

¿El fin de la frontera?

Reflexiones desde el caso colombiano para una nueva construcción social de la naturaleza protegida

POR GERMÁN I. ANDRADE*

FECHA DE RECEPCIÓN: 4 DE FEBRERO DE 2009
FECHA DE ACEPTACIÓN: 20 DE FEBRERO DE 2009
FECHA DE MODIFICACIÓN: 26 DE FEBRERO DE 2009

RESUMEN

La conservación de la naturaleza a través de las áreas protegidas ha adquirido en las últimas décadas gran importancia en las políticas públicas internacionales. A pesar de los instrumentos jurídicos sólidos, la naturaleza protegida como decisión de la sociedad enfrenta obstáculos, percibidos en las narrativas divergentes entre las ciencias biofísicas y las sociales. Entre ellas: i) La delimitación por exclusión del objeto de la conservación a través del análisis científico positivo; ii) El concepto de lo natural, en oposición a los productos de la cultura; iii) El énfasis en los objetos de conservación, que hace invisibles a los actores involucrados; iv) La conservación de la Naturaleza como un fenómeno con limitada legitimidad, al ser producto histórico de la frontera de ocupación del territorio; v) La emergencia del conflicto entre el ambiente como derecho colectivo y los derechos humanos; vi) La perspectiva socioambiental de la conservación, en la cual en ocasiones se confunden la devolución de derechos de comunidades locales sobre sus territorios y la conservación de la naturaleza como una decisión en beneficio de la sociedad. La conservación de la naturaleza podría buscarse mediante la integración, en escala superior nacional, de una naturaleza protegida como decisión de una sociedad en su conjunto, y en una perspectiva multicultural.

PALABRAS CLAVE:

Área protegida, sistema ecológico, conflicto socioambiental, resiliencia, cambio global.

Closing the Frontier?

Reflections on the New Social Construction of Protected Nature in Colombia

ABSTRACT

Using protected areas to conserve nature has, in recent decades, acquired significant importance in the international policy-making arena. Despite a solid legal base, protected areas in Colombia face various obstacles. The divergent narratives between the natural and social sciences underline these challenges: i) defining the object of conservation in terms of exclusion through positive scientific analysis; ii) the concept of the natural in opposition to the cultural; iii) an emphasis on the object of conservation that can sometimes cause the stakeholders involved to become invisible; iv) that the conservation of nature has limited legitimacy since it is perceived to be the historical product of conquest and frontier expansion; v) the emergence of conflicts between human rights and collective environmental rights, vi) the socio-environmental perspective of conservation in which the devolution of land rights to local communities and the conservation of nature are sometimes confused as a decision that benefits the larger society. Nature conservation could be pursued through the integration, at a national scale, of a protected nature which arises as a legitimate social decision, and in a multi-cultural perspective.

KEY WORDS:

Protected Areas, Ecological Systems, Socio-environmental Conflicts, Resilience, Global Change.

* Biólogo, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia; M.Sc. en Environmental Studies, Yale University, School of Forestry, Estados Unidos. Entre sus publicaciones se encuentra: Conducir el cambio. Hacia un modelo ecosistémico en la conservación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas de Colombia. En *Gobernabilidad, Instituciones y Medio Ambiente en Colombia*, ed. Manuel Rodríguez, 477-523. Bogotá: Foro Nacional Ambiental, 2008; En el Sistema de Parques Nacionales de Colombia. Conflicto socio ambiental prolongado, e incertidumbre de conservación. En *Trilogía Incompleta. Medio Ambiente, Desarrollo y Paz. Experiencia al cierre del Programa Ambiental apoyado por GTZ*, 293-304, Bogotá, 2006; Más allá de la biodiversidad. Categorías y objetivos para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas con base en una valoración sistémica de la naturaleza. En *Bases técnicas y legales de la Política de Participación Social en la Conservación*, 255-295. Bogotá: Parques Nacionales Naturales de Colombia; Science and Society at the World Parks Congress. *Conservation Biology*. 19 (1): 1-2, ambas del 2005. Actualmente se desempeña como profesor de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: gandrade@uniandes.edu.co.

O fim da fronteira?

Reflexões a partir do caso colombiano para uma nova construção social da natureza protegida

RESUMO

A preservação da natureza através das áreas protegidas já ganhou muita importância nas últimas décadas dentro das políticas públicas internacionais. Apesar da solidez dos instrumentos jurídicos, a proteção da natureza como determinação da sociedade enfrenta alguns obstáculos, percebidos nas narrativas divergentes entre as ciências biofísicas e as sociais, entre elas: i) A delimitação por exclusão do objeto da preservação por meio de uma análise científica positiva; ii) O conceito do natural, em contraposição aos produtos da cultura; iii) A ênfase nos objetos de preservação que dão visibilidade aos atores envolvidos; iv) A preservação da Natureza como um fenômeno com limitada legitimidade, sendo que ela é um produto histórico da fronteira de ocupação do território; v) A emergência do conflito entre o ambiente como direito coletivo e os direitos humanos; vi) A perspectiva socioambiental da preservação, na qual ocasionalmente se confunde a devolução dos direitos das comunidades locais sobre seus territórios com a preservação da natureza como uma decisão em benefício da sociedade. A preservação da natureza poderia ser atingida através da integração, numa escala superior nacional, da natureza protegida como decisão da sociedade toda, e numa perspectiva multicultural.

PALAVRAS CHAVE:

Área protegida, sistema ecológico, conflito sócio-ambiental, capacidade de recuperação, mudança global.

