Elementos para un análisis crítico de la justicia alternativa en una zona de fuerte conflicto armado*. En: Revista Colombiana de Sociología, 2009 Volumen 32, No.2, julio-diciembre 2009. Bogotá, pp.133-155. Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/17126/>

Espinosa Menéndez Nicolás (2015) *Las prácticas comunitarias de justicia local en la Sierra de La Macarena. El pluralismo jurídico de cara a la reconstrucción del país en el post conflicto colombiano*. En: Revista de Ciencias Sociales, Universidad de San Buenaventura, Vol. 15, Núm.2. Medellín. Recuperado de: <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Agora/article/view/1627/1437>

Fajardo Montaña Darío (2002) *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Fals Borda Orlando (1975) *Historia de la Cuestión Agraria en Colombia*. Publicaciones de La Rosca, Bogotá.

FAO — Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2003) *Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural*. FAO Estudios sobre tenencia de la tierra No.3. Recuperado de: <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4307s/y4307s00.htm#Contents>

FAO – Directrices (2012) Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la Agricultura. *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

FAO — Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2016). *Primer informe sobre el estado mundial de los recursos fitogenéticos*. Roma.

García Nossa Antonio (1969) *Dinámica de las Reformas Agrarias en América Latina*. Editorial ICIRA, Santiago de Chile.

Gobierno Nacional de Colombia y Farc-Ep (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Capítulo 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral. Versión noviembre 24 de 2016. pp.10-34. Recuperado de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>

Gutiérrez Antolinez Carolina (2016) *Conflictos socioambientales derivados de la declaración del Parque Nacional Natural Chingaza en zonas de producción campesina*. Tesis para optar el título de magister en Medio Ambiente y Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Ambientales. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/55505/1/carolinagutierrezantolinez.2016.pdf>

Harak Olof et al (Compiladores) (2003) *Ley 70 de 1993, Ley de comunidades negras: un aporte de la afrocolombianidad a la construcción de paz en Colombia y el mundo*. Tres Mundos, Bogotá.

Hardin Garret (2009) *La tragedia de los bienes de propiedad común*. En: Crawford Colin (compilador). *Derecho ambiental y justicia social*. Bogotá, Universidad de los Andes, Siglo del Hombre.

Hernández Danilo (2017) Delegado campesino por región Andes Suroccidental y Región Pacífica ante la Mesa Nacional de Concertación, miembro del proceso de unidad popular del suroccidente colombiano, PUP.-SOC. *Intervención presentada en Foro Campesinos y Parques*. Congreso de la República, 23 de mayo de 2017. Bogotá. Video recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=rENAUBRDvz8&t=19s>

Hetherington Gregg (2011) *Privatizando lo privado en el campo paraguayo: lotes precarios y la materialidad de los derechos*. Intercontinental Editora, Asunción, Paraguay. Recuperado de: http://www.ram-wan.net/eecspuj/wp-content/uploads/sites/4/2017/04/Hetherington_Privatizando_Proofs.pdf

Hinestroza Cuesta Lisneider (2008) *Declaración de áreas protegidas en territorios colectivos de comunidades negras en Colombia*. Universidad Tecnológica del Chocó y Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Ibañez Ana María (2018) *Los derechos de propiedad rural*. Columna de opinión. En: El tiempo.com, 11 de agosto de 2018. Recuperada de: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/ana-maria-ibanez/los-derechos-de-propiedad-rural-ana-maria-ibanez-254762>

Instituto Colombiano de Antropología e Historia. (2017) *Elementos para la conceptualización de lo “campesino” en Colombia*. Documento técnico. Sin publicar.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER (2007) *Acuerdo 114 de 2007 “Por el cual se reglamenta el uso y manejo de terrenos comunales”* Recuperado de: <https://diario-oficial.vlex.com.co/vid/reglamenta-uso-manejo-terrenos-comunales-51602826>

Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA (1996) *Acuerdo 24 de 1996 “Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar Zonas de Reserva Campesina”*.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER (2016) *Respuesta a derecho de petición*, oficio radicado MADR No.201631301 del 20 de abril de 2016

Instituto Geográfico Agustín Codazzi — IGAC y Corporación colombiana de investigación agropecuaria- CORPOICA (2002) *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras para el país*. Capítulos III y IV, Bogotá.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi — IGAC (2014) *IGAC revela “anti ranking” de los departamentos con los mayores conflictos de los suelos en Colombia*. Comunicado de prensa institucional, 26 de junio de 2014, Bogotá. Recuperado de: <https://noticias.igac.gov.co/en/contenido/igac-revela-anti-ranking-de-los-departamentos-con-los-mayores-conflictos-de-los-suelos-en>

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (1998) *Colombia Biodiversidad Siglo XXI*. Instituto Humboldt, Ministerio del Medio Ambiente y DNP, Bogotá. Anexo 1.

