

Análisis de los conflictos entre comunidades locales y autoridades de conservación en Colombia. Causas y recomendaciones

Understanding and resolving conflict between local communities and conservation authorities in Colombia

Kobe De Pourcq^{1, 2, 3}, Evert Thomas⁴, Patrick Van Damme^{1, 5}, Tomás León-Sicard³

RESUMEN

Los conflictos entre las comunidades indígenas y locales, por un lado, y las administraciones de áreas protegidas, por el otro, son numerosos. Entender mejor estos conflictos es esencial para desarrollar políticas adecuadas que aborden estos conflictos de manera constructiva y al mismo tiempo contribuyan a lograr objetivos de conservación. Entrevistamos a 601 personas que vivían dentro o a lo largo de las fronteras de quince parques nacionales colombianos para identificar cinco categorías de conflictos entre los parques y la gente. Con base en entrevistas con 128 líderes comunitarios y 76 responsables a nivel institucional – agentes de los parques, principalmente –, se discuten en mayor profundidad los cinco factores principales subyacentes en los conflictos identificados y presentamos un marco de conflicto que relaciona las fuentes dominantes con las manifestaciones de tales conflictos. Finalmente, detallamos cinco estrategias para la prevención de conflictos. Pese a que una intervención simultánea en múltiples niveles sería lo más efectivo, el análisis muestra que una fuerte inversión en sólo dos áreas de interés podría reducir considerablemente la incidencia de los principales conflictos identificados: (i) ajustar la legislación ambiental para hacerla socialmente más incluyente; y (ii) empoderar adecuadamente a los administradores de los parques.

ABSTRACT

Conflicts between indigenous and local communities, on the one hand, and national protected area administrations on the other are pervasive. A better understanding of these park-people conflicts would assist in suitable policy changes to constructively address them while concurrently pursuing conservation and livelihood goals. We interviewed 601 people living inside or along the borders of fifteen Colombian NPAs to identify five main categories of park-people conflicts. Based on interviews with 128 community leaders and 76 institutional-level respondents –mainly park officers– we discuss the five principal factors underlying the identified conflicts and present a conflict framework relating the dominant sources to the most prominent conflict manifestations. Finally, we detail five strategies toward conflict prevention. While simultaneous interventions at multiple levels would be ideal or preferred, our analysis suggests that the incidence of park-people conflicts in Colombia can be substantially lowered through (i) making the environmental legislative body more socially inclusive; and (ii) adequately empowering NPA administrations. We expect our findings to be valuable for managing conflict contexts in protected areas in other tropical countries. Further research is necessary to determine the most effective interventions for both conflict resolution and meeting conservation goals.

PALABRAS CLAVE: áreas protegidas; conflicto; comunidades locales e indígenas; campesinos; política ambiental; Colombia.

KEY WORDS: protected areas; conflict; indigenous and local communities; environmental policy; Colombia.

¹ Laboratory of Tropical and Subtropical Agriculture and Ethnobotany, Ghent University, Coupure links 653, 9000 Gante, Bélgica. kobedepourcq@gmail.com; ORCID Van Damme, P.: 0000-0002-2548-633X

² Conflict and Development studies, Ghent University, Universiteitsstraat 8, 9000 Gante, Bélgica.

³ Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional de Colombia, Calle 44 No 45 – 67 Bloque B2 Unidad Camilo Torres, Bogotá D.C., Colombia. ORCID León-Sicard, T.: 0000-0001-6771-9253

⁴ Bioversity International, regional office for the Americas, Lima, Peru.

⁵ Faculty of Tropical AgriSciences, Czech University of Life Sciences Prague, Kamycka 129, 165 21 Prague 6 - Suchdol, República Checa.

* Este artículo fue publicado por primera vez en De Pourcq, K., Thomas, E., Arts, B., Vranckx, A., León-Sicard, T., Van Damme, P. 2017. Understanding and resolving conflict between local communities and conservation authorities in Colombia. *World Development* 93, 125-135. DOI: [10.1016/j.worlddev.2016.12.026](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.12.026). Permiso de reproducción en español por Elsevier 4171440864532 del 17 de agosto de 2017

Introducción

La pérdida de biodiversidad global y la degradación de hábitats naturales están fuertemente ligadas al aumento de presiones demográficas, crecimiento de la pobreza rural, la extracción y uso insostenible de los recursos naturales y los conflictos (violentos) (Carey et al., 2000; Chape et al., 2008, 2005; Margolis and Salafsky, 2001; Nolte, 2016; Stolton et al., 2003; Worboys et al., 2006). En países de todo el mundo, el impacto negativo del ser humano en áreas protegidas ha derivado en políticas conservacionistas que, por ejemplo, prohíben la presencia de asentamientos humanos dentro de ellas para conseguir así una mayor protección medioambiental. Como consecuencia, han surgido conflictos relacionados con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales (CRRNs abreviación en inglés) entre comunidades locales y autoridades de áreas protegidas. Entre las causas de dichos conflictos se encuentran las siguientes:

- § Desplazamiento forzado (Adams y Hutton, 2007; Adams et al., 2004; Agrawal y Redford, 2009; Brockington et al., 2006; Kabra, 2009; Lele et al., 2010; Lustig y Kingsbury, 2006; Peters, 1999; Schmidt-Soltau, 2009);
- § Exclusión social (Brockington y Schmidt-Soltau, 2004; Brondo y Bown, 2011; Kelly, 2011; Lele et al., 2010; Neumann, 2004; Torri, 2011; Vedeld et al., 2012);
- § Procesos deficientes de participación comunitaria (Brondo y Bown, 2011; Lele et al., 2010);
- § Negación de derechos territoriales ancestrales (Brondo y Bown, 2011; Cisneros and Mcbreen, 2010; Peters, 1999);
- § Restricciones en el uso de recursos por las comunidades (Cisneros and Mcbreen, 2010; Lele et al., 2010; Peters, 1999; Torri, 2011; Vedeld et al., 2012; West et al., 2006);
- § Impactos negativos de las medidas de conservación en los recursos comunitarios (Brockington y Schmidt-Soltau, 2004; Brockington et al., 2006; Neumann, 2004); y
- § Empobrecimiento, junto con la combinación de todas las anteriores (Adams et al., 2004; Brockington et al., 2006; Carruthers, 2007; Vedeld et al., 2012; West et al., 2006).

Entender mejor la naturaleza y dinámicas de los CRRNs es esencial para desarrollar políticas adecuadas e innovadoras que aborden de manera constructiva y al mismo tiempo permitan lograr los objetivos de biodiversidad y medios de subsistencia para los habitantes de estas áreas (Campbell et al., 2001; Cisneros and Mcbreen, 2010). Durante mucho tiempo, las comunidades locales han sido consideradas como parte del problema y no de la solución. Esta actitud se considera cada vez más ineficiente en la prevención y resolución de conflictos. Considerar a las poblaciones locales como meros culpables implica un desconocimiento de los conflictos dentro de su respectivo contexto histórico, político, ecológico, social y económico. Asimismo, se desaprovecha la oportunidad de desarrollar enfoques participativos para resolverlos, elaborados desde las propias perspectivas de las poblaciones locales donde se generó y manifestó el conflicto (Le Billon, 2001; Peluso y Watts, 2001).

Tras analizar una extensa información de entrevistas con poblaciones locales de 15 parques nacionales de Colombia, este estudio describe de forma exhaustiva los principales conflictos “parque-población” y los factores subyacentes a su manifestación. Esta caracterización, junto con el análisis de políticas colombianas relevantes, sirve de base para elaborar un marco de amenazas conflictivas, el cual a su vez servirá para formular una serie de recomendaciones y una estrategia “paso a paso” destinada a prevenir y mitigar los principales conflictos identificados.

Marco conceptual para definir el conflicto

Los expertos en conflictos han tenido dificultades durante mucho tiempo para encontrar un método adecuado para el análisis de los mismos y hasta el día de hoy no existe un consenso ampliamente aceptado. Tradicionalmente, se ha definido conflicto como “una diferencia en metas, percepciones o intereses” (Coser, 1957; Bartos y Wehr, 2002; Pruitt y Kim, 2004). De acuerdo con este punto de vista clásico, las diferencias deberían abordarse apropiadamente para lograr un manejo efectivo de los conflictos. Este enfoque ha sido aplicado en muchos y distintos contextos, incluido el manejo de recursos naturales,

pero es cada vez más criticado por su utilidad limitada para mitigar CRRNs, en parte porque no diferencia el conflicto real de sus causas (Fink, 1968; Buckles, 1999; Yasmi et al., 2006).

El enfoque utilizado en este trabajo de “amenaza al bienestar”, considera al conflicto como una situación en la que un actor detecta que su bienestar está amenazado por el comportamiento de otro actor, debido a las diferencias en percepciones, emociones, intereses y combinación de estas (Glasl, 1999). Según este enfoque, el conflicto presenta tres características propias. En primer lugar, el origen del conflicto se debe a las diferentes posturas de los actores: las acciones de un actor causan amenaza al bienestar en opinión de otro actor, lo que origina las categorías de los “opponentes” y los “proponentes” (Marfo y Schanz, 2009; Yasmi et al., 2006). En segundo lugar, la percepción de la conducta o la acción de un actor como amenaza al bienestar del otro es el único elemento que determina el conflicto, lo que provee un solo criterio para distinguir las situaciones conflictivas de las no conflictivas (Glasl, 1999; Marfo y Schanz, 2009; Yasmi et al., 2006). En tercer y último lugar, los factores o condiciones que inducen a esta conducta, como por ejemplo la presencia de “diferencias”, no deben ser confundidas con las situaciones reales de conflicto: ellas son las “causas de amenaza al bienestar” que generan o inducen conductas de los actores en conflicto. Como se mencionó anteriormente, la separación entre las fuentes y manifestaciones de conflictos distingue el enfoque clásico sobre conflicto con el enfoque utilizado en este trabajo. Este último enfoque facilita el estudio tanto de los conflictos como de sus fuentes.