La deforestación en la cuenca del río Magdalena fue del 2,6% entre 1990 y 2000, lo que representa la tasa más alta de las grandes cuencas sudamericanas y una de las mayores reportadas mundialmente (Restrepo *et al.* 2005). Esta situación, en la región más estratégica de Colombia, sin duda refleja la urgencia de atender un tema que poco cuidado ha tenido en las políticas públicas: la conservación de la base natural que sustenta la actividad y el bienestar humanos, que en todo el mundo se ha constituido en uno de los principales retos que enfrenta la humanidad, en un mundo en acentuado proceso de cambio.

La conservación de la naturaleza se inició en parques o reservas como interés de una minoría de pioneros científicos y conocedores. El concepto subyacente se plasmó en la Convención de Washington, primer instrumento jurídico de la materia, firmado por algunos países americanos el 12 de octubre de 1940 y referido a la conservación de la fauna, flora y bellezas escénicas naturales de los países de América.

En cerca de 50 años el tema mudó a lo que hoy conocemos como las áreas protegidas,¹ que hacen parte de la política pública internacional.² El establecimiento de áreas protegidas alcanza más de 113.000 unidades, que cubren cerca de 21 millones de kilómetros cuadrados, el 4,3% de la superficie del planeta (WDBPA³ 2008), extensión mayor que el territorio de Rusia, el país más grande del mundo. En Colombia, el desarrollo del concepto de conservación a través de áreas protegidas ha tenido notorias similitudes con lo sucedido en el mundo; pero también algunas particularidades. Las áreas protegidas de Colombia son entre 500 y 1.000 unidades, que cubren entre 13 y 15 millones de hectáreas.⁴ De éstas, a junio de 2008, las 54 áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) cubrían ya aproximadamen-

1 En Colombia, la definición legal de área protegida es la del Convenio de Diversidad Biológica: "área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación".

2 La conservación *in situ* es el instrumento principal del Convenio de Diversidad Biológica, tratado internacional adoptado en Río de Janeiro en junio de 1992, ratificado por 191 países, y al cual adhirió Colombia mediante la Ley 165 de 1994.

3 WDBPA: World Database on Protected Areas.

4 El amplio rango refleja los esfuerzos de conservación que se hacen en los órdenes regional y local, y que no están adecuadamente referenciados en las bases de datos que se manejan en el nivel central.

te 11.500.000 hectáreas (10% del territorio continental y cerca del 5% del territorio total). La conservación del país está centrada en las áreas del SPNN, no porque no existan otros instrumentos o aproximaciones, sino porque éste tiene la mayor fortaleza formal, asegurada en un amplio soporte jurídico que emana de la Constitución Nacional (Ponce 2005, 47) y en un importante despliegue de recursos públicos institucionales y financieros.

Más allá de los vacíos de implementación que persisten, el estudio de la eficacia de la conservación rebasa el marco de la gestión de áreas naturales protegidas y tiene que ver con las políticas públicas, en este caso, la naturaleza protegida en el territorio como decisión de la sociedad. Esta situación se percibe en la divergencia que tiene la conservación de la naturaleza en las narrativas de las ciencias de la conservación basadas en la biología y la ecología, y la mirada desde las ciencias y los movimientos sociales. Para los científicos naturales, la ciencia ecológica ha derivado necesariamente en una serie de preceptos normativos de incuestionable beneficio para la humanidad. Para los científicos sociales, la conservación de la naturaleza, en especial a través del establecimiento de áreas protegidas de carácter público, es percibida como una actividad con limitada legitimidad, al hacer parte de la expansión de la frontera de ocupación del territorio.

En el presente ensayo se presentan algunos aspectos de la forma como se aplican en Colombia los principios, las políticas públicas de conservación y las prácticas que de ellas se derivan, con énfasis en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAP).⁵ Se analizan e ilustran con ejemplos temas que tienen que ver con la selección de los objetos y objetivos de conservación, el papel de las comunidades humanas y la sociedad en general en los procesos de gestión; derivando de ellos los asuntos que se considera que limitan la eficacia de la conservación de la naturaleza, entendida ésta como una decisión de la sociedad.

¿QUÉ CONSERVAR?

En Colombia, la práctica de la conservación legitimada por el Estado está centrada en el SINAP. Otras estrategias de conservación basadas en la ordenación del territorio, o en la integración en éste de las áreas pro-

tegidas, históricamente han recibido menos atención. Así, la delimitación del objeto de la conservación para el establecimiento de áreas protegidas con base en la ciencia determina en gran parte aquello que se atiende en las políticas públicas. La práctica de la conservación se inició centrada en una naturaleza considerada prístina o libre de la acción humana y el fundamento científico dictaba que se escogieran algunos sitios representativos de la diversidad, para ser mantenidos a perpetuidad. Una parte del discurso de la conservación se sustentó en la sociedad en torno a la denominación “museo vivo”, para aquellos sitios que debían cumplir una función para la ciencia y la educación. Más adelante, el predicado científico señaló la necesidad de cumplir objetivos de conservación más precisos (como evitar la pérdida de biodiversidad o mantener servicios ambientales), lo cual llevó a que en los procesos de planificación se priorizaran los sitios que debían ser integrados en los sistemas nacionales de áreas protegidas. La selección de aquellos considerados más importantes está justificada en el ámbito profesional por la limitación de recursos y se sustenta en la valoración relativa que se hace en la hoy denominada planificación sistemática de la conservación.⁶ Aunque la selección priorizada podría entenderse como énfasis para la aplicación de un instrumento de la política (las áreas protegidas), la gestión de la conservación centrada en la práctica en los sitios priorizados ha generando un desajuste conceptual. Los criterios y procesos utilizados para priorizar los sitios se basan en una afirmación sustentada de su valor de conservación. Sin embargo, esto equivale a una afirmación no sustentada de la ausencia de valor o relevancia para la conservación de los sitios que en el proceso quedan descartados. En la selección de sitios que hace el planificador, la prueba positiva del valor de conservación resulta necesaria pero no suficiente y debería ser complementada con el falseamiento de las áreas descartadas. La selección de los sitios que efectivamente se incorporan en la práctica a los sistemas de áreas protegidas, por supuesto, no está determinada solamente por la ciencia, sino influenciada por la oportunidad política o determinantes de tipo social o económico. Pero desde la ciencia se delimita el conjunto de opciones de conservación que resultan legitimadas en la sociedad, en procedimientos en ocasiones presentados como triunfantes, pero siempre históricamente determinados. Además, la toma de decisiones solamente sobre la base de constructos científicos excluye otras formas de percepción y valoración de la naturaleza,

5 Definido como “el conjunto de todas las áreas protegidas del país de carácter público, privado y comunitario en los niveles de gestión pública nacional, regional y local, que vinculan diferentes actores, estrategias e instrumentos de gestión, para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país” (Sguerra 2007, 4).