Latorre Restrepo Sergio (2017) El debate sobre la tierra, el punto por donde comienza una pedagogía para la paz. En: Céspedes Lina M y Prieto Enrique (Eds) *Utopía u oportunidad fallida: análisis crítico del Acuerdo de Paz*. Editorial Universidad del Rosario, Bogotá.

Latorre Restrepo Sergio (2018) ¿Hacia una visión institucionalizada de la propiedad? Estudio Etnográfico del documento de la cartaventa en la región de los Montes de María. En: Latorre Sergio (Dir) *Conflicto armado y transición hacia el posconflicto. Una aproximación desde el Caribe*. Grupo editorial Ibañez y Universidad del Norte.

Legrand Catherine (1988) *Colonización y protesta campesina en Colombia: 1850-1950*. Traducción de Hernando Valencia. Centro Editorial Universidad Nacional de Colombia, Bogotá

Londoño Botero Rocío (2011) *Juan de la Cruz Varela: sociedad y política en la región de Sumapaz (1902-1984)*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Bogotá.

Machado Absalón (1998) *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. El Áncora Editores. Bogotá.

Machado Absalón (2009) *La Reforma Rural. Una deuda social y política*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID Bogotá.

Machado Absalón y Vivas Julián (2009) *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: De la colonia a la creación del Frente Nacional*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID Bogotá.

Martínez Alier Joan (2004) *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Icaria Antrazyt – Flacso. Barcelona.

Martínez Alier Joan, Kallis Giorgios, Veuthey Sandra, Walter Mariana y Temper Leah (2010). *Social Metabolism, Ecological Distribution Conflicts, and Valuation Languages*. En: *Ecological Economics* No.70 pp.153-158.

Maya Diana y Ramos Pablo (2006) *El rol de género en el manglar: heterogeneidad tecnológica e instituciones locales*. En: Cuadernos de Desarrollo Rural No. 56. Bogotá. Universidad Javeriana.

Mesa Cuadros Gregorio (2010) *Quince años no es nada Historia actual de la política y la legislación ambiental en Colombia*. En: Toro Pérez Catalina y Marquardt Bernd (Ed). *Quince años de la política ambiental en Colombia*. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina—Unijus. pp 5 – 14.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2010) *Resolución 452 de 23 de diciembre de 2010 “Por la cual se crea el programa de formalización de la propiedad rural y su unidad*

coordinadora”. Recuperado de:
<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Paginas/Resoluciones.aspx>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2013) *Memorias al Congreso de la República, 2012-2013*. Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (s.f.). *Cartilla de Política Agropecuaria 2010-2014*. Papel y plástico impresores Ltda. Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2015) *Censo Nacional Agropecuario*

Ministerio del Medio Ambiente (1996) *Política de Bosques*. Recuperado de:
http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/Politicasy555_politica_de_bosques.pdf

Ministerio del Medio Ambiente (1997) *Política Nacional de Biodiversidad*. Recuperado de:
http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Politica-Nacional-de-Biodiversidad/politica_nacional-biodiversidad.pdf

Ministerio del Medio Ambiente (1997) *Política para la Gestión Ambiental de la Fauna Silvestre*

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (1998) *Resolución 293 de 1 de abril de 1998 del Ministerio de Ambiente. “Por la cual establecen términos de referencia para la elaboración del plan de manejo ambiental de la sustracción de las zonas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 y de las Áreas de Reserva Forestal”*.

Ministerio del Medio Ambiente (2000) *Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia*. Recuperado de:
http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/Politicasy4268_161009_polit_zonas__coasteras_pnaoci.pdf

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2004) *Resolución 763 de 1 de julio de 2004 “Por la cual se procede a sustraer de las reservas forestales nacionales de que trata la Ley 2ª de 1959, las cabeceras municipales y cascos corregimentales departamentales, incluyendo las infraestructuras y equipamientos de servicio básico y saneamiento ambiental asociado a dichos desarrollos”* Recuperado de:
http://www2.igac.gov.co/igac_web/normograma_files/resolucion_763_2004.pdf

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010) *Resolución 1501 del 4 de agosto de 2010 “Por medio de la cual se declara, reserva, delimita y alindera el Parque Nacional Natural Uramba Bahía Málaga”*. Recuperado de:
http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2015/04/Res_1501_uramba.pdf

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2011) *Resolución 937 de mayo 25 de 2011 “Por la cual se adopta la cartografía elaborada a escala 1:250.000, proporcionada por el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt para la identificación y delimitación de los Ecosistemas de Páramo y se adoptan otras determinaciones”*. Recuperada de:

http://www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2011/48082/r_mavdt_0937_2011.html