Investigaciones previas han demostrado que la “amenaza al bienestar” juega un rol crucial no solamente en el conflicto social (Glasl, 1999), sino también en los CRRNs (Marfo y Schanz, 2009; Yasmi et al., 2006). Además, este enfoque de amenaza al bienestar considera una característica importante de los CRRNs a nivel empírico: su carácter dinámico. Esto es importante, ya que la percepción de amenaza al bienestar es susceptible de cambiar con el tiempo en función del contexto político, la situación demográfica y la disponibilidad de recursos (Yasmi et al., 2006).

Hasta ahora, este modelo se ha centrado en abordar el conflicto desde una perspectiva comunitaria, lo que ha supuesto una limitación en su aplicación. Se asume que el Estado y la comunidad local son entidades homogéneas compuestas por actores que tienen la misma experiencia del conflicto, lo cual no siempre es así. Ni el Estado, ni las comunidades respectivas son entidades homogéneas (Carlsson y Berkes, 2005; De Pourcq et al., 2009; Leach et al., 1999). En muchas circunstancias, miembros individuales de las comunidades tienen distintas percepciones del manejo de recursos (problemas) y viven el conflicto de maneras distintas (Leach et al., 1999; Soneryd y Uggla, 2000). Reconocer que existen distintas percepciones y experiencias de CRRN dentro de un grupo o comunidad particular podría contribuir a una mejor comprensión del conflicto y su mitigación. Para tener en cuenta este enfoque, se analiza en este trabajo la percepción del conflicto y sus causas por parte de los encuestados a nivel individual.

Métodos

Área de investigación y antecedentes

Por varias razones, Colombia provee un escenario interesante para estudiar CRRNs entre comunidades locales y administraciones de áreas protegidas.

En primer lugar, este país sudamericano se caracteriza por un alto nivel de biodiversidad y una gran superficie de tierras protegidas por distintas figuras legales de conservación. En 2015, el país poseía 58 Parques Nacionales Naturales (PNNs), lo que supone el 11,27% de su territorio continental y el 1,48% de su área marina, con un área total de 14,254,127 ha (UAESPNN, 2015).

En segunda instancia, Colombia tiene un número estimado de 93,681 personas que viven dentro del sistema de PNN: 35,695 indígenas, 8,325 afrocolombianos, y 47,376 campesinos de subsistencia de etnia mixta, denominados habitualmente colonos (UAESPNN, 2012a, comunicación personal). Aunque no existe una cifra exacta, muchas más personas viven a lo largo de los límites de los PNNs. Esta situación ha derivado en una serie de problemas en el manejo de recursos y en conflictos entre los administradores de los PNNs y las comunidades locales.

Algunos autores han estudiado los efectos negativos que los PNNs podrían tener en los medios de subsistencia para la población local en Colombia, como el desplazamiento, la exclusión social y el empobrecimiento (Uribe, 2005; Hinestroza, 2008; Durán, 2009; Ojeda, 2012; UAESPNN, 2012c). Aún así, la documentación existente es en su mayoría de casos específicos, por lo que la extrapolación es difícil y el análisis de las causas del conflicto es incompleto.

La investigación fue llevada a cabo en 15 PNNs colombianos (Fig. 1 y Tabla 1) que cubren áreas entre 1,000 y 1,000,000 ha y son el hogar de varias comunidades indígenas, afrocolombianas y colonos. Están situados en las regiones bioculturales más importantes del país (Amazonía, Andes, y en las costas del Caribe y Pacífico); algunos parques fueron creados hace décadas mientras que otros existen desde tiempos recientes.

Recolección de información y análisis

Recolección de información

En total fueron entrevistadas 677 personas. Sobre el terreno se realizaron 601 entrevistas que incluían miembros de las comunidades ($n=473$) y líderes ($n=128$) que vivían dentro de los PNNs o en sus límites. La mayoría de estas entrevistas ($n=584$ en 10 PNNs) fueron realizadas durante visitas de campo, en los lugares donde los encuestados residían (por ejemplo en sus hogares o lugares públicos). Las visitas de campo fueron complementadas con entrevistas a 15 líderes representantes de cinco PNNs adicionales, habitantes de ciudades cercanas o de las principales ciudades de Colombia (Figura 1 y Tabla 1).

La mayoría de las personas entrevistadas realizaban una serie de actividades productivas y extractivas en los PNNs, bien sea para uso personal o para venta. Las principales actividades desarrolladas por los encuestados eran la agricultura, la caza con fines de subsistencia y la pesca. Un pequeño número de hombres se dedicaba a la minería, mientras que algunos hogares eran ganaderos con la producción de leche o carne, tanto para autoconsumo como para la venta local. Muchos encuestados también realizaban otras actividades como fuente de ingresos, tales como trabajos esporádicos en la construcción,



Figura 1. Parques Nacionales Naturales (PNN) de Colombia. En azul los PNN visitados en este estudio y en amarillo los demás

gestión de un restaurante o como conductores de moto-taxi. Las personas participaban a menudo en diversas actividades al mismo tiempo.

Adicionalmente, fueron entrevistados 76 representantes de instituciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Los primeros eran en su mayoría funcionarios de la administración de los PNNs, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), que es la entidad gubernamental responsable de publicar y actualizar registros de tierras en los PNNs y la Superintendencia de Notariado y Registro (SI), responsable del registro de títulos de tierras, entre otras funciones. Entre los representantes de instituciones no gubernamentales se encontraban miembros de bufetes de abogados y de instituciones de conservación de la naturaleza, como el Fondo Mundial de Vida Salvaje (WWF, por sus siglas en inglés) o Conservación Internacional. La mayoría de las entrevistas a nivel institucional fueron llevadas a cabo en Bogotá, Cali, Santa Marta y

Tabla 1. Características generales de los Parques Nacionales Naturales considerados en este trabajo

Nombre del área protegida	Región	Año de creación	Superficie (ha)	Comunidades encuestadas (N=601)
Santuario de Fauna y Flora (SFF) Los Flamencos	Caribe	1977	7.615	Cari Cari y Palaima (n=8)
				Territorio indígena colectivo Wayuu "Perratpu" (n=43)
				Comunidad desplazada cerca a Tocoromana (n=9)
				Comunidades afrocolombianas: Los Cocos y Camarones (n=7)
Tayrona	Caribe	1964	15.000	Comunidad indígena Tayrona (n=4)
				Comunidad de colonos y pescadores Tayrona (n=61)
Sierra Nevada de Santa Marta	Caribe	1964	383.000	Comunidad de colonos La Lengueta (n=60)
				Territorio indígena colectivo Kogui-Malayo-Arhuaco (n=10)
				Comunidad indígena Kankuamo (n=1)
SFF Los Colorados	Caribe	1977	1.000	Comunidad de colonos Los Colorados (n=38)
				Consejo comunitario afrocolombiano (n=66)
Utría	Pacífico	1987	54.300	Territorio indígena colectivo "Jurubida-Chori-Alto Baudo" (n=41)
				Territorio indígena colectivo Alto Rio Valle Boro Boro (n=1)
				Consejo comunitario afrocolombiano Los Farallones (n=8)
Uramba Bahía Malaga	Pacífico	2010	47,094	Consejo comunitario afrocolombiano Bahía Malaga (n=74)
Paramillo	Andes	1977	460,000	Territorio indígena colectivo "Yaberarado" (n=20)
				Territorio indígena colectivo "Pollines" (n=2)
Puracé	Andes	1975	83,000	Territorio indígena colectivo Puracé (n=44)
				Territorio indígena colectivo Rio Blanco (n=2)
				Comunidad de colonos Puracé (n=2)
Yaigojé-Apaporis	Amazonia	2009	1,056,023	Territorio indígena colectivo "Yaigojé-Apaporis" (n=85)
Catatumbo-Bari	Andes	1989	158,125	Territorio indígena colectivo (n=4)
Los Katíos	Pacífico	1973	80,658	Comunidad afrocolombiana Los Katíos (n=3)
Nevado del Huila	Andes	1977	158,000	Comunidad de colonos Nevado del huila (n=2)
Munchique	Andes	1977	47,000	Comunidad de colonos Munchique (n=5)
Amacayacu	Amazonia	1975	293,500	Comunidad indígena Amacayacu (n=1)

Riohacha. Todas las entrevistas fueron realizadas por el primer autor, por lo que el sesgo potencial del entrevistador debería ser constante en todos los casos.

Las entrevistas de campo fueron realizadas durante varios viajes, entre el 1 de octubre de 2011 al 31 de agosto de 2014, previa solicitud de permiso y explicación de las metas y las limitaciones del estudio en asambleas comunitarias. Luego de obtener el consentimiento, se entrevistó primero a los líderes

comunitarios para tener una idea general de la relación entre los miembros de la comunidad y la administración del PNN, así como de la existencia o no de conflictos. Posteriormente se realizaron entrevistas a representantes de grupos de distintos intereses en la comunidad (a saber: hombres y mujeres; jóvenes y ancianos; pescadores, mineros y campesinos; personas que vivían en el centro del pueblo y otras que lo hacían en las afueras). Todas las conversaciones

fueron escritas durante las entrevistas y no se usaron grabaciones digitales, asegurando a los entrevistados el tratamiento anónimo de la información.

