

“De buenas intenciones está empedrado el camino...” Reflexiones a propósito de la delimitación de los páramos en Colombia



Paula Ungar Ronderos*

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia lidera actualmente la delimitación de los páramos del país. La Ley del Plan de Desarrollo del presente gobierno legisla sobre estos ecosistemas. En esta ley se adivinan buenas intenciones, inspiradas en la autoridad de reconocidos estudiosos de los páramos que en su momento alertaron sobre la enorme fragilidad de estos ecosistemas y su acelerada destrucción. Sin embargo, traducir una visión preservacionista, sin mediación alguna, a Ley de la República, refleja una enorme ingenuidad, por no decir peligrosa ignorancia, frente a la realidad del país y a los avances en las ciencias ambientales de los últimos treinta años. El reto de encontrar alternativas a la conservación excluyente es enorme, pero es peor no asumirlo.

El problema

Los páramos son ecosistemas tropicales que aparecen por encima de la línea continua de bosques, aproximadamente a 3.000 m., en su mayor parte en la esquina Noroccidental de Sur América, y sobre todo en los Andes colombianos. Abarcan alrededor de 2.900.000 hectáreas del territorio nacional (alrededor del 3%), distribuidos en 34 “islas” (complejos) en las zonas más altas de las tres cordilleras que atraviesan el país de Sur a Norte (Instituto Alexander von

Humboldt 2012). Son sitios donde los biólogos se han maravillado con la abundancia de especies y endemismos (Rangel, 2002). Allí la vegetación se ha adaptado para vivir entre el nublado frío cercano a las nieves y a los afilados rayos de sol: pajonales, pastizales, arbustos retorcidos de pequeñas hojas duras, oscurísimas; frailejones –rosetas de diferentes estaturas, cubiertas de pelaje, como animales grises que recorren erguidos el paisaje. De vez en cuando pasa un oso de anteojos (único oso de los Andes), una danta de páramo, vuela el cóndor; se asoman venados. Salta una rana sabanera.

El suelo del páramo es una inmensa esponja, frágil y multicolor, salpicada de espejos de agua, lagos, lagunas, arroyos ruidosos; una esponja que retiene el agua de la niebla, da origen a los principales ríos del país y provee de agua a la mayor parte de la población colombiana (Instituto Humboldt 2012).

Los páramos fueron y siguen siendo frecuentemente sitios sagrados para la población de la alta montaña colombiana. Son también sitios usados y habitados, con los que la sociedad se ha entretejido a lo largo de la historia de diferentes maneras. Agricultura y pastoreo indígena y campesino, que se alimenta desde hace al menos tres mil años de productos de la alta montaña, y salvaguarda y recrea en formas diversas la relación simbólica con el páramo. Latifundios coloniales, con cultivos de trigo y ganadería extensiva. Minería de oro y carbón que sirvió de combustible a

* Instituto de Investigación en Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (pungar@humboldt.org.co)

la conquista y a la colonia, y ahora empuja, torpe y con frecuencia violentamente, la inserción del campo marginal en la economía de mercado. Sitios de acogida para población desplazada desde la década de 1940 por la dinámica propia de la guerra en Colombia, que expulsa población de los territorios productivos y favorece la consolidación de latifundios.

Las quemadas para potrerización; el ganado disperso, que pisotea y compacta los suelos, despojándolos de su función reguladora; el cultivo extensivo de papa y cebolla; la minería de oro y carbón han venido disminuyendo dramáticamente la extensión y transformando la estructura de los páramos; hay cada vez más voces que llaman a tomar medidas urgentes para la conservación de estos ecosistemas (entre otros, ver Hofstede, 1995; Vargas, 2002; van der Hammen, 2002).

La ley del Plan de Desarrollo dice, literalmente (art. 202 parágrafo 1):

“En los ecosistemas de páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales ni construcción de refinerías de hidrocarburos”

Con esta exclusión de lo agropecuario, sin matices, en unos territorios donde se calcula que habitan alrededor de 125.000 personas establecidas y 32 áreas pobladas, conformando tejidos sociales complejos, la ley retrocede en el tiempo y abona el terreno para la intensificación del conflicto social del país y -de forma aparentemente paradójica- para el deterioro ambiental. Como si hiciera falta abono.