6 Caso sobresaliente de esta aproximación conceptual y metodológica fue el realizado para Colombia por Fandiño-Lozano y Van Wyngaarden (2005); o, más recientemente, para las zonas marinas y costeras (Alonso *et al.* 2008).

limitando la legitimidad de la operación. La selección-descarte se constituye así en un asunto ético, porque de los conceptos, modelos y procedimientos surge con mayor probabilidad en el territorio –como decisión de la sociedad– una naturaleza protegida.

La conservación restringida a sitios especiales para establecer en ellos áreas protegidas facilita la percepción de que éstos son suficientes para los objetivos. Esta forma de ver se da tanto en científicos que defienden tal o cual aproximación a la definición de prioridades como en quienes toman decisiones, que presionan a las autoridades para precisar, de una vez por todas, la totalidad de las áreas protegidas que se requieren, en el supuesto de que el resto del territorio no presentaría limitaciones ambientales para el crecimiento económico. En suma, las áreas naturales priorizadas –a pesar de los avances en el mundo de la construcción de una visión de conservación mucho más amplia en los territorios,⁷ cuando en la práctica se constituyen en el único tema de interés para las políticas de conservación– presentan dos limitaciones. La primera es considerar que las áreas protegidas resultan ser, en la práctica, el único instrumento de conservación. Traslada la obligación a los organismos especializados del Estado y produce una disminución del interés en el resto de la sociedad. La segunda es la falta de integración entre las estrategias de conservación y el uso directo del territorio. La debilidad crónica que sufren los sistemas de áreas protegidas, que alimenta el discurso permanente de la necesidad de atender su gestión como objeto prioritario, ocurre en desmedro de la atención a otras estrategias de conservación, ya no sólo complementarias sino esenciales para el bienestar humano y la salud ecológica del territorio.

¿QUÉ ES LO NATURAL EN LA CONSERVACIÓN?

Un segundo tema de análisis en la definición del objeto de la conservación es el concepto de naturaleza. La segregación disciplinaria que otorga una identidad ontológica diferente a lo humano y a la naturaleza dificulta la definición de lo natural como objeto de atención. De un lado, el discurso conservacionista se ancla en una ecología considerada “rama de la biología”, para la cual lo humano representa (solamente) una perturbación de ecosistemas que de otra forma serían naturales.

De otro lado, desde las ciencias sociales se propone el análisis crítico de los discursos, en el cual se develan las representaciones sociales que han hecho significativa una idea moderna de la naturaleza, que al pretenderse universal oculta percepciones y significados (Serje 1999). La deconstrucción de la idea de Naturaleza adquiere importancia a través de los trabajos reunidos por Cronon (1996), que muestran ya no una naturaleza biofísica, sino la emergencia de “naturalezas” como construcciones culturales; si bien desde las ciencias naturales esta visión se controvierte con la reafirmación de lo natural como una realidad biofísica que sobrepasa nuestros constructos sociales (Soulé y Lease 1995). Se trata de una controversia amplia, pero no superada; en la cultura científica occidental perviven narrativas disciplinares divergentes y la noción de naturaleza no logra una estabilidad suficiente para erigirse en objeto de las políticas.

Así, la definición del objeto de conservación se centra en proteger de la gente las áreas naturales más valiosas para las ciencias de la conservación, o en reivindicar la conservación como un producto *natural* de las culturas no occidentales. Más allá de la separación esquemática entre áreas naturales y áreas transformadas, ambas narrativas desconocen la comprobación empírica de la existencia de los ecosistemas, hoy en gran medida humanizados, y que conforman *sistemas socioecológicos* interdependientes.

En efecto, la ecología científica hace varias décadas demostró 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. Las áreas protegidas y sus entornos, aun adecuadamente gestionados, son afectados por procesos que suceden en escalas superiores, haciendo de la humanización de los ecosistemas un proceso de dos vías entre lo global y local. El cambio climático y la presencia de especies exóticas invasoras entran en sinergia con las perturbaciones locales induciendo cambios profundos y en ocasiones irreversibles, constituyendo *ecosistemas emergentes* (Andrade 2008b). Globalmente también se gesta una homogeneización, que viene acompañada de la pérdida de diversidad y de la emergencia de una forma de valoración urbana de la naturaleza. Este contexto de cambio contribuye a agudizar la crisis de identidad del objeto de la conservación y llama a ampliar conceptualmente su alcance.