De acuerdo con el enfoque de “amenaza al bienestar”, se separaron los actores que experimentaban amenaza al bienestar (residentes locales) de aquellos susceptibles de causar una amenaza al bienestar (generalmente, administraciones de los PNNs). Se utilizaron cuestionarios estandarizados para obtener información sobre características de diversidad social, tales como sexo, edad, nivel de ingresos y origen étnico. Se llevaron a cabo entrevistas semi-estructuradas para comprender mejor las categorías de conflicto experimentadas por los entrevistados, los factores que ellos pensaban que provocaban estos conflictos y los pasos que pensaban que debían ser tomados para poder implementar estrategias exitosas de resolución a los conflictos identificados.

Para identificar las categorías de conflictos, se solicitó explícitamente a los miembros y líderes de las comunidades que anotaran libremente cualquier tipo de acción de la administración de los PNNs (y de su personal) que para ellos supusiera una amenaza al bienestar (o un conflicto). Después, se agruparon todos los conflictos reportados en diferentes categorías y estas fueron expuestas a los agentes de los PNNs y a otros representantes institucionales. En su mayoría, consideraron que el conjunto de conflictos recopilado era representativo de los conflictos reales experimentados por las comunidades locales que viven dentro o cerca de los PNNs colombianos. Para identificar las potenciales causas de los conflictos y las opiniones de la población local sobre las intervenciones necesarias para resolver las situaciones de conflicto local, se consultó específicamente a líderes comunitarios, tales como presidentes de concejos comunitarios locales, profesores, líderes tradicionales, así como a representantes institucionales. También se consultó acerca de los conflictos a otros miembros de la comunidad, pero en su mayoría no consideraban saber lo suficiente o indicaban que los líderes de la comunidad eran quienes debían consultar.

De acuerdo con Mason (2002), en cada caso de estudio se desarrollan y evalúan hipótesis de campo opuestas. Las hipótesis falsas son rechazadas gradualmente, a medida que se obtiene información de un creciente número de personas; es decir, se realizan

nuevas entrevistas hasta que la información obtenida es suficiente para ser representativa de la situación del conflicto en las áreas de residencia de los encuestados en el momento de la investigación, así como para explicar cada una de estas situaciones. Según Mason (2002), este punto se alcanza cuando los encuestados no agregan nueva información sustancial sobre el proceso social que se está investigando.

Además de las entrevistas a los participantes, se obtuvo información de otras fuentes secundarias como informes de reuniones previas y acuerdos entre comunidades y oficinas de los PNNs, correos electrónicos y correspondencia escrita entre personal administrativo de los PNNs y líderes comunitarios, documentos de los PNNs no publicados y evaluaciones de programas. A través de esa triangulación, se obtuvo información de mayor calidad. Las fuentes adicionales de información fueron de importancia fundamental para corroborar, complementar o refutar los resultados de las entrevistas (Arts y Verschuren, 1999).

Análisis de la Información

Para el análisis de la información, se utilizó una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos. El análisis cualitativo de la información permite analizar “cómo se relacionan las cosas y son interdependientes” (Denscombe, 1998, p. 176) y comienza asumiendo que “las realidades sociales son entidades que no pueden ser entendidas aisladas de sus contextos” (Lincoln and Guba, 1985 p. 39). En las ocasiones en las que ha sido posible, se ha intentado ilustrar la complejidad de las situaciones específicas, como por ejemplo, las múltiples fuentes de origen de los conflictos en los casos estudiados; para ello, se ha recurrido a la reducción de información, exposición de información y dibujos de conclusión (Miles y Huberman, 1994).

Es importante indicar que nuestro análisis de conflicto se basa únicamente en percepciones locales y que las opiniones de la población local no reflejan necesariamente la realidad en el campo. Por ejemplo, las personas pueden experimentar conflictos de acceso en un contexto en el que la administración de los PNNs no imponga en realidad medidas restrictivas. Las percepciones de los miembros de la comunidad pueden derivar de rumores y chismes,

y estar basadas en información incorrecta, creándose así opiniones que contradicen la realidad en el campo. Aun así, ya estén basados en hechos reales o ficticios, lo que importa es la existencia del conflicto en sí, producto de la restricción percibida por parte de los residentes locales, así como las intervenciones necesarias para resolver o mitigar situaciones específicas de conflicto.

Resultados y discusión

A partir de la información obtenida en las entrevistas, se identificaron cinco categorías principales de amenaza al bienestar: (i) desarrollo socio-económico limitado; (ii) restricciones en el acceso; (iii) incumplimiento; (iv) restricción en la participación; e (v) imposición de objetivos exógenos (para las categorías de conflictos, ver Figura 2; para una explicación completa, ver Tabla 2; véase también De Pourcq et al., 2015).

Los líderes locales y encuestados a nivel institucional reportaron cinco factores principales como causantes de la aparición de conflictos observados: (i) el legado de políticas medioambientales colombianas, basadas en el llamado modelo de Conservación en Fortaleza (*fortress conservation*, en inglés) (Brockington, 2002); (ii) debilidad en la capacidad administrativa de los PNNs; (iii) conflicto de intereses en el gobierno colombiano; (iv) situaciones de violencia, y (v) organización débil en el ámbito comunitario (Figura 2 para las categorías y Tabla 3 para las definiciones completas).

Las debilidades de la administración y el modelo de Conservación en Fortaleza fueron los factores más frecuentemente citados por ambas partes. Los encuestados a nivel institucional eran más propensos a reclamar la presencia de entornos violentos, la debilidad de la organización comunitaria y los conflictos de intereses en comparación con los líderes locales.

A continuación, se explica el papel del modelo de Conservación en Fortaleza y las debilidades de la administración en lo que se refiere al origen de los conflictos. Los conflictos violentos han sido por desgracia una realidad en Colombia durante más de cincuenta años y debido a su innegable influencia

en las relaciones parque-población, se ha optado por integrar este factor en la discusión.

La discusión se estructura de acuerdo al 'Marco de amenaza al bienestar generadora de conflicto' mostrado en la Figura 2, en el que se relacionan las cinco fuentes de conflicto de mayor peso con las cinco situaciones de amenaza al bienestar más frecuentes.

Modelo de Conservación en Fortaleza

El modelo del PNN introducido en Colombia y en otras zonas del Sur Global desde la década de los años cincuenta (Adams et al., 2004; Kalamandeen y Gillson, 2006; Lele et al., 2010; Lockwood et al., 2006; West et al., 2006), está basado en el ejemplo del parque nacional de Yellowstone de los Estados Unidos (UAESPNN, 2007, 2012a, 2012b, 2012c, comunicación personal con directores de varios PNNs visitados), según el cual las reservas naturales libres de humanos son el ideal conservacionista. Este modelo de Conservación en Fortaleza (así denominado por Brockington, 2002), es considerado por investigadores de todo el mundo como una causa fundamental del aumento de una serie de conflictos entre los PNNs y la población (ver por ej. Adams et al., 2004; Kalamandeen y Gillson, 2006; Lele et al., 2010; De Pourcq et al., 2015).

Como consecuencia de la introducción de este modelo en Colombia, la mayoría de los PNNs colombianos fueron creados dando por hecho que no estaban habitados. Sin embargo, lo cierto es que casi todos los PNNs han estado habitados y han sido utilizados por una amplia variedad de comunidades locales desde mucho antes de su creación. Hay tres aspectos de la legislación medioambiental colombiana particularmente problemáticos en lo que se refiere a la introducción del modelo de Conservación en Fortaleza.

En primer lugar, y de acuerdo con la legislación medioambiental colombiana (Decreto 622 de 1977, art. 7), los PNNs son incompatibles con cualquier tipo de tenencia de tierra a excepción del caso específico de territorios indígenas legalmente establecidos. Por tanto, no se permite la formalización de derechos individuales o comunitarios de propiedad de tierras dentro de los PNNs para personas que no sean reconocidas formalmente como indígenas.

