



## PROPUESTA LINEAMIENTOS DE POLITICA PARA GESTIÓN DE TIERRAS Y TERRITORIOS EN PARQUES NACIONALES Y OTRAS AREAS PROTEGIDAS: CASO COLOMBIA

Gisela Paredes Leguizamón  
Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas  
Parques Nacionales Naturales de Colombia. Miembro CMAP- UICN.  
[gisela.paredesl@gmail.com](mailto:gisela.paredesl@gmail.com)

### INTRODUCCION

El conflicto por tierras y territorios entre autoridades ambientales, habitantes locales, grupos originarios y/o comunidades campesinas, se materializa en la ocupación de tierras, ambigüedad en títulos de propiedad de predios, lucha por el reconocimiento de territorios de grupos étnicos y el uso no regulado de recursos naturales dentro de áreas protegidas o en su zona de influencia. Por eso el tema de **tierras y territorios**, se constituye en el mayor desafío para la planeación y manejo efectivo de los Parques Nacionales y la consolidación de los Sistemas de Áreas Protegidas a nivel mundial.

La ocupación de las áreas protegidas es un tema complejo originado en la contradicción entre políticas públicas, fallas de la estructura agraria, precariedades en los procesos de ordenamiento territorial, desarrollos sectoriales descoordinados, conflicto armado, desplazamiento y en otrora declaratoria de áreas protegidas no concertadas. Debido a esto, la gestión de esta problemática debe considerar: i) que se debe partir en reconocer que excede las funciones misionales de los administradores de las áreas protegidas, ii) que es un tema multidimensional social, política, económica y ecológicamente, iii) que requiere del trabajo interinstitucional e intersectorial para gestionar la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra y el acompañamiento integral a los procesos, y iv) que es un proceso social que se manifiesta y afecta de manera diferente según el tipo de actor (afro descendiente, indígena, campesino), condiciones ecológicas y relación de uso de los habitantes con el territorio.

El Sistema de Parques Nacionales de Colombia ha explorado diferentes caminos para prevenir o resolver conflictos por tenencia de la tierra y territorios, y por ello, posee experiencias y procesos sociales, algunos de hace un poco más de veinte años. Durante el año 2011, con el fin de proponer unos lineamientos de política y plan de acción para la gestión de tierras y territorios en Parques Nacionales, se realizó un estudio<sup>1</sup> que identificó y analizó el origen de la problemática, instituciones competentes, actores sociales, contexto normativo, políticas, planes, programas, proyectos y procedimientos vigentes en el país sobre el tema de tierras y propuso unos lineamientos de política, a partir de información secundaria disponible. El presente artículo sintetiza algunos elementos de ese diagnóstico.

---

<sup>1</sup> Paredes, G. 2011. Diagnóstico, procedimientos y lineamientos de política para la gestión de tierras y territorios en Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas. Documento preliminar que se encuentra en discusión en el Sistema de Parques. Parques Nacionales Naturales de Colombia.



## EL ORIGEN DE LA PROBLEMÁTICA DE OCUPACION DE TIERRAS Y CONFLICTOS POR EL USO DE RECURSOS NATUALES EN ÁREAS PROTEGIDAS

### Tenencia de la tierra como un problema agrario no resuelto

Colombia, posee una estructura agraria bimodal (latifundio- minifundio), caracterizada por su gran conflictividad, incertidumbre sobre los derechos de propiedad, concepción de la tierra como bien especulativo y no productivo, alta concentración de la tierra, uso ineficiente del suelo, informalidad en las relaciones de propiedad, exclusión social, debilidad de las instituciones encargadas del tema de tierras, baja tributación y baja inversión, entre otros. Este panorama, unido a las fallas en el mercado de tierras, el atraso del catastro rural, el narcotráfico, la corrupción y el conflicto armado, contribuyen a incrementar la pobreza, el retraso de posibilidades de desarrollo rural, la violencia y el deterioro de los recursos naturales.

