

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA DE GOBERNANZA
POLICÉNTRICA DE OSTROM APLICADA A LA FIGURA DE
PARQUE NACIONAL NATURAL FRENTE A LOS RETOS DEL
POSACUERDO*

ANALYSIS FROM OSTROM'S POLYCENTRIC GOVERNANCE
THEORY APPLIED TO THE FIGURE OF THE NATURAL NATIONAL
PARK IN THE FACE OF THE POST-AGREEMENT CHALLENGES

ANÁLISE DA TEORIA DE GOVERNANÇA POLICÊNTRICA DE
OSTROM APLICADA À FIGURA DO PARQUE NACIONAL NATURAL
EM FACE DOS DESAFIOS PÓS-ACORDO

CARLOS ALBERTO ZÁRATE-YEPES**, NATALIA LÓPEZ LOAIZA***
SANDRA M. LÓPEZ LOAIZA****, HUGO NELSON CASTAÑEDA RUIZ*****

Recibido: 20 de marzo de 2019 – Aceptado: 20 de abril de 2020 –
Publicado 30 de noviembre de 2020
DOI: 10.24142/raju.v15n31a3

* Este artículo hace parte de la investigación *Consideraciones para la evaluación de las dinámicas territoriales en contextos de posacuerdo en Antioquia. Fase I*, terminada en 2019 y desarrollada por el Grupo de Investigación para el Desarrollo del Pensamiento y la Acción Dialógica (Gidpad) y el Grupo de Investigación en Modelamiento y Simulación Computacional (Gimsc) de la Universidad de San Buenaventura sede Medellín, y por el grupo de investigación en Política, Legislación y Gestión Ambiental (Polygesta) de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. Los autores son coinvestigadores de esta y la investigadora principal fue la docente Helena Pérez Garcés del Gimsc. Esta investigación se financió con recursos de ambas universidades.

Resumen

Se utilizan las teorías de Elinor Ostrom para mostrar alternativas de sostenibilidad territorial de bienes comunes como los Parques Nacionales Naturales, especialmente frente a los retos del posacuerdo entre el Estado y los excombatientes de las FARC. Para esto se comparan dos tendencias: la conversión de los parques en bienes públicos y con vigilancia estricta del Estado para garantizar su conservación y protección (que es la solución actual) o utilizar propuestas de cogestión (Estado-comunitarias) que involucren más a las poblaciones que habitan o se encuentran en el área de influencia. Para dicho análisis se usó como ejemplo el Parque Nacional Natural Paramillo, territorio que ha servido como corredor estratégico de los diferentes actores del conflicto y que presenta serias vulnerabilidades de cara al futuro, especialmente por las consecuencias directas e indirectas de los acuerdos de paz del Teatro Colón.

-
- ** Profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín y director de Polygesta (Medellín, Colombia). Magíster en Derecho Procesal, Universidad de Medellín (Medellín, Colombia). Especialista en Derecho Minero, Universidad Autónoma Latinoamericana (Medellín, Colombia). Economista agrícola, Universidad Nacional de Colombia (Medellín, Colombia). Abogado, Universidad de Antioquia (Medellín, Colombia). Estudiante de Doctorado en Derecho (Medellín, Colombia). CvLAC: http://scienti.colciencias.gov.co:8081/cvlac/visualizador/generarCurriculo-Cv.do?cod_rh=0000384321. Google Scholar <https://scholar.google.com/citations?user=i1TDWj-cAAAAJ&hl=es&oi=ao>. Orcid 0000-0002-6476-7193. Correo electrónico: cazarate@unal.edu.co
- *** Investigadora de Polygesta de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. Especialista en Derecho Administrativo, Universidad Autónoma Latinoamericana (Medellín, Colombia). Especialista en Derecho Minero y Ambiental, Universidad Autónoma Latinoamericana (Medellín, Colombia). Abogada, Universidad Católica Luis Amigó (Medellín, Colombia). Politóloga, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín (Medellín, Colombia). CvLAC https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000165926 Google Scholar <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=mjpv6wAAAAJ>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4583-858X>. Correo electrónico: nlopez02@unal.edu.co
- **** Investigadora de Polygesta, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín (Medellín, Colombia). Magíster en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Universidad de Manizales (Manizales, Colombia). Politóloga, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín (Medellín, Colombia). Periodista, Universidad de Antioquia (Medellín, Colombia). CvLAC https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=00001605945. Google Scholar <https://scholar.google.es/citations?user=wVPCf4QAAAAJ&hl=es> Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0611-8002>. Correo electrónico: smlopez1@unal.edu.co
- ***** Investigador de Gidpad de la Universidad de San Buenaventura sede Medellín (Medellín, Colombia). Especialista en Responsabilidad Civil, Universidad Autónoma Latinoamericana (Medellín, Colombia). Abogado, Universidad de San Buenaventura sede Medellín (Medellín, Colombia). CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000279145. Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=bdrNjtoAAAAJ&hl=es&oi=ao>. Orcid: 0000-0002-6324-8201. Correo electrónico: hugo.castaneda@usbmed.edu.co

Palabras clave: bienes comunes; Parques Nacionales Naturales; espacios territoriales de capacitación y reincorporación; bienes públicos; acuerdos de paz.

Abstract

The theories of Elinor Ostrom are used to show alternatives for the territorial sustainability of common goods such as the National Natural Parks, especially in the face of the challenges of the post-agreement between the State and former FARC combatants. For this, two trends are compared: the conversion of the Parks into public goods and with strict State surveillance to guarantee their conservation and protection (which is the current solution) or using co-management proposals (State-community) that involve more to the populations that inhabit or are in the area of influence. For this analysis, the Paramillo National Natural Park was used as an example, a territory that has served as a strategic corridor for the different actors in the conflict and that presents serious vulnerabilities for the future, especially due to the direct and indirect consequences of the Colon Theater's peace agreements.

Keywords: Common goods; National Natural Parks; Territorial Spaces for Training and Reincorporation; public goods; peace agreements.

Resumo

As teorias de Elinor Ostrom são utilizadas para mostrar alternativas para a sustentabilidade territorial de bens comuns como os Parques Naturais Nacionais, especialmente diante dos desafios do pós-acordo entre o Estado e ex-combatente das FARC. Para isso, duas tendências são comparadas: a conversão dos Parques em bens públicos e com vigilância estrita do Estado para garantir sua conservação e proteção (que é a solução atual), ou utilizando propostas de cogestão (Estado-comunidade) que envolvem mais às populações que habitam ou estão na área de influência. Para esta análise, foi utilizado como exemplo o Parque Nacional Natural Paramillo, território que tem servido como corredor estratégico para os diversos atores do conflito e que apresenta graves vulnerabilidades para o futuro, especialmente pelas consequências diretas e indiretas dos acordos de paz do Teatro Cólón.

Palavras-chave: Bens comuns; Parques Naturais Nacionais; Espaços Territoriais de Formação e Reincorporação; Bens públicos; Acordos de paz.

INTRODUCCIÓN

El ecologista norteamericano James Garrett Hardin propuso una paradoja denominada la tragedia de los bienes comunes, en la cual los bienes con características de consumo rival y de no exclusión de terceros tienen mayores posibilidades de agotarse debido a las acciones humanas. Para este autor, no existen incentivos para que las personas cuiden los bienes comunes, pues si no los consumen, otros los consumirán (Hardin, 1968). Las soluciones que se han ideado para esta tragedia son la privatización de los bienes a partir de la cual se espera que el particular se ocupe de su cuidado, o su transformación en un bien de carácter público cuya vigilancia y protección estará a cargo del Estado, tal es el caso de los Parques Nacionales Naturales (PNN).

