

# “LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS DE COLOMBIA SINAP, FRENTE A LA ACTUAL APUESTA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO”

GT 15 - Medio Ambiente, sociedad y desarrollo sustentable

Resultado de investigación finalizada

Yazmín Rojas  
Socióloga MEGD

## RESUMEN

La ponencia narra cómo se ha construido el SINAP en Colombia, desde en tres periodos históricos entre 1938 y el 2012, presenta los marcos normativos y los enfoques políticos que le han dado forma y como se relacionaron en un principio con el desarrollo visto como crecimiento económico, su independización para darle fuerza a la conservación de la biodiversidad y la participación de otros tipo de actores sociales y el surgimiento de instancias de concertación y como los actores sociales en su conjunto se enfrentan la actual contexto de desarrollo del país, finalizando con unas reflexiones generales sobre posibles aspectos a manejar para el fortalecimiento social de este sistema socioecológico.

### Palabras clave.

- ❖ Desarrollo Sustentable
- ❖ La Conservación de la Biodiversidad
- ❖ Gobernanza

## I. LAS PRIMERAS ÁREAS PROTEGIDAS Y SUS FORMAS DE GOBIERNO SIN GOBERNANZA PARA GARANTIZAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO 1938- 1968

Las áreas protegidas surgen en un país fuertemente incidido por un contexto internacional donde “el fortalecimiento de los Estados Unidos en las esferas política y económica... se podía observar en defensa del panamericanismo” (Arévalo, 1997), las características e influjos de estas misiones económicas en el país buscaban ajustar y modernizar sus estructuras de gobierno en el marco del esfuerzo para el “desarrollo”, visto como crecimiento económico.

En el ámbito interno el periodo corresponde a la transición de la república liberal y el Frente Nacional.

Es en este escenario el presidente López Pumarejo (1934-1938) abre la puerta a la creación de zonas de reserva forestal en los terrenos públicos o privados para el aumento del caudal hídrico, a través del artículo 10 de la Ley 200 de Reforma Agraria.

Lo anterior contrasta con la legalización de baldíos a particulares que permitió no solo la ampliación de la frontera agrícola, sino también la deforestación en extensas zonas boscosas, cambiando su uso de suelo de forestal a agrario.

Lo anterior serán dos de los puntos centrales en los procesos de gobernanza para las áreas protegidas: la propiedad y conflicto entre la vocación y el uso del suelo, cuya resolución se reflejará en el mantenimiento de los servicios ambientales en cantidad y calidad suficiente para las poblaciones

humanas que dependen de él, o en el deterioro continuo del mismo, con el consecuente aumento de su demanda de las poblaciones.

Esta visión de planificación del desarrollo del país va a hacer que el presidente antes de su cierre de mandato<sup>1</sup> cree sin autorización de la influyente Junta de Agricultores<sup>2</sup> el Ministerio de Economía, que declara las primeras áreas protegidas del país, “las Reservas Forestales Protectoras de la cuenca Alta del Río Cali (Res.09/38), Cerro Dapa Carisucio (Res.10/38), y los Ríos Guadalajara (Res.11/38) y Guabas (Res.15/38) en el Valle del Cauca”, pero no es la única medida de protección de los recursos naturales que toma este Ministerio en el Gobierno de Eduardo Santos. El Decreto 1300/41 dicta también medidas sobre defensa y aprovechamiento de los bosques.

Según los textos de declaratoria, es prioritario proteger los bosques para garantizar el recurso hídrico en una economía predominantemente agraria, incluso la explotación de este recurso sin autorización o en las zonas forestales protegidas no daba derecho al reconocimiento de mejoras o ser considerado para la obtención de títulos de propiedad en la zona rural.

De esta forma se puede observar una dimensión económica en estas primeras áreas protegidas, relacionada con su valor como reguladores hídricos para la producción agraria y la importancia comercial de la madera que estos bosques albergaban.

Otra dimensión económica de las primeras áreas protegidas fue su creación para el desembolso de créditos, como es el caso de la Reserva Forestal Protectora Nacional -RFPN de los Ríos Escalerete y San Cipriano declarada en cumplimiento de una condición para el empréstito de USA, que permitirá construir el acueducto de Buenaventura.

La dimensión política de la estrategia de áreas protegidas por su parte está relacionada con la necesidad de controlar y vigilar el uso y mantenimiento de las coberturas boscosas con la intervención directa del Estado.

Sin embargo el Ministerio de Economía Nacional va a durar sólo 9 años dado que la Ley 75 de 1947 lo dividió en el Ministerio de Industria y Comercio y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, respondiendo entre otros factores al proceso mediante el cual la población del país va pasar del campo a la ciudad y la apuesta económica va diferenciar la producción industrial de los asuntos agrarios que perderán cada vez más peso en escenario económico y político nacional, mayor relevancia en el conflicto armado.

Así desde 1945 la declaratoria de nuevas áreas protegidas y su administración van a quedar en estado de quietud hasta 1960, que se declara la RFPN Quebradas El Peñón y San Juan en el Tolima, en reconocimiento a su rol en la expedición botánica y se declaran los primeros de Parques Nacionales Naturales.

