

La historia de las áreas protegidas en Colombia, sus firmas de gobierno y las alternativas para la gobernanza¹

The History of Protected Areas in Colombia, their Forms of Government and Governance Alternatives

A história de áreas protegidas na Colômbia, as suas formas de alternativas de governo e de governança

Yazmín Rojas Lenis²

Contratista Parques Nacionales Naturales
mufaza85@hotmail.com

Recibido: 09.09.13

Aprobado: 27.06.14

-
- 1 El artículo se deriva de la tesis de grado de Maestría en Estudios y Gestión del Desarrollo, titulada "Sistemas e instancias de coordinación en el proceso de consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia SINAP". Fue parcialmente divulgado en las memorias del XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología.
 - 2 Socióloga. Magister en Estudios y Gestión del Desarrollo.

Resumen

El artículo muestra cómo surge la estrategia de áreas protegidas en el país, en relación con los modelos de desarrollo que se proyectaron desde finales de los años treinta y cómo se construye el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) un proceso que, a través de modelos subjetivos, estructuran crisis, adaptaciones y reestructuraciones, según la perspectiva de Sanda Kaufman sobre sistemas socioecológicos. Para su desarrollo, se empleó el estudio de caso con análisis bibliográfico y de datos agregados. Se concluye con una serie de reflexiones sobre los avances y riesgos que enfrenta este sistema inestable que debe lograr que sus capacidades de anticipación y aprendizaje le permitan construir respuestas o adaptaciones efectivas a los cambios.

Palabras clave: Gobernanza, Áreas Protegidas, Desarrollo, Sistemas Socioecológicos.

Abstract

The paper shows how the strategy for protected areas in the country emerges from the developing models projected from late thirty's and how the National System of Protected Areas (SINAP) a process built through subjective modeling structures crisis adjustments and restructuration, according to Sanda Kaufman's perspective on socio-ecological systems. For its development, the case study method was used with literature review of aggregate data. This article concludes with reflections on progress and risks facing this unstable system that must succeed in producing answers or effective adaptations to changes by using its anticipation and learning capacities. To make their learning capabilities advance and allow you to build effective responses or effective adaptations to change.

Keywords: Governance, Protected Areas, Development, Socio-Ecological Systems.

Resumo

O artigo mostra como a estratégia de áreas protegidas no país surge em conexão com modelos de desenvolvimento que foram projetados a partir do finais trinta como o Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) um processo que se constrói através de modelagem subjetivas, ajustes de estrutura de crise e reestruturação, de acordo com a perspectiva Sanda Kaufman em sistemas ecológicos. Para o emprego estudo de caso de desenvolvimento com revisão da literatura sobre os dados agregados e conclui com reflexões sobre o progresso e os riscos que enfrentam esse sistema instável para fazer a sua capacidade de aprendizagem antecedência e permitem construir respostas efetivas ou adaptações eficazes a mudar.

Palavras-chave: Governança, Áreas Protegidas, Desenvolvimento, Sistemas Sócioecológicos.

Introducción

Con la pregunta por cuál es el tipo de desarrollo deseable para la humanidad, han surgido una serie de debates que desde hace décadas cuestionaron la idea del desarrollo como simple crecimiento y superación de la pobreza, a partir de perspectivas como las de desarrollo sustentable, desarrollo humano, desarrollo local, desarrollo propio o autónomo, entre otras opciones que se vienen construyendo desde la segunda mitad del siglo XX.

En este contexto, la conservación y uso sustentable de la biodiversidad surgió como uno de los aspectos a considerar en la búsqueda de otros modelos de desarrollo y, entre las estrategias que se construyeron en este contexto, la de separar áreas naturales de la intervención humana hizo surgir el concepto de área protegida, definida en el Artículo 2 del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) como “un espacio geográfico delimitado, que ha sido designado, regulado y administrado para el logro de un objetivo de conservación” (ONU 1992).

Sobre esta estrategia, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) afirmó en 2004 que

A nivel mundial, el número de áreas protegidas ha aumentado considerablemente durante las últimas décadas; ahora constituyen el 12% de la superficie terrestre y representan uno de los usos del suelo más importantes en el mundo. Sin embargo, aunque las áreas protegidas se han multiplicado, la pérdida de la diversidad biológica continúa (...).

El sistema mundial existente de áreas protegidas es inadecuado, por diversas razones:

1. Muchas áreas protegidas ya establecidas no cumplen con sus objetivos de conservación de la diversidad biológica.
2. El sistema actual de áreas protegidas es incompleto.
3. La participación de poblaciones indígenas y comunidades locales en la creación y administración de áreas protegidas es insuficiente (ONU 2004, 1).

Por ende, su aplicación debe considerar las características biológicas, políticas y culturales del territorio a declarar, debido a que tanto los valores naturales como las presiones que se ejercen sobre ellos están generalmente asociados a valores culturales, comunidades locales y otras apuestas sectoriales de desarrollo que son, en el marco de la administración del área protegida, las que pueden determinar el logro de los objetivos propuestos.

La aplicación de esta estrategia en Colombia comienza en 1938, con las primeras reservas forestales protectoras nacionales, atadas a la necesidad de conservar el recurso hídrico necesario para la industria cañera en el Valle del Cauca.

Posteriormente, fue influenciado cada vez más por los preceptos del movimiento ambientalista mundial, logrando la firma del Convenio de Biodiversidad en 1992, ratificado por la Ley 165 de 1994 que obliga a los signatarios a la creación de Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas. Con la Ley 99 de 1993 se separa la conservación de la biodiversidad del desarrollo económico del país, se facilita la participación de otro tipo de actores sociales y el surgimiento de instancias de concertación donde se construyen apuestas de desarrollo para sus territorios.

Es importante tener en cuenta que la conservación bajo la estrategia de Áreas Protegidas surgió con el enfoque del modelo Yellowstone, el cual plantea la idea

de aislar la naturaleza del hombre para mantenerla prístina, tal como sucedió en la creación del parque Yellowstone en Estados Unidos en 1872, ocasionando el desplazamiento de los indígenas norteamericanos *shoshone*, *crow* y *pies negros* que lo habitaban. Por ello, conservar con las comunidades parte del cuestionamiento a este modelo.