Ante los problemas de estructura agraria, el país ha gestionado sin éxito desde hace cincuenta años reformas y contra-reformas agrarias -cada seis años en promedio- tal como lo evidencia la expedición de las Leyes 135 de 1961, Ley 1 de 1968, Ley 4 de 1973 y la Ley 35 de 1982 (Plan Nacional de Rehabilitación para zonas de conflicto). Además rige la Ley 30 de 1988, Ley 160 de 1994 y el Estatuto de Desarrollo Rural, Ley 152 de 2007, declarada inexecutable por sentencia C-175 del 18 de marzo de 2009. Llama la atención como el sector agropecuario no es considerado como un sector estratégico en la economía nacional, a pesar de ser el pilar de la seguridad alimentaria, el dominio territorial y que genera grandes externalidades en la conservación ambiental.

La alta concentración de la propiedad agraria en Colombia se evidencia en que el 68% de los predios son de pequeños propietarios que sólo tienen el 3,14% de la superficie catastral, y en que el 80% de los predios son menores a una Unidad Agrícola Familiar, es decir, ha crecido el proceso de micro-minifundización (Ministerio de Agricultura, 2011).

Existe informalidad en la tenencia de la tierra, debido al desconocimiento de los procedimientos, los altos costos y demoras en los trámites. También influyen las expectativas de adjudicación por programas especiales del Estado, la cultura de compra-venta de predios fundamentada en la tradición y la creencia en la suficiencia sobre derechos adquiridos sobre la tierra a través del método de posesión. Además influyen la descoordinación entre instituciones competentes en el tema de tierras, las dificultades para acceder a oficinas de notariado y registro y el precario acompañamiento de programas de desarrollo rural. Esto configura un escenario de gran incertidumbre y debilidad en los derechos de propiedad rural, circunstancias que se constituyen en un terreno fértil para el testaferrato, la usurpación de derechos o el despojo de los mismos. La informalidad en la tenencia de la tierra se concreta en títulos no registrados, falsa tradición, posesión, ocupación de terrenos baldíos de la Nación o ausencia de título de propiedad predial. Sin embargo, cualquiera de estas situaciones genera la explotación intensiva de recursos naturales, sin la aplicación de criterios ambientales, la falta de garantías para acceder a créditos, disminuye la inversión en los predios y limita las oportunidades para acceso a asistencia técnica y subsidios.



Además, el país presenta una notoria desactualización del catastro rural. Un poco más del 40% de los predios en Colombia, no poseen títulos registrados, debido a los problemas de formalidad antes mencionados y al déficit en el número peritos y técnicos en temas catastrales, hecho que influye en el atraso del catastro rural y en la demora de procesos de inspección ocular. Lo anterior dificulta la actualización del catastro rural al interior de las áreas protegidas, pese a que esta información permitiría tener claro los derechos de propiedad sobre la tierra, estimar el valor de los predios o mejoras, y monitorear de manera sustentada la evolución de los procesos de ocupación al interior de las áreas.

Evaluar la efectividad del saneamiento predial facilitaría los procesos de planeación ambiental, ordenamiento territorial y regulación de usos y actividades, en el contexto del plan de manejo, así como un mejoramiento en el ejercicio de autoridad ambiental en el desarrollo de programas de control y vigilancia. Así mismo, esta información catastral serviría para participar de manera informada en iniciativas de ordenamiento territorial municipal y programas de desarrollo rural, procesos de titulación de baldíos o predios por fuera de las áreas protegidas, prevención o resolución de conflictos en zonas de amortiguación y como insumo para gestionar la exención del impuesto predial en Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

### **Conflicto armado y desplazamiento**

*“La actual estructura agraria ha concentrado el poder político social y militar en los señores de la guerra y la gran propiedad” (Machado, 2005)*