Por su parte la Ley 135 de 1961 de Reforma Agraria va a resultar en un retroceso para la conservación de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales, dado que si se demostraba el uso agropecuario de un predio incluso en las zonas reservadas se podía aspirar a la titulación, lo que conlleva a que muchos campesinos prefieran talar sus bosques para obtener los respectivos títulos de propiedad a conservar bosques y recurso hídrico.

Esta se puede denominar como la primera crisis del sistema, ocasionada por un cambio en las normas de gobierno desde el centro de poder, que trató de resolver lo que a su juicio es un problema primordial desde lo que sus expertos con los dispositivos de análisis y seguimiento consideraron la respuesta adecuada a la problemática común identificada.

En términos de Kaufman (2008) a esto se le denomina crisis de los sistemas socioecológicos por problemas de juicio, es decir por subjetividades de los actores, ocasionadas por los modelos mentales

---

<sup>1</sup> Creado por la ley 96, unas horas antes de que el Presidente Pumarejo le entregara el poder al tío abuelo del actual presidente de la república Juan Manuel Santos Don Eduardo Santos; fusionaba el Ministerio de Industrias y Trabajo con el Ministerio de Agricultura y Comercio.

<sup>2</sup> Que se transformará luego en la Sociedad de Agricultores de Colombia- SAC

con los que se lee la realidad; en este caso no existen mediciones sobre lo que se perdió en biodiversidad, ni cobertura boscosas con la no administración de las áreas y el estímulo para su intervención; lo que sí es verificable es que el problema agrario no se resolvió como lo pretendía la norma y menos en las áreas Reservas Forestales Protectoras Nacionales, porque muchas de las zonas no tenían, ni tienen condiciones para garantizar a los sistemas productivos campesinos, los elementos que permitan reproducir y mejorar socioeconómicamente su estilo de vida.

Debido a que son terrenos escarpados de vocación forestal, con pocas vías de comunicación y de regular estado que requieren de mantenimiento continuo, donde es más costoso producir.

Adicionalmente la productividad en cultivos de corto y mediano plazo, así como en la ganadería es menor que en las zonas planas con buenas vías de comunicación.

Es decir, un campesino en estas zonas tendría que apostarle a sistemas silvopastorales o forestales, tener recursos suficientes para mantenerse mientras estos producen y que los productos obtenidos tengan el valor suficiente en el mercado como para compensar los costos de transporte y comercialización.

Las anteriores condiciones no se daban en muchos casos, salvo para el tema cafetero por ejemplo, por lo tanto para este caso aplican los postulados de Kaufman (2008) cuando afirma que las crisis en los sistemas se originan en sesgos de opinión construyen “incentivos de corto plazo que benefician a unos y perjudican a todos en el largo plazo” (Kauffman, 2008).

En contraste para 1964 como respuesta a las necesidades de administración de las áreas protegidas, nace La Corporación para los Valles del Sinú y el Magdalena que manejó los Parques Nacionales creados hasta ese momento y que luego sería la base para el INDERENA (1968).

## II. 1969 -1993 LA CONSOLIDACIÓN DE LA APUESTA EN ÁREAS PROTEGIDAS

Ya con el INDERENA en marcha y el movimiento social ambiental en auge, en Colombia va a tomar fuerza la necesidad de cambios hacia el fortalecimiento de la democracia y la sostenibilidad ambiental, es esta forma la Ley 23 de 1973, faculta al Presidente para emitir el Código de los Recursos Naturales Renovables mediante el Decreto Ley 2811 de 1974, considerado integral y pionero América Latina.

La nueva institucionalidad va a permitir que durante este periodo se viva la mayor declaratoria de áreas protegidas de carácter nacional en el país<sup>3</sup> especialmente en 1977<sup>4</sup> y simultáneamente comienzan aparecer de la mano de la creación de autoridades ambientales regionales,<sup>5</sup> sus áreas protegidas regionales.

De esta forma el sistema va a vivir su periodo de mayor incidencia desde lo normativo y desde la política de desarrollo nacional, respaldada por un auge de la conciencia social de la conservación, al tiempo que para lograr atender las necesidades de un país tan diverso se expandió en forma de red la apuesta de conservación y uso para el desarrollo de los recursos naturales, con dos movimientos simultáneos uno que centralizaba la toma de decisiones en el marco nacional y otro que democratizaba con autoridades ambientales “autónomas” las acciones regionales.

### 2.1 Las Entidades Ambientales antes de la Ley 99 del 93

Para este periodo “cuatro entidades del ámbito nacional tenían responsabilidades relativas a la gestión ambiental del Estado: el INDERENA, el Departamento Nacional de Planeación - DNP, al que

<sup>3</sup> 22 áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y 40 Reservas Forestales Protectoras Nacionales

<sup>4</sup> Se da la mayor cantidad de declaratorias de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales 17 y se promulga el Decreto 622 que crea la Unidad Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

<sup>5</sup> La CAR de Cundinamarca, Cormacarena y CVC

estaban adscritas las dieciocho Corporaciones Autónomas Regionales existentes, y los Ministerios de Minas y Energía y de Salud” (Rodríguez y Alban, 2008).