En el caso colombiano, de acuerdo con la normatividad, el Estado es el garante de preservar los PNN, aunque históricamente la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, entidad encargada de su administración y manejo, ha presentado debilidades estructurales en ámbitos económicos, logísticos y técnicos, lo que incluye una cantidad insuficiente de talento humano y la difícil coordinación con otros estamentos del Estado y de las comunidades (Durán, 2009), que le permita cumplir adecuadamente sus funciones. Esto se ve reflejado en la percepción de las comunidades (Romero & Palacio, 2018), en el aumento de la violencia (Ulloa, 2010, p. 83-85), la minería ilegal y los cultivos ilícitos en los PNN (Morales, 2017, p. 9).

Otro aspecto para considerar es la presión que han ejercido los colonos sobre las áreas protegidas, dinámica que se ha visto incrementada luego de los acuerdos de paz del Teatro Colón. En los momentos más álgidos del conflicto armado, se generaron fenómenos masivos de desplazamiento forzado, en los cuales uno de sus efectos fue la reforestación y preservación de zonas protegidas, que se recuperaron naturalmente al no estar ocupadas, si se considera que es justamente en estos territorios donde se han presentado buena parte de las confrontaciones bélicas entre las fuerzas armadas del Estado, los grupos insurgentes y otros al margen de la ley. En la actualidad, con los acuerdos de paz, una parte importante de los miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se desmovilizó, con la consecuencia lógica de abandonar territorios que ocuparon militarmente en PNN y ello permitió que algunas de estas zonas se volvieran a colonizar, lo que ha generado conflictos socioambientales,

en cuanto a la diferencia entre lo que el Estado le permite hacer a las comunidades en estas áreas protegidas y las acciones que muchos colonos realizan en el territorio (Díaz, 2008; Cruz, 2017).

Con los acuerdos de paz firmados entre el Gobierno de Colombia y las FARC Ejército del Pueblo (EP) en el Teatro Colón se dio por terminado un conflicto de más de 50 años, aunque se debe advertir que aún se encuentran activos otros grupos al margen de la ley a quienes se les suma un reducido de las FARC-EP declarados en disidencia por no avalar estos acuerdos. Sin lugar a duda, en lo corrido de 2017 y gran parte de 2018, los acuerdos condujeron a que se redujera de forma considerable la violencia en el país, especialmente en áreas protegidas ambientalmente; no obstante, si se considera que la superación de la violencia en sí misma no implica el único reto en las áreas protegidas, debe tenerse en cuenta la importancia de analizar desde la sostenibilidad de los sistemas socioecológicos lo que puede pasar en estos territorios.

Los PNN se enfrentan a la posibilidad de que las dinámicas que se generen a partir de los acuerdos de paz puedan conducir a una tragedia de los bienes comunes, esto debido a la susceptibilidad de los parques a convertirse en lugares de explotación de recursos de forma intensiva (agricultura, ganadería, minería, industria maderera, actividades ilícitas, etc.), motivo por el cual este artículo pretende mostrar las bondades y dificultades del uso de la teoría de gobernanza policéntrica como una manera de alcanzar la sostenibilidad socioambiental de estos territorios.

Elinor Ostrom propuso el término gobernanza policéntrica como respuesta a la tragedia de los bienes comunes, en la cual los colectivos, las comunidades y el Estado (es decir, las diferentes ramas de poder) van trabajando de forma acoplada para hacer un ejercicio más eficiente de la gestión del territorio (Caballero *et al.*, 2015, p. 26-30). Desde esta postura no se propone un modelo único de gestión, pues los esquemas impuestos son estáticos y pueden generar resistencia en las comunidades; en cambio, Ostrom propone unos principios que pueden orientar el diseño de las reglas de juego en los territorios.

De acuerdo con las evidencias empíricas, el análisis de metadatos y la experimentación, que son el sustento de la teoría de gobernanza policéntrica de Ostrom, los ocho principios de diseño o de mejores prácticas para generar instituciones sostenibles y que perduren en el tiempo son:

- 1A. Límites de los usuarios: existen límites claros y comprendidos localmente entre los usuarios legítimos y los no usuarios.
- 1B. Límites de los recursos: existen límites claros que deslindan los recursos de uso común específicos de otros sistemas socioecológicos mayores.
- 2A. Congruencia con las condiciones locales: las reglas de apropiación y provisión son congruentes con las condiciones sociales y ambientales locales.
- 2B. Apropiación y provisión: las reglas de apropiación son congruentes con las reglas de provisión; la distribución de los costos es proporcional a la distribución de beneficios.
3. Arreglos de elección colectiva: la mayoría de los individuos afectados por el régimen de regulación de un recurso tiene autorización de participar en la elaboración y modificación de sus reglas.
- 4A. Monitoreo: los individuos que rinden cuentas a los usuarios, o son usuarios ellos mismos, monitorean los niveles y las formas de apropiación y provisión.
- 4B. Los individuos que rinden cuentas a los usuarios, o son usuarios ellos mismos o monitorean las condiciones de los recursos.
5. Sanciones graduadas: las sanciones al incumplimiento de las reglas empiezan siendo muy bajas, pero se vuelven más fuertes cuando un usuario incumple repetidamente una regla.
6. Mecanismos de resolución de conflictos: existen espacios locales para resolver conflictos entre los propios usuarios o con funcionarios, rápidos y de bajo costo.
7. Reconocimiento mínimo de los derechos: los derechos de los usuarios locales para elaborar sus propias reglas son reconocidos por el gobierno.
8. Empresas anidadas: cuando un recurso de uso común está cercanamente conectado a un sistema socioecológico más amplio, las actividades de gobernanza están organizadas en múltiples niveles anidados. (Ostrom, 2014, pp. 34-35).

Para cumplir con lo anteriormente descrito, el presente trabajo se dividió en cuatro partes: en la primera se muestra de forma introductoria cuál ha sido el tratamiento jurídico que se le ha dado a los PNN en Colombia; en la segunda se mencionan los cambios que puede tener la regulación de estos territorios debido a los acuerdos de paz; y en la tercera se realiza el análisis

de gobernanza policéntrica sobre la realidad socioambiental del PNN Paramillo, para culminar con las conclusiones.

El abordaje metodológico del problema se hizo a través de un enfoque cualitativo de corte hermenéutico, en el cual se analizó “toda expresión de significados” (Valdivieso & Peña, 2007, p. 388) que tuvieron las personas que escribieron sobre el fenómeno, en este caso, de la actualidad socioambiental del PNN Paramillo. Para cumplir con el objetivo de este enfoque se usó un análisis documental o bibliográfico, esto es,

la captación por parte del investigador de datos aparentemente desconectados, con el fin de que a través del análisis crítico se construyan procesos coherentes de aprehensión del fenómeno y de abstracción discursiva del mismo, para así valorar o apreciar nuevas circunstancias (Botero, 2003, p. 111),

en los textos académicos (incluidos informes públicos o de organismos internacionales) y no académicos (prensa escrita), con el fin de tener un acercamiento formal a este problema.