Tabla 2. Conflictos reportados por los encuestados. Los porcentajes se refieren a la proporción de individuos (donde N=601) experimentando ciertas categorías de conflicto

Categoría	Significado	Ejemplos de actuaciones que son percibidas como una amenaza al bienestar	%
Limitaciones al desarrollo	Acciones que impiden o limitan proyectos locales de infraestructuras y/o desarrollo	Restricciones a la construcción de casas, escuelas, infraestructura turística, construcción de carreteras, instalaciones de gas y electricidad	50
Restricciones de acceso	Acciones que impiden el acceso de la población a un recurso particular	Restricciones a la extracción y/o uso de los recursos naturales (por ej. extracción de madera); acceso a un terreno y/o entrada a un territorio restringidos; trabas para la legalización o formalización de títulos de propiedad de tierras	48
Incumplimientos	Incumplimientos por parte de la administración de los PNNs en acuerdos previos o normas preexistentes	Incumplimiento de procedimientos previamente aceptados (por ej. contratación de funcionarios del parque sin consultar a las comunidades locales); incumplimiento de acuerdos de co-gestión y de compromisos para que la gestión de los PNNs tome en consideración los intereses comunitarios	47
Participación limitada	Acciones que intencionalmente o no limitan la participación de los actores en los procesos de toma de decisiones de los PNNs	Liderazgo local limitado en la gestión y administración de los PNNs; ausencia o bajo número de empleados del parque de origen local; limitada coordinación y comunicación entre el personal de los PNNs y las comunidades locales; acceso restringido a la información para la comunidad	44
Imposición de objetivos	Acciones destinadas a conseguir los objetivos y fines de gestión de la administración de los PNNs sin tener en cuenta la voluntad ni los intereses de la comunidad local	Imposición de los PNNs en tierras ancestrales; residentes locales se ven obligados a realizar ciertas operaciones de gestión; desplazamientos forzados	39

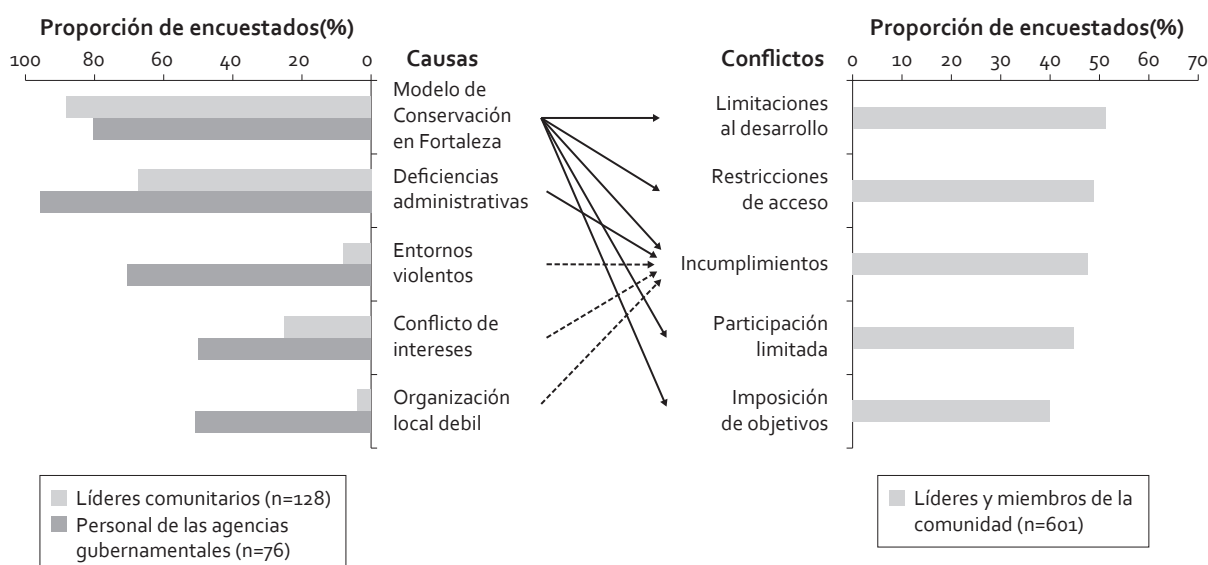


Figura 2. Marco de amenaza al bienestar que genera conflictos (basado en Yasmi et al., 2006) con proporción de individuos ($n=677$) que experimentan las fuentes y amenazas más importantes. Las líneas negras denotan las relaciones más importantes entre fuente y amenaza al bienestar

Si un individuo o un grupo de personas obtuvieron derechos legales de propiedad anteriores a la creación de un PNN en particular, el Estado colombiano tiene la disposición legal de reclamar estos derechos a través de compensación financiera (ya sea

por negociación o por apropiación directa (Ocampo y Chilamack, 2012)). Una vez que los derechos son obtenidos, los propietarios originales pueden ser desalojados o reubicados en otras áreas (Ocampo y Chilamack, 2012).

Tabla 3. Fuentes de conflicto experimentadas por los líderes locales y encuestados institucionales ($n=204$). El porcentaje se refiere a la proporción de individuos sometidos a cada una de las fuentes de conflicto

Categoría	Significado	Fuentes de conflicto observadas	Relación con las fuentes de conflicto	%
Modelo de Conservación en Fortaleza	Inconsistencia entre la teoría clásica de protección de la naturaleza, que separa por un lado los parques nacionales y por otro las personas, y la realidad socioeconómica sobre el terreno	Incompatibilidad entre los PNNs y los regímenes de tenencia; incompatibilidad entre los PNNs y el uso de recursos locales o los hábitos de extracción; ausencia de marco legal que promueva la participación y/o liderazgo de la población local en la gestión de los PNNs	La normativa medio-ambiental favorece los conflictos causados por el desarrollo limitado, acceso restringido, participación limitada e imposición de objetivos	84
Deficiencias administrativas	El problema de los denominados <i>parques sobre el papel</i> (ver por ej. Carey et al., 2000; Lockwood et al., 2006), en los que se declaran áreas como protegidas por el gobierno pero nunca terminan de implementarse	Falta de recursos financieros (y humanos); legislación medioambiental inexistente, contradictoria y/o confusa; insuficiente información fiable sobre los contextos de los PNNs	Las deficiencias han hecho que se incumplan de forma habitual las iniciativas para la conservación	78
Entornos violentos	Violencia continua e inestabilidad política dentro o cerca de los PNNs	Conflicto armado; desplazamiento; producción y venta de cultivos de uso ilícito	La violencia continua dificulta el cumplimiento de los procesos de conservación	32
Conflicto de intereses	La conservación y las formas sostenibles de vida son secundarias a la explotación de la naturaleza	Recursos públicos invertidos en los PNN porque son más atractivos como destinos turísticos; permisos para minería e iniciación de otros proyectos de desarrollo en ciertos parques	Intereses ocultos del gobierno (por ejemplo, el desarrollo turístico y la minería) pueden llevar al incumplimiento de las obligaciones de conservación	34
Organización local débil	Deficiencias, inestabilidad y poca capacidad en las comunidades locales	Organizaciones locales frágiles; conflictos internos en la comunidad; luchas de poder por el liderazgo local; corrupción local; proceso de toma de decisiones no democrático en el ámbito local	Las deficiencias en la comunidad suponen un riesgo para implementar (y cumplir) de manera efectiva y eficiente los proyectos de conservación	23

Si el individuo o grupo no tiene derechos de propiedad legales pero ha habitado el PNN desde antes de su creación, el gobierno colombiano tiene derecho a confiscar sus tierras compensando financieramente cualquier mejora realizada en el terreno por los habitantes (por ejemplo, inversiones en agricultura o infraestructura), después de lo cual, estos pueden ser reubicados en otra área fuera del PNN (UAESPNN, 2012a). Cualquier propiedad adquirida o mejora de tierra realizada después de la creación de un PNN no es reconocida como propiedad legalmente establecida (Ley 2 de 1959, art. 13; Ley 99 de 1993). Por lo tanto, bajo estas condiciones, cualquier individuo o comunidad pueden ser desalojados de los PNNs sin compensación alguna.

Hay múltiples casos de desalojos forzados de personas de los PNNs en Colombia. De acuerdo con nuestra información, el más reciente ocurrió en el PNN Tayrona, localizado a lo largo de la costa Caribe, en una de las áreas turísticas más famosas del país. En marzo de 2010, una comunidad de pescadores de la playa de Gairaca que carecía de títulos de propiedad legales fue desalojada, y sus hogares fueron destruidos (Consejo de Estado de Colombia, 2011, miembros de la comunidad y UAESPNN, com pers. con funcionarios del PNN Tayrona y habitantes). A pesar de que estas familias de pescadores habían habitado y utilizado esta área desde antes de su transformación en un PNN, no recibieron compensación alguna, ya que se consideró que sus

actividades contradecían los objetivos de conservación de los PNNs.

A pesar del *estatus* público de los PNNs, según el cual es ilegal comprar o vender cualquier terreno dentro de sus límites, las notarías colombianas y la autoridad estatal relevante (INCODER) han adjudicado con frecuencia títulos de propiedad de tierras dentro de los PNNs después de su creación (Tabla 4; SNR, 2012, 2013a, 2013b, 2013c, 2013d, 2013e, 2013f). Por ejemplo, entre 2002 y 2003 el número de propiedades privadas dentro de los límites del PNN Tayrona aumentó de 108 a 160 (Ojeda, 2012).

La falta de homogeneidad de criterio por parte de la administración pública para adjudicar títulos de propiedad de tierras dentro de los PNNs ha provocado numerosos conflictos entre los parques y la población en todo el país. Estos conflictos se producen como consecuencia a la falta de capacidad o de voluntad de parte del gobierno para validar y tomar en consideración títulos de propiedad que fueron legalizados por el mismo Estado anteriormente.

Por ejemplo, mientras que en las tierras bajas del PNN de la Sierra Nevada de Santa Marta varios propietarios de tierras y oficiales gubernamentales de alto rango han obtenido certificados de propiedad de tierras, entre el personal del IGAC existe la opinión de que estos certificados podrían dejar de ser legítimos durante la próxima década (com. Pers. con personal del IGAC), debido a que la propiedad privada de tierra es ilegal dentro de los PNNs. Las élites locales han indicado que están totalmente en contra de la expropiación de estas tierras y que, si fuese necesario, harían uso de la violencia para proteger sus territorios (com. pers. con miembros de la comunidad).