De acuerdo con el mismo Rodríguez y Alban (2008), el INDERENA tenía jurisdicción en el 65% del territorio y las CAR en el 35%, sin embargo aunque todas se crearon con la idea de seguir el modelo de la CVC “cada una recibió mandatos diversos en materia de desarrollo regional” (Rodríguez y Alban, 2008); “En síntesis, la gestión de las CAR enfatizó en la solución de problemas rurales, con base en el desarrollo integral de cuencas hidrográficas como eje de ordenamiento territorial; en Reservas Forestales y Parques Regionales, control de erosión, generación de energía eléctrica, promoción de la telefonía, electrificación rural, construcción de vías, de acueductos y alcantarillados (DNP, 2005, 2006. Tomado de Rodríguez y Alban, 2008). Como se puede observar las CAR tenían sobre sus espaldas parte del desarrollo rural del país entendido como la provisión de infraestructuras para la producción y satisfacción de necesidades básicas, entre lo cual el tema de la conservación ambiental resultaba ser una más, por lo que surgieron diversas críticas a la estructura con la que operaba el sistema y a su funcionalidad entendiendo que debería ser mayor el esfuerzo dado a la conservación y la sustentabilidad ambiental del territorio.

Por su parte, “El régimen político municipal de los entes territoriales expedido en 1987 (Código de Régimen Político Municipal) les asignó a los Municipios responsabilidades que venían ejerciendo las CAR” (Rodríguez y Alban, 2008).

Esta segunda crisis en el sistema público ambiental en términos de Kaufman (2008) ocasiona que el sistema se adapte a los cambios de contexto para “crear un nuevo sistema cuando el ya existente se ha vuelto insostenible”(Kaufman, 2008), en cuyo marco la Ley 99 de 1993 organiza el Sistema Nacional Ambiental SINA, la nueva organización focalizó las acciones del sector ambiental en temas ambientales y lo independizó de las acciones relacionadas con el desarrollo económico, en este sentido el sector ambiental va a perder peso en la definición de la política para el desarrollo, al tiempo que permitió el fortalecimiento de los sistemas de áreas protegidas como apuestas alternativas de desarrollo en las regiones y localidades dónde se implementaron.

Así se permite la integración de otros actores sociales, los entes territoriales con responsabilidades en la conservación del patrimonio ambiental, de la sociedad civil que participa con ONG y organizaciones articuladoras de Reservas Naturales de la Sociedad civil y las propiedades y tenencias que representan, los grupos étnicos desde sus autoridades y organizaciones; entre otros.

## **2.2 Entre los actores privados. La conservación privada y voluntaria**

El papel que jugaron Parques Nacionales Naturales de Colombia y la CVC como modelos para la gestión ambiental pública y lo va a jugar la Red de Reservas Naturales de la Sociedad Civil - RESNATUR, para la conservación privada en el país, es decir la organización pionera en el tema, surge en 1.991 cuando “Proteger los ecosistemas en predios privados era visto por el Estado como un uso ocioso, y quienes protegían áreas boscosas corrían el riesgo de ser intervenidos por el INCORA y terminar expropiados”. (Ruiz, 2011), congrega los esfuerzos de conservación y uso sostenible de propietarios, poseedores y colonos que por prácticas tradicionales, valor espiritual de la naturaleza y formas de uso diversificada en sus predios contaban con dinámicas de conservación de la biodiversidad del todo o parte de sus predios y por lo general con sistemas productivos tendientes al uso sostenible de los recursos naturales en la otra parte de los predios.

En este sentido y con la incidencia de sus fundadores la Ley 99 de 1993 estableció que una RNSC es: “La parte o el todo del área de un inmueble que conserve una muestra de ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales”. (Ley 99 de 1993: artículos 109 y 110)

Uno de los ejemplos más recordados de este tipo de administración de los recursos naturales es de la Reserva Meremberg, iniciativa del Alemán Carlos Kohlsdorf quien adquirió unas 300 ha en la Cordillera Central al sur del país, para proteger un valioso bosque andino cerca del volcán Puracé” (Elbers, 2011).

Al representar parte de las alternativas frente al modelo de desarrollo imperante, uno de los grandes temores de la organización se centra en los procesos de expropiación de predios, cuando la conservación no sea razón suficiente para el mantenimiento de las reservas frente a los llamados proyectos de utilidad pública.

La Resolución 207 de 2007 que permite el registro de las Organizaciones Articuladoras de RNSC definidas en el parágrafo 1 del Artículo 1 como "Toda entidad de derecho privado y sin ánimo de lucro que contemple dentro de sus objetivos institucionales el trabajo con predios en procesos de conservación de la biodiversidad y uso sostenible de los recursos biológicos", el registro permitió que las demás formas de tenencia de la tierra adscritas a dichas organizaciones pudieran a través de las mismas construir planes de trabajo con Parques Nacionales en pro de fortalecer el cumplimiento de los objetivos de conservación del país.

Hoy la conservación en predios particulares es una estrategia que favorece la legalización de la propiedad en la nueva Ley 561 de 2012 para la titulación de tierras rurales que un aparte de su Artículo 3. Versa “Para efectos de la presente Ley, también se entenderá por posesión material sobre un inmueble rural, la explotación económica, la vivienda rural y **la conservación ambiental**, certificada por la autoridad competente”.