De acuerdo con McNeely (1994), este paradigma de la conservación se transformó desde finales de los años sesenta del siglo pasado, al resaltar que buena parte de la biodiversidad del planeta se encuentra en zonas habitadas y manejadas por comunidades; de sus acciones derivan su sustento, razón de ser, su identidad y del mantenimiento de estas relaciones depende en gran medida la conservación de la biodiversidad. Por lo tanto, el manejo de estas zonas estratégicas implica la construcción de relaciones de gobernanza efectivas. Al respecto, el autor plantea:

Las áreas protegidas no pueden coexistir, a largo plazo, con comunidades que muestran una actitud hostil hacia ellas; sin embargo, cuando están situadas en un contexto adecuado, las áreas protegidas pueden contribuir de forma significativa al bienestar humano. Muchas áreas protegidas sufren la presión de una población creciente cuyo bienestar económico se ha deteriorado como consecuencia del descuido de la tierra y otros recursos. Por lo que respecta a los responsables de las áreas protegidas, el conocimiento detallado de la población cuyas vidas se ven afectadas por el establecimiento y ordenación de los parques es una información tan importante como la que se refiere a las plantas y animales que se han de conservar. Las características culturales y socioeconómicas de la población local constituyen la base de apoyo de las medidas dirigidas a promover el uso sostenible de los recursos naturales, mitigar la pobreza, elevar la calidad de la vida humana y alentar un apoyo positivo de las áreas protegidas (McNeely 1994, 1).

Esta posición formó parte de la Estrategia Mundial para la Conservación (1980)³, lo cual ha permitido reivindicaciones sociopolíticas y económicas y nuevas visiones de la conservación desde la perspectiva de Sistemas Socioecológicos (SSE), es decir,

De los sistemas ecológicos y sociales integrados... en los cuales la relación entre el ser humano y la naturaleza se manifiesta no solo como la alteración de un sistema natural..., sino como un sistema nuevo con propiedades emergentes de autoorganización, en el cual las variables constitutivas no son ya solamente biofísicas” o “sociales” sino el resultado de las interacciones entre estas (MAVDT *et al.* 2001, 34).

Debido a que se trata de un proceso multiescalar y que comprende aspectos sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales, relacionados en un territorio y un momento histórico con apuestas de desarrollo que se reflejan en marcos normativos y políticos, el aporte de la teoría de sistemas desde el enfoque de los SEE⁴ resultó ser fundamental al momento de analizar en el SINAP las formas de gobernanza; es decir, “el proceso mediante el cual solucionamos

3 La Estrategia Mundial para la Conservación se convirtió en una recomendación concreta en el Tercer Congreso Mundial de Parques Nacionales, celebrado en Bali, Indonesia, en octubre de 1982. Ver McNeely (1994,1).

4 SEE: “que dan cuenta de un concepto holístico, sistémico e integrador del ser humano en la naturaleza” (Berkes y Folke 1998 citado por Farhad 2012, 1).

colectivamente nuestros problemas y enfrentamos las necesidades de nuestra sociedad” (Gaebler y Osborne 1992, 30).

Dicha gobernanza aplicada al sector ambiental se conoce como gobernanza ambiental, la cual —según la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), organismo consultor del CBD— “se puede entender como las decisiones (participativas) entre gobierno y sociedad civil que se toman en torno al uso, acceso, normatividad costos y beneficios generados por los recursos naturales y el uso de la biodiversidad” (Rivas 2006, 9) y específicamente en áreas protegidas, se define como “los marcos jurídico-institucionales, estructuras, sistemas de conocimiento, valores culturales que determinan la manera en que las decisiones son tomadas, los mecanismos de participación de los diferentes actores y las formas en que se ejerce la responsabilidad y el poder” (2006, 9).

De acuerdo con algunos desarrollos de la teoría de sistemas elaborados por Sanda Kaufman (2008), todos los sistemas tienen una serie de capacidades comunes que les permiten operar y evolucionar, al igual que enfrentan una serie de limitaciones internas y externas que pueden llevar a su disolución. Las cinco capacidades comunes con las que se enfrentan situaciones complejas son:

1. **La resiliencia.** Es la capacidad de resistencia y recuperación a los choques, mantenimiento de la función sin cambiar el régimen.
2. **La resistencia.** Es la capacidad de mantener una posición política frente a los choques internos o externos.
3. **La adaptabilidad.** Es la capacidad de los actores de transformar o crear un nuevo sistema cuando el ya existente se ha vuelto insostenible.
4. **La anticipación.** Es la capacidad de ver acercarse las sorpresas o los problemas.
5. **El aprendizaje.** Es la capacidad para proponer y comprobar modelos conceptuales y acciones para el logro de los objetivos del sistema. Estos aprendizajes, según Kaufman (2008), pueden ser:
 - *Incrementales*, referidos a lo que se adquiere con el seguimiento a las políticas aplicadas.
 - *Inestables*, son los obtenidos de las crisis generadas con el fracaso de las políticas.
 - *De transformación*, que incluyen los aprendizajes para la anticipación de sorpresas que aumentan la capacidad de adaptabilidad.

Así, por ejemplo, cuando hay situaciones de oposición o resistencia, las salidas creativas dependerán de la capacidad de adaptabilidad, anticipación y aprendizaje. Sin embargo, cuando una salida creativa es encontrada solo por una parte del sistema que no tenga alianzas favorables con otras partes del mismo, la contraparte tenderá a centrar el análisis en encontrar y discutir las debilidades de las soluciones propuestas, afectando la capacidad de anticipación y respuesta.

Por otro lado, si el sistema, debido a cambios continuos, opta por adaptarse constantemente, sin desarrollar ni utilizar su capacidad de resistencia, perderá acciones, planes, programas y proyectos altamente efectivos y permitirá que pequeñas variables hagan grandes modificaciones.

Desde esta perspectiva el dilema para la consolidación de los sistemas radica en qué tanto sus capacidades de anticipación y aprendizaje le permiten

construir respuestas efectivas a los cambios o adaptaciones efectivas; cuándo es adecuado realizar cambios en el sistema frente a nuevas situaciones y cuándo es necesario resistirse a ellos para mantener lo aprendido y los avances logrados.

Pero aun, cuando el sistema ha sido fuertemente golpeado y su permanencia está en grave riesgo, dependerá de su capacidad de resiliencia para salir adelante, complementada con su capacidad de adaptación y la fortaleza de sus aprendizajes.

De este modo, los sistemas socioecológicos como el SINAP intentan coordinar sus normas de gobierno, realizando ajustes a su estructura y funcionamiento de acuerdo con los dispositivos de análisis y seguimiento con los que cuentan.