En la década de 1970, la conservación, concebida como la supresión de la actividad humana de una Naturaleza que se entendía como intacta, logró un poder sin precedentes en el mundo. Colombia no fue la excepción, y aunque siempre ha habido voces disidentes, algunos parques se construyeron desgarrando tejidos sociales locales, que todavía hoy se intentan reconstruir en aras de la conservación misma. Desde entonces ha habido cambios fundamentales en la concepción y en la práctica de la conservación. La Naturaleza se ha dejado de ver como una entidad en equilibrio, que requiere (que puede) ser aislada de la actividad humana; por el contrario, somos conscientes

de que la idea misma de Naturaleza resulta de la proyección de un sistema de valores. Justamente por eso, porque la conservación es una empresa política, el cuidado de la biodiversidad y de sus múltiples relaciones con el bienestar de las personas se entiende hace décadas como una tarea que no sólo no debe excluir, sino que, al contrario, requiere involucrar a la gente que habita el territorio o que se relaciona con éste de diferentes formas. Este “cambio de paradigma”, como lo llaman algunos, se nutre de argumentos éticos, pragmáticos y epistemológicos. Todos ellos adquieren en Colombia un significado especial.

Argumentos para la inclusión

En primer lugar ¿no tenemos ya suficientes motivos para el desplazamiento forzoso? Colombia es el país con más desplazados internos del mundo; para 2012 más de 5.500.000 personas habían sido desplazadas por la fuerza desde 1985 (CODHES, 2013). Se ha documentado copiosamente la fragilidad ética y el escaso sustento empírico de los efectos positivos sobre la conservación, al excluir, sin matices ni consideraciones localizadas, poblaciones humanas de sitios con alto valor en biodiversidad, entre otras razones porque se promueve el poblamiento de zonas ambientalmente frágiles y se inculpa del deterioro a los desplazados (Agrawal, 2009). La ley no prevé la expropiación en páramos, pero la prohibición tajante de cualquier tipo de actividad productiva es un motor de desplazamiento demasiado probable.

En segundo lugar ¿quién, si no la sociedad misma, va a velar por el territorio? ¿Tiene sentido excluir y satanizar a los potenciales, cuando no actualmente activos, aliados para hacer la tarea? Las bondades -la necesidad- de hacer partícipes a las organizaciones sociales en la gestión ambiental ha sido documentada empíricamente en Colombia (por ejemplo, Cárdenas y Maldonado, 2013; Palacio, 2010). La fuerza de la resistencia local en torno a lo ambiental¹ da indicios poderosos en este sentido.

1. Ver ejemplos en Censat (www.censat.org) y en el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (<http://olca.cl/oca/portada.php?mc=91&tip=02032400>), entre otros sitios.

Finalmente, definir qué es un páramo, cómo funciona, dónde empieza y dónde termina, (trazar un límite a escala 1:25.000, como lo exige la Ley), para tomar decisiones que van a afectar a miles de personas no sólo es un problema urgente y que implica enfrentamientos entre sistemas de valores, sino también uno cargado de incertidumbre. Los ecosistemas son entidades complejas y dinámicas en el tiempo y en el espacio, constituidas por actores humanos y no humanos; sus límites se definen en función de la disponibilidad de información y de las preguntas que se requiera responder. Estas preguntas, a su vez, emergen de una preocupación social, inmersa en circunstancias políticas e históricas. En la medida en que la delimitación es un problema profundamente complejo², involucrar a la sociedad, en particular a los habitantes del páramo, en la construcción de conocimiento, si bien puede parecer inmanejable, es un requisito para la *calidad* de ese conocimiento (Funtowicz & Ravetz, 1990; Strand, 2002)

No hay que inventar de cero

Hace ya más de diez años, Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN), entidad que tiene a su cargo más del 12% del territorio nacional, formuló la Política de Participación Social en la Conservación. Esta Política hace una apuesta clara a favor de la conservación como un proceso incluyente, que parte de la construcción colectiva de conocimiento, define el manejo de las áreas protegidas como “el resultado de la capacidad institucional para involucrar a las personas, sus organizaciones e instituciones como sujetos activos (...) de la misión protectora de las áreas” (UAESPNN 2001: 26) y establece las bases para su gestión colectiva (UAESPNN 2001). Esa política se llevó al terreno a través de proyectos a lo largo y ancho del país, principalmente a través de la estrategia de Sistemas Sostenibles para la Conservación, que establecen, a través de acuerdos sociales, arreglos productivos sostenibles (Rojas, 2005). Es un experimento que sigue en marcha -desgraciadamente, con un

descenso en el respaldo político y financiero de la misma institución- y que no se puede ignorar, especialmente si se tiene en cuenta que casi el 40% de la superficie de páramos del país está representada en PNN.