EL PROBLEMA DEL SUJETO DE LA CONSERVACIÓN

El desajuste manifiesto en la definición del objeto de conservación, exclusivamente asimilado en una natura-

7 El hito del cambio del enfoque de conservación fue, sin duda, el V Congreso Mundial de Parques y Áreas Protegidas, celebrado en Durban, Sudáfrica, en 2003, y del cual se deriva un abanico muy importante de propuestas de conservación que involucran actores de la sociedad civil y de sectores productivos.

leza antes prístina y hoy inestable, nace paralelo a una definición insuficiente del sujeto de la conservación,⁸ diluido a través del concepto de “bien común”, en el entendimiento tácito de que todos los humanos participan de él. Sin embargo, el modelo de conservación no solamente escoge y descarta sitios, sino que privilegia y excluye entre los actores de la conservación y 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 interpretación del territorio. Allí donde los ciudadanos de Estados Unidos, por ejemplo, ven un símbolo de la identidad nacional representado en magníficos parques nacionales, la memoria de minorías avasalladas todavía ve en ellos un legado del avance de la frontera de ocupación de sus territorios (Burnham 2000). Desde la perspectiva de los movimientos sociales, como el caso del Pacífico colombiano, sus habitantes han construido conjuntos de significados y usos del entorno que a través de la cultura generan modelos locales de naturaleza (Escobar 1999) y que entran en contradicción con los modelos institucionales de conservación que operan como enclaves integrados al proyecto de expansión nacional en las fronteras (Serje 2005).

Así, es claro que este modelo de conservación impone desde afuera normas, desconoce realidades y derechos, sobrestima los instrumentos y subestima la capacidad de resistencia del actor local, o su posibilidad de emerger como agente de cambio. Pero también no hay duda de que este modelo de conservación técnico-jurídico ha legado sitios que de otra manera se hubieran perdido, tales como los ecosistemas de Utría, Gorgona, Katíos, Tuparro y Tairona, por sólo mencionar algunos de ellos, que no existirían en el estado y calidad ambiental actuales. Como resultado, las políticas públicas de la conservación de la naturaleza han contribuido, sin duda, a crear un legado que hace parte del patrimonio de las sociedades actuales, pero también de los conflictos socioambientales no resueltos, en especial, con las comunidades locales.

Una importante respuesta a esta situación fue la formulación en Colombia de la política de participación

8 Al respecto recalca la Contraloría General de la Nación (2008, 341): “[...] la discusión de fondo debe centrarse en definir claramente quiénes y cómo reciben y perciben los beneficios de las áreas protegidas y, por otra parte, quiénes y cómo asumen responsabilidades frente a la declaración, administración y manejo de las mismas, en un marco de equidad o transparencia, que permita el cumplimiento efectivo de los objetivos de conservación y mejorar sensiblemente su gobernabilidad”.

social en la conservación “Parques con la gente” (UA-ESPNN⁹ 2001) en su momento un viraje en la política pública que no había tenido en cuenta a los habitantes humanos en los parques. A pesar de algunos avances evidentes en el manejo del conflicto local, este enfoque no ha sido evaluado en relación con la eficacia de la conservación. Es evidente que la sensibilización hacia lo social del modelo convencional de conservación no soluciona todos los temas sociales pendientes en las áreas protegidas (Andrade 2008a); en especial, porque persiste una contradicción entre la política y la base legal construida sobre la premisa de parques sin gente (Laborde 2007). La persistencia de esta situación ha llevado a activistas y analistas a suponer que no son válidas (¿ni necesarias?) las áreas protegidas sin presencia de habitantes humanos. Se trata de un falso dilema, que confunde el poblamiento previo del territorio y los derechos que genera frente al Estado con las necesidades de conservación actuales y futuras, que pueden ser definidas legítimamente por la sociedad. En las cuencas receptoras del agua de Bogotá en el Parque Nacional Chingaza, por ejemplo, es del interés de la mayoría que no estén siendo cultivadas con papa ni dedicadas al pastoreo de ganado vacuno. También lo hacen pueblos nativos cuando definen sitios sagrados o con uso restringido. La decisión conservacionista es legítima, pero cuando deba ser impuesta no debe desconocer a la gran minoría que resulta afectada, y que debe ser compensada.

CONSERVACIÓN, EQUIDAD Y DERECHOS HUMANOS

Los discursos oficiales que presentan las áreas protegidas como generadoras de beneficios soslayan un hecho básico: la inequidad en la distribución de los costos y beneficios en la sociedad, como producto de las decisiones de conservación, que la hacen ineficaz e ilegítima en la percepción de los afectados y aumentan la vulnerabilidad política del modelo de conservación.

En Colombia, la adopción de la política de parques con la gente, a pesar de su pertinencia, presenta un desarrollo muy lento y desequilibrado. El censo de propiedad o posesión de la tierra en los parques, que sería apenas un primer paso, sólo se ha realizado en un 10% de las unidades de conservación del sistema, y apenas a partir de 2002 los estudios prediales hicieron parte de la información necesaria para la declaración de nuevas

9 UAESPNN: Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

áreas (CGN¹⁰ 2008). A pesar de la importancia de la resolución del conflicto de propiedad para el cumplimiento de los objetivos de conservación en un ambiente de equidad social, no existe todavía de parte del Estado una política de adquisición de los predios.¹¹ Se estima que en las áreas del Sistema de Parques Nacionales hay 36.695 indígenas, 47.376 campesinos y 8.325 afrodescendientes, entre los cuales sólo los derechos de los primeros quedarían reconocidos a través del mencionado REM.¹² El resto de la población afectada ve limitados sus derechos, en aras de un beneficio social general, sin recibir compensación, generando un conflicto socioambiental prolongado. Además, el censo de habitantes en las áreas protegidas regionales es apenas incipiente (CGN 2008).