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS (2012) *Resolución 629 de mayo 11 de 2012 “Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2ª de 1959 para programas de reforma agraria y desarrollo rural de que trata la Ley 160 de 1994, orientados a la economía campesina, y para la restitución jurídica y material de las tierras a las víctimas, en el marco de la Ley 1448 de 2011, para las áreas que pueden ser utilizadas en explotación diferente a la forestal, según la reglamentación de su uso y funcionamiento.”* Recuperada de: http://www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2012/48432/r_mads_0629_2012.html

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS (2012) *Resolución 1527 de 3 de septiembre de 2012 “Por la cual se señalan las actividades de bajo impacto ambiental y que además, generan beneficio social, de manera que se puedan desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción del área y se adoptan otras determinaciones”* Modificada por Resolución 1274 del 6 de agosto de 2014. Recuperado de: http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/resoluciones/2012/res_1527_2012.pdf

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS (2015) *Resolución 1125 de 11 de mayo de 2015 del Ministerio de Ambiente “Por la cual se adopta la ruta para la declaratoria de áreas protegidas”* Recuperado de: https://storage.googleapis.com/pnn-web/uploads/2018/07/Res.1125_2015-Ruta-declaratoria-Nuevas-AP.pdf

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS (2017) *Borrador del proyecto de decreto ley “Por el cual se dictan medidas para el manejo de conflictos socioambientales generados por el uso, ocupación y tenencia en las áreas del sistema de parques nacionales naturales, tendientes a su recuperación y conservación, y se adoptan otras disposiciones”*, versión mayo de 2017. Sin publicar.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS (2018) *Gobierno Nacional hace entrega de los 37 complejos de páramos del país protegidos*. Comunicado de prensa institucional, 3 de agosto de 2018, Bogotá. Recuperado de: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias-minambiente/4075-gobierno-nacional-hace-entrega-de-los-37-complejos-de-paramos-del-pais-protegidos>

Molano Alfredo (1987) *Selva Adentro: Una historia oral de la colonización del Guaviare*. El Ancora Editores, Colombia.

Molina Javier (2000) Derechos de propiedad, mercados de tierra y crédito rural. En: *Reforma agraria, colonización y cooperativas* (2000/2). Roma, FAO. Recuperado de: http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/docrep/rlc1062s.pdf

Morales Sánchez Milton y Morales Sánchez Yaircinio (2014) *Conocimiento campesino y preservación del bosque seco tropical*. Convenio sobre patrimonio cultural inmaterial desde la perspectiva local. Ministerio de Cultura, Patrimonio Cultural Inmaterial, Culturas Campesinas, Tropenbos Internacional Colombia. Torre Blanca Agencia Gráfica. Bogotá.

Morin Edgar (1995). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa. España.

Murcia Riaño Diana Milena (2012) *La naturaleza con derechos. Un recorrido por el derecho internacional de los derechos humanos, del ambiente y del desarrollo*. Instituto de Estudios Ecologistas del Tercer Mundo – Universidad del Bosque. Quito- Ecuador.

Naciones Unidas (2013) *Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*. Consejo de Derechos Humanos. Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Recuperado de: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPleasants/A-HRC-WG-15-1-2_sp.pdf

Naranjo Sandra, Sandoval Juan Pablo, Suescún Carlos y Vargas Francis (2017) *Mitos y realidades de los derechos territoriales de las comunidades étnicas en Colombia*. Columa de opinión. Recuperado de: <https://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/10451-mitos-y-realidades-de-los-derechos-territoriales-de-las-comunidades-%C3%A9tnicas-en-colombia.html>

Naredo José Manuel (2001) *Economía y sostenibilidad: la economía ecológica en perspectiva*. En: Revista Polis Académica de la Universidad Bolivariana. Volumen 1, número 1.

Negrete Rodrigo (2017) *Ponencia en Foro Campesinos y Parques*. Congreso de la República, 23 de mayo de 2017. Video recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=rENAUBRDvz8&t=19s>

Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos Centro de Cooperación al Indígena-CECOIN (2008) *¿Son compatibles los territorios indígenas y los parques nacionales? Aproximaciones jurídicas*. Recuperado de: <http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/Documento4.pdf>

Ocampo Diana María y Revelo David (2012) *Manual para determinar la situación jurídica de predios al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales*. Documento resultado del contrato entre la Unidad de Parques Nacionales y la firma Ocampo Duque Abogados SAS el 5 de octubre de 2012. Recuperado de: <http://www.ocampoduque.com/wp-content/uploads/2014/01/Manual-para-determinar-la-situaci%C3%B3n-jur%C3%ADdica-de-predios-al-interior-de-los-Parques-Nacionales-Naturales.pdf>

Ocampo Villegas Francisco Javier (1996) *Derecho territorial de las comunidades negras*. Bogotá, Nueva América, 1996.