1. Las primeras áreas protegidas y sus formas de gobierno sin gobernanza (1938- 1968)

Las áreas protegidas surgen en un país fuertemente influenciado 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, 9). 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, que va a marcar buena parte de los cimientos públicos institucionales del país, y el Frente Nacional, que propendió por la estabilidad política de la nación en medio de la violencia partidista. Es en este escenario que el presidente López Pumarejo (1934-1938) abre la puerta a la creación de zonas de reserva forestal en los terrenos públicos o privados necesarios 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, lo cual permitió no solo la ampliación de la frontera agrícola, sino también la deforestación en extensas zonas boscosas, cambiando el uso del suelo de forestal a agrario. Estos serán dos de los puntos centrales en los procesos de gobernanza para las áreas protegidas: la propiedad y el 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 de los mismos, con el consecuente aumento de su demanda en las poblaciones.

Esta visión de planificación del desarrollo del país va a hacer que el presidente, antes de su cierre de mandato, cree el Ministerio de Economía (1938)⁵ sin autorización de la influyente Junta de Agricultores⁶, el cual declara las primeras áreas protegidas del país en el Valle del Cauca (ver Tabla 1). Adicionalmente, este Ministerio —durante el Gobierno de Eduardo Santos— expide el Decreto 1.300 de 1941 que dicta medidas sobre defensa y aprovechamiento de los bosques.

5 Creado por la Ley 96 de 1938, unas horas antes de que el Presidente López Pumarejo le entregara el poder, Eduardo Santos; fusionaba el Ministerio de Industria y Trabajo con el Ministerio de Agricultura y Comercio.

6 Que se transformará luego en la Sociedad de Agricultores de Colombia- SAC.

Tabla 1. Primeras áreas protegidas en Colombia

| Nº | Nombre | Categoría | Norma | Año | Departamento | Municipio | Área Ha. |
|--|--|--------------------------------------|--------------|-------|-----------------|-----------------------------|----------------------------------|
| Ministerio de Economía Nacional 1938-1947 | | | | | | | |
| 1 | Cuenca Alta del Río Cali | Reserva Forestal Protectora Nacional | Res. 09 | 1938 | Valle del Cauca | Cali | 10.855* |
| 2 | El Cerro de Dapa- Carisucio | | Res.010 | | | Yumbo | No reporta |
| 3 | Río Guadalajara | | Res. 011 | | | Buga | 8.589 |
| 4 | Sonso Guabas | | Res. 015 | | | Ginebra | 16.109 |
| 5 | Río Meléndez | | Res.07 | Cali | | 2.442* | |
| 6 | Quebrada Guadualito y El Negrito | | Res.08 | 1941 | Yotoco | 559 | |
| 7 | Río Bobo Buesaquillo | | Res. 09 | 1943 | Nariño | Pasto | 4.709* |
| 8 | Río Anchicayá | | Res. 11 | | Valle | Buenaventura | 144.931* |
| 9 | Quebrada Honda y Caños Parrado y Buque | | Res. 50 | 1945 | Meta | Villavicencio | 1.411,532 |
| Periodo de receso 1946-1960: entre la disolución de Min. Economía y la Ley 200 | | | | | | | |
| Ministerio de Agricultura | | | | | | | |
| 10 | Quebradas El Peñón y San Juan | Reserva Forestal Protectora Nacional | Res. 1240 | 1.960 | Tolima | Mariquita | 637 |
| 11 | Cueva de los Guácharos | Parque Nacional Natural | Decreto 2631 | | Huila | Acevedo | 700 |
| Ley 135 de 1961 permite la colonización de las Reservas Forestales para titulación a los campesinos | | | | | | | |
| 12 | Chingaza | Parque Nacional Natural | Res. 65 | 1.968 | Cundinamarca | Bogotá D.C | 20.000 |
| 13 | Sumapaz | | | | | Fómeque | 30.000 |
| 14 | Puracé | | Res. 92 | | Cauca | Puracé Sotará San Sebastián | 83.000 |
| | | | | | Huila | San Agustín | |
| 15 | Farallones de Cali | | | | | Valle del Cauca | Cali, Jamundí Dagua Buenaventura |
| 15 | Totales | 2 | 13 | | 7 | 18 | 473.942,5 |

* Área no especificada en el acto administrativo pero calculada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, a través de actualización cartográfica.

Fuente: elaborado a partir de Parques Nacionales Naturales de Colombia-Registro Único Nacional de Áreas Protegidas RUNAP (2013).

Según los textos de declaratoria, era 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 fo-

restales protegidas no daba derecho al reconocimiento de mejoras, o a 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.

Por su parte, la dimensión política de la estrategia de áreas protegidas está relacionada con la necesidad de controlar y vigilar el uso y mantenimiento de las coberturas boscosas con la intervención directa del Estado. Otro indicador político de la norma son los mecanismos para su implementación en un país geográficamente aislado. Para ello, se establecieron competencias en diferentes escalas: el nivel nacional con los Inspectores Nacionales de Bosques y el Ministerio de Economía que debía coordinar con las autoridades del nivel local⁷.

En este sentido, las primeras áreas protegidas (1938-1945) (ver Tabla 1) surgen del doble rol del Estado de promover, por un lado, el desarrollo como crecimiento económico y, por el otro, de preservar los valores naturales asociados a esta apuesta económica. Por lo tanto, no se va a construir en esta primera etapa una estructura de gobernanza sino una apuesta económica de gobierno; se trata de imponer una norma en un país internamente incomunicado, con una democracia muy restringida, vinculada con una sociedad altamente inequitativa, donde lo local era una encomienda o designación de buenos amigos del gobierno central y la participación ciudadana una cuestión de la pasión que podía despertar el caudillo de turno. No es de extrañar, entonces, que la conservación de los recursos naturales se realizara con inspectores armados.

Esta visión del Ministerio de Economía Nacional dura solo nueve años, dado que la Ley 75 de 1947 lo dividió en el Ministerio de Industria y Comercio y el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Lo anterior se presenta como respuesta, entre otros factores, al proceso mediante el cual la población del país va a migrar del campo a la ciudad y a que la apuesta económica va a diferenciar la producción industrial de los asuntos agrarios, los cuales perderán cada vez más peso en el escenario económico y político nacional.

Por consiguiente, desde 1945 la declaratoria de nuevas áreas protegidas y su administración queda en estado de quietud hasta 1960, cuando se declaran las Reservas Forestales Protectoras Nacionales (RFPN) Quebradas El Peñón y San Juan en el Tolima, en reconocimiento a su rol en la Expedición Botánica, y se declaran los primeros Parques Nacionales Naturales.

Por su parte, la Ley 135 de 1961 de reforma agraria constituye un retroceso para la conservación de las RFPN, 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 su propiedad a conservar bosques y recurso hídrico.