La exclusión y la ausencia de compensación en las políticas de conservación no es sólo un tema nacional; la relación entre conservación y derechos humanos es un asunto emergente mundial. El desplazamiento de poblaciones para el cumplimiento de objetivos de conservación de interés superior aparece como un asunto especialmente problemático. Los desplazamientos forzados o no compensados (*conservation evictions*) todavía son frecuentes en Asia y África, generando “refugiados del conservacionismo”. Cernea y Schmidt-Soltau (2006) muestran evidencia de 12 estudios de caso en seis países de la cuenca del Congo que confirma que la creación de parques nacionales ha desplazado y empobrecido entre 120 y 150 mil personas. No se cuenta con cifras para este tema en Colombia, pero la memoria de la expulsión está viva en muchos de los entornos de las áreas protegidas actuales. Durante el proceso de creación del Parque Nacional Natural Utría, en el Chocó, la oposición inicial de parte de comunidades indígenas se alimentó en el recuerdo de la expulsión ocurrida con la creación del Parque Nacional Los Katíos. Si se tiene en cuenta que los objetivos de conservación se están haciendo cada día más exigentes, para incluir temas como la mitigación del riesgo ecológico en la sociedad, es de esperar que cada día más espacios sean considerados como parte de los sistemas nacionales de áreas protegidas. Así las cosas, el marco actual de la política —caracterizado por el alto nivel legal otorgado al tema en las normas, una insuficiente instrumentación y una prácticamente nula compensación

a los habitantes locales— no es el más adecuado para enfrentar esos retos, siendo esperable el aumento del conflicto social asociado con la conservación.

Este tipo de situaciones genera una alta vulnerabilidad social y política a los modelos de conservación, que pasan del discurso del beneficio social a los espacios de litigio entre derechos encontrados. Ya hay alguna jurisprudencia disponible en el mundo que ordena la restitución a pueblos indígenas que han logrado llamar la atención sobre la inequidad en las políticas de la conservación. Hacia el futuro será cada vez más frecuente que las poblaciones locales —cuando vean limitados sus derechos— enfrenten las políticas sobre la base de derechos fundamentales, lo cual introduce un nuevo elemento de incertidumbre sobre la conservación como beneficio humano general. En algunos casos, en Australia por ejemplo, los jueces han restituido el derecho en disputa, sin que las tierras hayan dejado de ser área protegida; pero también se podrán dar casos en los cuales el resultado acarrearía la pérdida de los valores de conservación. En Colombia se ha reconocido el “ambiente sano” como un derecho colectivo, a diferencia de la mayoría de los países y de los sistemas universales o regionales de derechos humanos (Peña y Cruz 2007). Así, entre nosotros, grupos sociales interesados en las áreas protegidas podrían entrar en contradicción con grupos afectados sobre la base de los derechos constituidos. La confrontación de valores entre lo privado y lo general lleva el asunto de la conservación al ámbito de la ética social.

La confrontación de derechos en torno a las decisiones de conservación se vivió de manera dramática en el Quinto Congreso Mundial de Parques Nacionales, en Durban, Sudáfrica (2003), cuando Richard Leakey, anterior director del Servicio de Vida Silvestre de Kenia, acusó a los representantes del pueblo masai de “politizar la conservación” (el 75% de la vida silvestre de Kenia y Tanzania se encuentra en tierras anteriormente comunales), y afirmó que los parques naturales “pertenecen al mundo”. Esta situación desató airadas reacciones. Edward Porokwa, jefe masai de Tanzania, acusó a su vez al conservacionista de echar abajo los esfuerzos para resarcir una injusticia histórica y de retomar la discusión a la era colonial, dificultando los esfuerzos de lograr un balance entre la conservación y los derechos de los pueblos.

El radical dilema ético en torno a derechos en disputa se vería matizado, sin embargo, con la diferenciación entre la devolución de derechos y la conservación como decisión de la sociedad. Ayudaría tener como referencia una buena ecología humana para explicar los problemas de

10 CGN: Contraloría General de la Nación

11 La sentencia C-649 de 1997 dice: “No obstante, debe aclararse que en cuanto se afecte el núcleo esencial del derecho de propiedad con la referida afectación el respectivo inmueble debe ser adquirido mediante compra o expropiación”.

12 REM: Régimen Especial de Manejo. A pesar de los avances en el trabajo conjunto, persisten divergencias fundamentales de interpretación y no todos los conflictos están solucionados (ver Laborde 2007).

la conservación en escenarios de cambio. De una parte, porque hay estudios que demuestran que la exclusión de las prácticas pastoriles en las sabanas africanas no siempre ha sido en beneficio de los valores perseguidos a través del modelo colonial de conservación (Western 1997). De otra, porque los habitantes locales vienen cambiando sus sistemas de vida y adoptando esquemas de agricultura comercial que transforman los ecosistemas pastoriles. Es decir que ni el modelo de conservación colonial ni la pervivencia de culturas en la frontera de expansión de la sociedad occidental son hoy garantía suficiente para la conservación de la naturaleza.

CONSERVACIÓN EN UNA PERSPECTIVA SOCIOAMBIENTAL

En contraposición con el modelo de conservación técnico-científico diseñado para mitigar la destrucción de una naturaleza condenada en la frontera de ocupación del territorio, se ha constituido 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. Surgió en la interacción entre movimientos sociales y la academia, que ya había reconocido la epistemología amerindia como una forma de análisis ecológico, lo cual fue seguido del nacimiento del “nativo ecológico” (Ulloa 2004). Una expresión superlativa del modelo socioambiental se materializó en Colombia con el reconocimiento del Estado de los derechos territoriales a las comunidades indígenas, en parte por una racionalidad ambiental de beneficio general, en una superficie que supera en un factor de tres al Sistema de Áreas Naturales Protegidas, lo cual, sin duda, se constituye en una enorme oportunidad y en un reto para la conservación.