1. LOS PNN Y SU PROTECCIÓN JURÍDICA EN COLOMBIA

De acuerdo con el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Sistema de PNN forma parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Decreto 1076, 2015). Está definido en el artículo 2.2.2.1.1.3 del mismo decreto, y se integra por diferentes tipos de áreas (parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de flora, santuario de fauna y vía parque) que habían sido consagradas previamente en el artículo 329 del Decreto 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Según lo consagrado en el artículo 2.2.2.1.2.2 del Decreto 1076 de 2015, la administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales corresponde a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN); en tanto la reserva, delimitación, alinderación y declaración es competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Decreto 1076, 2015).

Colombia cuenta con 59 áreas naturales pertenecientes al Sistema de PNN, las cuales están a cargo de la UAESPNN (figura 1).



Figura 1. Mapa del Sistema de Parques Nacionales Naturales en Colombia.
Fuente: DANE (2014).

El área total de los PNN, entre marítima y continental, es de 14,4 millones de hectáreas (ha); el área total de los PNN de referencia para el boletín 11 del Censo Nacional Agropecuario de 2014 (DANE, 2015, pp. 3-4) es de

12,9 millones de ha, ya que no se analizaron los corales de profundidad del mar Caribe: el santuario de Fauna Playón y Playona (Acandí, Chocó) y Bahía Portete Kaurrele (La Guajira). Más del 10 % del territorio continental de Colombia protegido por PNN lo que incluye 43 PNN, 10 santuarios de fauna y flora, dos santuarios de flora, dos reservas naturales, una vía parque y un área natural única (DANE, 2015, pp. 3-4).

En el caso del departamento de Antioquia, aparecen en el Registro Único de Áreas Protegidas (Runap) 79 en todas las diferentes categorías, que constituyen 689.424,82 hectáreas (PNN de Colombia, 2019) y de estas tres son PNN, las cuales se caracterizan en la tabla 1.

Tabla 1. Los Parques Nacionales Naturales (PNN) en el departamento de Antioquia.

Nombre del PNN	Extensión (ha)	Normatividad	Ubicación
PNN Las Orquídeas	32.000 ha	Resolución 071 (Ministerio de Agricultura, 1974); Acuerdo 014 (Inderena, 1973a)	Departamento de Antioquia (municipio de Frontino), en la cordillera Occidental, dentro del complejo del Chocó Biogeográfico
PNN Los Katíos	52.000 ha	Acuerdo 037 (Inderena, 1973b), Acuerdo 016 de 1979 (PNN, 2006), Resolución 2394 (Inderena, 1995); Acuerdo 0026 (Inderena, 1982).	Se encuentra entre los departamentos del Chocó y Antioquia, en el lado chocoano en los municipios de Unguía (2 %), Ríosucio (63 %) y en el lado antioqueño en el municipio de Turbo (35 %)
PNN Paramillo	460.000 ha (equivale al 4 % del territorio nacional)	Resolución 0163 (Ministerio de Agricultura, 1977); Acuerdo 024 (Inderena, 1977)	Aproximadamente el 74,14 % del parque está localizado en el departamento de Córdoba, en los municipios Montelíbano, Tierralta, Puerto Libertador y San José de Uré y el 25,86 % se encuentra en Antioquia en los municipios de Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Tarazá, Ituango, Mutatá y Peque.

Fuente: elaboración propia con base en información de PNN (s. f.)

Los PNN son considerados recursos de uso común, los cuales tienden a ser sobreexplotados y degradados por la actividad humana, lo que debe ser revertido so pena de generar una gran afectación de estas áreas protegidas y de las comunidades que actualmente se encuentran en el territorio o en sus zonas de influencia. A propósito, expresa Ostrom lo siguiente:

No se puede aseverar que todas las iniciativas locales funcionan bien y todas las de gran escala lo hacen mal. A partir de la bibliografía empírica, solo se puede llegar a una conclusión: evitar la sobreexplotación y la destrucción de los recursos de uso común que usan muchos individuos constituye un problema de envergadura. No hay que pensar que estos problemas quedarán resueltos mediante un proceso automático. Superar el conflicto de los comunes conlleva siempre un esfuerzo (Ostrom, 2015, p. 79).

Afirma Ostrom que:

El consumo de unidades de recurso como agua, peces o árboles por una persona disminuye las unidades disponibles para los demás. Los árboles talados o los peces capturados por un usuario ya no están disponibles para el resto. Más aún, la prosperidad sustractiva que tienen los recursos de uso común es una característica que comparten con las mercancías privadas (Ostrom, 2015, p. 80).

El concepto de recurso de uso común, actualmente enunciado de manera general como *bienes comunes*, se refiere a un amplio conjunto de recursos naturales y culturales que comparten muchas personas. Desde esta perspectiva los bosques o en el caso colombiano, los parques naturales, son recursos de uso común, igual que los ríos, los océanos, los glaciares, que son imprescindibles para la supervivencia de los seres vivos en el planeta. El desafío que tienen las sociedades y los estados con los bienes comunes es su sostenibilidad en el tiempo, pues una mala utilización podría traer como consecuencia el agotamiento de estos bienes.

Con relación a lo anterior y con los PNN en Colombia como ejemplo, dentro de los riesgos que actualmente tienen y que pueden afectar su función ecosistémica, así como su sostenibilidad son: a) la posible llegada de nuevos colonos como consecuencia del posacuerdo con las FARC; b) la expansión de la minería y otros procesos extractivos ilegales; c) la proliferación de los cultivos intensivos, entre ellos, los de drogas ilícitas; y d) las

amenazas a guardaparques, ambientalistas y líderes comunitarios (Semana Sostenible, 2019a).

La minería legal y especialmente la ilegal han provocado grandes impactos ambientales en los PNN: la deforestación de algunos sectores; el uso de componentes tóxicos para humanos, plantas y animales; el uso de maquinaria amarilla (como dragones y retroescavadoras); el uso de pólvora; la degradación del suelo debido a estos procedimientos; etc., lo cual ha sido difícil de controlar por las autoridades, pese a los esfuerzos del Estado en algunos de ellos. Esto sucede por la gran extensión de los parques, por las pocas alternativas económicas que se les brinda a algunos habitantes y por la falta de compromiso de algunos ciudadanos (El Tiempo, 2017).

En el informe denominado *Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*, de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, presentado en julio de 2017, se indica que a partir del año 2016 incrementaron de forma considerable en algunos PNN del país las hectáreas de cultivos ilícitos, y alcanzaron la cifra de 171.000 ha, la más alta en la historia (Unodc, 2017). A continuación, se presenta la tabla 2 tomada del citado informe donde se ilustra la situación.

En la tabla 2, se puede identificar que desde el año 2016 varios parques presentaron un aumento en los cultivos ilícitos con relación al año 2015, de hecho “el 70 % del área sembrada con coca en 2016 se concentra en tan solo tres áreas protegidas: Sierra de la Macarena, Nukak y Paramillo” (Unodc, 2017, p. 53).