Esto se puede denominar como la primera crisis del sistema, ocasionada por un cambio en las normas de gobierno que trató de resolver lo que a su juicio es un problema primordial, la tenencia de la tierra en la ruralidad, desde lo que sus expertos, con los dispositivos de análisis y seguimiento, consideraron la res-

7 Ver Decreto 284 de 1946, Decreto Ley 1.454 de 1942, Decreto Ley 1.383 de 1940 y normas relacionadas.

puesta adecuada a la problemática común identificada: titulación en lugar de desarrollo integral y sustentable de lo rural o adecuado a la vocación del suelo.

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 con los que se lee la realidad.

En este caso no existen mediciones sobre lo que se perdió en biodiversidad, ni en coberturas 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 y menos en las RFPN, 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.

Son terrenos escarpados de vocación forestal, con pocas vías de comunicación y en 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 a la que se da en las zonas planas con buenas vías de comunicación. Es decir, un campesino en estas zonas tendría que apostarle a sistemas silvopastoriles o forestales, tener recursos suficientes para mantenerse mientras estos producen y que las cosechas obtenidas tengan el valor suficiente en el mercado como para compensar los costos de producción, transporte y comercialización.

Las anteriores condiciones no se daban en muchas ocasiones, salvo para el tema cafetero; 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 que construyen “incentivos de corto plazo que benefician a unos y perjudican a todos en el largo plazo” (Kaufman 2008, 5).

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 Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente Inderena (1968).

1.1 El Valle del Cauca (1938 y 1968): corazón de las primeras áreas protegidas de Colombia

Este departamento es la sede de las primeras áreas protegidas creadas por el gobierno nacional, tal como se observa en la Tabla 1. Siguiendo los lineamientos señalados para este período, las áreas declaradas responden a los lugares donde el desarrollo agroindustrial de la caña de azúcar requiere de grandes cantidades de agua (Bugá, Ginebra, Palmira, Yotoco)⁸ en un valle geográfico seco con un promedio pluvial cercano a los 1.000 ml anuales. Es así como se necesita garantizar la oferta del recurso hídrico que nace en la zona alta de las cuencas, además de la delimitación de la zona de Reserva Forestal Protectora Nacional de los municipios de Cerrito y Ginebra, lo cual incluye las estribacio-

8 Una hectárea de caña de azúcar requiere entre 1.500 a 2.000 ml. de agua durante su ciclo vegetativo para satisfacer sus requerimientos hídricos. Mayor información, ver Pereira, Mago y Rodríguez (1986).

nes de la simbólica Hacienda Pie de Chinche donde hoy funciona el Museo de la caña de azúcar:

Tomando como punto de partida, el lugar en donde muere en la Hacienda de Pie de Chinche, una estribación de la cordillera central, denominada cuchilla número, que es la que divide las aguas que van al río Amaime de las que le caen al río Cerrito, se sigue por todo el filo de esta estribación, hasta empalmar con la cordillera central, en la región denominada páramo de Las Domínguez; de este punto sigue en dirección norte por el mismo, hasta encontrar otra estribación de la misma cordillera, que se denomina cuchilla de la Novillera; de este punto se desciende por esta estribación, hasta donde termina en el Valle en la hacienda de su mismo nombre; y de este punto, se traza una línea recta imaginaria, a buscar el punto de partida (Ministerio de Economía Nacional 1938).

Ya para esta época el Valle del Cauca había consolidado el monocultivo de la caña de azúcar como su principal producto agrario: “en la década del treinta, la producción azucarera se duplicó (de 14.052,2 pasó a 29.271 toneladas); en las décadas de los cuarenta y cincuenta se triplicó, pasando de 40.085,7 a 140.608 toneladas de azúcar centrifugada” (Bermúdez 2000, 4) y los grandes ingenios del país se habían fundado⁹.

1.1.1 Las instituciones públicas que soportaron la estrategia de conservación para el desarrollo económico en el departamento

La actual Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), creada mediante el Decreto Ley 3110 de 1954, es la primera de las Corporaciones Autónomas Regionales del país, fundada como iniciativa de los empresarios para desarrollar la región de los departamentos de Cauca, Valle y Caldas, siguiendo el modelo de desarrollo norteamericano¹⁰. Para ello, desde la visión de la administración de los recursos naturales por cuenca, conservaba las reservas naturales, construía infraestructura de gran y pequeña escala agraria y de servicios públicos y realizaba acciones contrarias a la conservación ecosistémica como la desecación de humedales y la deforestación, hasta que la entidad pasó a ser autoridad ambiental en 1993, y modelo para la creación de otras autoridades ambientales regionales.

1.1.2 Las instituciones privadas y su estrategia de desarrollo económico

La Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia (Asocaña), se oficializa bajo la Resolución 0845 de 1959 del Ministerio de Justicia, y elige como primer presidente a Jaime Lozano Henao (1954-1975). Esta organización represen-

9 De acuerdo con Cenicaña, “Para 1930 sólo había tres ingenios en el Valle del Cauca: Manuelita, Providencia y Riopaila [...]. Entre 1920 y 1930 se establecieron los ingenios Sautatá, Cachipay, San Antonio, Mave, Payandé y Consacá, Bomboná, Chalguayaco, Ortega y Salinas [...]. Entre 1930 y 1939 aparecieron los ingenios Bengala, Perodias, La Industria, María Luisa y Mayagüez. Entre 1940 y 1942 surgieron San Carlos, Pichichí, Oriente, Papayal, La Esperanza, El Arado, Central Castilla, Carmelita, El Porvenir, Meléndez, San Fernando y Central del Tolima” (Cenicaña 2003).

10 Mayor información, consultar CVC (2012).

ta a un tipo de sector productivo que tiene características claramente piramidales, en donde un pequeño grupo se apodera de grandes cantidades de tierra y coloca a su servicio numerosos campesinos expropiados, los cuales van a cambiar sus habilidades y formas culturales de la diversificación y uso integral del territorio hacia la especialización en el corte de la caña; así surgieron los corteseros, cuya destreza es vulnerable a procesos tecnológicos como la mecanización.

Desde el punto de vista de la gobernanza, las comunidades productoras donde se dan esta clase de sistemas, van a presentar procesos de asociación más lentos y débiles en la base, mientras que el posicionamiento de los intereses de sus élites va a ser más eficiente.

De ahí que el modelo de desarrollo implementado por las élites vallecaucanas soporta, en pro del monocultivo de la caña, la infraestructura para la producción en las zonas baja y plana, con el apoyo del marco institucional constituido por la CVC y Asocaña, donde las áreas protegidas en las zonas altas son los elementos que garantizarán la oferta del recurso hídrico.