Sin embargo, el modelo socioambiental presenta una limitación, pues (con)funde el reconocimiento de los derechos de los pueblos con la actividad misma de la conservación. Algunos autores entusiastas no han dudado en colocar los resguardos indígenas como una categoría de área protegida. No se trata de argumentar que la devolución de derechos y la conservación de la naturaleza no estén ligadas, sino de resaltar que es infundado suponer que la primera acarrea automáticamente la segunda. En especial, cuando se producen procesos de pérdida de diversidad cultural y aculturación hacia el modelo consumista global, que además en Colombia vienen acompañados de vaciamiento de los territorios como producto de la guerra y el desplazamiento. Sin duda, la conservación y la restauración de la cultura deberán ser tenidas en cuenta como

herramientas esenciales para la conservación ecológica de esos territorios. Pero puede no ser suficiente y el Estado debería definir aproximaciones cuidadosas para garantizar el interés público de la conservación en escenarios de pérdida irreversible de diversidad cultural o consumado desplazamiento forzado. El modelo socioambiental que privilegia al “nativo ecológico” tiene el peligro de generar una especie de apartheid cultural, en el cual la sociedad mestiza y urbana no logra constituirse en un sujeto legítimo de la conservación, a pesar de que en la práctica las sociedades urbanas han desempeñado un papel esencial en jalonar las políticas y los escenarios de la conservación. De hecho, la mayoría de la población colombiana es hoy urbana, y gran parte del futuro de las áreas protegidas del país se definirá en torno a discusiones que tienen que ver con la relación entre lo urbano y lo rural.

En un país heterogéneo en su cultura, geográficamente amplio y en acentuado proceso de cambio socioecológico—resaltado por el desplazamiento y urbanización de la población—, la conservación de la naturaleza no se reduce a los espacios de lo étnico o lo técnico, sino que surge en el encuentro entre movimientos sociales, la academia y el liderazgo individual como una construcción social híbrida, con entes nuevos como el ya mencionado nativo ecológico, o el ciudadano urbano naturalista. En este sentido, ha sido fundamental el papel de las ONG de la conservación, que, más allá de ser vistas erróneamente sólo como agentes de la expansión de la frontera, han sido determinantes en la construcción de un cuerpo conceptual y político que ha servido de base para estructurar la resistencia contra la expansión normal del capital a costa de los ecosistemas en las fronteras de ocupación. El concepto de biodiversidad nacido en la ciencia occidental, y en ocasiones cuestionado desde los movimientos sociales, ha sido central en la construcción social de la naturaleza protegida (Aubertin 2005), e incluso ha sido cooptado por los movimientos sociales para la defensa de sus propios intereses.

Así, la definición del problema de la conservación en el mundo de hoy no se agota ni en la vivencia y defensa local del territorio, ni en la formulación científica de los problemas ambientales globales: emerge como ente híbrido en la práctica social en una interacción entre lo local y lo global.

DE ÁREAS PROTEGIDAS A TERRITORIOS DE CONSERVACIÓN

El modelo jurídico occidental de conservación de la naturaleza tiene su origen en las reservas y parques que

se crearon en las fronteras de la expansión y de consolidación de los estados nacionales.¹³ Por eso, desde la perspectiva de los movimientos sociales, ha sido esencialmente problemático. En muchos países la totalidad o gran parte de los espacios más naturales que quedan está incorporada a los sistemas nacionales de áreas protegidas. Son menos los países que han integrado la conservación a través de la supervivencia cultural de grupos originales en amplios territorios.

En Colombia la resistencia cultural y la conservación en el modelo institucional oficial, luego de varias décadas de conflicto como actores en disputa, han construido una alianza en la coyuntura de la frontera de ocupación. Hoy la conservación y la defensa de los territorios están llamadas a construir una alianza política estructural, de tal suerte que el cierre de la frontera ocurra sin la aniquilación cultural, la destrucción masiva de ecosistemas y su expropiación como bien público. Para ello, la política de conservación debe ampliarse a diferentes actores e instrumentos que facilitarían la integración de un Estado nacional múltiple en lo étnico y cultural. Las autoridades y pueblos indígenas serían reconocidos como sujetos de la conservación, pudiendo integrar a voluntad parte o la totalidad de sus territorios como una contribución desde las entidades territoriales al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. También los habitantes rurales podrían constituirse en sujetos de la conservación en bosques, sabanas y humedales, ampliando la definición de los objetos de conservación hacia conocimientos tradicionales y formas de vida. De esta manera, al generar beneficios ambientales a la sociedad, esta última podría contribuir a la superación de la trampa de la pobreza. Los habitantes urbanos, quienes demandan áreas naturales para la recreación y servicios ambientales, quedarían reconocidos como sujetos legítimos de la conservación y dispuestos a compensar por ella. El objetivo final es que emerja una naturaleza protegida como construcción social integrada en la escala superior de un territorio ordenado mediante decisiones jerárquicamente subordinadas, subsidiarias y equitativas. Pero para que esto suceda, la decisión conservacionista debe adquirir suficiente legitimidad en toda la sociedad. El colectivo, a través de procesos de decisión democráticos y transparentes, deberá definir los compromisos y contraprestaciones (*trade-offs*) que está dispuesta a asumir para consolidar un sistema de conservación equitativo y en beneficio de toda la población.

Un paso básico en este sentido es la redefinición del sistema de áreas protegidas del país y su adecuada integración en los procesos de ordenamiento del territorio. La Unión Mundial de Conservación (UICN) –la mayor red de organizaciones ambientales del mundo– define seis tipos de área protegida, de los cuales al menos dos incluyen la presencia de habitantes locales.¹⁴ Además, la misma organización recomienda la construcción de sistemas nacionales de conservación que reconocen el papel de los gobiernos en los ámbitos subnacional y local, así como de actores privados y comunitarios. A pesar de haber sido aceptado que las seis categorías de área protegida representan un reconocimiento del contexto y no una valoración a priori de su efectividad para la conservación, en general los sistemas de áreas protegidas en Colombia privilegian las categorías que en lo formal no permiten la presencia de habitantes humanos, dando prevalencia al control de parte de actores públicos, con algunas excepciones, sin promover a fondo el potencial de los demás tipos de área protegida.