Tabla 2. Estado de cultivos ilícitos en los Parques Nacionales Naturales (PNN) en Colombia

Región	Parque	2015	2016	2017
Amazonía	Puinawai	0	6	0
Central	Catatumbo Barí	416	699	778
	Paramillo	766	1.278	1.557
	Serranía de los Yariquíes	0	5	6
Meta-Guaviare	Nukak	1.170	1.765	1.136
	Sierra de la Macarena	2.563	2.548	2.832
	Cordillera de los Picachos	1	0	5
	Serranía de Chiribiquete	0	10	0
	Tinigua	256	276	326
Orinoquía	El Tuparro	5	8	15
Pacífico	Los Farallones de Cali	279	269	527
	Munchique	186	325	533
	Sanquianga	16	45	51
Putumayo-Caquetá	Alto Fragua Indi Wasi	42	20	37
	La Paya	599	716	481
	Plantas Medicinales Orito Ingi-Ande	1	2	2
	Serranía de los Churumbelos	10	11	13
Sierra Nevada	Sierra Nevada de Santa Marta	2	12	2
Total		6.312	7.995	8.301

Fuente: Unodc (2018)

El incremento de los cultivos ilícitos, de la minería ilegal y de la colonización al interior de los PNN y en general en las reservas forestales del país implica necesariamente un incremento en la deforestación de áreas de especial importancia ecológica. Algunos de los impactos más recurrentes en los PNN derivados del proceso de deforestación y que se evidencian en los documentos citados hasta el momento son:

- Ampliación de la frontera agrícola.
- Uso inadecuado o incompatible en áreas que son para la conservación y que se someten a actividades productivas.
- Asentamiento de poblaciones, con un impacto fuerte sobre el territorio, pues modifican su vocación y consolidan poblados que ordenan de manera diferente el territorio.
- Fragmentación de ecosistemas, para el establecimiento de cultivos ilícitos.

2. LOS PNN EN LOS ACUERDOS DE PAZ DEL TEATRO COLÓN

Los acuerdos de paz del Teatro Colón entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, suscritos el día 24 de noviembre de 2016, plantean retos para los sistemas socioambientales en el país. De dicha situación, no se escapa el Sistema de PNN debido a que existen estipulaciones que, de implementarse, pueden impactar positiva o negativamente dicho sistema, como por ejemplo: el cierre de la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva, en el punto 1.1.10, en el que también se contemplan los planes de zonificación ambiental; de igual forma, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en el punto 1.2.1 de los acuerdos; y algunas propuestas sobre la solución al problema de las drogas ilícitas, especialmente el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) (Congreso de la República de Colombia, 2016).

Con la propuesta de cierre de frontera agrícola, antes mencionada, se busca establecer el límite entre aquellos terrenos con vocación agropecuaria y aquellos cuya riqueza natural o biodiversidad se quiere proteger y con ello hacer la planificación del territorio. Esto se fundamenta en los principios de participación de las comunidades y el desarrollo sostenible, con el fin de proveer a la población colindante un equilibrio entre el bien estar y la defensa del ambiente. Para conseguirlo, el Gobierno Nacional se comprometió a diseñar y ejecutar un plan de zonificación ambiental con la participación de las comunidades y las organizaciones rurales, en el cual se proponen alternativas económicas para las personas que habitan en las áreas protegidas o las áreas colindantes y que promuevan y defiendan, entre otras cosas, la economía campesina sostenible.

Con esta propuesta se utilizan y redimensionan algunos instrumentos ya existentes en el ordenamiento jurídico colombiano como: las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) que se encuentran reguladas en la Ley 160 de 1994, las reservas forestales reguladas en la Ley 2 de 1959, o la misma zonificación ambiental que se encuentra en el Decreto 2811 de 1974, para ordenar y planificar los territorios con el fin de generar equidad y sostenibilidad en el uso de la tierra y formalizar la propiedad individual y colectiva de los pequeños agricultores y comunidades.

Dentro de los avances más significativos para cumplir con el cierre de la frontera agrícola, estipulado en los acuerdos de paz, se encuentra el anuncio efectuado por el expresidente de la República Juan Manuel Santos Calderón, el día 21 de junio de 2018 en la Feria Internacional sobre el Medio Ambiente (FIMA), donde afirmó que la Unidad de Planificación Rural

Agropecuaria (UPRA) adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el aporte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la participación de otras instituciones nacionales e internacionales, logró definir la frontera agrícola nacional en 40.075.960 hectáreas y aproximadamente 60 millones de hectáreas son bosques, entre ellas están las áreas protegidas (El Tiempo, 2018b; Presidencia de la República, 2018). Ese mismo día se expidió la Resolución 000261 de 2018 por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, “por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para la identificación general”.

Aunque esto fue lo pactado, luego de la firma de los acuerdos de paz en el Teatro Colón, según los datos que aparecen en informes oficiales y de prensa, no se ha consolidado la conservación de los PNN y demás áreas protegidas, pues la falta de presencia del Estado y la ingobernabilidad sobre dichas áreas está favoreciendo el incremento de la deforestación.

En declaraciones del exministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Luis Gilberto Murillo, “las disidencias de las FARC están moviendo familias a zonas de parques nacionales”, lo que indica que

detrás de esto hay bandas criminales, grupos delincuenciales y redes del narcotráfico que están especulando con la tierra en esa zona (Amazonía). Información que tenemos de mucha gente de comunidades, es que los grupos desertores o disidencias de las FARC, sobre todo alías ‘Gentil Duarte’ están moviendo familias a zonas de Parques, instalándolas allí y ello implica deforestación (Semana Sostenible, 2018b).

En entrevista al actual Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ricardo José Lozano Picón, este señala que dentro de los PNN más afectados por la deforestación por cultivos de coca se encuentran “el Parque Nacional Natural Serranía de la Macarena, el Área Natural Única Nukak, el PNN Paramillo, y muchos otros más” (Semana Sostenible, 2019b) y además afirma:

Entonces, es este gobierno el que evidencia, desde el sistema de monitoreo del Ministerio de Ambiente e Ideam, un crecimiento de 30 % de hectáreas deforestadas asociadas a cultivos de coca; pasando de tener 38.391 hectáreas deforestadas en el año 2015 a 47.463 hectáreas en el año 2016, y 49.416 hectáreas en 2017 por esta misma causa (Semana Sostenible, 2019b)¹.

1 Negritas presentes en el texto original.

Definitivamente, la situación descrita reordena el territorio de estas áreas protegidas de una manera contraria a su funcionalidad ecosistémica. Urge la presencia del Estado no solo de las entidades de control y vigilancia, sino de las entidades que tienen a su cargo el ordenamiento ambiental y territorial tales como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las corporaciones autónomas regionales, los institutos de investigación científica, los departamentos y los municipios, para ajustar y, de ser el caso, revertir este proceso de degradación ambiental que va en aumento.

La institucionalidad es importante y necesaria, pero no se puede olvidar que dentro de las áreas protegidas habitan comunidades indígenas y afrodescendientes, campesinos y colonos, los cuales deben ser parte de este proceso de planeación y ordenamiento territorial, desde una perspectiva de gobernanza incluyente, mucho más cuando se comprueba en la práctica que las entidades del gobierno, para el caso colombiano, son ineficientes para atender y controlar la situación de deforestación y afectación territorial descrita en los PNN.