El conflicto armado colombiano es una sumatoria del rezago de la época de la violencia política y social bipartidista, producto de la pobreza y la no concreción de una reforma agraria. Es una consecuencia del abandono a procesos de colonización espontánea o dirigida. Es un fenómeno complejo y heterogéneo, debido al contexto geográfico, político, cultural e histórico específico de cada región, y por tanto se expresa de manera diferente en su intensidad y extensión. No obstante, tal como se describe en “Colombia, Callejón con Salida” (Giraldo, 2003): *“El conflicto se ha ensañado sobre todo en la periferia,..., en las regiones menos pobladas, más campesinas, menos integradas al mercado, con menos poder político y a menudo discriminadas o explotadas por el centro”*,

También ha influido la incursión o consolidación de economías ilegales, tales como el contrabando en las regiones de frontera, la explotación minera no licenciada o la burla de las regulaciones establecidas. La sobre-explotación de la biodiversidad en zonas de colonización (tala, pesca, mercado de animales protegidos, comercio de pieles) y la siembra, procesamiento o negocio de cultivos de uso ilícito, se constituyen en un caldo de cultivo que alimenta el conflicto colombiano.

El conflicto ya no es solo periférico sino regionalizado y ha combinado diferentes estrategias de lucha: guerra campesina prolongada, focos de activistas, guerrilla urbana, autodefensas y/o paramilitarismo.

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2010) son 3 400 000 las personas desplazadas en Colombia (es decir el 10% de la población mundial de refugiados y desplazados). De estas, el 70% eran propietarios, ocupantes, poseedores o tenedores de tierras, que sufrieron procesos de despojo o



fueron obligados a abandonar sus predios a través de mecanismos de coacción, tales como amenazas, ventas forzadas, ventas ficticias o caducidad administrativa de adjudicaciones de tierra.

Según el Programa de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada la cifra oficial de tierras abandonadas por desplazamiento forzoso corresponden a 280 000 predios (7% del territorio continental). El abandono o despojo de tierras, ha propiciado la ocupación de los predios por narcotraficantes, testaferros, actores armados o de “nuevos ocupantes” que reclaman actualmente derechos que poseían los “antiguos ocupantes”. Según la ACNUR (2011a; 2011b) la región Caribe es en la cual se han abandonado o despojado la mayor cantidad de predios.

Los grupos étnicos indígenas y afro descendientes han sido y siguen siendo víctimas del conflicto armado y desplazamiento forzoso. Esta situación trasciende del simple proceso de “titulación de tierras” al tema de reconocimiento, respeto y protección de la propiedad y derechos sobre el territorio y el uso de los recursos, mediante el ejercicio de la autoridad tradicional, fundamentado en el conocimiento propio. En Colombia los procesos migratorios de población no sólo son producto del conflicto interno sino de la gran vulnerabilidad del territorio a amenazas hidro-meteorológicas, geológicas, tecnológicas y cambio climático.

El asentamiento de población desplazada provoca cambios drásticos en la ecología local por el desarrollo de prácticas básicas para su sobrevivencia. Igualmente pueden generarse conflictos sociales entre la población desplazada y comunidades locales por el uso de recursos naturales y entre estilos de vida. Por esto, se requiere un esfuerzo jurídico entre derechos humanos y derecho ambiental como plantea Zetter (2010).

### **Gestión de áreas protegidas**

La ocupación de áreas del Sistema de Parques Nacionales es una realidad histórica, que refleja entre otros aspectos, la descoordinación de proyectos liderados por diferentes instituciones del Estado, que han estado fundamentados en visiones fragmentarias de un mismo territorio. La dramática situación de exclusión social y económica de una gran franja de población, a pesar de la pobreza, el desplazamiento, el conflicto armado y el riesgo en su integridad física, ha buscado opciones de sobrevivencia en “tierras baldías” y programas de colonización puntuales de la geografía nacional, que a veces desconocen la existencia de un área protegida. Existe también el oportunismo de otros, que mediante actos fraudulentos o a sabiendas que se encuentran en terrenos del Estado, promueven o invaden tierras generando mercados especulativos, que con el tiempo reclaman derechos de propiedad o posesión. Adicionalmente, existen organizaciones que recientemente han incursionado en la compra de predios al interior de Parques mediante el mercado informal de tierras. Estas tienen la expectativa de ser beneficiarias de políticas para la sociedad civil, o buscan beneficios por bienes y servicios ambientales, investigación u otros en aras de la conservación, pero que se van asentando y creando también derechos de propiedad o posesión que tendrán que ser resueltas posteriormente.