Así las cosas, los sistemas de conservación que incluyen áreas protegidas de diversos tipos en los niveles nacional, subnacional y local, y la participación de actores múltiples, generan el reto de la integración multiescala de las estrategias de conservación y el ordenamiento del territorio. Para ello debe superarse el desajuste central de las políticas actuales de conservación, manifiesto en la distribución inequitativa de los costos y beneficios que generan de lo local a lo nacional y global. En efecto, el modelo institucional colombiano de la conservación define funciones y presupuestos para este fin en la autoridad central (la Unidad de Parques Nacionales) y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), y deja sin instrumentos a los municipios, que son los responsables del ordenamiento del territorio. Se trata de una disparidad estructural en la asignación de recursos, que ha venido acentuándose en los últimos años (Rudas 2008), beneficiando a las CAR, que, con notorias excepciones, no alcanzan los estándares mínimos de gestión de áreas protegidas, mientras los recursos para la conservación en el ámbito local (municipio) y central (Ministerio y Unidad de Parques Nacionales) disminuyen. Los municipios llevan las mayores cargas, pero las decisiones locales que generen beneficios agregados en el nivel regional (áreas protegidas interregionales, cuencas hidrográficas), nacional y global no son

13 La conservación de parques y reservas como fenómeno ligado a la expansión de la frontera de colonización ha sido analizada para el oeste de Estados Unidos (Burnham 2000) y Sudáfrica (Carruthers 1995), entre otros.

14 Las categorías, que difieren en cuanto a objetivos de conservación y regímenes de manejo, son I. Área prístina (*wilderness*), reserva natural estricta; II. Parque natural; III. Monumento natural; IV. Área de manejo de hábitat y especies; V. Paisaje terrestre o marino protegido; VI. Área protegida con recursos manejados (www.iucn.org/cpa).

adecuadamente compensadas. Las autoridades municipales difícilmente pueden aliviar la carga impuesta a los propietarios locales por medio de incentivos tributarios, pues al hacerlo verían reducido el recaudo fiscal, por lo cual, además, también son castigadas.

Un pilar de la nueva política de conservación globalizada y adecuadamente integrada entre escalas, será la distribución de los beneficios que genera; entre ellos, la compensación fiscal a las municipalidades por las políticas nacionales de conservación (Ring 2008). También deberían llegar recursos de compensación a los territorios indígenas y de negritudes debidamente integrados como parte de los sistemas nacionales de conservación.

El esquema inequitativo actual compromete la sostenibilidad financiera del sistema (Rudas 2008). Además, hay que resaltar que la debilidad del actor gubernamental central (el Ministerio) impide una gestión adecuada de integración de la conservación con las demás políticas nacionales en el ámbito central. En este sentido, aparecen en el horizonte oportunidades que surgen cuando la sociedad mundial global es beneficiaria de los servicios de captura y retención de carbono, el mantenimiento de la biodiversidad o la estabilidad del clima.

¿CONSERVAR LO QUE TIENE QUE CAMBIAR?

En un escenario de crisis globales, la conservación de la naturaleza surge ya no solamente como una forma de evitar el cambio indeseado en los ecosistemas en el nivel local –el modelo de conservación del siglo XX– sino como una manera de adaptar la sociedad al cambio global, el cual, al menos en parte, ya aparece como inevitable (Andrade 2008a). La conservación de la naturaleza, usualmente percibida como una limitación del uso de los recursos o el territorio para beneficio de las futuras generaciones, se constituye en una herramienta esencial para el bienestar de la población humana actual y en elemento central para la gestión de los llamados “servicios de los ecosistemas” (Millennium Ecosystem Assessment 2005), y para evitar que se acentúe el cambio indeseado: el 70% de los humanos vivos de hoy lo estarán en el 2050, cuando se manifestaría de manera irreversible el resultado de las decisiones actuales sobre mitigación y adaptación del cambio climático global (Flannery 2008).

La conservación de la naturaleza es el mejor seguro que tiene la sociedad frente al riesgo ambiental, la mejor herramienta disponible para disminuir la vulnerabilidad

de los sistemas socioecológicos. Para ello, resulta indispensable la construcción de la resiliencia, entendida como la capacidad del sistema socioecológico de mantener una estructura, función e identidad frente a las perturbaciones externas (Walker y Salt 2006). La conservación de la naturaleza, en un enfoque ecosistémico, no se reduce a la gestión de áreas protegidas sino que además tiene que ver con la revitalización ecológica de los paisajes rurales y urbanos, es decir, de los territorios habitados. Las políticas de conservación deberán tener en cuenta no sólo el mantenimiento de la resiliencia de los ecosistemas antiguos protegidos, sino la construcción de la resiliencia del sistema socioecológico en su conjunto.

En este sentido, la sociedad deberá definir los compromisos y contraprestaciones que está dispuesta a asumir, ya no sólo en aras del beneficio general, sino como correlato del mundo que desea y decide para sí misma. Podría incluso considerarse que en algunos sitios los ecosistemas naturales puedan todavía resistir algo de presión humana, en estados de equilibrio lejanos de los umbrales de cambio indeseable. Serían los paisajes dinámicos resilientes en donde, más allá de la preclusión del uso, se pone a prueba la capacidad de la gestión para hacer posible la reorganización de los ecosistemas (Bengtsson *et al.* 2003). Pero no podrá suponerse de ninguna manera que la conservación inequitativa –aquella que presumiblemente sólo genera beneficios y no reconoce los costos– pueda mantenerse indefinidamente sin que su viabilidad política se vea seriamente comprometida.