Ostrom Elinor (2000) *El gobierno de los bienes comunes*. México. Fondo de Cultura Económica.

Oxfam (2013) *Divide y comprarás: una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia*. Recuperado de: <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-divide-and-purchase-land-concentration-colombia-270913-es.pdf>

Oxfam (2017) *Radiografía de la desigualdad: lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*. Recuperado de: <https://www.oxfam.org/es/informes/radiografia-de-la-desigualdad>

Palacio German (2001) En búsqueda de conceptos para una historiografía ambiental En: Germán Palacio (Editor) *Naturaleza en disputa. Ensayos de historia ambiental de Colombia 1850-1995*. Bogotá, Unijus.

Pérez Mario Alejandro (2014) *Conflictos ambientales en Colombia: inventario, caracterización y análisis. Estudio para 72 casos de injusticia ambiental*. Documento de Trabajo. Instituto CINARA, Cali, Colombia. Recuperado de: http://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/80461/1/perez_conflictos_ambientales_2014.pdf

Ponce de León Eugenia (2001) *Las servidumbres ecológicas en la legislación colombiana*. Natura- The Nature Conservancy, Bogotá.

Ponce de León Eugenia (2005a) *Estudio jurídico sobre categorías regionales de áreas protegidas*. Instituto de Investigación de recursos biológicos Alexander Von Humboldt. Bogotá, Colombia.

Ponce de León Eugenia (2005b) Áreas protegidas y territorios colectivos de comunidades indígenas y negras. En: German Andrade y Eugenia Ponce de León. *Bases técnicas y legales de la política de participación social en la conservación*. Bogotá, Parques Naturales de Colombia.

PNUMA - Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2003) *Estado Actual de las Áreas Naturales Protegidas de América Latina y el Caribe (Versión Preliminar)* Recuperado de: <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/Estado%20actual%20de%20las%20Areas%20Naturales%20Protegidas%20de%20America%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf>

Preciado Jiménez Susana (2000) *La regularización de tierras ¿promueve el desarrollo rural?* Recuperado de: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2000/PreciadoJimenez.PDF>

Presidencia de la República (2012) *Acuerdo para la Prosperidad No.79 del 28 de agosto de 2012*.

Procuraduría General de la Nación - PGN (2011) *Áreas protegidas en Colombia, un derecho omitido. Informe final de resultados del Convenio 022 del 30 de diciembre de 2011*. Recuperado de: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2015/04/INFORME-FINAL-CONVENIO-022-DEL-30-DE-DICIEMBRE-DE-2011.-revisadodoc.pdf>

Roldán Roque (2007) *Territorios indígenas y Parques Nacionales Naturales: aproximación al examen jurídico sobre la naturaleza, los fines y potenciales concurrencia y coexistencia de ambas figuras sobre unos mismos espacios físicos*. Consultoría para el Programa de Consolidación Amazónica (COAMA), Bogotá. Sin publicar.

Rubiano Galvis Sebastián (2015) *Protección de páramos y derechos campesinos: Tensiones, retos y oportunidades desde el marco jurídico, político e institucional aplicable*. Consultoría Proyecto Páramos. Instituto de Investigación en Recursos Biológicos Alexander con Humboldt. Recuperado de: <http://repository.humboldt.org.co/handle/20.500.11761/9604>

Ruiz Juan Pablo (2017) *Ponencia en Audiencia Pública: “La situación del campesinado en parques y páramos de cara al ordenamiento socioambiental para la paz”*; citada por el Senador Iván Cepeda Castro y los Representantes a la Cámara Alirio Uribe Muñoz, Ángela María Robledo y Víctor Correa, realizada el 22 de septiembre de 2017, salón Boyacá, Capitolio Nacional, Bogotá.

Salcedo Marcos (2017) Delegado campesino por la Orinoquia ante la Mesa Nacional de Concertación, miembro de la Asociación Campesina Ambiental del Lozada-Guayabero, ASCALGET. *Intervención presentada en Foro Campesinos y Parques*. Congreso de la República, 23 de mayo de 2017. Bogotá. Video recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=rENAUBRDvz8&t=19s>

Sarmiento Carlos (2017) *Retos para la gestión integral del territorio en los páramos de Colombia*. Oficina de Asuntos Internacionales, Política y Cooperación Instituto Alexander von Humboldt. Contribuciones de: Paula Ungar, Alejandra Osejo, Jesica Zapata, Olga León, Margarita Nieto, Heidi Pérez, William Peña, Camilo Cadena y Diana Jiménez. Equipo de investigadores Componente Páramos – Convenio 005 (13-014) Instituto Von Humboldt y Fondo Adaptación.