Por fuera de los Parques, donde se ha dado gran parte de la real conservación de la biodiversidad del país, abundan experiencias fundamentales construidas sobre la idea de que la gestión territorial ambiental es ante todo una labor de inclusión social. Las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) son una figura jurídica creada por la ley en 1996 (Ley 160) a partir de prácticas y reivindicaciones campesinas, como mecanismo de defensa frente al crecimiento de los latifundios y a la ausencia de inversión social del estado; una alternativa a la política estatal de erradicación forzada de la coca. Además de ser un “mecanismo de ordenamiento productivo del territorio” (art. 305, proyecto de Ley General Agraria y de Desarrollo Rural), le apunta a controlar la frontera agropecuaria y a fortalecer la cohesión social en torno a planes de desarrollo sostenible, construidos y ejecutados colectivamente, que incluyen normas de conservación y utilización sostenible de recursos naturales. La complejidad de la historia de creación, reglamentación, declaratoria y puesta en marcha de las seis ZRC constituidas en el país desde 1997, que suman alrededor de 830.000 hectáreas, no son el objeto de este texto³: sin embargo, se trata de experiencias clave ante el reto del manejo sostenible de ecosistemas habitados por población históricamente marginada.

Otras historias vivas con las que cuenta el país para pensar en cómo promover la conservación incluyente en los páramos son los Resguardos Indígenas y Territorios Colectivos, y las iniciativas de conservación privada y voluntaria, como las Reservas de la Sociedad Civil. Los más de 800 resguardos indígenas y 6 títulos colectivos de comunidades negras que hay en Colombia, que abarcan en conjunto alrededor del 34% de la superficie nacional, son territorios de propiedad colectiva reconocidos por la Constitución colombiana como “inalienables, inembargables

2. Me refiero aquí a la *thick complexity*, en los términos de Strand (2011).

3. Sobre este tema, ver, entre otros, Fajardo (2000) y Osejo (2013).

e imprescriptibles”. La asignación de estos territorios a indígenas y afros por parte del estado está condicionada, entre otras, por su función ecológica y por la formulación colectiva de planes de vida y planes de desarrollo locales. En las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) que se superponen a estos territorios se da un ejercicio constante de coordinación intercultural, con la participación de las autoridades ambientales reconocidas por el estado y las autoridades propias (cabildos indígenas y consejos comunitarios afro). La estrecha relación entre uso y conservación en territorios indígenas y afrocolombianos se remonta, por supuesto, a la prehistoria y a la época colonial, respectivamente; son siglos de aprendizajes sobre gobernanza ambiental que se suman a los más recientes, asociados a las relaciones entre autoridades locales y estructuras de gobierno estatales, y que hacen parte del acervo con el que cuenta el sector ambiental para pensar la conservación de los páramos⁴.

Las Reservas de la Sociedad Civil son figuras propuestas por la sociedad y reglamentadas al final de la década de 1990. Se trata de predios privados en los que individuos o colectivos, respondiendo voluntariamente a sus convicciones, reservan porciones para la conservación y manejan “bajo principios de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales” (decreto 1996 de 1999). El papel que las 309 Reservas registradas (51.300 hectáreas) y al menos seis Organizaciones Articuladoras⁵ han jugado en el tejido social regional, desde la Costa Atlántica hasta el Sur de los Andes; sus formas de resistencia en medio de la guerra y de las presiones de los grandes proyectos de desarrollo; sus maneras de enfrentar los problemas de titulación de la tierra en el país y la precariedad de los incentivos públicos, su papel en la conectividad regional de los ecosistemas, son también lecciones que hay que retomar para la protección de los páramos (Awad, 2009; Escobar y Solano, 2009).

4. Para más información sobre áreas indígenas y comunitarias para la conservación, ver Riascos (2008).

5. Esta cifra está subestimada, existen Reservas y Organizaciones Articuladoras no registradas oficialmente.

Claro que es difícil, es una apuesta

Por supuesto, estos modelos no son recetas. Hay experiencias más o menos exitosas, más o menos efectivas, más o menos catastróficas; los riesgos, además, se magnifican ante la fragilidad del páramo y lo que está en juego. Pero sin duda son precedentes indispensables en cualquier discusión sobre gestión integral del territorio.

Nadie duda de la necesidad de regular el impacto de las actividades productivas sobre los páramos (y sobre todo el territorio); nadie duda ya de la escasez inminente de agua, de la relación entre deslizamientos y deforestación, de la catástrofe cercana si no se toman medidas radicales. Nadie duda que estas medidas son por naturaleza conflictivas y que tendrán consecuencias sobre la vida y las actividades de muchas personas.

Nadie duda tampoco que las comunidades locales no se pueden ver ingenuamente como depositarias de la bondad y la pureza y el conocimiento verdadero del territorio, que están inmersas en relaciones y tensiones de poder históricamente consolidadas; nadie duda del papel central de actores globales con intereses exclusivamente extractivos en un eventual proceso colectivo. Y nadie duda que los procesos participativos son, con demasiada frecuencia, mecanismos perversos.