La construcción de un territorio nacional resiliente presenta además muchas oportunidades, en especial por su diversidad cultural y el contexto mundial ambiental demandante. Pero para ello son tan importantes sus sujetos involucrados, beneficiarios o afectados, como los objetos de conservación que han recibido atención y la forma como se construye la naturaleza protegida como una decisión de la sociedad. En este sentido, más allá de los solos dictados de las ciencias de la conservación o de la resistencia y cuestionamiento del orden que niega la alteridad, el modelo de conservación del siglo XXI requiere superar la nostalgia de lo natural y cultural que se pierde en torno a la frontera y abrazar como una decisión imperativa para toda la sociedad el reto ecosistémico de la construcción social de la nueva naturaleza protegida. 

REFERENCIAS

1. Alonso, David, Luis Fernando Ramírez, Carlos Segura, Paula Andrea Castillo, Tomás Walschburger y Natalia

- Arango. 2008. *Hacia la construcción de un subsistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas en Colombia*. Santa Marta: Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar) - Unidad de Parques Nacionales - The Nature Conservancy.
2. Andrade, Germán. 2008a. Conducir el cambio. Hacia un modelo ecosistémico en la conservación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas de Colombia. En *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, ed. Manuel Rodríguez, 477-523. Bogotá: FNA.
 3. Andrade, Germán. 2008b. Naturalmente humano. Los ecosistemas emergentes y la gestión de una nueva naturaleza. *Innovación y Ciencia* XV, No. 3: 50-59.
 4. Aubertin, Chaterine. 2005. *Représenter la nature? ONG et biodiversité*. París: IRD Éditions.
 5. Bengtsson, Janne, Per Angelstam, Thomas Elmquist, Urban Emaulsson, Carl Folke, Margareth Ihse, Moberg, Fredrick Moberg y Magnus Nystorm. 2003. Reserves, Resilience and Dynamic Landscapes. *Ambio* 32, No. 6: 389-390.
 6. Burnham, Phillip. 2000. *Indian Country God's Country. Native Americans and the National Parks*. Washington: Island Press.
 7. Carruthers, Jane. 1995. Nationhood and National Parks: Comparative Examples from the Post-imperial Experience. En *Ecology and Empire: Environmental History of Settler Societies*, eds. Thomas Griffiths y Libby Robin, 125-138. Pietermaritzburg: University of Natal Press.
 8. Cernea, Michael y Klauss Schmidt-Soltau. 2006. Poverty Risks and National Parks: Policy Issues in Conservation and Resettlement. *World Development* 34, No. 10: 1808-1830.
 9. Contraloría General de la Nación. 2008. *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente*. Bogotá: CGN.
 10. Cronon, William (Ed). 1996. *Uncommon Ground. Rethinking the Human Place in Nature*. Nueva York: Norton.
 11. Escobar, Arturo. 1999. *El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Bogotá: ICANH y CEREC.
 12. Fandiño-Lozano, Martha y Willem van Wyngaarden. 2005. *Prioridades de conservación biológica para Colombia*. Bogotá: Grupo ARCO.
 13. Flannery, Tim. 2008. *El clima está en nuestras manos. Historia del calentamiento global*. Bogotá: Editorial Taurus Minor.
 14. Laborde, Ramón. 2007. Los territorios indígenas traslapados con áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales en la Amazonia colombiana: situación actual y perspectivas. *Documento de Políticas Públicas* 23: 1-10.
 15. Millennium Ecosystem Assessment. 2005. *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*. Washington: Island Press.
 16. Peña, Mario e Ingrid Fournier Cruz. 2007. Derechos humanos y medio ambiente. *Policy Matters* 15: 40-52.
 17. Ponce de León, Eugenia. 2005. *Estudio jurídico sobre las categorías regionales de áreas protegidas*. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
 18. Restrepo, Juan Camilo, Javier Miranda y Juan David Restrepo. 2005. El río Magdalena: contexto global, suramericano y nacional. En *Los sedimentos del río Magdalena. Reflejo de la crisis ambiental*, ed. Juan David Restrepo, 55-66. Medellín: Universidad EAFIT - Colciencias.
 19. Ring, Ian. 2008. Compensating Municipalities for Protected Areas. Fiscal Transfers for Biodiversity Conservation in Saxony, Germany. *GAIA* 17/S1: 143-151.
 20. Rudas, Guillermo. 2008. Indicadores fiscales y económicos de la política ambiental en Colombia. *Documento de Políticas Públicas* 26: 1-20.
 21. Serje, Margarita. 1999. La concepción naturalista de la naturaleza. Un desafío al ambientalismo. *Revista de Antropología y Arqueología* 11, No. 1-2: 5-70.
 22. Serje, Margarita. 2005. *El revés de la Nación: territorios salvajes, fronteras y tierra de nadie*. Bogotá: Universidad de los Andes.
 23. Sguerra, Sandra (Ed). 2007. *El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas de Colombia, SINAP. Propuesta técnica del Comité de Facilitación*. Bogotá: UAESPNN.
 24. Soulé, Michael y Gary Lease. 1995. *Reinventing Nature? Responses to Postmodern Deconstruction*. Washington: Island Press.

25. Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales. 2001. *Parques con la gente. Política de participación social en la conservación*. Bogotá: UAESPNN y GTZ.
26. Ulloa, Astrid. 2004. *La construcción del nativo ecológico. Complejidades, paradojas y dilemas de la relación entre los movimientos indígenas y el ambientalismo en Colombia*. Bogotá: ICANH - Colciencias.
27. Walker, Brian y David Salt. 2006. *Resilience Thinking. Sustaining Ecosystems and People in a Changing World. How Can Landscapes and Communities Absorb Disturbance and Maintain Function?* Washington: Island Press.
28. World Database of Protected Areas. 2008. *Base de datos de las Naciones Unidas sobre Áreas Protegidas*, www.wdpa.org/ (Recuperado el 21 de enero, 2009).
29. Western, David. 1997. *In the Dust of Kilimanjaro*. Washington: Island Press.