Los datos se agravan con lo publicado por Semana Sostenible del día 30 de septiembre de 2018, cuando refuerza las alertas de la deforestación después de la firma de los acuerdos de paz en el Teatro Colón en las áreas de PNN, en el siguiente sentido:

Cualquier parecido con lo que está pasando en Colombia, entonces, no es una coincidencia. En 2015, un año antes de la firma del acuerdo de paz, se deforestaron 124.035 hectáreas, según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales-Ideam. Un año después, la cifra había aumentado a 178.597 hectáreas, 44 % más que el año anterior. Pero, 2017 fue devastador: 219.973 hectáreas de bosque fueron arrasadas. La Amazonía concentra el 65 % de la deforestación nacional con 144.000 hectáreas de selva en el piso; 60 % del desastre fue causado por incendios provocados por colonos y campesinos movidos por la especulación de tierra, dinero y coerción de grupos al margen de la ley. En Parques Nacionales, la cifra llegó a las 12.000 hectáreas destruidas.

Las alertas tempranas trimestrales del Ideam ya daban luces sobre este despropósito ambiental. En el primer trimestre de 2018, por ejemplo, el informe refleja que el 46 % de la deforestación se concentra en tres municipios: La Macarena (Meta), San Vicente del Caguán (Caquetá) y Tibú (Norte de Santander). Pero, quizá uno de los hechos más alarmantes tiene que ver con lo que está pasando en los Parques Nacionales Naturales.

Según Wendy Arenas, asesora en temas de medioambiente de la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad del Gobierno Nacional, lo que ha pasado con el Parque Tinigua es un desastre mayúsculo. “En tres meses deforestaron 5.700 hectáreas, eso son como 70.000 canchas de fútbol. Y, ¿dónde estábamos todos?”, agregó (Semana Sostenible, 2018a).

Es de recordar que apenas han transcurrido cuatro años desde la firma de los acuerdos de paz y de continuar la situación descrita, la degradación ambiental y afectación social producto de un nuevo reordenamiento territorial en estas áreas, puede ser difícil de revertir y corregir. Estamos a tiempo para que las entidades de control y las diferentes autoridades ambientales intervengan de manera directa, todo en conjunto con las comunidades locales y regionales, desde una gobernanza que los incluya, en la perspectiva de lograr que los acuerdos firmados consoliden una nueva relación social con la naturaleza que, en vez de deteriorarla, la conserven y manejen adecuadamente en favor de las generaciones presentes y futuras.

Con el proceso de paz se crearon las figuras de zonas veredales transitorias de normalización y puntos transitorios de normalización que fueron los espacios geográficos escogidos para realizar las concentraciones de aquellos excombatientes que dejarían su armamento una vez firmado el acuerdo de paz. Esta figura fue reemplazada a partir del 15 de agosto de 2017 por los espacios territoriales de capacitación y reincorporación (ETCR) que benefician no solo a los excombatientes sino a pobladores aledaños (Agencia Prensa Rural, 2017).

Se tiene previsto que, en los ETCR los excombatientes de las FARC continúen su proceso de reinserción a la vida civil, lo que incluye la garantía del sustento a partir de las medidas económicas que se establecieron en el acuerdo de paz y la posibilidad de recibir capacitaciones para el acceso a empleo formal. Es importante mencionar que “en Antioquia la presencia de los desmovilizados en los ETCR confluye en los municipios de Remedios (62 desmovilizados), Anorí (90), Ituango (133), Dabeiba (191) y Vigía del Fuerte (11)” (El Tiempo, 2018a). De los anteriores municipios, Dabeiba e Ituango tienen parte del lado antioqueño del PNN Paramillo.

Para la funcionalidad de los ETCR desde el acuerdo de paz se previó la implementación de los PDET, que según el Decreto 0893 del 28 de mayo de 2017 fueron considerados como la columna vertebral de la Reforma Rural Integral en el punto 1 del acuerdo de paz. El citado decreto establece que los PDET, cuya vigencia es de diez años, tienen por objetivo “lograr la transfor-

mación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad”. El mismo decreto sostiene que los PDET subyacen a la premisa según la cual

solo a través de un profundo cambio de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de estos territorios será posible sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera, superar las condiciones que prolongaron el conflicto armado y garantizar su no repetición (Decreto 0893 de 2017).

Para alcanzar tal fin, los PDET prevén su desarrollo a partir de varios pilares, como son:

- Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo.
- Reactivación económica y producción agropecuaria.
- Educación y primera infancia rural.
- Vivienda, agua potable y saneamiento básico.
- Derecho a la alimentación.
- Reconciliación, convivencia y paz.
- Infraestructura y adecuación de tierras.
- Salud rural.

A su vez, los PDET tienen como escenario 16 subregiones del país y 170 municipios. En el departamento de Antioquia su implementación está prevista en las subregiones Bajo Cauca y Nordeste antioqueño (Amalfi, Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia y Zaragoza), y en el Urabá antioqueño (Apartadó, Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá, Necoclí, San Pedro de Urabá y Turbo).

Al respecto, puede plantearse la siguiente ecuación ([ETCR + PDET] + PNN) que se presenta en algunas zonas del país donde se ubican los ETCR, se tiene presencia la figura de PNN y a su vez se prevé la implementación de los PDET. Es claro que en algunos de los municipios que son jurisdicción de los PNN –como sucede con el PNN Paramillo, el cual abarca área de los municipios de Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Tarazá, Ituango, Mutatá y Peque– también se prevé la implementación de los PDET. En estos casos, la carga de soporte del territorio frente a la llegada no planificada de nuevos grupos humanos, termina por generar una transformación acelerada del mismo, lo

cual deriva en impactos directos en términos ambientales, lo que involucra no solo la dimensión social, sino también la física y la biótica.

Una expresión de lo anterior, se ve reflejada en la opinión del anterior gobernador de Antioquia, Luis Pérez Gutiérrez, quien afirmó que: “la población en los ETCR del departamento está creciendo y estas zonas se están convirtiendo en ‘pequeños pueblos’ o caseríos, en vista de que los exintegrantes de las FARC han llevado allí a vivir a algunos familiares” (El Tiempo, 2018a).

Como un efecto acumulativo a las condiciones inicialmente precarias que fueron evidentes en estos territorios, se menciona en primer lugar el cambio en la dinámica demográfica, que conlleva necesariamente a que se ejerza presión sobre la prestación de los servicios públicos y sociales, así como la inducción de cambios en las dinámicas socioculturales de la población que reside habitualmente en estos municipios.

A lo anterior se suman los conflictos políticos, económicos y culturales que subyacen a la nueva dinámica territorial inducida, lo que a su vez puede presentarse como una contraposición de intereses del orden nacional o regional con los intereses locales de grupos pequeños o individuos que tradicionalmente ocupan los territorios, y que, en algunos casos, podrían caracterizarse por su vulnerabilidad o debilidad expresada en condiciones de pobreza, bajo nivel educativo, debilidad o desestructuración de su red organizativa, entre otros factores que agudizan los graves impactos negativos de estas decisiones, que terminan por desgarrar los modelos existentes de la organización social en el territorio (Scudder, 1995, p. 195).

De otro lado, la cercanía de los ETCR con los PNN conlleva, además, el riesgo de disminución de los bosques por aumento de deforestación, situación que se presentó en otros países como El Salvador, Guatemala, Nicaragua, República Democrática del Congo, Ruanda y Uganda, tras la firma de sus respectivos acuerdos de paz (Semana Sostenible, 2018a).

En Ruanda, por ejemplo, según información de la Autoridad de Gestión Ambiental (Environment Management Authority, REMA), en el período de 1993 a 2006 las áreas protegidas se redujeron en un 92 %; prueba de ello es la situación del Parque Nacional Akagera y los bosques de Gishwasti y Mukura donde se construyeron campamentos para los refugiados y reasentamientos de los repatriados, fue por este motivo que los bosques se redujeron en un 64 % (Semana Sostenible, 2018a).