## **2.2.1 Entre los actores comunitarios. Los Grupos étnicos y sus organizaciones**

### **2.2.1.1 Las Estrategias Especiales de Manejo –EEM con comunidades étnicas, en las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales – SPNN**

Según datos de la Oficina Asesora de Participación, para 2010, 35 áreas protegidas del SPNN se superponen con comunidades étnicas, lo que representa aproximadamente el 62.5% de sus áreas. El ejercicio de la Gobernanza en las áreas protegidas superpuestas o con uso por parte de comunidades étnicas, implica la construcción, firma e implementación de las Estrategias Especiales de Manejo – EEM que involucran a todos los niveles de gestión Parques Nacionales y las autoridades tradicionales en lo local.

Tienen como eje el ordenamiento ambiental del territorio y el propósito de garantizar los derechos étnico – territoriales de las comunidades en armonía con los objetivos de conservación de las áreas, basados tanto en la normatividad como en el convencimiento de que es necesario para lograr la conservación *in situ*, dados los limitados recursos humanos, técnicos y financieros de los que dispone la entidad.

Como lo plantea el estudio de Red Parques (2005) sobre la gestión descentralizada de las áreas protegidas en Colombia. La gobernanza en el sistema, “se alimenta con intereses específicos frente al aprovechamiento de los recursos naturales, conllevado a que se constituyan sub-territorios, que como unidades de geopolítica empiezan a determinar relaciones endógenas propias, de acuerdo al que hacer histórico de los actores asentados en ellas” (Redparques, 2005).

Las expectativas de desarrollo de las comunidades étnicas, los diferentes patrones de intervención desde lo público y la dinámica del conflicto social, político y económico propio del país, el ejercicio de la gobernanza de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales es un proceso continuo, que ha requerido del desarrollo de la herramientas tanto conceptuales como prácticas para el tema.

Las primeras desde la formulación de la política de participación social en la conservación (2001), la propuesta para la caracterización de actores sociales (2003), y el proyecto de desarrollo sostenible Ecoandino (2005) y recientemente la ruta metodológica para definición de actores claves en el marco de la revisión de los planes de manejo (2011) y los segundos en la implementación de las Estrategias Especiales de Manejo –EEM, de Restauración Ecológica Participativa – REP y los Sistemas Sostenibles para la Conservación – SSC.

### **2.2.1.1.1 Las CAR's y la Planeación Sostenible del Territorio con Comunidades Étnicas**

Desde los conceptos étnicos de *zona sagrada*, cuyo uso es restringido en las comunidades indígenas y de *zonas de respaldo*, que las comunidades afrodescendientes, conciben como áreas que no se usan habitualmente para permitirle a los recursos naturales recuperarse y ser usados cuando los recursos más cercanos se estén agotando. Las CAR han construido propuestas de áreas de preservación y ordenamiento sustentable del territorio, tanto desde áreas protegidas como desde estrategias de conservación complementaria, en asocio con organizaciones de estas comunidades.

Casos como los de la CARDER<sup>6</sup> y la CVC<sup>7</sup> que propone áreas de conservación que se regulan desde la estructura tradicional de control; o la Reserva Natural Especial de las Comunidades negras de Anchicayá que une en un corredor biológico el PNN Farallones con la RFPN San Cipriano y Escalereite.

## **2.3 Entre los comunitarios. Las comunidades locales**

Las comunidades locales están en zonas rurales, que tienden a experimentar auges económicos y periodos de escasez financiera.

De acuerdo con los estudios que narran los auges del caucho, la marihuana, la coca y amapola, el tráfico de pieles y especies silvestres etc. se pueden caracterizar los auges eventos económicos, productivos, sociales, políticos y con afectaciones éticas, provenientes de foráneos que promueven la extracción, producción o uso de recursos naturales en grandes cantidades, requiere de mucha mano de obra y por tanto la economía local se convierte en dependiente de este sistema productivo introducido y se generan triángulos de poder donde el foráneo son los dueños del negocio, la población local es mano de obra y puede participar en mayor o menor grado de las ganancias producidas y se constituye una fuerza armada soportada financieramente por los foráneos que garantiza que las reglas de juego establecidas en este sistema productivo se cumplan en el territorio.

Los auges por la cantidad de recursos financieros que mueven en las localidades crean una falsa idea de riqueza pero no construyen bases de lo ecológicamente compatible, lo culturalmente adecuado y lo políticamente impactante; las elecciones colectivas pertinentes, lo éticamente responsable, lo económicamente viable, lo sostenible, ni fortalecen el capital humano y la construcción de nuevas capacidades mediante educación formal, la innovación o el emprendimiento y por tanto una vez terminado el auge las comunidades quedan con menos recursos, buscan ahora sólo sobrevivir, con mayor dependencia de lo que se adquiere en el mercado, sin nuevas habilidades para enfrentar el vacío económico, vulneradas en su derechos, con una porción significativa de su población víctima de violencia y por tanto con aprendizajes de prevención frente a lo externo y lo público que no desempeñó el rol de protección que le corresponde y con prácticas de negociación generalmente tendientes a favorecer el interés particular sobre el general que los hacen vulnerables a que la corrupción se convierta en rutina habitual, por tanto es común que se acostumbren a la tragedia percibida como más grande que la capacidad colectiva.