El segundo aspecto problemático de la legislación medioambiental colombiana es la incompatibilidad entre los PNNs y las actividades de uso y extracción de recursos. Dicha legislación prohíbe cualquier actividad identificada por la administración de los PNNs como una causa potencial de modificaciones significativas del medio ambiente natural o como una amenaza para el capital natural. Esto incluye actividades como extracción de madera, pesca, agricultura, ganadería, proyectos de desarrollo industrial, producción de petróleo y minería (Decreto 622 de 1977, art. 30). Las restricciones de acceso resultantes

de este marco legal son una fuente significativa de conflicto en todos los PNNs visitados. Este marco legal también genera conflictos relacionados con restricciones al desarrollo local, como por ejemplo, proyectos de construcción en el PNN Colorados, el rechazo de proyectos de desarrollo de infraestructura turística en el PNN Tayrona y la obstrucción de líneas locales de gas y electricidad en las tierras bajas del PNN Sierra Nevada de Santa Marta.

Por ley, tanto los territorios indígenas que coexisten con los PNNs como las comunidades afrocolombianas establecidas con anterioridad en los parques, tienen derecho a continuar con sus prácticas de producción tradicional y a hacer uso de los recursos naturales renovables como fuente de ingresos. Aun así, varias administraciones de los PNNs, como por ejemplo en el PNN Utría, restringen estos derechos frecuentemente, argumentando que algunas actividades son incompatibles con los objetivos de conservación establecidos por la administración de un área en particular (Ley 70 de 1993, art. 22; Decreto 622 de 1977, art. 7). Limitar las prácticas de producción tradicional de los indígenas y afrocolombianos es una clara violación de los derechos humanos de acuerdo con el Tratado de la Organización Internacional del Trabajo de 1989, ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991. Este ha sido el caso en algunos de los PNNs de la región Pacífico, como Utría y Sanquianga, donde a las familias afrocolombianas se les ha prohibido practicar la pesca tradicional.

Los encuestados declararon que el posterior marco legal que regula los derechos de participación y liderazgo local en la creación y administración de los PNNs es el tercer punto más problemático de la legislación medioambiental y una fuente constante de conflictos por culpa de las restricciones en la participación.

En respuesta a sus compromisos internacionales, la administración colombiana de los PNNs adoptó la Política de Participación Social en la Conservación (PPSC) en 2002. La PPSC prescribe la necesidad de diálogo con las comunidades indígenas, afrodescendientes y de campesinos de subsistencia, así como la participación de estas comunidades en la administración y manejo de los PNNs. Todo ello tiene como objetivo resolver situaciones históricas

Tabla 4. Número de propiedades adjudicadas después de la creación de los PNNs (SI 2012a-g)

PNN	Área total aproximada (ha)	Hectáreas y porcentaje adjudicado del área total	Número de propiedades adquiridas después de la creación de PNN (área en ha)
La Lengüeta*	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: SNR (2012, 2013a-f)

de conflicto en los PNNs y lograr soluciones de desarrollo sostenible (UAESPNN, 2007).

Sin embargo, la legislación medioambiental colombiana (Ley 2 de 1959; Decreto 2811 de 1974; Decreto 622 de 1977) no se ha adaptado a los principios del PPSC, lo que provoca la existencia de vacíos legales. En la práctica, a la hora de tomar decisiones, esta normativa tiene más peso que la PPSC, por lo que la participación comunitaria en las prácticas administrativas de los PNNs se encuentra seriamente limitada.

Deficiencias en la capacidad de gestión administrativa

A la hora de cumplir con sus compromisos nacionales de conservación, Colombia tiene que hacer frente a problemas similares a los que sufren otras naciones en vías de desarrollo: insuficiente capacidad y recursos institucionales, legislación confusa y contradictoria, pobres estrategias nacionales de planeación y ausencia de coordinación entre los diferentes órganos gubernamentales (Carey et al., 2000; García-Frapolli et al., 2009; Lockwood et al., 2006; Stolton et al., 2003).

Gran parte de los encuestados de los ámbitos comunitario e institucional opinó que las deficiencias en la capacidad administrativa son la fuente de la mayoría de los conflictos experimentados (67% y 94%, respectivamente). Es notable que casi todo el personal entrevistado de los PNNs identificó las deficiencias administrativas de su propia institución como el factor que más contribuye a generar conflictos entre los parques y la población. A continuación, se examinan las deficiencias que fueron

reportadas más frecuentemente por los dos grupos de entrevistados.

La primera de las deficiencias es la ausencia de recursos financieros, algo que es en realidad una preocupación de muchos, si no la mayoría, de los PNNs de todo el mundo. Muy pocas áreas protegidas dan ganancias económicas y una vasta mayoría depende de financiación externa (Cundill et al., 2013). En Colombia, el presupuesto asignado a cada PNN es de 100.000 dólares estadounidenses al año, poco menos de 0,5 dólares estadounidenses por hectárea en promedio (UAESPNN, 2012a). Esta cifra es muy baja, aun cuando cada dólar asignado por el gobierno colombiano es equiparado por fondos externos (com. pers. con funcionarios de la UAESPNN). Según el personal entrevistado de los PNNs, el presupuesto asignado es insuficiente hasta para llevar a cabo las actividades administrativas más básicas como restauración ecológica, apoyo de organizaciones de base comunitaria, cumplimiento de acuerdos hechos con comunidades locales o sancionar iniciativas de resolución de conflictos (UAESPNN, 2011, com. pers. con funcionarios de la UAESPNN).

En segundo lugar, como ocurre en muchos otros países del Sur Global (García-Frapolli et al., 2009; Kolahi et al., 2012), el gobierno federal colombiano carece de una estrategia sistemática e integral de planeación nacional de conservación de la naturaleza. A esto hay que sumarle varias normas contradictorias y una confusión sobre las competencias (legales) y los mandatos de las agencias de conservación específicas.

Los encuestados también señalaron frecuentemente la ausencia de una estrategia de conservación

nacional, la cual resulta más evidente en ausencia de un marco normativo coherente que establezca los regímenes de uso, ocupación y tenencia por parte de los colonos en los PPNs.

Varios empleados de los PPNs confirmaron que no hay estrategias o propuestas concretas, mucho menos soluciones, para los problemas causados por la presencia de miles de colonos en los PPNs colombianos, como por ejemplo la ocupación ilegal de tierras, la degradación medioambiental y la pobreza rural. Por ley, a los colonos les es prohibido explotar las tierras dentro de los PPNs y no tienen acceso a servicios públicos, tales como infraestructura sanitaria y de gas, e incluso préstamos gubernamentales económicos. Aunque se compromete en el establecimiento de acuerdos y negociaciones para facilitar su reubicación, aun así, el gobierno colombiano no ha llevado a cabo ninguna iniciativa concreta seria para reubicarlos. En los PPNs como el Santuario de Fauna y Flora (SFF) Los Colorados y la Sierra Nevada de Santa Marta, los colonos declararon que estarían dispuestos a dejar el área si fueran reubicados en otros lugares y remunerados por sus territorios perdidos, y culparon a la administración local de los PPNs por no tomar los pasos legales necesarios para lograr estas metas.

Otra limitación para promulgar programas de conservación en Colombia tiene que ver con la débil o inexistente coordinación tanto entre las agencias gubernamentales a distintos niveles (nacional, regional y local) como dentro de éstas. Este problema ha sido reportado en varios países del Sur Global, como en México (e.g. García-Frapolli et al., 2009; Mathews, 2005). Como consecuencia, es habitual que no se haga frente o que se ignoren muchos problemas que requieren cooperación efectiva entre agencias, tales como el cumplimiento de marcos normativos complejos o aquellos problemas relacionados con los regímenes de uso, ocupación y tenencia de tierras de los colonos.

Adicionalmente, la legislación en torno a la conservación se ha aplicado sin una clara integración ni comprensión de los contextos locales. La mayoría de administraciones de los PPNs no tienen información precisa del número de habitantes, de sus orígenes o de actividades actuales, de los límites exactos de los PPNs, del número y la extensión

de propiedades privadas, de las amenazas reales de grupos armados, así como tampoco cuentan con información exacta acerca de la biodiversidad. Según los encuestados, esta ausencia de información actualizada, deriva fácilmente en malentendidos entre los distintos actores, en un deficiente planeamiento presupuestario y logístico, en un establecimiento de prioridades inapropiado, mala administración y, finalmente, en situaciones conflictivas.

Las deficiencias en la capacidad de gestión administrativa de los PPNs han generado una tradición de incumplimiento (condición importante de amenaza al bienestar referida por De Pourcq et al., 2015), provocando varios problemas relativos a la aplicación de acuerdos de co-administración y leyes conservacionistas y de apoyo a proyectos de desarrollo local (Figura 2).

Entornos violentos y contexto político inestable

Los potenciales impactos negativos del conflicto armado en la conservación (de bosques) en áreas protegidas son bien conocidos (Dudley et al., 2002; Ordway, 2015), pero existen pocos ejemplos sobre las consecuencias del conflicto armado en las relaciones parque-población.

Los ambientes violentos en Colombia siguen poniendo tensas las relaciones entre los administradores de los parques y la población local. Tales entornos incluyen los conflictos armados y sus procesos asociados de desplazamiento, así como la producción y comercialización de cultivos de uso ilícito (principalmente coca y marihuana). Según Nolte (2016) funcionarios de los parques en Colombia a menudo experimentan riesgos para su bienestar como resultado de enfrentamientos en el pasado reciente. Varios empleados de los parques fueron asesinados en las décadas anteriores y la presencia de grupos armados dentro de ellos es bastante común. Además, algunos empleados de los parques manifiestan que evitarían tareas de alto conflicto, como la identificación y sanción a infractores, para reducir el riesgo de acciones de represalia (Nolte, 2016).