Posteriormente, la conversión de la CVC de una entidad para el desarrollo en una autoridad ambiental de acuerdo con la Ley 99 de 1993 permitió que el departamento construyera un sistema de áreas protegidas en red, donde la gobernanza se hace más fuerte debido a que todos sus miembros participan tanto de la construcción de las propuestas como de la toma de decisiones, siendo cada actor igual en peso a los demás.

1.2 El Eje Cafetero (1938–1968): débil en áreas protegidas, fuerte en construcción de estructura institucional y gobernanza

Otro es el caso de sistemas productivos como el café, que para esta época ya era el primer producto de exportación del país. Al ser más eficiente en pequeñas parcelas, depender del avance de la colonización paisa y darse en clima húmedo o de buena pluviosidad entre los 1.500 y los 4.000 ml (dependiendo de la altitud), soluciona con mayor facilidad el abastecimiento hídrico, parcela a parcela, con protección de cañadas a través de bosques de galería y/o guaduales y no requiere de zonas de protección que garanticen la disponibilidad de este recurso.

De otra parte, este tipo de sistema productivo, al ser resultado de construcciones colectivas y poco jerárquicas, construyó en casi cuarenta años estructuras institucionales y redes sociales de coordinación que van a marcar un derrotero en la vida nacional.

La Federación Nacional de Cafeteros surge en 1927 y de esta se desprende toda una estructura institucional que busca garantizar la persistencia de la cultura cafetera en las crisis de un sector vulnerable a los cambios en el mercado internacional.

Otra de las instituciones que surge para fortalecer el sector cafetero es Cenicafe, que nace en 1938 para encargarse de la investigación y la innovación del sector; de la sostenibilidad financiera se encargó el Fondo Nacional del Café en 1940, el cual con recursos del tesoro nacional administrados por la Federación, garantiza la adquisición del café necesario para atender los compromisos internacionales, el servicio de operaciones de crédito y la estabilización del ingreso del caficultor,

así como para el desarrollo de una serie de políticas en procura del bienestar de las familias cafeteras¹¹.

Para la capacitación técnica de las familias cafeteras, surge la Fundación Manuel Mejía en 1960; para el almacenaje, distribución y certificación de la calidad del grano surge Almacafe en 1965. Para representar los intereses industriales de la región, se había creado la Asociación Nacional de Industriales de Colombia-ANDI en Medellín para el año 1950.

Lo anterior representa una apuesta distinta de gobernanza a partir de la creación de instituciones con mayor participación donde es más fácil encontrar identidad y arraigo en las bases, pero que en el mediano plazo también construye élites burocráticas, donde la línea entre el interés colectivo e individual puede perderse con frecuencia.

De otro lado, esta apuesta de desarrollo, si bien permite una mayor democratización de los ingresos en las bases productoras, no consideró la sostenibilidad cultural y ambiental en sus primeras etapas y permitió que la hoy criticada revolución verde suplantara las técnicas tradicionales y volviera dependiente la producción de la industria agroquímica, lo que facilitó que los cambios del mercado pudieran desestabilizar los ingresos de las familias cafeteras y que las montañas resultaran frágiles a derrumbamientos e incomunicaciones viales.

Sin embargo, en la década de los ochenta es esta región la que conforma el primer sistema subregional de áreas protegidas, el SIRAP Eje Cafetero, una estructura piramidal que construye propuestas colectivas en el comité técnico, pero cuya toma de decisiones se realiza en el comité directivo; constituyendo así una subordinación del tema técnico al tema gerencial que desdibuja la intención del sistema de constituirse como red y lo vuelve vulnerable a la voluntad y cambios políticos.

Simultáneamente se corre el riesgo de que aquello que el nivel técnico considere prioritario no permee el imaginario de los directivos que pueden tender a priorizar lo que sus intereses particulares y su visión de la entidad que representan les señalen como prioritario. O según ya se mencionó, de acuerdo a los planteamientos para SEE de Kauffman (2008) “cuando una salida creativa es encontrada sólo por una parte del sistema que no tenga alianzas favorables con otras partes del mismo, la contraparte tenderá a centrar el análisis en encontrar y discutir las debilidades de las soluciones propuestas, afectando la capacidad de anticipación y respuesta” (Kaufman 2008, 12).

2. Del Código de los recursos naturales, a la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SINAP

En este periodo se consolidan buena parte de los conceptos y elementos que dan forma al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, apoyado en el auge internacional del movimiento ambiental¹², y se desarrollan las bases normativas que fa-

11 Mayor información, consultar las *web* <http://www.federaciondecafeteros.org>

12 Entre la Cumbre de la Tierra en Estocolmo 1972 y la firma del Convenio de Biodiversidad 1992, el país se hace partícipe de ocho convenios internacionales, en el marco del llamado desarrollo sustentable.

cilitan que en los procesos locales de conservación y los sistemas regionales, departamentales, locales y temáticos de áreas protegidas, se construya gobernanza.

Con el Inderena en marcha y el movimiento social ambiental en auge, en Colombia toma fuerza la necesidad de cambios hacia el fortalecimiento de la democracia y la sostenibilidad ambiental. Es así como la Ley 23 de 1973 faculta al presidente para emitir el Código de los Recursos Naturales Renovables mediante el Decreto Ley 2811 de 1974, el cual es considerado la base de toda la legislación ambiental en el país y modelo en América Latina. Dicho decreto busca preservar y restaurar el medio ambiente, prevenir y controlar la contaminación, reglamenta el uso de los recursos naturales renovables y no renovables, de acuerdo con criterios de equidad que permitan la máxima participación social para el desarrollo armónico, la defensa de la salud y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional. El nuevo marco normativo e institucional hace posible que durante este periodo se viva la mayor declaratoria de áreas protegidas de carácter nacional en el país¹³, especialmente en 1977¹⁴.

Simultáneamente con estos procesos, comienzan a aparecer las áreas protegidas regionales¹⁵ por la creación de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), las cuales, siguiendo el modelo de la CVC, llegan a ser un total de 18 para el periodo, en su mayoría vinculadas al Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Como se aprecia, en el tema ambiental comienzan a tener competencias los municipios, los Ministerios de Minas y Energía y de Salud y se permea el imaginario colectivo con la necesidad de la conservación o el desastre. De esta forma, el sistema vive su periodo de mayor incidencia desde lo normativo y desde la política de desarrollo nacional con dos movimientos simultáneos; uno que centraliza la toma de decisiones en el marco nacional y otro que la descentraliza con creación de las autoridades ambientales “autónomas” regionales.