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2008). *La biodiversidad y la agricultura. Salvaguardando la biodiversidad y asegurando la alimentación del mundo*. Montreal. Recuperado de: <https://www.cbd.int/doc/bioday/2008/ibd-2008-booklet-es.pdf>

Sepúlveda Roldan David (2004) *Saiza: esplendor y ocaso, un pueblo fantasma del nudo del Paramillo*. Tierralta (Córdoba). Corpocodesa, ACNUR, Opción legal.

Shiva Vandana (2005) *Earth Democracy. Justice, Sustainability and Peace*. Cambridge. South End Press.

Suescún Carlos y Fuertes Andrés (2017) *La escandalosa desigualdad de la propiedad rural en Colombia*. En: Razón pública. Recuperado de: <https://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/10243-la-escandalosa-desigualdad-de-la-propiedad-rural-en-colombia.html>.

Superintendencia de Notariado y Registro (2012) *Diagnóstico registral: situación jurídica actual Parque Nacional natural “Farallones de Cali”*. Bogotá. Recuperado de: <https://www.supernotariado.gov.co/portalsnr/images/archivosupernotariado/tierras2012/Farallones19junio2012/farallones.pdf>

Superintendencia de Notariado y Registro (2014) *De quién es el parque Tayrona?* Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá. Recuperado de: https://www.supernotariado.gov.co/portalsnr/images/archivosupernotariado/atencionciudadano/paginas_tayrona.pdf

Toledo Victor (2005) *Repensar la conservación: ¿Áreas naturales protegidas o estrategia bioregional?* En: Gaceta ecológica número 77, octubre – diciembre, 2005, pp 67-83. Instituto Nacional de Ecología, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Distrito Federal, México

Toro Pérez Catalina (2006) *Biodiversidad, imperialismo y gobernabilidad global el caso de la política de biodiversidad en Colombia*. Proyecto de investigación: política y geopolítica de la

ecología en América Latina y el Caribe. Programas de becas Clacso Senior. Bogotá, abril 2006.

Toro Pérez, Catalina (2010) *Quince años negociando la biodiversidad colombiana: desde la Convención de la Diversidad Biológica hasta los TLCs con los Estados Unidos y la Unión Europea*. En: Toro, Catalina y Marquardt, Bernd (Editores). Quince años de política ambiental en Colombia. Bogotá. UNIJUS.

Toro Catalina y Martín Facundo (2017) *Presentación del Libro*. En: Alimonda Héctor, Toro Catalina y Martín Facundo (Coords.) *Ecología política latinoamericana: pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; México: Universidad Autónoma Metropolitana; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ciccus, 2017. pp.13-19

UICN y PNUMA (1990) *Manejo de áreas Protegidas en los Trópicos*. Jhon y Katty MacKinnon y Graham Child y Jim Throssell Compiladores. Traducido y editado en español por Biocenosis A.C. de México. Asociación civil para la conservación y el manejo de los recursos naturales. Recuperado de: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/1986-MacK-001-Es.pdf>

UICN (2016) *Informe Planeta Protegido*. Bhola Nina, Juffe-Bignoli Diego, Burgess Neil, Sandwith Trevor y Kingston Naomi (Eds). Recuperado de: <https://www.protectedplanet.net/c/protected-planet-report-2016/protected-planet-report-2016-espanol>

Manejo de áreas Protegidas en los Trópicos. Jhon y Katty MacKinnon y Graham Child y Jim Throssell Compiladores. Traducido y editado en español por Biocenosis A.C. de México. Asociación civil para la conservación y el manejo de los recursos naturales. Recuperado de: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/1986-MacK-001-Es.pdf>

UICN (2018) *Categorías de manejo de áreas protegidas de UICN*. Recuperado de: <https://www.iucn.org/es/regiones/am%C3%A9rica-del-sur/nuestro-trabajo/%C3%A1reas-protegidas/categor%C3%ADas-de-manejo-de-%C3%A1reas-protegidas-de-uicn>

Ulloa Astrid (2004) *La construcción del nativo ecológico: complejidades, paradojas y dilemas de la relación entre los movimientos indígenas y el ambientalismo en Colombia*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH-. Bogotá, Colombia.

Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAEPNN) (2001) *Política de participación social en la conservación*. Bogotá.

Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAEPNN) (2007) *Resolución 247 de 2007 “Por la cual se establece el Protocolo para el desarrollo de la estrategia de Restauración Ecológica Participativa (REP) al interior de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y se toman otras determinaciones.”* Recuperado de: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/normatividad/marco-normativo-del-sistema-de-parques-nacionales-naturales/resoluciones-3/>

Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAEPNN) y Comunidad de Bazán, Consejo Comunitario Bajo Tapaje y del Mar (s.f) *Acuerdo de uso*. Sin publicar.

Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAEPNN) y Cabildo mayor indígena de Chigorodó y cabildos locales de Polines, Guapa, Aundó, Dojura y Chigorodocito (2007) *Acuerdo de Régimen Especial de Manejo*, Paramillo, diciembre 20 de 2007. Sin publicar.

Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAEPNN) y Consejo Comunitario de la cuenca del río Raposo y Mesa Local de Concertación (2009) *Acuerdo de voluntades para la conservación de los recursos naturales de la cuenca del río raposo*. Sin publicar.

Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAEPNN) y Resguardo Perratpu (2009) *Acuerdo para la adopción e implementación del régimen especial de manejo del área traslapada suscrito entre la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales- Santuario de Fauna y Flora Los Flamencos y el Resguardo Perratpu*. Riohacha, junio de 2009. Sin publicar.

Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAEPNN) y Resguardo Indígena Paez Gaitania (2010) *Acuerdo para la adopción e implementación del régimen especial de manejo como elemento regulador ambiental – un pensamiento colectivo- entre el resguardo indígena Paez Gaitania y la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, Parque Nacional Natural Nevado del Huila*. Planadas, 2 de diciembre de 2010. Sin publicar.

Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAEPNN) (2012) *Resolución 322 de 5 de septiembre de 2012 “Por la cual se conforma un Grupo Interno de Trabajo, se determinan sus funciones y se dictan otras disposiciones”, modificada por la Resolución 337 de agosto 24 de 2015*. Recuperado de: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/normatividad/marco-normativo-del-sistema-de-parques-nacionales-naturales/resoluciones-3/>

Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAEPNN) (2014) *Acuerdo de voluntades para la conformación de la mesa de concertación nacional entre organizaciones campesinas e instituciones para la formulación y gestión de la política pública participativa para la solución de conflictos territoriales en áreas del sistema de parques nacionales naturales de Colombia*. Recuperado de: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/mesacampesinos/acuerdo/>, recuperado el 29 de diciembre de 2017.

Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAEPNN) (2015) *Resolución 244 de 23 de junio de 2015 de la Unidad de Parques Nacionales Naturales “Por la cual se regula la adquisición de bienes y mejoras ubicadas en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales*. Recuperado de: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/normatividad/marco-normativo-del-sistema-de-parques-nacionales-naturales/resoluciones-3/>

Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAEPNN) (2016) *Respuesta a derecho de petición* de fecha 18 de octubre de 2016. Radicado 20162000068301.

Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAEPNN) (2017a) *Respuesta a derecho de petición*.

Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAEPNN) (2017b) *Aporte de los Parques Nacionales Naturales al desarrollo socio-económico de Colombia*. Con el apoyo de la cooperación alemana GIZ. Multimpresos SAS, Medellín. Marzo 2017

Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAEPNN) (2017c) *Contestación y consideraciones sobre propuesta normativa presentada por los Delegados campesinos en la Mesa Nacional de Concertación*. Suscrita por la directora general de Parques, Julia Miranda. Radicado: 20171300039641 del 13 de julio de 2017, Bogotá

Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAEPNN) (2018) *Celebramos la entrega hoy de predio para reubicar familias que ocupaban terrenos de Vía Parque Isla de Salamanca*. Comunicado de prensa institucional, 13 de febrero de 2018. Santa Marta. Recuperado de: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/celebramos-la-entrega-hoy-de-predio-para-reubicar-familias-que-ocupaban-terrenos-de-via-parque-ista-de-salamanca/>

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) (2016a) *Guía de formalización de la propiedad rural por barrido predial*. Bogotá, enero de 2016. Recuperado de: https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/Documents/Guia_formalizacion_propiedad_rural.pdf

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) (2016b) *Presentación de datos sobre tierras*. En: Conversatorio realizado en la Universidad Nacional de Colombia – CID – Facultad de Ciencias Económicas. Bogotá, noviembre de 2016.

Ward Peter (1998) *Informalidad regularización y derecho de propiedad*. Presentación en Foro Internacional sobre regularización y mercados de la tierra. Recuperado de: <https://www.lincolnst.edu/publications/articles/foro-internacional-sobre-regularizacion-mercados-la-tierra>

West Patrick y Brechin Steven (1991) *Resident peoples and national parks: social dilemmas and strategies in international conservation*. University of Arizona Press

Yunis Mebarak José y Jiménez Larrarte Marcela (2000) *Naturaleza jurídica de las áreas del sistema de Parques Nacionales de Colombia*. En: *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*. Tomo I. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. pp. 181-200.