Adicionalmente la violencia complica el acceso de las agencias gubernamentales a los PPNs y, por lo tanto, dificulta la comunicación entre las autoridades del parque y las comunidades locales.

Por ejemplo, en el PNN Munchique, los agentes del parque no podían entrar en algunos de sus sectores en 2012 debido a la presencia de la guerrilla y de grupos paramilitares. Este también ha sido el caso en muchos otros PNNs, como la Macarena, Paramillo, Catatumbo-Bari y Farallones.

Ante estas situaciones, es difícil mantener un diálogo sano o una negociación entre las administraciones de los PNNs y las comunidades locales. En varias ocasiones, el personal de los PNNs se refirió a los “entornos violentos” como la causa que impide cumplir acuerdos de co-gestión, normativa medioambiental o procesos de compra de tierras. En 2012, había empleados del IGAC que necesitaban obtener el permiso de grupos armados para poder entrar al PNN de la Sierra Nevada de Santa Marta para revisar títulos de propiedad y hacer inventarios. Según varios miembros del personal de IGAC entrevistados, les fue negada la entrada y tuvieron que basarse en información de segunda mano (por ejemplo, entrevistas) para sus evaluaciones de la situación judicial de tenencia de la tierra y regímenes de ocupación. Esto dió como resultado interpretaciones erróneas que están sirviendo ahora como justificación para implementar programas de conservación y posiblemente también para iniciar medidas de desalojo en esta Reserva de la Biosfera de la UNESCO. Los oficiales de los PNNs se quejaron de que los propietarios locales de tierras, relacionados frecuentemente con grupos armados, se resisten a devolver sus tierras al gobierno y hacen todo lo posible para impedir que las agencias gubernamentales entren a estas áreas. Varios residentes de este PNN declararon explícitamente que hay miembros de la comunidad que están considerando el uso de la violencia contra los oficiales del parque para cuidar sus territorios.

La percepción de los entornos violentos como causa de conflictos entre parques y pobladores es muy diferente entre los miembros de la comunidad local (señalado por un 8% de las personas entrevistadas) y los del ámbito institucional (70%, Fig. 2). Muchos PNNs en Colombia son gobernados a distancia a través de una gestión uniforme, centralizada y tecnocrática, produciendo muchas veces una falta de entendimiento y un desconocimiento de las circunstancias en el terreno (García-Frapolli

et al., 2009 para el caso de México), incluyendo las situaciones de seguridad. La historia de Colombia de violencia, inestabilidad política y opresión estatal hace difícil, o incluso peligrosa, la entrada a áreas en disputa (de los PNNs) por parte de los empleados gubernamentales. En cambio, la inestabilidad y la opresión forman parte de la vida diaria de las poblaciones locales, por lo que no lo consideran necesariamente un factor que dificulte las relaciones entre la población y el parque; o bien pudiera ser también que prefieran no mencionarlo para evitar el riesgo de empeorar las relaciones con los grupos armados locales.

Próximos pasos: algunas recomendaciones

Nuestros resultados sugieren que es necesaria una intervención en diferentes niveles para trabajar hacia una resolución efectiva de los conflictos identificados entre la población y los parques. Proponemos cinco áreas prioritarias de acción para el gobierno colombiano:

En primer lugar, hay que reformar el cuerpo legislativo medioambiental. Es crucial mejorar los derechos de participación locales en lo que respecta a la gestión de los PNNs y pasar de manera efectiva de un método de gobierno autocrático a otro de co-gobierno. El establecimiento y la gestión de los PNNs como un mecanismo para dividir y controlar a las personas, los espacios y recursos puede fortalecer la legitimidad y el gobierno estatal (Peluso y Vandergeest, 2011; Roth, 2008). Sin embargo, también desemboca con frecuencia en una exacerbación de una serie de conflictos entre los PNNs y la población. Investigaciones previas han demostrado que la co-gestión de los PNNs, en la que la gestión de sus recursos se comparte entre actores de los sectores públicos y/o privados, puede servir para reducir conflictos sobre el terreno, siempre y cuando se den en la práctica ciertas condiciones favorables decisivas, como son la información compartida entre las diferentes partes y una participación y reparto de beneficios efectivos (De Pourcq et al., 2015).

La conservación inclusiva tal vez no sea la solución mágica para todos los problemas a los que hacen frente los PNNs. Sin embargo, es demasiado

fácil criticar y negar la necesidad de integrar a los grupos locales en la gestión de las áreas protegidas cuando no hay alternativas concretas disponibles en ese momento. Hoy en día, habitar en los PPNs colombianos y hacer uso de sus recursos está fuertemente restringido o totalmente prohibido, pese a lo cual no se proporciona una reubicación en otro lugar ni alternativas para generar ingresos y subsistir. Numerosos miembros de la sociedad colombiana de conservación que fueron entrevistados, incluyendo los directores de los parques, pensaban que la reubicación de los agricultores es inevitable para permitir una conservación efectiva de la biodiversidad en los PPNs. Sin embargo, se trata de un objetivo no realista, al menos en un futuro a corto y medio plazo. Es altamente dudoso que Colombia pueda disponer de los fondos necesarios para reubicar a todos los agricultores (más de 47.000 personas y en aumento) en otras áreas, teniendo en cuenta que los actuales presupuestos asignados a los PPNs son insuficientes incluso para realizar las actividades de gestión más elementales, como restauración ecológica y el desarrollo de estrategias para conseguir medios de subsistencia alternativos.

Se pide algo de moderación al hacer recomendaciones para reducir los conflictos entre parques y pobladores, ya que los desafíos que se enfrentan para la conservación y la resolución de conflictos en Colombia muchas veces van hacia atrás, hasta las mismas raíces de la sociedad. Por esto, los factores que disparan una amenaza para el bienestar de las personas son por naturaleza de alta complejidad. Sin tener en cuenta esto, las áreas de acción prioritarias para el gobierno colombiano son las de (i) abandonar el paradigma de conservación en fortaleza y remodelar el cuerpo legislativo ambiental en distintos niveles; y (ii) empoderar la administración de los PPNs. Se espera que estas dos medidas bajen considerablemente la generación de amenazas al bienestar de las cinco principales condiciones identificadas (Figura 4).

Una reforma a las regulaciones ambientales debería dar particular atención a (i) acentuar la igualdad en el tratamiento de distintos grupos humanos; (ii) mejorar los derechos de participación local en la administración de los PPNs; y (iii) desarrollar una legislación detallada, transparente y justa en

los derechos de tenencia de tierras y ocupación. En situaciones donde el asentamiento de comunidades locales en PPNs y el uso de sus recursos no sean considerados viables, debería proporcionarse una reubicación apropiada y alternativas de subsistencia y generación de ganancias justas. Mientras estas no estén instaladas, será casi imposible resolver nuevos y existentes conflictos entre parques y poblaciones en Colombia.

El cumplimiento es clave para asegurar que las regulaciones ambientales tengan un impacto en el terreno; el incumplimiento resultará en la mayoría de los casos en la permanencia del *status quo* o más bien generará escalamiento en los conflictos entre parques y poblaciones. Si Colombia se quiere librar de sus parques de papel y resolver efectivamente los conflictos entre parques y personas, entonces una administración de los PPNs fortalecida es probablemente el mayor factor para garantizar éxito. Lograr una administración más fuerte requerirá (i) más recursos humanos y financieros; (ii) construcción de capacidades adecuadas; (iii) coordinación mejorada dentro y entre agencias gubernamentales a distintos niveles; (iv) disponibilidad y accesibilidad a la información de mejor y mayor calidad necesaria para una administración adecuada; y (v) mayor poder legal en la toma de decisiones para confrontar los complejos desafíos encontrados dentro de los PPNs.

Cambios adicionales en políticas y prácticas a distintos niveles podrían ayudar más a bajar la incidencia de conflictos entre parques y poblaciones. En primer lugar, acoger un ambiente pacífico y seguro es esencial; su ausencia genera contextos en los que prosperan los conflictos entre parques y poblaciones. Segundo, hay una necesidad de que el gobierno colombiano reoriente sus metas de conservación (por ejemplo la explotación de la naturaleza para beneficio financiero y político), con otros intereses asegurando que las regulaciones, intervenciones e inversiones no se contradigan entre sí.

En tercer lugar, es necesario pasar de los actuales acercamientos autocráticos de gobernabilidad a un concepto de co-gobernabilidad. El establecimiento y manejo de los PPNs como un mecanismo para controlar a las personas, los espacios y los recursos puede fortalecer la legitimidad y la gobernabilidad estatal, pero también puede llevar a la exacerbación

de una variedad de conflictos parques-personas. Por último pero no menos importante, son necesarios mayores esfuerzos para superar debilidades en instituciones y capacidades de las organizaciones locales. Sin el fortalecimiento de las capacidades de estas organizaciones, los procesos de desarrollo local sostenibles, incluyendo la implementación de modelos de gobernabilidad participativa en los PNNs, no triunfarán.

Terminar con los conflictos parques-personas mientras al mismo tiempo se conserve la biodiversidad, debería ser una prioridad para los creadores de políticas y los académicos del área, a través de todo el mundo. En Colombia, unas instituciones fuertes y un acercamiento a la conservación socialmente incluyente son factores importantes de éxito. Esta conclusión puede ser extrapolada al Sur Global. Como ha sido mostrado a través de esta investigación, las situaciones descritas en este documento no sólo aplican a Colombia sino que son específicas a varios otros países.