Otro factor de riesgo identificado a partir de la ecuación presentada ([ETCR + PDET] + PNN) está dado en la posibilidad de que se presente espe-

culación en la tenencia de la tierra, no solo en las áreas no protegidas, sino dentro de PNN (Rojas, 2018), donde la presencia de nuevos colonos se asocia con la generación de proyectos productivos desde la ilegalidad.

Estos nuevos colonos, que son grandes hacendados, le pagan a un campesino por adelantar actividades de tala y quema de, por lo menos, cuatro hectáreas diarias de bosque por 30.000 pesos. En muchos casos venden estos terrenos, en otros, los usan para el pastoreo de ganado, que más tarde venden. A lo anterior se suma la gran rentabilidad que se genera en esta actividad pues al adelantarse en tierras del Estado, no genera el pago de impuesto, así como tampoco se tienen restricciones de uso (Rojas, 2018).

En la actualidad, hay una serie de iniciativas que comprometen la situación de los PNN; Rodrigo Botero, director de la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible, considera que:

(...) se están desarrollando proyectos que estimulan la apertura de nuevas carreteras; están pensando en desarrollar infraestructura para sacar un modelo de matriz energética, basada en hidrocarburos y biocombustibles en esos territorios; no hay modelos económicos sostenibles que reemplacen el cultivo de coca y tampoco se contemplan estímulos a la formalización de la propiedad en las áreas de amortiguación (Rojas, 2018).

3. ANÁLISIS DE GOBERNANZA POLICÉNTRICA DEL PNN PARAMILLO

Este parque se encuentra localizado entre los departamentos de Antioquia y Córdoba. Los municipios que tienen jurisdicción compartida del parque son: 1) en el departamento de Antioquia: Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Ituango, Mutatá, Peque y Tarazá; y 2) en el departamento de Córdoba: Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré y Tierralta. Los ETCR más cercanos al parque son: Llano Grande (Dabeiba) y Santa Lucía (Ituango), los cuales se ubican cerca de los antiguos corredores estratégicos de los excombatientes de las FARC. Los resguardos indígenas que se encuentran en la zona hacen parte de las comunidades Embera Katío y Embera Chamí, estos resguardos son: Alto Sinú, Quebrada Cañaveral (pertenecientes a los Embera Katíos) y Yaberaradó (perteneciente a los Embera Chamí).

Paramillo es uno de los PNN con mayor problema de cultivos ilícitos, de acuerdo con el informe de 2017 del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), este parque pasó de tener 766 ha de cultivos ilícitos en el 2015 a 1278 ha en el 2016 y, para el año 2017, registró un total de 1557 hectáreas sembradas con estos cultivos (Unodc, 2018, p. 68), es decir, en dos años alcanzó más del doble de hectáreas sembradas, situación que unida a otros factores, genera problemas de sostenibilidad en el territorio o como lo menciona la propia Unodc:

Dentro de las áreas protegidas, los cultivos de coca no son los únicos que ocasionan un impacto en los ecosistemas y en la transformación y afectación del territorio, también se deben considerar otras actividades como la presencia de ganadería extensiva, la ocupación poblacional y el desarrollo de infraestructura vial (Unodc, 2018, p. 66).

En el informe de 2018 de la misma entidad, se indica que Paramillo es uno de los parques con mayor riesgo, en términos de afectación a la biodiversidad en el corto plazo, por sembrados de cultivos ilícitos, especialmente de coca, en su zona de amortiguamiento (Unodc, 2019, p. 29). El PNN Paramillo pasó de tener 1557 hectáreas en el año 2017 a 1786 hectáreas sembradas de coca en el 2018, datos elaborados con corte a 31 de diciembre de este año (Unodc, 2019, p. 99).

Según el diario *El Espectador* en publicación del mes de agosto del año 2018:

El núcleo principal de deforestación durante este semestre fue cerca al Parque Nacional Natural Paramillo, al sur del departamento de Córdoba, en el municipio de Chigorodó. Las alertas fueron identificadas cerca de los ríos Guapa y León, como consecuencia de actividades ganaderas y agrícolas de uso lícito e ilícito. Además, según el Ideam se ha identificado la “extracción de madera para el uso local y comercial. Se presume que la mayoría de actividades que afectan los bosques son promovidas por grupos armados” (El Espectador, 2018).

La violencia es evidente en esta zona, donde tiene presencia el Clan del Golfo, situación que en lugar de reducir tiende a incrementar los procesos de violencia y ocupación del área protegida, lo cual ha sido denunciado por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. En efec-

to, en una publicación de *Verdad Abierta* del 20 de enero de 2018, se deja plasmada la preocupación por la situación de violencia al interior del PNN Paramillo en el siguiente sentido:

El Alto Sinú parece estar condenado a una violencia perpetua, pues el Estado ha sido incapaz de contenerla. Ni el proceso de paz a comienzos de la década del noventa con la guerrilla del EPL, que prácticamente fue “Dios y Ley” en esta región, ni la posterior desmovilización colectiva a mediados del año 2000 de los bloques de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que sometieron a sangre y fuego pueblos enteros en Tierralta y Valencia; ni la reciente dejación de armas de las FARC, que por más de 30 años convirtió el Nudo de Paramillo en un fortín militar inexpugnable, han logrado llevar paz y tranquilidad a esta exuberante y productiva región cordobesa.

El nuevo protagonista de la nueva ola de violencia que atemoriza a comunidades campesinas e indígenas, líderes y organizaciones sociales, y que busca prolongar la historia de conflicto armado en el Alto Sinú, son las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), llamadas por el gobierno nacional como “Clan del Golfo” (Verdad Abierta, 2018).

Definitivamente la gobernanza en el PNN Paramillo debe incluir a las comunidades locales, esto es a los campesinos, colonos y comunidades indígenas asentadas ancestralmente en estos territorios. La complejidad en el manejo de esta área protegida, escenario de múltiples conflictos sociales, ambientales y militares, obliga a un trabajo conjunto de concertación y acuerdo con todos los involucrados pues, como se ha demostrado, el Estado individualmente resulta ser insuficiente para lograr una adecuada administración y manejo del PNN Paramillo.

La comunidad debe ser parte de los acuerdos de conservación y manejo, pero también de los sistemas de control y vigilancia, con la formulación de normas diseñadas y aprobadas colectivamente, que incrementen la efectividad en el manejo del área protegida, mucho más cuando en su interior habitan comunidades indígenas que de acuerdo con la legislación vigente son autónomas en la manera de manejar y administrar su territorio.

Con la reintegración a la vida civil de los excombatientes de las FARC-EP del PNN Paramillo debido a la firma de los acuerdos de paz, se ha incrementado la deforestación de esta área protegida, lo que a criterio de muchos es evidencia del control social y territorial que este grupo ejercía de una u otra forma en su interior. Esas 460.000 hectáreas declaradas PNN, con

presencia de múltiples actores legales e ilegales, solo es posible administrarlas y manejarlas haciendo partícipes a las comunidades de su administración, manejo, control y seguimiento. La actuación solitaria del Estado, como lo demostró empíricamente Elinor Ostrom en sus investigaciones, no es eficiente al momento de garantizar su conservación y preservación para las generaciones presentes y futuras, por tal motivo, son necesarios los esfuerzos mancomunados y estructurados, que permitan coordinar los esfuerzos del Estado y las comunidades para la gestión y protección del territorio.