Convenios internacionales, Constitución, leyes y decretos

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT sobre pueblos indígenas y tribales (Ley 21 de 1991)

Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas – Convención Ramsar (Ley 357 de 1997)

Convenio sobre Diversidad Biológica (Ley 165 de 1994)

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el desarrollo - 1992

Constitución Política de Colombia (1991)

Acto Legislativo 01 de 2016 “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”
Código Civil (1873)

Ley 48 de 1882 “Sobre tierras baldías”

Ley 89 de 1890 “Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada” (prefiero nombrarla como ley sobre resguardos pues su título oficial es abiertamente inconstitucional e inaceptable)

Ley 200 de 1936 “Sobre régimen de tierras”

Ley 52 de 1948 “Por la cual se declara reserva nacional la sierra denominada La Macarena, en la Intendencia del Meta, y se crea la Estación Biológica José Jerónimo Triana”

Ley 2 de 1959 “Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables”

Ley 137 de 1959 “Por la cual se ceden derechos de la Nación al Municipio de Tocaima, y se dictan otras disposiciones”

Ley 135 de 1961 "Sobre reforma social agraria".

Decreto ley 2811 de 1974 “Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente”

Ley 30 de 1988 “Por la cual se modifican y adicionan las Leyes 135 de 1961, 1 de 1968 y 4 de 1973 y se otorgan unas facultades al Presidente de la República”

Ley 70 de 1993 "Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”

Ley 99 de 1993 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”

Ley 160 de 1994 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”

Ley 812 de 2003 "Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario"

Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”

Ley 685 de 2001 “Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”

Ley 1450 de 2011 “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”

Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”

Ley 1728 de 2014 “Por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones”

Ley 1930 de 2018 “Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”

Decreto 877 de 1976 “Por el cual se señalan prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y se dictan otras disposiciones”

Decreto 622 de 1977 “Por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto- Ley número 2811 de 1974 sobre sistema de parques nacionales; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a de 1959”

Decreto 2664 de 1994 “Por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación”

Decreto 2164 de 1995 “Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional.”

Decreto 1777 de 1996 “Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina”

Decreto 1300 de 2003 “Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura.”

Decreto 2372 de 2010 “Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 De 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones”

Decreto 3572 de 2011 “Por el cual se crea una Unidad Administrativa Especial, se determinan sus objetivos, estructura y funciones”

Decreto 2363 de 2015 “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, se determina su objeto y estructura”

Decreto 2366 de 2015 “Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio, se determina su objeto y estructura”

Decreto 1071 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”

Decreto 1076 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”

Jurisprudencia

Corte Constitucional, sentencia T-428 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón
Corte Constitucional, sentencia C-223 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández.
Corte Constitucional, sentencia C-519 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo
Corte Constitucional, sentencia C-595 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz
Corte Constitucional, sentencia C-649 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell
Corte Constitucional, sentencia T-955 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis
Corte Constitucional, sentencia C-169 de 2001, M.P. Carlos Gaviria Díaz
Corte Constitucional, sentencia C-189 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil
Corte Constitucional, sentencia C-598 de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo
Corte Constitucional, sentencia T-1045A de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla
Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillén Arango
Corte Constitucional, sentencia C-746 de 2012, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez
Corte Constitucional, sentencia T-763 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
Corte Constitucional, sentencia T-488 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio
Corte Constitucional, sentencia T-806 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio
Corte Constitucional, sentencia T-606 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio
Corte Constitucional, sentencia C-035 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado
Corte Constitucional, sentencia SU-235 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado
Corte Constitucional, sentencia SU-426 de 2016, M.P. María Victoria Calle
Corte Constitucional, sentencia T-461 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio
Corte Constitucional, sentencia T-548 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio
Corte Constitucional, sentencia T-549 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio
Corte Constitucional, sentencia T-622 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio
Corte Constitucional, sentencia C-073 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil (1983), sentencia del 21 de febrero de 1983. Colombia. Consejero ponente: Jaime Betancur Cuartas

Corte Suprema de Justicia, sentencia del 13 de febrero de 2018 STP2028-2018, Radicación No. 96414 Acta 47, M.P. Patricia Salazar Cuéllar

Notas de prensa:

Agencia de Noticias UN (2018) Detectan entrega irregular de baldíos en tres departamentos. Artículo publicado el 28 de septiembre de 2018. Recuperado de: <http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/detectan-entrega-irregular-de-baldios-en-tres-departamentos.html>

El Colombiano (2016) Parque El Cocuy: las razones del cierre al ecoturismo. Artículo publicado el 10 de agosto de 2016. Recuperado de: <http://www.elcolombiano.com/colombia/parque-el-cocuy-las-razones-del-cierre-al-ecoturismo-YD4746881>

El Espectador (2013) Parques naturales de quedan sin recursos. Artículo publicado el 7 de marzo de 2013. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/infografia/articulo-408956-parques-naturales-se-quedan-sin-recursos>