<sup>6</sup> Corporación Autónoma de Risaralda

<sup>7</sup> Organización de Autoridades Wounaan del Bajo San Juan

Los periodos de escasez financiera avivan el anhelo de un nuevo auge, aumentan las apuestas al azar y fortalecen el imaginario de que lo importante es: *tener, vivir con lo que más se pueda y tenerlo hoy*. Tienden a perder peso en estas comunidades y sus líderes, los argumentos relacionados con las consecuencias que sobre el territorio y gana peso el argumento de que es necesario salir del escenario del sobrevivir y por tanto se legitima la intervención en el auge.

Sin embargo esté momento histórico es particularmente irreversible, la minería que se extiende por todo el país no solo es insostenible porque los recursos que explota son no renovables, sino que la devastación que deja a su paso no es recuperable en generaciones, es decir estamos hablando del peligro de la pérdida de los territorios, de una nueva dinámica de desplazamiento y de la construcción de las necesidades más sentidas del mañana, agua, suelo, alimentos hábitat.

El canal para mitigar las explotaciones con permiso del Estado es entre el sector público ambiental y el minero, pero la legislación actual no es suficiente para proteger el patrimonio ambiental y cultural de la nación porque zonas son excluibles de la minería no son suficientes para garantizan la conectividad ecosistémica y los procesos ecológicos que se requieren para que los servicios ambientales mantengan la calidad de vida de las poblaciones humanas y la oposición de la comunidades locales no son argumento suficiente para restringir el ingreso de las multinacionales mineras.

Para el sector público ambiental resulta ser una desventaja enfrentarse a uno de los pilares escogidos por el presidente para el crecimiento económico, sin embargo esta vía puede recorrerse con menor riesgo de perder la vida que la de la minería ilegal, cuya explotación espontánea, desordenada y sin ninguna medida de mitigación es más extendida, aumenta cada vez más su intensidad, de mayor impacto ambiental y frente a cual las comunidades locales y las autoridades públicas no armadas, tienen menor capacidad de maniobra, porque no solo las poblaciones intervienen en busca de recursos financieros sino que las explotaciones están protegidas por grupos armados.

Ahora teniendo en cuenta que Colombia es un país megadiverso<sup>8</sup>, el impacto de esta avalancha contra los recursos naturales es una tragedia para el planeta.

## **2.4 Entre los Actores Públicos. Los Entes Territoriales**

Los Municipios y Gobernaciones, luego de la constitución del 91, la Ley 99 del 93 y la Ley 388 de 1997, tienen claras obligaciones en la conservación de su patrimonio natural y en la destinación del al menos el 1% de sus ingresos a la adquisición y administración de predios donde nacen los recursos hídricos que abastecen poblaciones humanas; bajo lo cual, estas entidades se han ido vinculando paulatinamente al tema de conservación y participan de sistemas locales, departamentales y subregionales.

Adicionalmente en el occidente del país se han implementado sistemas de compensación económica, generalmente relacionado con las excepciones al impuesto predial en los predios que realizan conservación privada.

Sin embargo los esfuerzos de los municipios en las áreas adquiridas por ellos mismos y destinadas a la conservación con actos administrativos del Consejo Municipal, quedaron por fuera de las categorías del SINAP; según el concepto jurídico no fue posible asignarles una categoría como áreas protegidas porque no se encontraban en regulaciones anteriores y quedaron dentro de las estrategias complementarias de conservación in situ, siendo vulnerable a los procesos de desarrollo.

De acuerdo con una reciente evaluación hecha al Sistema, “Al excluir las áreas protegidas municipales se despoja al Sistema de acceder a más de 220 mil millones de pesos anuales de los entes

---

<sup>8</sup> Según la política Nacional de Biodiversidad 2009-2019; “Colombia es uno de los países con mayor diversidad biológica, ya que con sólo el 0.7% de la superficie continental posee cerca del 10% de la diversidad biológica mundial” P2

territoriales” (DNP – 2012); por ello uno de los retos del Sistema radica en buscar la forma de inclusión de una categoría que responda a las necesidades de conservación y desarrollo sustentable municipales. Casos como los proceso de conservación en el Municipio de Tuluá que “constituyó formalmente el SIMAP según Decreto No 0562 de Noviembre 30 de 2009. Sin embargo, sus acciones de conservación vienen desde 1995 cuando estableció los incentivos a la conservación y conformó la Red de Reservas de la Sociedad Civil del Municipio. Ha adquirido más de 900 hectáreas en predios de conservación del agua, de los cuales ha formulado planes de manejo al 80%, que adicionalmente constituyó su propia red de RNSC con la Fundación de base comunitaria” (Arana 2009), es un ejemplo de cómo desde lo público se pueden construir colectivamente y fortalecer estrategias locales de conservación y uso sostenible de los recursos naturales.

## **1994-2012. ENTRE EL AVANCE DE LAS REGIONES Y LA RESTRUCTURACIÓN**

Con estos elementos en el sistema se dan simultáneamente las interrelaciones que se reflejan en las diversas apuestas territoriales frente al tema de áreas protegidas, expresadas en diversos lenguajes regionales que responden a realidades y necesidades de conservación diferentes y a formas organizativas que se adaptaban a dichas realidades; en este sentido es difícil para la escala nacional comprender las interconexiones de la gran diversidad, de formas adaptativas a los diferentes territorios que desarrollaron los sistemas subregionales, departamentales y locales de áreas protegidas y la riqueza de estas experiencias conllevaban.