Los hallazgos se pueden resumir así:

1. Los PNN, y dentro de ellos el PNN Paramillo, son bienes de uso común, que hacen necesario un manejo adecuado para garantizar su conservación, de manera que se aplique el principio de desarrollo sostenible de forma que no se comprometa su disfrute para las generaciones presentes y futuras.
2. La presencia de grupos armados al margen de la Ley al interior del PNN Paramillo desestimuló la intervención de colonos y otros actores en esta área protegida. Es evidente el incremento en la deforestación luego de la firma de los acuerdos de paz del Teatro Colón. Las denuncias realizadas por el Ideam y el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo así lo demuestran.
3. La actividad del Estado como único actor a cargo de las zonas de PNN definitivamente resulta insuficiente para garantizar la conservación de esta área protegida, por lo que desde la perspectiva de una gobernanza policéntrica, y al considerar la complejidad que representa en Colombia la administración de un PNN con múltiples actores y conflictos desde lo social, ambiental, económico y territorial, se requiere hacer partícipes a las comunidades y concertar con ellas estas estrategias tendientes a su conservación y manejo.
4. Una adecuada administración y manejo del PNN Paramillo debe partir del reconocimiento y aceptación de los grupos étnicos, campesinos y colonos que lo habitan, por lo que una propuesta de administración y manejo debe incluir aspectos socioculturales y prácticas tradicionales de uso y manejo del territorio.

CONCLUSIONES

Como se mencionó en la introducción, en este trabajo se hizo una aproximación teórica al asunto que se estudia, por lo que sería importante en un futuro trabajo contrastar los resultados aquí obtenidos con los que se puedan hallar en campo, lo que serviría para fortalecer los hallazgos y determinar con mayor precisión si el enfoque que Ostrom utiliza puede o no ser aplicado en un contexto complejo como el colombiano, especialmente en estas áreas protegidas, en las cuales existe una fuerte presencia de actores armados paralelos al Estado.

Lo que más se destaca del trabajo, es que, al menos desde lo teórico, las tesis de Elinor Ostrom son perfectamente aplicables a los fenómenos socioambientales de los PNN, al menos lo fue en Paramillo, pues con ello se pudo evidenciar que, en muchos casos, la gestión territorial vertical, esto es, donde el Estado (con ello nos referimos a los órganos de poder, que regulan, gestionan e imparten justicia, no al concepto general de Estado y sus elementos) es el actor importante de la planeación y donde las comunidades no son tenidas en cuenta o lo son pero de forma superflua, casi sin importancia, puede generar problemas de sostenibilidad territorial, tal y como sucede en el PNN Paramillo, en donde se evidenció una falta o ausencia notable del Estado, que en parte se debe al vasto territorio del parque y sus características siconaturales que lo hacen de difícil protección para el ente gubernamental, que tiene poco personal y presupuesto reducido para esta tarea.

En el caso específico de este parque, sería interesante examinar las metodologías para la construcción de las reglas e instituciones culturales que permitan una gobernanza más eficiente y sostenible del territorio, pues los pasos enumerados en la introducción y que hacen parte de la obra de Ostrom, dan unas pistas o características para la construcción de las formas de gobernanza, pero no establecen rutas específicas, pues eso depende de la complejidad de cada territorio.

Lo que se logró constatar con los hallazgos es que la deforestación y los cultivos ilícitos continúan creciendo en el PNN Paramillo, pese a que una buena cantidad de combatientes de las FARC se han reincorporado a la vida civil. Ello era previsible, pues al dejar el control del territorio, se esperaba que los otros actores armados, los miembros de este mismo grupo que se declararon en disidencia y continuaron en armas e incluso la delincuencia común, coparan los espacios que antes dominaban los excombatientes de las FARC, y en ese vasto territorio es difícil que el Gobierno Nacional tenga presencia

total y permanente. De igual manera, la situación actual de esta área protegida, en la cual no existe una presencia completa del Estado, se presta para que las personas que quieren tener un terreno para cultivar, lo puedan hacer, por lo que también era previsible la llegada de nuevos colonos. No se encontró información sobre las dinámicas de minería ilegal en esta zona protegida.

Para culminar, este trabajo demuestra la importancia de extender esta línea de análisis de gobernanza policéntrica de bienes comunes en otras áreas protegidas, tanto en Colombia, como en América Latina. Ello podría resultar en un enfoque más integral e innovador, que puede generar diagnósticos territoriales, así como promover cambios en las instituciones culturales y políticas que pueden propender por la sustentabilidad y eficiencia en la gestión territorial.

REFERENCIAS

Agencia Prensa Rural. (2017, 15 de agosto). *Fin de las zonas veredales transitorias de normalización*. Agencia Prensa Rural. <https://prensarural.org/spip/spip.php?article21916>

Botero Bernal, A. (2003). La metodología documental en la investigación jurídica: alcances y perspectivas. *Opinión Jurídica*, 2(4), 109-116. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1350>

Caballero Míguez, G. C., Ballesteros, M. A. & Fernández-González, R. (2015). La economía política de Elinor Ostrom: análisis institucional, comunes y gobernanza policéntrica. *Revista Española de Ciencia Política*, (38), 13-40. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37661>

Congreso de la República de Colombia (1959, 17 de enero). Ley 2. *Sobre la economía forestal de la Nación y la conservación de los recursos naturales*. Diario Oficial 29861. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1556842>

Congreso de la República de Colombia (1994, 3 de agosto). Ley 160. *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial N.º 41479. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html

Congreso de la República de Colombia (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Dura-*

dera. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

Cruz, R. (2017). *El Paramillo: un nudo de problemas*. Verdad Abierta. <https://verdadabierta.com/disputas-de-tierra-ante-la-justicia/el-paramillo-un-nudo-de-problemas/>

DANE. (2014). *Censo Nacional Agropecuario 2014: Caracterización de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) en Parques Nacionales Naturales-PNN*. [presentación de diapositivas]. <https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/entrega-definitiva/Boletin-11-parques-naturales-nacionales/11-presentacion.pdf>

DANE. (2015, 29 de julio). *Censo Nacional Agropecuario: Undécima entrega de resultados 2014* [boletín 11]. DANE. <https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/entrega-definitiva/Boletin-11-parques-naturales-nacionales/11-Boletin.pdf>

Díaz Cano, M. (2008). Conflicto de ocupación en áreas protegidas. Conservación versus derechos de las comunidades. *Opinión Jurídica*, 7(14), 53-69. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/765>

Durán, C. A. (2009). Gobernanza en los Parques Nacionales Naturales colombianos: Reflexiones a partir del caso de la comunidad Orika y su participación en la conservación del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo. *Revista de Estudios Sociales*, (32), 60-72. <https://doi.org/10.7440/res32.2009.04>

El Espectador. (2018, 28 de agosto). *Deforestación empezó a crecer cerca del Parque Nacional Natural Paramillo (Córdoba)*. El Espectador. <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/deforestacion-empezo-a-crecer-cerca-del-parque-nacional-natural-paramillo-cordoba/>

El Tiempo (2017, 4 de abril). *Minería ilegal sigue sin control en Parque Nacional Farallones*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/mineria-ilegal-en-el-parque-nacional-nacional-farallones-74180>