El Espectador (2018) Colombia tendrá nueve áreas protegidas nuevas en el 2018. Artículo publicado el 13 de enero de 2017. Recuperado de: <http://blogs.elespectador.com/medio-ambiente/mongabay-latam/colombia-tendra-nueve-areas-protegidas-nuevas-2018>

El Heraldo (2014) Los planes para meter puertos en Salamanca. Artículo publicado el 8 de septiembre de 2014. Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/local/los-planes-para-meter-puertos-en-salamanca-165575>

El Tiempo (2015) Los pescadores del Chocó que se empeñaron en cuidar su mar. Artículo publicado el 10 de agosto de 2016. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15474539>

Sitios o páginas web consultadas

www.ejolt.org

www.iucn.org/es

www.parquesnaturales.gov.co

www.protectedplanet.net

<http://dane.gov.co/index.php/estadisticas-portema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>

Anexo: Listado de entrevistas

Entrevista a ambientalista y experto en temas catastrales (2016). Entrevistado: Cristian Ruiz, ingeniero topográfico de la Universidad Distrital, asesor catastral de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, Bogotá, julio de 2016.

Entrevista a poblador y trabajador del sector de turismo ecológico en el Amazonas (2016). Entrevistado: Luis Carlos López, trabajador en zonas aledañas al Parque Nacional Natural Amacayacu, Bogotá, mayo de 2017.

Entrevista líder campesino No.1 (2017). Entrevistado: Omar Pino, líder del Parque Nacional Natural Paramillo, miembro de la Asociación Comunitaria de Desplazados de Saiza y del Grupo por la Defensa de la Tierra y el Territorio en Córdoba, Tierra Alta, 2017.

Entrevista líder campesino No.2 (2017). Entrevistado: Rogeres Higueta, líder del Parque Nacional Natural Paramillo, miembro de asociación de desplazados del parque y del Grupo por la Defensa de la Tierra y el Territorio en Córdoba, Tierra Alta, 2017.

Entrevista a líder campesino No.3 (2017). Entrevistado: Orlando Triana, campesino desplazado del Parque Nacional Natural Paramillo, miembro de la asociación de desplazados del parque paramillo sector manzo y sur y del Grupo por la Defensa de la Tierra y el Territorio en Córdoba.

Entrevista a líder campesino No.4 (2017). Entrevistado: Hernán Serrano, miembro de la delegación campesina de la Mesa Nacional de Concertación, delegado del Parque Nacional Natural La Paya.

Entrevista a líder campesino No.5 (2018). Entrevistado: Kennedy Hernández, campesino desplazado del Parque Nacional Natural Paramillo, miembro de asociación de campesinos históricos desplazados del parque paramillo y del Grupo por la Defensa de la Tierra y el Territorio en Córdoba.

Entrevista a líder campesino No.6 (2018). Entrevistado: David Francisco Tirado Mora, miembro de asociación campesino desplazado del Parque Nacional Natural Paramillo, miembro del Grupo por la Defensa de la Tierra y el Territorio en Córdoba.

Entrevista a miembro de una de las entidades de cooperación internacional que apoya la Mesa Nacional de Concertación (2017). Entrevistado: Lucas Peña, especialista en gobernanza y tierras de WWF, Bogotá, julio de 2017.

Entrevista a Sergio Coronado (2017). Entrevistado: abogado de la Universidad Nacional de Colombia, magister en desarrollo rural de la Universidad Javeriana. Subdirector del Centro de Investigación y Educación Popular CINEP/Programa por la Paz, experto en temas agrarios, Bogotá, julio de 2017

Entrevista investigador CINEP/PPP (2017): Entrevistado: Javier Medina Bernal, abogado de la Universidad Nacional de Colombia, Magister en Desarrollo Social y Educativo del Cinde-Universidad Pedagógica Nacional, coordinador del equipo movilización, territorio e interculturalidad del CINEP/Programa por la Paz, Bogotá, agosto de 2017.

Entrevista investigador OXFAM (2018): Entrevistado: Andrés Fuertes, economista de la Universidad Nacional y Magister en investigación social interdisciplinaria de la Universidad Distrital, investigador en temas agrarios, Bogotá, febrero de 2018.

Entrevista miembro equipo técnico de la delegación campesina ante la Mesa Nacional de Concertación (2018): Entrevistado: Visnú Posada, ingeniero ambiental, Bogotá, febrero 10 de 2018.

Entrevista a abogada ambientalista (2018): Entrevistada: Sabina Rodriguez Van der Hammen, abogada de la Universidad de los Andes, activista de la defensa de la Reserva Thomas Van der Hammen. Bogotá, marzo de 2018.