La tendencia a la descentralización resulta de una crisis en el sistema público ambiental que ocasiona que el sistema, con los cambios de contexto, “cree un nuevo sistema cuando el ya existente se ha vuelto insostenible” (Kaufman 2008, 1). Esto se da en el marco de las demandas por mayor autonomía de las entidades locales y departamentales que desemboca en la elección popular de alcaldes y más adelante en la Constitución de 1991. Bajo esta última se promulgó la Ley 99 de 1993 que configura el Sistema Nacional Ambiental (SINA), coordinado por el Ministerio de Ambiente, el cual abarca todos los temas ambientales, estén o no relacionados con áreas protegidas.

Del SINA se desprende el SINAP que se enfoca en la articulación de actores, acciones y estrategias para la conservación de las áreas protegidas con Parques Nacionales Naturales como coordinador con las diferentes autoridades ambientales quienes también construyen sistemas subregionales, departamentales y locales de áreas protegidas que responden a las diversas dinámicas territoriales.

13 22 áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y cuarenta Reservas Forestales Protectoras Nacionales.

14 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.

15 La CAR de Cundinamarca, Cormacarena y CVC.

Así el nuevo marco institucional focaliza las acciones del sector ambiental en estos temas y lo independiza de las acciones relacionadas con el desarrollo económico; en este sentido el sector ambiental pierde peso en la definición de la política para el desarrollo, al tiempo que fortalece los sistemas de áreas protegidas como apuestas alternativas de desarrollo en las regiones y localidades donde se implementan.

3. Actores estratégicos que integraban el SINAP en los noventa

El SINAP se soporta en el Convenio de Diversidad Biológica CDB, que en su Artículo 1 centra el objetivo de la conservación en “La conservación *in situ* de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se derivan de la utilización de los recursos genéticos” (ONU 1992, 1), y los nuevos sistemas de áreas protegidas con sus relaciones de gobernanza se articulan directamente con las características e intereses de sus actores.

3.1 Parques Nacionales Naturales y su política de participación

El coordinador del SINAP tiene el desafío de cubrir con escasos recursos todo el territorio nacional y los esfuerzos que se realizan en las regiones por consolidar la apuesta de conservación, en medio de un modelo de desarrollo que prioriza la inversión y el crecimiento económico. Para esto debe articular su ejecución con la de los otros actores y esto le genera dificultades políticas como las que se expresaron con la promulgación del Decreto 2372 de 2010, y que fue rechazado por las autoridades ambientales regionales que habían desarrollado trabajo en áreas protegidas y por ello fue demandado ante el Consejo de Estado.

Según datos de la Oficina Asesora de Participación, para el año 2010, 35 áreas protegidas del SPNN se superponían con territorios de comunidades étnicas, lo que representa aproximadamente el 62,5% de su sistema (Rojas 2011, 22), para la administración de estas áreas de carácter estricto pero que deben reconocer los derechos étnicos territoriales, adoptó la política de participación social en la conservación (2001), desarrolló Estrategias Especiales de Manejo (EEM), de Restauración Ecológica Participativa (REP) y Sistemas Sostenibles para la Conservación (SSC).

Las expectativas e intereses de este actor social público dentro del SINAP se van a centrar en articular los esfuerzos de los sistemas de áreas protegidas que operan en el país y en resolver el enfrentamiento que puede presentarse entre su labor de conservación, las expectativas de desarrollo de las comunidades étnicas y locales y el modelo económico del país.

3.2 Las CAR y la planeación sostenible del territorio

Las CAR no solo han declarado áreas protegidas regionales y construido sistemas departamentales y municipales de áreas protegidas, sino que han desarrollado propuestas de áreas de preservación y ordenamiento sustentable del territorio, tanto desde áreas protegidas como desde estrategias de conservación complementaria, en asocio con comunidades étnicas, campesinas y locales.

Es así como las expectativas e intereses de las CAR como actor social público dentro del SINAP están representadas en la defensa de sus apuestas territoriales y el reconocimiento de sus procesos o en la necesidad de conocer desarrollos más avanzados para los casos en los que la estrategia de áreas protegidas y sus sistemas comienzan a implantarse o se han implementado marginalmente.

3.3 Los entes territoriales

Los municipios y gobernaciones, a partir de la Constitución de 1991, la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997, tienen claras obligaciones en la conservación de su patrimonio natural y en la destinación de al menos el 1% de sus ingresos a la adquisición y administración de predios donde nacen los recursos hídricos que abastecen poblaciones humanas; por ende, estas entidades se han ido vinculando paulatinamente al tema de conservación y participan de sistemas locales, departamentales y subregionales de áreas protegidas.

Sin embargo, los esfuerzos de los entes territoriales en las áreas adquiridas y destinadas a la conservación con actos administrativos, 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 CONPES del SINAP 3680 de 2010 “Al excluir las áreas protegidas municipales se despoja al Sistema de acceder a más de 220 mil millones de pesos anuales de los entes territoriales” (DNP 2012, 10). Por lo anterior, el interés de estos actores públicos en el SINAP está vinculado tanto a la necesidad de realizar acciones de conservación articuladas con las autoridades ambientales, como en el acompañamiento técnico para la administración de las áreas adquiridas para la conservación del recurso hídrico, así como en la búsqueda de alternativas que respondan a las necesidades de conservación locales que resultan ser uno de los retos del SINAP.

3.4 La conservación privada y voluntaria

El papel pionero que jugaron Parques Nacionales Naturales de Colombia y la CVC como modelos para la gestión ambiental pública es el mismo que 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.

Resnatur surge en Cali en 1991 y congrega los esfuerzos de conservación y uso sostenible de propietarios, poseedores y colonos rurales; la Ley 99 de 1993 establece 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" (Congreso de la República 1993, 1).

Al representar parte de las alternativas frente al modelo de desarrollo imperante, uno de los grandes temores de estos actores sociales 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.

Por lo anterior, la unión y organización de estas iniciativas en organizaciones no gubernamentales (ONG) que las representen resulta estratégica para su permanencia. En este sentido, la Resolución 207 de 2007 permite el registro de las Organizaciones Articuladoras de RNSC definidas en el párrafo 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" (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial 2007, 1).

El interés de estos actores sociales, civiles y comunitarios en el SINAP va a estar centrado en el reconocimiento de su aporte a la conservación, el respeto por su alternativa de manejo de sus predios y la búsqueda de los estímulos necesarios para mantener este esfuerzo.

3.5 Las comunidades locales y étnicas

Las comunidades locales que generalmente hacen parte de los sistemas de áreas protegidas son las que están dentro o alrededor de sus áreas y estrategias complementarias de conservación, conforman elementos de conectividad para la viabilidad ecosistémica del sistema y aportan sus expectativas y los proyectos que configuran la apuesta de desarrollo local de estos actores sociales.