Esperamos que los resultados de este estudio ayuden al manejo de los contextos de conflicto en áreas protegidas en los países tropicales en vías de desarrollo. Los ejemplos de conflictos parque-población en el Sur, disponibles en la bibliografía, incluyendo desplazamientos (por ej. Brockington et al., 2006), exclusión social (por ej. Lele et al., 2010) y empobrecimiento (por ej. Adams et al., 2004), son comparables a los existentes en Colombia. La investigación también indica que la designación y gestión de áreas protegidas en cualquier lugar de los trópicos está condicionada por complejas realidades y trayectorias históricas similares a las presentadas en nuestro trabajo, incluyendo la *conservación en fortaleza* (Adams et al., 2004; Lele et al., 2010, De Pourcq et al., 2015) y el fenómeno de los *parques de papel* (Carey et al., 2000; Lockwood et al., 2006; Stolton et al., 2003).

Con una mirada en el futuro, un reto principal para las áreas protegidas de Colombia y en otros lugares será superar la dicotomía que existe entre los enfoques biocéntricos y antropocéntricos de conservación de la biodiversidad.

Encontrar un punto más equilibrado en la conservación que pueda llevarse a la práctica necesita de un claro establecimiento de soluciones intermedias

aceptables entre los objetivos de desarrollo humano y los de protección a la naturaleza en los PNNs. Existen algunas pruebas de que, en general, la conservación de áreas protegidas es mayor cuando son habitadas y administradas por sociedades tradicionales (Ellis y Porter-Bolland, 2008; Vergara-Asenjo and Potvin, 2014). Sin embargo, esto no implica que se tenga que tolerar sistemáticamente cualquier actividad realizada por los residentes en los PNNs. Es evidente que ciertas actividades como las actividades ilegales de extracción minera de oro han de ser prohibidas sin excepción alguna de los PNNs. Es necesario seguir investigando para poder determinar cuáles son las intervenciones más efectivas a la hora de resolver y mitigar los conflictos, todo ello sin perder de vista los objetivos en lo que respecta a la conservación. Por ejemplo, ¿Pueden lograrse los objetivos de conservación independientemente del hecho de que los residentes en los PNNs estén expuestos a múltiples situaciones de conflicto? O ¿Puede ocurrir que la conservación falle incluso con bajos niveles de conflicto? En cualquier caso, un mejor entendimiento de estas conexiones potenciales entre conflicto y conservación sería positivo, no solo para los interesados en la conservación de la biodiversidad, sino para la sociedad colombiana en general.

Bibliografía

- Adams, W., Aveling, R., Brockington, D., Dickson, B., Elliott, J., Hutton, J., Roe, D., Vira, B., Wolmer, W., 2004. Biodiversity conservation and the eradication of poverty. *Science* 306, 1146-1149. DOI: 10.1126/science.1097920
- Adams, W., Hutton, J., 2007. People, parks and poverty: political ecology and biodiversity conservation. *Conservat. Soc.* 5, 147-183.
- Agrawal, A., Redford, K., 2009. Place, conservation, and displacement. *Conservat. Soc.* 7(1), 56-58. DOI: 10.4103/0972-4923.54797
- Arts, B., Verschuren, P., 1999. Assessing political influence in complex decision-making: an instrument based on triangulation. *Int. Polit. Scienc. Rev.* 20, 411-424. DOI: 10.1177/0192512199204006
- Bartos, O., Wehr, P., 2002. Using conflict theory. Cambridge University Press, Cambridge, UK. 223 p.
- Brockington, D., 2002. Fortress conservation. The preservation of the Mkomazi Game Reserve, Tanzania. *Int. J. Afr. Hist. Stud.* 35, 594-596. DOI: 10.2307/3097688

- Brockington, D., Igoe, J., Schmidt-Soltau, K., 2006. Conservation, human rights, and poverty reduction. *Conservat. Biol.* 20, 250-252. DOI: 10.1111/j.1523-1739.2006.00335.x
- Brockington, D., Schmidt-Soltau, K., 2004. The social and environmental impacts of wilderness and development. *Oryx* 38, 140-142. DOI: 10.1017/S0030605304000250
- Brondo, K., Bown, N., 2011. Neoliberal conservation, garifuna territorial rights and resource management in the Cayos Cochinos marine protected area. *Conservat. Soc.* 9, 91-105. DOI: 10.4103/0972-4923.83720
- Buckles, D. (Ed.), 1999. *Cultivating peace: conflict and collaboration in natural resource management*. World Bank; International Development Research Center (IDRC), Ottawa. 300 p.
- Campbell, B., Sayer, J., Frost, P., Vermeulen, S., Ruiz, M., Cunningham, A., Prabhu, R., 2001. Assessing the performance of natural resource systems. *Ecol. Soc.* 5, Art. 22. Disponible en: <http://www.ecologyandsociety.org/vol5/iss2/art22/>; verificado: enero 2016.
- Carey, C., Dudley, N., Stolton, S., 2000. Squandering paradise? The importance and vulnerability of the world's protected areas. *World Wildlife Fund (WWF) International, Gland, Suiza*. 232 p.
- Carlsson, L., Berkes, F., 2005. Co-management: concepts and methodological implications. *J. Environ. Manag.* 75, 65-76. DOI: 10.1016/j.jenvman.2004.11.008
- Carruthers, J., 2007. 'South Africa : a world in one country': land restitution in national parks and protected areas. *Conservat. Soc.* 5, 292-306.
- Chape, S., Harrison, J., Spalding, M., Lysenko, I., 2005. Measuring the extent and effectiveness of protected areas as an indicator for meeting global biodiversity targets. *Philos. Trans. R. Soc. Lond. B*, 360, 443-455. DOI: 10.1098/rstb.2004.1592
- Chape, S., Spalding, M., Jenkins, M. (Eds.), 2008. *The World's protected areas. Status, values and prospects in the 21st century*. United Nations Environment Programme (UNEP); World Conservation Monitoring Centre (WCMC), Cambridge, UK.
- Cisneros, P., McBreen, J., 2010. *Overlap of indigenous territories and protected areas in South America. Executive Summary*. Department for International Development (DFID), Londres. 28 p.
- Consejo de Estado (7 de marzo 2011). *Acción de tutela*. Colombia.
- Coser, L., 1957. Social conflict and the theory of social change. *Br.J.Sociol.* 8, 197-207. DOI: 10.2307/586859
- Cundill, G., Thondhlana, G., Sisitka, L., Shackleton, S., Blore, M., 2013. Land claims and the pursuit of co-management on four protected areas in South Africa. *Land Use Policy* 35, 171-178. DOI: 10.1016/j.landusepol.2013.05.016
- De Pourcq, K., Thomas, E., Arts, B., Vranckx, A., Léon-Sicard, T., Van Damme, P., 2015. Conflict in protected areas: who says co-management does not work? *PloS ONE* 10, e0144943. DOI: 10.1371/journal.pone.0144943
- De Pourcq, K., Thomas, E., Van Damme, P., 2009. Indigenous community-based forestry in the Bolivian lowlands: some basic challenges for certification. *Int. Forest Rev.* 11, 12-26. DOI: 10.1505/ifer.11.1.12
- Decreto 622 de 1977, por el cual se reglamenta parcialmente: el Capítulo V Título II Parte XIII Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974 sobre Sistema de Parques Nacionales, la Ley 23 de 1973 y la Ley 2 de 1959. *Diario Oficial No. 34759 del 5 de abril de 1977*.
- Decreto 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. *Diario Oficial No 34.243 del 27 de enero de 1975*. Bogotá.
- Denscombe, M., 1998. *The good research guide: for small-scale social research projects*.: Open University Press, Buckingham, UK. 248 p.
- Dudley, J., Ginsberg, J., Plumptre, A., Hart, J., Campos, L., 2002. Effects of war and civil strife on wildlife and wildlife habitats. *Conservat. Biol.* 16, 319-329. DOI: 10.1046/j.1523-1739.2002.00306.x
- Durán, C., 2009. Gobernanza en los Parques nacionales naturales colombianos: reflexiones a partir del caso de la comunidad Orika y su participación en la conservación del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo. *Rev. Estud. Soc.* 32, 60-72.
- Ellis, E., Porter-Bolland, L., 2008. Is community-based forest management more effective than protected areas?. *For. Ecol. Manage.* 256, 1971-1983. DOI: 10.1016/j.foreco.2008.07.036
- Fink, C., 1968. Some conceptual difficulties in the theory of social conflict. *J. Confl. Resolut.* 12(4), 412-460. DOI: 10.1177/002200276801200402
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2005. *Estudio de caso: gestión descentralizada de áreas protegidas en Colombia*. Santiago, Chile: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- García-Frapolli, E., Ramos-Fernández, G., Galicia, E., Serrano, A., 2009. The complex reality of biodiversity conservation through Natural Protected Area policy: three cases from the Yucatan Peninsula, Mexico. *Land Use Policy* 26, 715-722. DOI: 10.1016/j.landusepol.2008.09.008
- Glasl, F., 1999. *Confronting conflict: a first-aid kit for handling conflict*. Confronting conflict. A first aid kit for handling conflict. Hawthorne Press, Bristol, UK. 192 p.
- Hinestroza, L., 2008. Análisis jurídico para la declaración de áreas protegidas en «territorios colectivos de comunidades negras» en Colombia. *Rev. Inst. Univ. Tecnol.*