Nadie duda, en fin, de que la apuesta de hacer conservación con gente en los páramos es un reto abrumador. Para afrontarlo, se requiere, entre otras muchísimas cosas, una apuesta real por el fortalecimiento de las instituciones y organizaciones sociales locales. Es una apuesta que implica riesgos, por supuesto, como todas las apuestas. Pero construyendo sobre el centralismo, las medidas maniqueas, la exclusión y la desconfianza ya sabemos cómo nos ha ido. ▀

Agradecimientos

Agradezco los valiosos aportes de Alejandra Os-
ejo, Margarita María Nieto y Carlos Sarmiento.

Referencias

- AGRAWAL, Arun y REDFORD, Kent, “Conservation and Displacement: An Overview”, *Conservation & Society* 7 (1), 2009, p. 1- 10.
- AWAD, Miriam, “Hacia la construcción de una estrategia financiera conjunta de las Redes de Reservas Naturales de la Sociedad Civil y Patrimonio Natural - Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas en Colombia”, Patrimonio Natural. Bogotá. 2007.
- CODHES – CONSULTORIA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO (2013) “La crisis humanitaria en Colombia persiste”, Informe de desplazamiento forzado en 2012. *Documentos CODHES* No. 26, 2007.
- CÁRDENAS, Juan Camilo, MALDONADO, Jorge Higinio, “El papel de las comunidades locales en la conservación, el manejo de los recursos de uso común y sus políticas públicas”, *Notas de Política* No. 15, Universidad de los Andes, Bogotá, 2013.
- ESCOBAR, Pía, SOLANO, Clara, “Colombia”, B. Monteferry y D. Coll (eds). *Conservación Privada y Comunitaria en los Países Amazónicos*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2009.
- FAJARDO, Darío, “Las Zonas de Reserva Campesina: ¿Estrategia de Desarrollo Regional y contra el Desplazamiento?”, MAMACOCA, Bogotá, 2000. Disponible en: http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/es/ebook/Compendio%20regional/Dario_Fajardo%20.htm. Última revisión noviembre 8 de 2013.
- FUNTOWICZ, Silvio, RAVETZ, Jerome R, “Science for the post-normal age” *Futures*, 25, 200, p. 739–755.
- HOFSTEDE, Robert (1995) “Effects of livestock farming and recommendations for management and conservation of páramo grasslands (Colombia)”. *Land Degradation and Rehabilitation* 6, 1993, p. 133–147.
- INSTITUTO ALEXANDER VON HUMBOLDT, “Identificación de los límites inferiores de los páramos a escala 1:100.000: un aporte a la gestión y conservación de los ecosistemas”, 2012, p.79.
- RANGEL, Orlando, “Biodiversidad en la región del páramo: con especial referencia a Colombia”, *Congreso Mundial de Páramos. Memorias*, Tomo I. Conservation International, Ministerio de Ambiente, CAR, IDEAM 2002.
- STRAND, Roger, “Complexity, Ideology and Governance”, *Emergence* 4, 2002, p. 164 – 183.
- UAESPNN – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA, “Política de Participación Social en la Conservación”, Bogotá, 2001.
- VAN DER HAMMEN, Thomas, “Diagnóstico, cambio global y conservación”, *Congreso Mundial de Páramos. Memorias*, Tomo I, *Conservation International*, Ministerio de Ambiente, CAR, IDEAM, 2002.
- VARGAS, Orlando, “Efecto del pastoreo sobre la estructura de la vegetación en un páramo húmedo de Colombia”, *Ecotrópicos* 15(1), 2002, p. 35-50.
- OSEJO, Alejandra, “Zona de Reserva Campesina: política pública y estrategia para la defensa de territorios campesinos. Aportes para su reglamentación y aplicación”, Informe elaborado para INDEPAZ, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. Disponible en http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/Zona_de_Reserva_Campesina_Politica_publica_y_estrategia_para_la_defensa_de_territorios_campesinos.pdf. Última revisión noviembre 8 de 2013.
- PALACIO, Dolly C., “Reflexividad y territorios sostenibles: la valoración ambiental participativa en Soacha”, *Trabajo Social* no. 12, enero-diciembre 2010, p. 101-107.
- ROJAS, Alberto (ed), “Proyecto Desarrollo Sostenible Ecoandino”. Tomo II: Resultados, 2005.
- RIASCOS, Juan Carlos, “Caracterización de las Áreas Indígenas y Comunitarias para la conservación en Bolivia, Ecuador y Colombia”, Informe Proyecto “*Understanding and Promoting Community Conserved Areas (CCAs) for Conservation of Biodiversity and Sustainable Use of Natural Resources in Andean Region*”, 2008.