Existen tipos de ocupación espacio-temporal transitorios, itinerantes, oportunistas o permanentes, ocasionadas por el uso que la gente hace de los recursos naturales del territorio. Tal es el caso del ecoturismo, la pesca y manejo de recursos hidrobiológicos, la horticultura en los ecosistemas de humedales en temporada seca y la cacería, entre



otros. También existe un tipo de ocupación ancestral, realizada por afro descendientes, raizales, y comunidades indígenas, esta última reconocida desde 1977 como compatible con las áreas del Sistema de Parques según el Decreto 622.

La Administración de Parques Nacionales no ha estado ajena al panorama anterior y ha diseñado e implementado diferentes estrategias de solución. Algunas de ellas son: la Creación del Área de Manejo Especial de La Macarena, que reúne cuatro Parques Nacionales y tres Distritos de Manejo Integrado, participación en la Creación de la Zona de Reserva Campesina Pato Balsillas, y formulación e implementación de la Política de participación social en la conservación “Parques con la Gente” (Parques Nacionales de Colombia, 2001). También están la suscripción de Regímenes especiales de manejo con pueblos indígenas (Arroyo *et al.*, 2007), diseño de una “ruta” para la declaratoria de nuevas áreas y ampliaciones del Sistema de Parques Nacionales Naturales, lineamientos técnicos para la “declaratoria y gestión de zonas amortiguadoras”, propuesta de reforma del Decreto 622 de 1977, propuesta de estrategia nacional de restauración ecológica para el Sistema de Parques Nacionales Naturales, y propuesta de Ordenamiento Ambiental y Conservación en las áreas protegidas del Sistema de Parques en la Amazonía.

En 2008, la Administración de Parques Nacionales estimó un total de 93 681 habitantes al interior de las áreas, como puede apreciarse en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Diagnostico preliminar de habitantes y predios dentro del Sistema de Parques Nacionales de Colombia

Región	Propietarios Privados	Campesinos	Indígenas	Negros	Total
Pacífico	0	5 560	1 580	8 325	15 465
Andes occidentales	1 490	1 229	4 685	0	7 404
Andes nororientales	364	5 957	3 129	0	9 450
Orinoquia	131	22 540	80	0	22 751
Amazonía	145	302	5 387	0	5 834
Caribe	155	11 788	20 834	0	32 777
<b>TOTALES HABITANTES</b>	<b>2 285</b>	<b>47 376</b>	<b>35 695</b>	<b>8 325</b>	<b>93 681</b>

Los impactos por ocupación de las áreas pueden evidenciarse en el incremento de población al interior de las áreas, consolidación de poblados y establecimiento de rutas de extracción de recursos naturales.

### Desarrollo sectorial

Con el fin de ingresar a mercados globales en términos competitivos, los grandes inversionistas, ante las expectativas de producción real o potencial, adelantan



adecuaciones territoriales mediante la construcción de obras de infraestructura vial, portuaria, hidroeléctricas, represas, distritos de riego, exploración y explotación de hidrocarburos y minería, entre otras actividades, que generan desplazamiento de población (Bello, 2003; PNUD, 2009). En algunas ocasiones estos megaproyectos coinciden con territorios étnicos, poblados campesinos o áreas ecológicamente estratégicas. Lo anterior genera o incrementa las presiones sobre la tenencia y el uso de la tierra, provocando expulsión de comunidades o “eliminación” de los obstáculos jurídicos de intervención (Bello, 2003).

En el concepto de megaproyectos se incluyen las empresas que extraen y explotan recursos naturales (minería, hidrocarburos, maderas), los sistemas de producción extensiva e intensiva (industriales y agroindustriales), infraestructura para la expansión y sostenibilidad urbano-comercial (puertos, vías, bases militares, canales) y el turismo de aventura o ecoturismo en áreas protegidas.