A partir de la Ley 99 de 1993 y la ratificación del Convenio de sobre Diversidad Biológica en 1994, se comenzaron a dar espacios de conversación, construcción de acuerdos y documentos de lo que debería tener un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (ver Anexo 1).

Por su parte el proceso de trabajo en la zona de influencia en el PNN Nevados, va a permitir el surgimiento del SIRAP Eje Cafetero<sup>9</sup>; constituyéndose en el primer sistema de áreas protegidas que se estructura en el país, con una relación gobernanza piramidal debido a que la construcción de las propuestas se realiza en forma colectiva en el comité técnico y la toma de decisiones del sistema se realiza en el comité directivo el cual está compuesto por las directivas de las mismas organizaciones constituyendo una subordinación del tema técnico al tema gerencial.

Las necesidades de manejo con enfoque regional del territorio permitirá el surgimiento del SIRAP Caribe, su principio habla de la conectividad ecosistémica y la participación articulada del sector ambiental que ha logrado influir en los instrumentos de planeación y política de la región.

Desde la creación del SIRAP Eje Cafetero se constituyeron los Sistemas Departamentales SIDAP y locales o municipales SILAP y SIMAP de áreas protegidas, los cuales tendieron a construir sistemas de gobernanza en red donde las decisiones del sistema se toman con representantes que han venido asistiendo de los espacios técnicos para la adopción e implementación de los acuerdos en el sistema que son llevadas como propuestas de declaratorias de áreas protegidas, de suelos de protección, documentos orientadores y dentro de los marcos de sus procedimientos individuales las entidades aceptan o rechazan las propuestas. Lo anterior debido a que los sistemas son espacios de concertación que no pueden asumir las competencias públicas.

Estos sistemas de áreas protegidas tienen en común que buscaron formas de articular los diferentes actores estratégicos que identificaron en sus territorios, adelantaron procesos de declaratoria que incluían la consulta y concertación con los habitantes del territorio y poco a poco fueron ganando legitimidad en el territorio y posicionamiento en los instrumentos de planificación, que incluso les permitió ir articulando y diversificando las fuentes de financiación.

<sup>9</sup> Para mayor información consultar la Web del SIRAP <http://www.sirapejecafetero.org.co/sirapec/sirap-eje-cafetero/>



Cuando empezaban a articularse regionalmente a través de espacios que continuaban en estructuración, pero que tenían como objeto el encuentro de los esfuerzos departamentales y locales en espacios más amplios de región como el SIRAP Macizo o Pacífico, el Decreto 2372/10, colocó 6 Sistemas Regionales SIRAP bajo la Coordinación de Parques Nacionales

## REFLEXIONES FINALES

En el caso del SINAP; se han presentado cambios frecuentes en las reglas de juego, que no permite la consolidación de sus avances antes del cambio.

De otro la separación del Ministerio de Agricultura y de Ambiente, produjo una pérdida de posicionamiento político de la estrategia para los tomadores de decisiones en el sector público y privado y para la población rural y local que se provee directamente de sus servicios ambientales. Es decir, el tema ambiental pasó de considerarse de soporte en los años 40; prioritario e imprescindible para el desarrollo en los años 70 y 80 a ser complementario en las primeras décadas del Siglo XXI.

Las relaciones de todos los sistemas que conforman el SINAP están dadas en términos de lo público, con lo privado; lo público con lo comunitario y lo público con lo público. Es decir que buena parte de los avances, las crisis y el redimensionamiento de las relaciones de gobernanza en el SINAP, han estado y estarán mediadas por las acciones, interpretaciones y apuestas de este actor.

Sin embargo desde la gobernanza cabe resaltar que el proceso de áreas protegidas en Colombia, ha pasado de la apuesta simplemente normativa de 1938 a una construcción sistémica, con una base democrática cada vez más amplia, que le plantea nuevos retos y requerimientos para el logro de sus objetivos, cada vez más exigentes en la medida en que involucran la visión de más actores y aumenta la población que depende los servicios ambientales y disminuyen los recursos naturales.

Por tanto el SINAP que tiene todos los elementos teóricos y la experiencia territorial, para constituirse en una alternativa de desarrollo integral; requiere construir aprendizajes comunes entre las escalas, códigos éticos y diversas alternativas de respuesta a condiciones diversas, frente a los problemas que para la conservación impone el actual modelo de desarrollo.

Partiendo de la participación cualificada de todos los actores por temáticas en procesos de investigación, emprendimiento e innovación que faciliten el intercambio en todas las escalas en los aspectos relacionados con la conservación, uso sustentable de la biodiversidad y la repartición justa y equitativa de beneficios y responsabilidades, asociada la construcción de propuestas colectivas de desarrollo local, departamental y subregional y nacional.