Generalmente son zonas rurales que tienden a experimentar auges económicos y periodos de escasez financiera, por lo cual son vulnerables a las actividades sectoriales, que dividen a las comunidades entre quienes optan por la explotación insostenible de los recursos naturales y quienes se aferran a sistemas tradicionales o a alternativas sustentables, aunque con menor grado de ganancia financiera.

Dado que desarrollan sus vidas en las áreas estratégicas para la conservación, estos son actores sociales fundamentales para el trabajo de las autoridades ambientales; sin embargo, ellas se encuentran limitadas para encontrar los estímulos necesarios que garanticen el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades en áreas estratégicas para la conservación.

Estas comunidades pueden estar compuestas por campesinos, tenedores y colonos en cuyo caso se aplican las categorías de manejo que actualmente contempla el Decreto 2.372 de 2010 o por comunidades étnicas que si bien cuentan con un amplio marco normativo para proteger sus derechos, el sistema no cuenta con categorías que respondan a sus necesidades.

Lo anterior genera un vacío en la gobernanza comunitaria de las áreas protegidas y los territorios conservados por las comunidades, que pueden ser destinados a otros usos incompatibles con la conservación, frente a lo cual las autoridades ambientales y los entes territoriales son vulnerables.

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, conllevando 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, 36). Esto se incrementa cuando se observa que “la descentralización y el desarrollo territorial se basan en unos principios de Ley, de difícil conciliación, pues dentro del contexto geopolítico colombiano, es complejo concertar la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y beneficios” (REDPARQUES 2005, 37) con las expectativas de desarrollo de las comunidades, lo que hace necesario el trabajo desde las apuestas de desarrollo local, fortalecidas con el conocimiento de otras experiencias locales y el ajuste de los marcos normativos e institucionales necesarios para hacer posible mejoramiento de calidad de vida, acceso a información, fortalecimiento de la gestión local y conservación.

4. Reflexiones finales

Partiendo de la definición del SINAP como un sistema socioecológico —y de acuerdo con lo planteado por Kauffman (2008)— para que el mismo se consolide dentro de las alternativas para un desarrollo amigable con el medio ambiente y aporte al desarrollo humano de manera integral, debe lograr que sus capacidades de anticipación y aprendizaje le permitan construir respuestas efectivas o adaptaciones efectivas a los cambios.

De acuerdo con lo anterior, se puede deducir que la apuesta común del SINAP ha estado en riesgo desde sus comienzos y que se trata de un sistema inestable, con cambios frecuentes en las reglas de juego que han ocasionado golpes y retrocesos en los avances logrados. Por ejemplo, a pocos años de la declaratoria de las primeras áreas protegidas se elimina el Ministerio de Economía, la Ley 200 las deja sin administración, y la Ley 135 de 1961 facilita su intervención.

De otro lado, la subvaloración de la idea de que las áreas protegidas soportan el desarrollo rural, urbano e industrial que ocasionó la separación del Ministerio de Agricultura y de Ambiente, produjo una pérdida de posicionamiento político de la estrategia. Es decir, el tema ambiental pasó de considerarse de soporte para el crecimiento económico en los años cuarenta; prioritario e imprescindible para el desarrollo en los años setenta y ochenta; a ser considerado de segunda línea e ideal romántico frente al crecimiento económico en las primeras décadas del siglo XXI.

Al mismo tiempo, 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.

El SINAP también avanzó en la implementación no solo de la estrategia de áreas protegidas, sino de escenarios de concertación con diferentes escalas territoriales que plantean retos técnicos, políticos, sociales, económicos, de comunicación, etc., cuyo abordaje requiere de la articulación de diferentes perspectivas, motivaciones e intereses de los actores; así como de la consolidación

de mecanismos eficaces de retroalimentación hacia el logro de los objetivos de conservación del país.

Teniendo en cuenta la historia del proceso, se pueden plantear de manera genérica las características, avances, posibles riesgos y consecuencias que hoy pueden darse en los escenarios de articulación para la consolidación del SINAP, que muestra la Tabla 2.

Tabla 2. Los escenarios de articulación SINAP. Características, limitaciones y consecuencias

| Características | Avances | Posibles riesgos | Posibles consecuencias |
|---|--|--|--|
| Actores sociales con sus intereses y experiencias y capacidades individuales y colectivas. | <ul style="list-style-type: none"> Ampliación de la base de la participación. Reglamentación de la participación como derecho. Construcción de acuerdos y apuestas territoriales. | <ul style="list-style-type: none"> Insuficientes garantías o recursos para la participación. Débiles relaciones de apropiación social. Cambio en la representación por movimientos políticos. | <ul style="list-style-type: none"> Se limita la incorporación de los cambios requeridos para el fortalecimiento de sistema. Se aumentan o agudizan los conflictos entre actores. Se pierde capacidades y experiencias adquiridas. |
| Sistema de categorías de manejo que no incluye la gobernanza comunitaria y las necesidades de los entes territoriales. | <ul style="list-style-type: none"> La inversión de los entes territoriales en conservación. | <ul style="list-style-type: none"> Disminuir la eficiencia del SINAP, al limitar la incorporación de nueva información y recursos para la respuesta a las realidades territoriales. | <ul style="list-style-type: none"> Los esfuerzos de conservación de autoridades locales y de las comunidades tradicionales quedan vulnerables, alejando al sistema de la realidad. |
| Capacidades limitadas del sistema y sus actores para responder al avance de las alternativas de uso insostenible de los recursos naturales. | <ul style="list-style-type: none"> Alternativas de desarrollo sustentable construidas tanto desde la academia como en la experiencia con los territorios. | <ul style="list-style-type: none"> Insuficiente divulgación de los avances e intercambio de experiencias. Insuficiente disponibilidad de recursos para aumentar la implementación de las alternativas. | <ul style="list-style-type: none"> No se cuenta con procesos de sistematización y seguimiento suficientes para afianzar los aprendizajes y la resistencia ante las alternativas de uso insostenible de los recursos naturales. Se limita la efectividad de las respuestas colectivas dadas por el sistema y el posicionamiento político de las alternativas de desarrollo sustentable. |

Fuente: elaboración propia.