## **ACTORES SOCIALES**

La población colombiana, de 42 888 592 habitantes, está conformada en un 3,3% por indígenas<sup>2</sup>, y 11% de afro descendientes, campesinos y habitantes urbanos. Esta diversidad cultural se expresa en la heterogeneidad de los modos de relación con la tierra y el uso de los recursos naturales, las formas de ocupación del territorio y tenencia de la tierra, nivel de adaptación a condiciones ecológicas y grado de avance en las reivindicaciones políticas por los derechos individuales y colectivos sobre la tierra y el territorio.

Como mencionan Arango y Sánchez (2004), la cultura indígena se fundamenta en un concepto integral de la vida, en el cual los temas como la salud, la educación y el territorio, son uno solo. Incluye también el reconocimiento de un conjunto de garantías culturales, sociales y políticas que son inescindibles de los derechos territoriales. Por esta razón, las luchas de los pueblos indígenas de las últimas décadas se han centrado en la defensa del territorio ancestral (Herreño, 2004).

Por su parte, la población negra, afrocolombiana, raizal y palanquera se ubica en el corredor del pacífico colombiano, Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina, San Basilio de Palenque y las comunidades que residen en las cabeceras municipales o en las grandes ciudades. Con base en la Ley 70 de 1993, hasta 2005, se crearon en el pacífico colombiano 132 Territorios Colectivos de Comunidades Negras con una extensión total de 4 717 269 hectáreas.

Fals (2002) definió como culturas anfibia “el complejo de conductas, creencias y prácticas relacionadas con el manejo del ambiente natural,...,contienen elementos ideológicos y articulan expresiones psicosociales, prejuicios, supersticiones y leyendas que tienen que ver con los ríos, caños, barrancos, laderas, playones, ciénagas y selvas pluviales. Incluyen instituciones afectadas por la estructura ecológica y la base económica del trópico, como el poblamiento lineal por las corrientes de agua, las formas y medios de explotación de los recursos naturales, y algunas pautas especiales de tenencia de tierras”.

---

<sup>2</sup> Asentadas en 718 resguardos, pertenecientes a 87 etnias ubicadas en su mayoría en zonas rurales (78%).





La cultura campesina, producto del mestizaje está conformada por los individuos que habitan en zonas rurales, que tienen una íntima relación con la tierra. Su propiedad (predio o finca) posee una doble función como núcleo de reproducción social y como unidad productiva con fines de autoconsumo, de la cual destinan para el mercado pequeños excedentes, que utilizan como fuerza de trabajo principal la mano de obra familiar y que tienen escaso poder de acumulación.

La seguridad alimentaria de las comunidades campesinas y la posibilidad de conservación de esta cultura depende no solamente de los ciclos naturales, sino de la extensión de los predios para el desarrollo de actividades productivas, de la seguridad en los derechos de propiedad sobre la tierra, factor al cual se supedita el acceso a crédito, asistencia técnica, oportunidades de modernización, e incentivos.

Con base a la información oficial disponible, la Administración de Parques Nacionales estimó que a 2010, son 22 las áreas del Sistema Nacional traslapadas con resguardos indígenas, en una superficie total de 3 520 692,7 ha y ocho Parques Nacionales colindan con 23 territorios colectivos en una superficie de 2 904,03 ha. (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2010).