## Anexo 1. DOCUMENTOS Y ESPACIOS QUE APORTAN A DAR FORMA TÉCNICA AL SINAP

- Estrategia para la Consolidación de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas del país en el contexto del Desarrollo Humano Sostenible (1996). Aprobada por el Consejo Nacional Ambiental en 1997, Primer Congreso Latinoamericano de Áreas Protegidas (Santa Marta, 1997), la Política Nacional de Biodiversidad (MADS, 1997), los Documentos de Fundación Biocolombia como *Criterios para la declaratoria de Áreas Naturales Protegidas de carácter regional y municipal* (1997) y *Diseño de estrategias, mecanismos e instrumentos requeridos para la puesta en marcha del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas* (2000), El 1er Seminario Taller Nacional sobre Áreas Protegidas de Colombia en Calima Darién, Valle del Cauca, en 2003, la Creación del Comité Nacional de Facilitación, para asesorar y acompañar a Parques Nacionales en el diseño y consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia, en 2004, de cuyas elaboraciones se producen documentos como “Categorías para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia”, (Andrade, 2005) y el Documento de

Lineamientos para la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, (Andrade, 2005), Como se puede observar las limitaciones que identifica Parques Nacionales está relacionadas con la dificultades para desempeñar su rol de constructor de lineamientos y visión nacional, que con la fortaleza y efectividad de los procesos que se desarrollaban.

### III. Bibliografía

- Arana, 2009, conservación de la Biodiversidad y las áreas protegidas SIAMP Tulúa, Recuperado, 13 de junio de 2013, <http://fundaciontropical.org/LineasDeTrabajoCONSERVACION/SIMAPTulua/SIMAPTulua.html>
- Baquero y Rendón, (2011). “Desarrollo local la alternatividad para el buen vivir”. En: *Revista de la Universidad de la Salle*, N° 54, Páginas 67-86.
- Beltrán, L, et ál. (2011). “Territorio desarrollo: bases conceptuales para la gobernanza local”. En *Revista Equidad y Desarrollo* de la Facultad de Ciencias Sociales y económicas, programa de economía, *Universidad de la Salle* No.16. Páginas 9-51.
- Berkes y Folke, 1998 citado por (Farhad, 2012), *los sistemas socio-ecológicos. Una aproximación conceptual y metodológica*, Recuperado el 1 de diciembre de 2012, <http://www.ucm.es/info/ec/jec13/Ponencias/economia%20ecologica%20y%20medio%20ambiente/LO%20SISTEMAS%20SOCIO-ECOLOGICOS.pdf>
- BirdLife International (2013) Important Bird Areas factsheet: Reserva Natural Meremberg. Recuperado, 13 de junio de 2013 <http://www.birdlife.org>
- Decreto Ley 1383 de 40; *Por el cual se adoptan medidas para la defensa y aprovechamiento de bosques*; Presidencia de la República, Bogotá D.C– Colombia
- Decreto Ley 1454 de 1942; *Sobre fomento forestal*; Presidencia de la Bogotá D.C– Colombia
- Decreto Ley 1383 de 1.940; *Por el cual se adoptan medidas para la defensa y aprovechamiento de bosques*; Presidencia de la República, Bogotá D.C– Colombia.
- Decreto Ley 2811 de 1974; *por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*, Presidencia de la República, Bogotá D.C– Colombia
- Decreto 284 de 1946; Presidencia de la República, Bogotá D.C– Colombia.
- Decreto 2372 de 2010; *Por el cual se reglamenta el Decreto-Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones*, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial Presidencia de la República, Bogotá D.C– Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación –DNP (2012), *Evaluación institucional y de resultados de la Política de Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SINAP Informe final*. DNP/ Econometría Consultores, Bogotá D.C–Colombia
- DNP; CONPES 3680 de 2010, *Lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegida*, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial MAVD, Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, Departa Presidencia de la República, Bogotá D.C– Colombia.
- González Casanova Pablo, (1973); *Las categorías del desarrollo económico y la investigación en las ciencias sociales*, ediciones nueva visión; Buenos Aires – Argentina

- Greenwood Ernest, (1973), *Metodología de la investigación social*; Universidad de California; Editorial Paidós; Buenos Aires – Argentina
- Kaufman Sanda, (2011); *Complex systems, anticipation, and collaborative planning for resilience, in Resilient Organizations: Social Learning for Hazard Mitigation and Adaptation*; Editorial B. Goldstein, MIT Press Massachusetts – USA
- Kaufman Sanda, (2008); *Complex systems, anticipation, and collaborative planning*, Extraído el 18 de agosto de 2011, <http://urban.csuohio.edu/~sanda/papers/resilience.pdf>
- Ley 99 de 1993; *Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público, encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*, Presidencia de la República, Bogotá D.C– Colombia.
- Ley 70 DE 1993; *Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política*, Presidencia de la República, Bogotá D.C– Colombia.
- Ley 165 DE 1994; *Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992*, Presidencia de la República, Bogotá D.C– Colombia.
- Ley 388 de 1997; *Por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*, Presidencia de la República, Bogotá D.C– Colombia.
- López, A, et al. (2006). “El Desarrollo Humano Sustentable: Bases teóricas y prácticas para la implementación en la Universidad de la Salle”. En: *Revista de la Universidad de la Salle* No. 41. Páginas 79-87.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, (1997), Política nacional de biodiversidad República de Colombia estrategias para un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Bogotá D.C, Departamento Nacional de Planeación Instituto Alexander Von Humboldt, MADS.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, (2010), Plan de acción del SINAP, Bogotá D.C, Memorando de Entendimiento
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS(2013), *Tratados y convenios Internacionales*, Recuperado el 29 de marzo de 2013, <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=1292&catID=556>
- Ness Arne, (1981), Citado por Arhem Kaj (1993), Ecosofía Makuna, en La selva Humanizada una ecología alternativa del trópico húmedo colombiano; Bogotá D.C- Colombia.
- Nullvalue, 2003 piden legislación sobre áreas protegidas, Diario el Tiempo, recuperado el 11 de junio de 2013, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1046131>
- Organización de la Naciones Unidas ONU, (1992), *Convenio sobre la Diversidad Biológica - CDB*; Recuperado el 1 de marzo de 2013, <http://www.cbd.int/convention/text/default.shtml>
- Organización de la Naciones Unidas ONU, (2004), *Convenio sobre la Diversidad Biológica – CDB; Directrices CDB, Akwé Kon; “Directrices voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares”*, Secretaría del convenio CDB, Montreal – Canadá
- Organización de la Naciones Unidas ONU, *Declaración de la cumbre de Estocolmo 1972*, Recuperado el 28 de marzo de 2013. <http://www.ecologiahoy.com/conferencia-de-estocolmo>