Estas limitaciones hacen que se requiera del fortalecimiento de las capacidades de quienes están en el territorio construyendo una nueva propuesta para su desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Arévalo, Decsi. «Misiones económicas en Colombia 1930-1960». *Historia Crítica*, No. 14, 1997: 7-24.
- Bermúdez, Isabel. «La caña de azúcar en el Valle del Cauca». *Biblioteca Luís Ángel Arango*. Agosto de 2000. Último acceso 10 de septiembre de 2013, <http://www.banrepcultural.org/revista-18>
- Cenicaña. *Fechas históricas de la agroindustria de la caña en Colombia*. 2003. Último acceso 31 de enero de 2013, http://www.cenicana.org/quienes_somos/agroindustria/historia.php
- _____. *Historia del sector azucarero*. Último acceso 31 de enero de 2013, <http://www.asocana.org/publico/info.aspx?Cid=8>
- CVC. Así nació la CVC. 2012. Último acceso 31 de enero de 2013, <http://www.cvc.gov.co/portal/index.php/es/asi-es-cvc/asi-nacio-cvc>
- DNP. *Departamento Nacional de Planeación –DNP, Evaluación institucional y de resultados de la Política de Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SINAP*. Informe final Evaluación CONPES 3680, Bogotá D.C.: DNP/Econometría Consultores, 2012.
- Farhad, Sherman. *Los sistemas socio-ecológicos una aproximación conceptual y metodológica*. XII Jornadas de economía crítica. Sevilla 2012, Último acceso 15 de agosto de 2012, <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/jec13/Ponencias/economia%20ecologica%20y%20medio%20ambiente/LOS%20SISTEMAS%20SOCIO-ECOLOGICOS.pdf>
- Federación Nacional de Cafeteros. *Qué hacemos*. Último acceso 1 junio de 2013, <http://www.federaciondefcafeteros.org>
- Gaebler, David y Ted Osborne. *Reinventando el gobierno: cómo el espíritu emprendedor transforma el sector público*. Barcelona: Paidós, 1992.
- Kaufman, Sanda. «Complex systems, anticipation, and collaborative planning». Universidad de Ohio. 2008. Último acceso 18 de agosto de 2011, <http://urban.csuohio.edu/~sanda/papers/resilience.pdf>
- McNeely, Jeffrey A. «Áreas protegidas para el siglo XXI: Trabajando para proporcionar beneficios a la sociedad». *Unasylva* (en línea), Vol. 45, No. 176, 1994.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT); Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAVH); Germán Andrade; Juan Carlos Sandino y Juanita Aldana. *Biodiversidad y territorio: innovación para la gestión adaptativa frente al cambio global, insumos técnicos para el Plan Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos*. Bogotá: Instituto Humboldt, 2011.
- ONU. «Convenio sobre la Diversidad Biológica – CDB». En *Convenio sobre la Diversidad Biológica*. 1992. Último acceso 1 de marzo de 2013, <http://www.cbd.int/convention/text/default.shtml>
- _____. *Convenio sobre la Diversidad Biológica – CDB, Programa de trabajo en áreas protegidas POWPA*. Montreal: Organización de las Naciones Unidas, 2004.
- Pereira, Pedro, Pedro Mago y Luis Rodríguez. «Uso de parámetros meteorológicos para el control del riego en caña de azúcar durante el periodo de crecimiento». *Caña de azúcar*, Vol. 4, No. 2, 1986: 125-141. Último acceso 20 de

- agosto de 2012, http://sian.inia.gob.ve/repositorio/revistas_ci/canadeazucar/cana0402/texto/uso.htm
- Redparques. *Estudio de caso gestión descentralizada de áreas protegidas en Colombia. Informe Final estudio de caso programa OPAN*. Santiago: FAO, 2005.
- Rivas, Alex. *Gobernanza de Los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas en los Andes tropicales, diagnóstico regional y análisis comparativo*, por UICN, 9. Quito: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), 2006.
- Rojas, Yazmin. «Línea base sobre la gobernanza, gobernabilidad y participación en el SINAP». En *Informe contrato 115 de 2011*. Bogotá D.C: Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2011.
- _____. *Sistemas e instancias de coordinación en el proceso de consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia – SINAP*. Tesis de Maestría en Estudios y Gestión del Desarrollo, Bogotá D.C.: Universidad de La Salle, 2013.
- UICN. *The World Conservation Strategy: living resource conservation for sustainable development*. Gland, Suiza, UICN/PNUMA/WWF. Citado por McNeely, Jeffrey A. «Áreas protegidas para el siglo XXI: Trabajando para proporcionar beneficios a la sociedad» *Unasylva* (en línea), Vol. 45, No. 176, 1994.

Marco normativo de referencia

- Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución política de Colombia 1991*. Bogotá D.C., 1991.
- Congreso de la República. *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*. Bogotá D.C., 1993.
- _____. *Ley 165 de 1994, or medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Diversidad Biológica”, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992*. Bogotá D.C., 1994.
- _____. *Ley 135 de 1961, Sobre reforma social agraria*. Bogotá D.C., 1961.
- _____. *Ley 200 de 1936, Sobre reforma agraria*. Bogotá D.C., 1961.
- _____. *Ley 23 de 1973, Por el cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., 1973.
- _____. *Ley 388 de 1997, Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., 1997.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. «Resolución 207». *Por medio del cual se crea el registro de Reservas Naturales de la Sociedad Civil*. Bogotá D.C., 29 de agosto de 2007.
- _____. «Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones» *Decreto 2372*. Bogotá D.C., 01 de julio de 2010.

- Ministerio de Economía Nacional. *Resolución 013 de 1938, por la que se declara la Reserva Forestal del Río Amaime*. Bogotá: Ministerio de Economía Nacional, 1938.
- Presidencia de la República de Colombia. *Decreto 1300 de 1941, por el cual se dictan algunas medidas sobre defensa y aprovechamiento de los bosques*. Bogotá D.C., 1941.
- _____. *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*. Bogotá D.C., 2010.
- _____. *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., 1974.
- _____. *Ley 75 de 1947, por la cual se divide el Ministerio de Economía en el Ministerio de Industria y Comercio y Ministerio de Agricultura y Ganadería*. Bogotá D.C., 1947.
- _____. *Decreto 1300 de 1941, Por la cual se dictan algunas medidas sobre defensa y aprovechamiento de los bosques* Bogotá D.C., 1941.
- _____. *Decreto Ley 1454 de 1942, sobre fomento forestal*. Bogotá D.C., 1942.
- _____. *Decreto Ley 3110 de 1954, sobre la creación de las Corporaciones autónomas regionales*. Bogotá D.C., 1954.
- _____. *Decreto 284 de 1946, Sobre aprovechamiento forestal*. Bogotá D.C., 1946.
- _____. *Decreto Ley 1383 de 1940, Por el cual se adoptan medidas para la defensa y aprovechamiento de bosques*. Bogotá D.C., 1940.

Base de datos

Parques Nacionales Naturales de Colombia. *Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP)*. Consultas en 2013 en página web. Último acceso 20 de enero de 2013, <http://runap.parquesnacionales.gov.co>