## **LINEAMIENTOS DE POLITICA SOBRE TIERRAS Y TERRITORIOS PARA PARQUES NACIONALES**

### **Los 10 principios establecidos**

Los 10 principios establecidos sobre tierras y territorios en Parques Nacionales son los siguientes:

1. Se reconoce que el tema de ocupación de tierras en áreas protegidas es:
  - Producto de problemas estructurales del contexto colombiano que exceden la misión de Parques.
  - Un tema complejo y multidimensional social, político, económico y ecológico.
  - Heterogéneo a nivel regional.
2. Tierras y territorio es un tema transversal en la planeación del manejo de áreas protegidas y la gestión del Sistema Nacional.
3. El pilar de la efectividad en el tratamiento de tierras requiere el trabajo coordinado, armónico y complementario interinstitucional, fundamentado en el reconocimiento y respeto de competencias.
4. Gestionar la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra y el acompañamiento integral al proceso es un tema estratégico.
5. La información oficial, actualizada y a escala adecuada, es fundamental para la toma de decisiones.
6. La participación directa de los actores sociales, comunitarios e institucionales es indispensable en el diagnóstico, diseño, operación y evaluación de los procesos de resolución de conflictos por tierras en áreas protegidas.



7. Las áreas protegidas contribuirán al cumplimiento de diversos compromisos, tales como el Convenio 169 de la OIT (1987), la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y la legislación nacional.
8. Debe existir armonización entre derechos de ambiente y derechos humanos.
9. Las áreas protegidas son nodos de la estructura ecológica principal y determinantes en el ordenamiento territorial. Por tanto contribuyen a prevenir, mitigar o resolver conflictos por tierra y territorio.
10. La Política de Tierras en Parques Nacionales es una sola de carácter multiescalar y con operativización diferenciada por región y área protegida.

### Las estrategias de intervención

Se requiere la combinación y complementariedad de estrategias de tipo político, técnico, jurídico y económico:

**Estrategia Política:** Acciones que buscan la inclusión del tema de ocupación de áreas protegidas en desarrollos legislativos y normativos, diseño e implementación de instrumentos de planeación ambiental, ordenamiento territorial y desarrollo sectorial. También tendientes a motivar la consolidación de la coordinación interinstitucional en la asignación de recursos (económicos, técnicos, humanos) para el desarrollo de procesos de prevención, mitigación, recuperación de tierras y procesos de reubicación de la población del interior de los Parques hacia zonas aledañas y el acompañamiento con programas de reforma agraria.

**Estrategia técnica:** Acciones tendientes a generar información oficial, disponible, confiable y verificable a escala adecuada para la toma de decisiones y como insumo en los procesos de tierras. Definir lineamientos, estándares y procedimientos que permitan orientar la inclusión, gestión, acompañamiento, seguimiento y evaluación del tema de la ocupación de tierras en áreas protegidas. Propender a la planeación del manejo de Parques Nacionales y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que contribuyan a prevenir o mitigar las presiones generadas por la ocupación de áreas protegidas, que impactan la integridad de los valores de conservación de las áreas o que incrementan el conflicto socio ambiental. Desarrollar procesos de formación que fortalezcan las capacidades de autoridades ambientales, actores sociales e institucionales para trabajar en el tema de ocupación de áreas protegidas.

**Estrategia Jurídica:** Acciones tendientes a determinar o clarificar los derechos de propiedad de los ocupantes del interior de Parques Nacionales. Elaborar términos de referencia estandarizados para realización de estudios técnico-jurídicos de títulos en áreas protegidas. Analizar y evaluar el impacto de actos administrativos en la ocupación de áreas del Sistema de Parques. Elaborar propuestas de articulado sobre áreas protegidas para inclusión en proyectos legislativos o normativos y desarrollar estudios de armonización de los derechos humanos y los derechos ambientales.

**Estrategia económica:** Acciones tendientes a gestionar recursos de cooperación internacional y nacional a procesos integrales de tierras y territorios en áreas protegidas. Gestionar la asignación de recursos con destinación específica para la





resolución de la problemática de ocupación de áreas protegidas y el acompañamiento a procesos integrales de reubicación del Presupuesto General de la Nación en el Ministerio de Hacienda. Identificar las problemáticas para la gestión u operativización de recursos para el tema de tierras y propuestas de solución. Incluir el tema de ocupación de tierras en los portafolios de gestión de proyectos nacionales e internacionales.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA GESTIÓN DE TIERRAS Y TERRITORIOS EN ÁREAS PROTEGIDAS**

Las competencias sobre tierras reposan en las instituciones del Sistema Nacional Agrario. Por lo tanto, el rol de las autoridades ambientales es de facilitador y acompañante de las estrategias de desarrollo rural y agrario, especialmente para lograr la inclusión de la población ocupante de las áreas protegidas, como beneficiarias de los servicios del Estado. Estos beneficios se refieren a temas tales como titulación de predios fuera de las áreas del Sistema de Parques y su inclusión en los programas de crédito, subsidios, asistencia técnica y vivienda rural por parte de las instituciones responsables.