- Organización de la Naciones Unidas ONU, (2011), Convenio sobre la Diversidad Biológica – CDB, *Grupo de trabajo especial de composición abierta entre períodos de sesiones sobre el artículo 8 j) y disposiciones conexas del convenio sobre la diversidad biológica séptima reunión Montreal, 31 de octubre a 4 de noviembre de 2011*; Recuperado el 28 de febrero de 2013, <http://www.cbd.int/>
- Organización de la Naciones Unidas ONU, (2011), Convenio sobre la Diversidad Biológica – CDB, Nota del Secretario Ejecutivo; “*Elementos de sistemas sui generis para la protección de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales*”; Recuperado el 12 de diciembre de 2011 , <http://www.cbd.int/secretariat/documents.shtml>
- Organización de la Naciones Unidas ONU para la Alimentación y la Agricultura -FAO (2005); Programa de Fortalecimiento del manejo sostenible de los recursos naturales en las áreas protegidas de América latina - OAPN, *estudio de caso gestión descentralizada de áreas protegidas en Colombia*, Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales, Otras Áreas Protegidas, Flora y Fauna Silvestres - REDPARQUES, Santiago – Chile
- Organización de la Naciones Unidas ONU, (2004), Convenio sobre la Diversidad Biológica – CDB, *Programa de trabajo en áreas protegidas*, Secretaría del convenio CDB, Montreal – Canadá
- Organización de la Naciones Unidas ONU, (2011), Convenio sobre la Diversidad Biológica – CDB; *Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización*, Secretaría del convenio CDB, Montreal – Canadá
- Osborne y Gaebler (1992), *Reinventando el Gobierno: como el espíritu emprendedor transforma el sector público*, Ed Paidos; citado de Índice de Desarrollo Democrático de América Latina: IDD-Lat 2004, Extraído el 12 de diciembre de 2012 en <http://books.google.com.co/books>
- Organización de Estados Americanos – OEA, *Convención Para La Protección De La Flora, de La Fauna y de Las Bellezas Escénicas Naturales de Los Países de América*, Recuperado el 1 de diciembre de 2012, <http://www.conanp.gob.mx/contenido/pdf/Convencion%20para%20la%20Proteccion%20de%20la%20Flora,%20de%20la%20Fauna%20y%20de.pdf>
- Parques Nacionales Naturales, (2012); Registro Único Nacional de Áreas Protegidas, Recuperado el 1 de diciembre de 2012, <http://runap.parquesnacionales.gov.co/>
- Pérez , 2009, Meremberg, 'pulmón' creado entre Huila y Cauca por familia alemana, busca ayuda nacional, Diario El Tiempo, Recuperado el 11 de junio de 2013, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5860648>
- Rodriguez y Alban(2008) “*Las Corporaciones Autónomas Regionales, Quince Años Después de la Creación del SINA*”, Recuperado el 30 marzo de 2013, <http://www.manuelrodriguezbecerra.com/bajar/corporaciones.pdf>
- Ruiz, 2011 Veinte años conservando, Diario el Espectador, Recuperado el 11 de junio de 2013, <http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-312786-veinte-anos-conservando>.
- Sirap Eje Cafetero, Historia, Nadachowski, Recuperado el 13 de junio de 2013; <http://www.sirapejecafetero.org.co/sirapec/sirap-eje-cafetero/>
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza UICN, Fundación Natura, Comité Colombiano UICN, Parques Nacionales Naturales Colombia, 2007, Áreas protegidas en América Latina: de Santa Marta 1997 a Bariloche 2007; Bogotá D.C - Colombia

- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza UICN, 2011, Las áreas protegidas de América Latina Situación actual y perspectivas para el futuro, Madrid España, Elbers J.
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza UICN / CMAP/ WWF, (2001), colección Best Practice Protected Area Guidelines, Principios y directrices sobre pueblos indígenas y tradicionales y áreas protegidas, Gland, Suiza y Cambridge, Beltrán, J Phillis Adrian.
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza UICN, (2006) Gobernanza de Los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas en los andes tropicales diagnóstico regional y análisis comparativo; Quito Ecuador, Alex Rivas Toledo