- Choco Investig. Biodivers. Desarro. 27, 45-54. DOI: 10.18636/biodesarrollo.v27i1.434
- Kabra, A., 2009. Conservation-induced displacement: a comparative study of two Indian protected areas. *Conservat. Soc.* 7, 249-267. DOI: 10.4103/0972-4923.65172
- Kalamandeen, M., Gillson, L., 2006. Demything “wilderness”: implications for protected area designation and management. *Biodivers. Conserv.* 16, 165-182. DOI: 10.1007/s10531-006-9122-x
- Kelly, A., 2011. Conservation practice as primitive accumulation. *J. Peasant Stud.* 38, 683-701. DOI: 10.1080/03066150.2011.607695
- Kolahi, M., Sakai, T., Moriya, K., Makhdoum, M., 2012. Challenges to the future development of Iran’s protected areas system. *Environ. Manage.* 50, 750-765. DOI: 10.1007/s00267-012-9895-5
- Le Billon, P., 2001. The political ecology of war: natural resources and armed conflicts. *Political Geogr.* 20, 561-584. DOI: 10.1016/S0962-6298(01)00015-4
- Leach, M., Mearns, R., Scoones, I., 1999. Environmental entitlements: dynamics and institutions in community-based natural resource management. *World Develop.* 27, 225-247. DOI: 10.1016/S0305-750X(98)00141-7
- Lele, S., Wilshusen, P., Brockington, D., Seidler, R., Bawa, K., 2010. Beyond exclusion: alternative approaches to biodiversity conservation in the developing tropics. *Curr. Opin. Environ. Sustain.* 2, 94-100. DOI: 10.1016/j.cosust.2010.03.006
- Ley 2 de 1959, sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. *Diario Oficial No 23.095* 16 de diciembre de 1959. Bogotá.
- Ley 70 de 1993, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. *Diario Oficial No. 41.013*, de 31 de agosto de 1993. Bogotá.
- Ley 99 de 1993, Ley General Ambiental de Colombia. *Diario Oficial No. 41.146*, de 22 de diciembre de 1993. Bogotá.
- Lincoln, Y., Guba, E., 1985. *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills: SAGE Publications, Beverly Hills, CA. 416 p.
- Lockwood, M., Worboys, G., Kothari, A. (eds.), 2006. *Managing protected areas: a global guide*. Earthscan, London. 802 p.
- Lustig, D., Kingsbury, B., 2006. Displacement and relocation from protected areas: international law perspectives on rights, risks and resistance. *Conservat. Soc.* 4, 404-418.
- Marfo, E., Schanz, H., 2009. Managing logging compensation payment conflicts in Ghana: understanding actor-empowerment and implications for policy intervention. *Land Use Policy* 26, 619-629. DOI: 10.1016/j.landusepol.2008.08.009
- Margoluis, R., Salafsky, N., 2001. *Is our project succeeding? A guide to threat reduction assessment for conservation*. Biodiversity Support Program, Washington DC.
- Mason, J., 2002. *Qualitative researching*. 2a ed. SAGE Publications, London. 223 p.
- Mathews, A., 2005. Power/knowledge, power/ignorance: forest fires and the state in Mexico. *Human Ecol.* 33, 795-820. DOI: 10.1007/s10745-005-8211-x
- Miles, M., Huberman, A., 1994. *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*. SAGE Publications, Los Angeles, CA.
- Neumann, R., 2004. Nature-State-territory: toward a critical theorization of conservation enclosures. En: Peet, R., Watts M., (Eds.), *Liberation ecologies: environment, development, social movements*. 2a ed. Routledge, London. pp. 195-217.
- Nolte, C., 2016. Identifying challenges to enforcement in protected areas: empirical insights from 15 Colombian parks. *Oryx* 50, 317-322. DOI: 10.1017/S0030605314000891
- Ocampo D., D., Chilamack, D., 2012. *Manual para determinar la situación jurídica de predios al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales*. Ocampo Duque Abogados SAS, Bogotá.
- Ojeda, D., 2012. Green pretexts: ecotourism, neoliberal conservation and land grabbing in Tayrona National Park, Colombia. *J. Peasant Stud.* 39, 357-375. DOI: 10.1080/03066150.2012.658777
- Ordway, E., 2015. Political shifts and changing forests: effects of armed conflict on forest conservation in Rwanda. *Glob. Ecol. Conserv.* 3, 448-460. DOI: 10.1016/j.gecco.2015.01.013
- Peluso, N., Vandergeest, P. 2011. Political ecologies of war and forests: counterinsurgencies and the making of national natures. *Ann. Assoc. Am. Geogr.* 101, 587-608. DOI: 10.1080/00045608.2011.560064
- Peluso, N., Watts, M., 2001. Violent environments. En: Peluso N. L., Watts M. (Eds.), *Violent environments*. Cornell University Press, Ithaca, NY. pp. 3-38.
- Peters, J., 1999. Understanding conflicts between people and parks at Ranomafana, Madagascar. *Agric. Human Values*, 16, 65-74. DOI: 10.1023/A:1007572011454
- Pruitt, D., Kim, S., 2004. Social conflict: escalation, stalemate, and settlement. *McGraw-Hill series in social psychology*. 3a ed. McGraw-Hill, New York.
- Roth, R., 2008. “Fixing” the Forest: the spatiality of conservation conflict in Thailand. *Ann. Assoc. Am. Geogr.* 98, 373-391. DOI: 10.1080/00045600801925557
- Schmidt-Soltau, K., 2009. Is the displacement of people from parks only ‘purported’, or is it real? *Conservat. Soc.* 7, 46-45. DOI: 10.4103/0972-4923.54796

- Soneryd, L., Uggla, Y., 2000. Politics as a struggle over definition — two case studies. *Environ. Sci. Policy* 3, 277-286. DOI: 10.1016/S1462-9011(00)00093-9
- Stolton, S., Dudley, N., Bennett, E., Jamsranyav, J., Spalding, M., Pressey, B., Chape, S., Bermüller, K., Bennett, L., Ishwaran, N., 2003. Threats to protected areas. In Chape, S., Spalding, M., Jenkins, M. (Eds.), 2008. *The World's protected areas. Status, values and prospects in the 21st century*. United Nations Environment Programme (UNEP); World Conservation Monitoring Centre (WCMC), Cambridge, UK. pp. 76-97.
- Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), 2012. *Situación jurídica actual del Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta zona Lengüeta*. Bogotá. 28 p.
- Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), 2013a. *Diagnóstico registral situación jurídica actual del Parque Nacional Natural Farallones de Cali*. 40 p.
- Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), 2013b. *Informe ejecutivo situación jurídica actual del Parque Nacional Natural Las Hermosas*. Bogotá. 588 p.
- Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), 2013c. *Informe ejecutivo situación jurídica actual del Parque Nacional Natural Los Nevados*. Bogotá. 49 p.
- Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), 2013d. *Informe ejecutivo situación jurídica actual del Parque Nacional Natural Pisba*. Bogotá. 51 p.
- Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), 2013e. *Informe ejecutivo situación jurídica actual Parque Nacional Natural Nevado del Huila*. Bogotá. 30 p.
- Torri, M., 2011. Conservation, relocation and the social consequences of conservation policies in protected areas: case study of the Sariska Tiger Reserve, India. *Conservat. Soc.* 9, 54-64. DOI: 10.4103/0972-4923.79190
- Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), 2007. *Bases técnicas y legales de la política de Participación Social en la Conservación*. Bogotá. 296 p.
- Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), 2011. *Plan de acción institucional parques nacionales naturales de Colombia*. Bogotá.
- Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), 2012a. *Consolidado planeación financiera UAESPNN febrero 2012*. Bogotá.
- Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), 2012b. *Número de predios y habitantes en los parques nacionales naturales de Colombia*. Bogotá, Colombia.
- Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), 2012c. *Proceso: Gestion y administracion de la informacion, participacion social PNN Utria. Bahia Solano, Colombia*.
- Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), 2015. *Parques nacionales naturales de Colombia*. Disponible en: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-de-parques-nacionales-naturales/>; verificado: enero de 2016.
- Uribe B., E. 2005. The policy for the social participation in conservation: case study. *Documentos CEDE* 5, 35 p.
- Vedeld, P., Jumane, A., Wapalila, G., Songorwa, A., 2012. Protected areas, poverty and conflicts: a livelihood case study of Mikumi National Park, Tanzania. *Forest Policy Econ.* 21, 20-31. DOI: 10.1016/j.forpol.2012.01.008
- Vergara-Asenjo, G., Potvin, C., 2014. Forest protection and tenure status: the key role of indigenous peoples and protected areas in Panama. *Glob. Environ. Change* 28, 205-215. DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2014.07.002
- West, P., Igoe, J., Brockington, D. 2006. Parks and peoples: the social impact of protected areas. *Annu. Rev. Anthropol.* 35, 251-277. DOI: 10.1146/annurev.anthro.35.081705.123308
- Worboys, G., Winkler, C., Lockwood, M., 2006. Threats for protected areas. En: Lockwood, M., Worboys, G., Kothari, A., (Eds.), *Managing protected areas management: a global guide*. Earthscan, London. pp. 223-261.
- Yasmi, Y., Schanz, H., Salim, A., 2006a. Manifestation of conflict escalation in natural resource management. *Environ. Sci. Policy* 9, 538-546. DOI: 10.1016/j.envsci.2006.04.003