Igualmente debe pensarse en dos ámbitos de gestión: dentro de las áreas protegidas y fuera de ellas, como acciones complementarias que en el mediano y largo plazo garantizan la efectividad y sostenibilidad de los procesos.

Los sectores agropecuario y ambiental están débilmente posicionados en las políticas públicas. Prueba de ello es su afectación por las actuaciones del sector minero que pone en riesgo la base ambiental y el sistema agroalimentario nacional. Esto se constituye en una oportunidad para la generación, fortalecimiento o replanteamiento de las alianzas existentes. Unido a esto, gran parte de la población con la que trabajan las áreas protegidas son campesinos y pequeños propietarios que actualmente no son importantes en una estructura agraria bimodal y por ello las políticas agropecuarias los insertan débilmente.

Entonces la pregunta es: ¿cómo posicionar y reivindicar este tipo de población, máxime cuando las áreas protegidas están inmersas en espacios rurales?. Es fundamental contribuir y participar activamente en la construcción e implementación de propuestas de desarrollo rural para Colombia. El Sistema de Parques tiene los elementos conceptuales, metodológicos y operativos, validados en diferentes ecosistemas, con grupos humanos diversos, generados en la implementación de sistemas sostenibles para la conservación. Estos elementos incluyen propuestas de restauración ecológica, que son un aporte sólido para la articulación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Sin embargo, es necesario transferir este conocimiento a los directos responsables de implementar las políticas agrarias y que cuentan con todo el andamiaje institucional y financiero.

La falta de claridad en la posesión o propiedad de tierras, con justo título dentro de áreas protegidas, se ve agravada por los procesos de despojo o abandono de tierras y la usurpación de tierras, producto del conflicto armado. Esto genera el traslape de predios con diferente poseedor y contribuye a la ambigüedad en la definición de derechos de los ocupantes, y también la ocurrencia de varias reclamaciones sobre un mismo territorio. Entonces ¿cómo no violar los derechos de unos a favor de “los nuevos ocupantes”? Para resolver esta situación pueden ayudar los censos prediales



históricos realizados en las áreas, el Sistema de Registro Único de Áreas Protegidas, y el módulo predial de ocupación de tierras al interior del Sistema de Parques Nacionales. Es necesario cotejar la información con la del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) y Registro Único de Protección de Tierras Abandonadas (RUPTA), a fin de determinar y evaluar en el tiempo el tema de afectación en la ocupación de las áreas protegidas por procesos de desplazamiento.

Ante las propuestas de desarrollo sectorial, se requiere el trabajo regional en mesas de tierras, que identifiquen los impactos y propongan soluciones que incidan en la generación de estrategias de control y vigilancia conjuntas. Además es necesario acuerdos de reglamentación de uso del suelo, más allá de los límites de las áreas protegidas o los municipios, es decir, con visión regional. El espacio propicio para estas gestiones son los sistemas regionales de áreas protegidas y subsistemas.

Es prioritario y requiere un especial y diferenciado proceso de análisis la ocupación de tierras en las zonas marino costeras o insulares. En este caso se trata de ocupación sobre bienes reservados de la Nación, terrenos de bajamar, ecosistemas con protección especial (humedales)<sup>3</sup> y manglares. Esta situación debe tenerse en cuenta en los procesos de declaratoria de nuevas áreas protegidas, en la reglamentación de usos y actividades de ecoturismo, ordenamiento pesquero y de recursos hidrobiológicos y control y vigilancia, especialmente en la región pacífico. En esta región en su mayoría se presenta la propiedad colectiva de comunidades indígenas o con aspiración de titulación colectiva para comunidades afro descendientes.