El Tiempo. (2018a, 21 de marzo). “Zonas de reincorporación en Antioquia ya son caserío”: Luis Pérez. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/gobernador-de-antioquia-dice-que-zonas-de-normalizacion-se-convirtieron-en-pequenos-pueblos-196480>

El Tiempo. (2018b, 21 de junio). *En 40 millones de hectáreas se pondrá a producir sector agropecuario*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/anuncian-delimitacion-de-la-frontera-agricola-en-colombia-234008>

Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248. <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>

Inderena (1973a). Acuerdo 014. *Por el cual se reserva, alinda y declara un área de terrenos ubicados en las jurisdicciones de los Municipios de Abriaqui, Urrao y Frontino, Departamento de Antioquia, en la categoría de Parque Nacional Natural*. <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/12/acuerdo-14.pdf>

Inderena (1973b). Acuerdo 037. *Por el cual se fijan los linderos del área del Parque Nacional Natural Los Katíos*. <https://runapadmin.parquesnacionales.gov.co/default/general/descargardocumento?did=147>

Inderena (1977, mayo 2). Acuerdo 024. *Por el cual se reserva, alinda y declara como Parque Nacional Natural un área ubicada en los departamentos de Córdoba y Antioquia*. <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/12/ACUERDO-PARAMILLO.pdf>

Inderena (1982). Acuerdo 026. *Por el cual se aclaran los linderos del Parque Nacional Natural Los Katíos para efectos únicamente de Registro*. <http://www.ecofield.net/Legales/Colombia/Nacional/acu26-82.htm>

Inderena (1995). Resolución N.º 2394 de 1995. *Por la cual se solicita cambio de titular de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales*. https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2014/05/resolucion2394_241095_pnn.pdf

Ministerio de Agricultura. (1974, 22 de marzo). Resolución 071 de 1974. *Por la cual se aprueba un Acuerdo de la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (Inderena)*. <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/12/071.pdf>

Ministerio de Agricultura (1977, 6 de junio). Resolución 163 de 1977. *Por la cual se aprueba el Acuerdo N.º 24 de fecha 2 de mayo de 1977, originario de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena)*. Diario Oficial N.º 34811. <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/12/PARAMILLO.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2018, 21 de julio). Resolución N.º 000261. *Por medio de la cual se define la frontera agrícola nacional y se adopta la metodología para la identificación general*. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000261%20de%202018.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2015, 26 de mayo). Decreto 1076 de 2015. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Regla-*

mentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/81-normativa/2093-plantilla-areas-planeacion-y-seguimiento-30#decreto-%C3%BAnico-hipervinculos>

Morales, L. (2017). *La paz y la protección ambiental en Colombia: propuestas para un desarrollo rural sostenible*. El Diálogo Liderazgo para las Américas. https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/01/Envnt-Colombia-Esp_Web-Res_Final-for-web.pdf

Ostrom, E. (2014). Más allá de los mercados y los Estados: Gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(5), 15-70. <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/46480>

Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. Fondo de Cultura Económica.

PNN (s. f.). *Parques Nacionales*. Parques Nacionales Naturales de Colombia. <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/parques-nacionales/>

PNN (2006). *Plan de Manejo Parque Nacional Natural Los Katios*. <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/12/PNNLosKatios.pdf>

PNN de Colombia. (2019). *Runap* [base de datos]. Parques Nacionales Naturales de Colombia. Consultado el 9 de agosto de 2019. <http://runap.parquesnacionales.gov.co/departamento/924>

Presidencia de la República. (1974, 18 de diciembre). Decreto 2811. *Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente*. https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/Decreto_2811_de_1974.pdf

Presidencia de la República. (2017, 28 de mayo). Decreto 893. *Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PEDT*. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Presidencia de la República. (2018, julio 21). *Gobierno definió Frontera Agrícola Nacional para avanzar hacia el desarrollo rural sostenible y proteger la biodiversidad*. Presidencia de la República. <http://es.presidencia.gov.co/noticia/180621-Gobierno-definio-Frontera-Agricola-Nacional-para-avanzar-hacia-el-desarrollo-rural-sostenible-y-protger-la-biodiversidad>

Rojas Hernández, T. (2018, 26 de junio). *Posconflicto en Parques: recuperar lo que nunca fue nuestro*. Semana Sostenible. <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/deforestacion-en-parques-nacionales-despues-de-la-paz-con-las-farc/41095>

Romero, S. S. C. & Palacio, G. (2018). Parques Nacionales desde la percepción local: a propósito del Parque Nacional Natural Amacayacu (Amazonas, Colombia). *Mundo Amazónico*, 9(2), 199-227. <https://doi.org/10.15446/ma.v9n2.65747>

Scudder, T. (1995). Un marco sociológico para el análisis de la colonización de nuevas tierras. En M. M. Cernea (ed.), *Primero la gente: variables sociológicas en el desarrollo rural* (p. 195). Fondo de Cultura Económica.

Semana Sostenible. (2018a, 26 de junio). *La paradoja de la paz: Cuatro historias de destrucción ambiental tras el acuerdo con las FARC*. . Semana Sostenible. <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/deforestacion-en-colombia-despues-del-acuerdo-de-paz-con-las-farc/41088>

Semana Sostenible. (2018b, 26 de julio). ‘Las disidencias de las Farc están moviendo familias a zonas de parque nacionales’: Ministro de Ambiente. Semana Sostenible. <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/las-disidencias-de-las-farc-estan-moviendo-familias-a-zonas-de-parque-nacionales-ministro-de-ambiente/41193>

Semana Sostenible. (2019a, 18 de enero). *¿Qué amenazas se ciernen hoy sobre los Parques Nacionales Naturales?* Semana Sostenible. <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/multimedia/que-amenazas-se-cierren-hoy-sobre-los-parques-nacionales-naturales/42675>

Semana Sostenible. (2019b, marzo 21). *Casi 30 % del área del sistema de Parques Nacionales está siendo afectada por la deforestación, causada por cultivos de coca Ricardo Lozano*. Semana Sostenible. <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/casi-30-del-area-del-sistema-de-parques-nacionales-esta-siendo-afectada-por-la-deforestacion-causada-por-cultivos-de-coca-ricardo-lozano/43438>

Ulloa, A. (2010). Reconfiguraciones conceptuales, políticas y territoriales en las demandas de autonomía de los pueblos indígenas en Colombia. *Tabula Rasa*, (13), 73-92. <https://doi.org/10.25058/20112742.405>

Unodc. (2017). *Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016*. Unodc Colombia. https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/Julio/Censo_cultivos_coca_2016.pdf

Unodc (2018). *Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*. Unodc Colombia. https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Octubre/INFORME_MONITOREO_DE_CULTIVOS_ILICITOS_2017_FINAL.pdf

Unodc. (2019). *Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018*. Unodc Colombia. https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectador_por_Cultivos_Illicitos_en_Colombia_2018_.pdf

Valdivieso Arcay, F. V. & Peña Villalobos, L. (2007). Los enfoques metodológicos cualitativos en las ciencias sociales: una alternativa para investigar en educación física. *Laurus*, 13(23), 381-412. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76102319>

Verdad Abierta. (2018, 20 de enero). *En el Alto Sinú, implementación de acuerdos con las FARC está en riesgo*. Verdad Abierta. <https://verdadabierta.com/en-el-alto-sinu-implementacion-de-acuerdos-con-las-farc-esta-en-riesgo/>