También resulta prioritario incluir el tema de tierras en la formulación y actualización de los planes de manejo, con el fin que se incluyan acciones concretas, responsables y se gestionen recursos.

Adicionalmente es urgente adelantar un proceso de sistematización y evaluación de las iniciativas de saneamiento, reubicación, creación de zonas campesinas u otras que se han implementado. Ello permitiría identificar los elementos que han generado efectividad de las acciones, los puntos críticos que requieren solución y aprender de las lecciones.

También es necesario identificar y evaluar cómo la Unidad de Parques contribuye a la reducción de la pobreza y la seguridad agroalimentaria, en cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Programa de Trabajo de Áreas Protegidas, ya que ésta puede ser su apuesta para la solución del problema de ocupación de las áreas. Es también prioritaria la generación y actualización de información oficial estandarizada, base para la toma de decisiones.

---

<sup>3</sup> En este caso también ingresan los humedales interiores y playones en los cuales no pueden adelantarse procesos de titulación. Este ha sido el principal escollo para la declaratoria del humedal de Casanare como área protegida, a pesar del reconocimiento, comprensión y gestión institucional de Parques y otras instituciones de que la conservación del área ha sido posible por las comunidades criollas que las habitan y que por ello sería clave se les titularan los predios que ocupan y usan de forma transitoria.



## **BIBLIOGRAFIA CITADA**

ACNUR. 2011a. Conclusiones y recomendaciones del Seminario Derecho a la Tierra y Restitución en la Región Caribe. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Cartagena, Colombia, 6 y 7 de abril de 2011.

ACNUR. 2011b. Los refugiados y el medio ambiente. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Bogotá, Colombia.

ACNUR. 2010. Hoja informativa Actualización Colombia: Tierras de la población desplazada. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Bogotá, Colombia.

Arango, R y Sánchez, E. 2004. Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio. Dirección Nacional de Planificación. Bogotá, Colombia.

Arroyo, C., Vergara, C., Prado, M. y Rincón, A. 2007. Régimen Especial de Manejo de territorios indígenas. En: Informe Nacional sobre el desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas de Colombia. SPNN Parques Nacionales, INVEMAR, TNC, WWF, Fundación Natura, Fondo Patrimonio Natural, Asociación de Caciques y Pueblos Bari Asochari, Red de Reservas Privadas Serankwa, Fundación Humedales. (en prensa).

Bello, M. 2003. El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación y exclusión. Ponencia presentada en la Conferencia Regional Globalización, migración y derechos humano en Quito-Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar.

Fals, O. 2002. Historia doble de la costa 1. Mompo y Loba. Bogotá, Colombia. 2 ed.

Giraldo, M (Ed). 2003. El conflicto callejón con salida: Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Herreño, A. 2004. Evolución política y legal del concepto de territorio ancestral indígena en Colombia. . ILSA. En el otro Derecho, Número 31 y 32, p.247-272.

Machado, A. 2005. Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Agricultura. 2011. Proyecto de ley general de desarrollo rural. Presentación Ministro de Agricultura, Julio 2011.

Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2001. Política de Participación Social en la Conservación: Consolidación del Sistema de Parques Nacionales de Colombia. Bogotá, Colombia

Parques Nacionales Naturales de Colombia. 2010. Ordenamiento Ambiental y Conservación: La experiencia de las áreas protegidas traslapadas con territorios indígenas en la Amazonía Colombiana. . Bogotá, Colombia.



PNUD. 2009. Informe sobre Desarrollo Humano. 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Santiago, Chile.

Zetter, R. 2010. Proteger a los desplazados por razones ambientales: desarrollar la capacidad de los marcos jurídicos y normativos. Diálogo Alto Comisionado del ACNUR, Ginebra. Universidad de Oxford, UK.