

Tras Bambalinas y a Plena Luz del Día: La creación de parques nacionales en Colombia en las décadas de 1960 y 1970¹

Claudia Leal ²

RESUMEN:

Este artículo estudia la creación de un sistema de parques nacionales en Colombia, con referencia a otros países de América Latina, como parte de la formación de una nueva área de responsabilidad estatal – que podemos denominar ‘estado natural’– encargada de velar por el cuidado de la naturaleza. En ausencia de un movimiento ambientalista que abogara por la creación de áreas protegidas, este desarrollo se explica a partir de la concentración de poder en la figura del presidente. El artículo también reconstruye el proceso de creación en terreno del Parque Nacional Tayrona, que incluyó el desalojo de colonos y el enfrentamiento con intereses turísticos. Esta historia muestra cómo el ‘estado natural’ surgió con el apoyo de ciertas instituciones estatales y en oposición a otras, y cómo ayudó a fortalecer al estado central, para el que ganó legitimidad frente a ciertos grupos, mientras que la erosionó frente a otros.

Palabras clave: Parques Nacionales; Conservación; Estado; Colombia.

¹ Traducción hecha por Matías Godoy de *Behind the Scenes and Out in the Open: Making Colombian National Parks in the 1960s and 70s*. En W Graf von Hardenberg, M Kelly, C Leal, E Wakild (eds.) *The Nature State: Rethinking the History of Conservation*, London, Routledge, 2017.

² Ph.D em Geografia, University of California – Berkeley, Estados Unidos. Profesora asociada del Departamento de Historia de la Universidad de los Andes, Colombia. claleal@uniandes.edu.co

Claudia Leal

En 1977 el gerente general del Inderena (Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente), Julio Carrizosa, presentó ante el Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social) una propuesta para la creación de veinte áreas protegidas. A Carrizosa lo acompañó Jorge Hernández, autodidacta y cabeza científica del Instituto, una verdadera leyenda entre los biólogos colombianos. En el Conpes, el presidente y sus ministros discutían políticas públicas cruciales y tomaban algunas de las decisiones más importantes de gobierno; sin embargo, ese día la mayoría guardó silencio, con excepción del ministro de minas. Dijo que proteger el medio ambiente era un lujo que solo se podían permitir los países desarrollados e hizo varias preguntas que Hernández respondió con gran erudición. Tras una hora de discusión, el Presidente Alfonso López Michelsen (1974-78) les recordó a los presentes que aún tenían otros temas por discutir, con lo cual aprobó tácitamente la propuesta. Así, de la noche a la mañana, dos *millones* de hectáreas pasaron formalmente a ser para conservación, con lo que se estableció de hecho un sistema nacional de áreas protegidas en Colombia (DNP 1977; entrevista a J Carrizosa).

Este episodio ilustra algunos aspectos clave de la construcción de parques nacionales en Colombia y América Latina. Durante los años sesentas y setentas, el desarrollo de leyes e instituciones ambientales sentaron las bases para crear este tipo de áreas. En Colombia, el Inderena (creado en 1968) y el Código de Recursos Naturales (1974) fueron fundamentales para el proceso de nacionalización de la naturaleza por medio de parques. Además, una organización estatal que permitía tomar decisiones de peso sin mayor consulta o negociación pública facilitó la erección de sistemas de áreas protegidas. Una vez que un grupo de políticos y científicos en puestos relevantes se convencía de que los parques nacionales eran parte integral de un estado moderno, podían trabajar *tras bambalinas* con relativa facilidad para otorgarle ese estatus a algunos territorios.

Sin embargo, la designación de un área como protegida era solo un primer paso. Luego había que construir esos parques en terreno, lo que significaba demarcar sus límites, hacerlos visibles por medio de guardaparques, avisos e instalaciones, y gestionarlos de manera tal que su flora, fauna y paisajes hermosos pudieran perdurar. Además, para que un parque *nacional* cobrara vida debía ser reconocido públicamente y apropiado como tal. Tanto los vecinos como los demás ciudadanos (y extranjeros), debían reconocer la existencia de los parques y empezar a considerarlos como una parte integral del territorio nacional.

El proceso de creación de parques nacionales en Colombia ha sido largo y tortuoso, y sin embargo fundamental para la construcción del “estado natural”, esto es, como lo explican Kelly et al. en su reciente libro (2017), el grupo de instituciones, normas y relaciones a través de las cuales un

estado reconoce y asume su responsabilidad sobre el cuidado, y no solo el uso y el dominio, de la naturaleza. Tales normas e instituciones fueron parte de la expansión del estado nacional. Solo en estados lo suficientemente robustos como los que existían en casi toda América Latina en la década del sesenta, fue posible el desarrollo de divisiones especializadas y de normas consagradas al cuidado del medioambiente. La institucionalización de nuevas competencias de actividad estatal se llevó a cabo gracias al apoyo de algunas entidades estatales ya existentes y en oposición a otras. De este modo, la reconstrucción del intrincado desarrollo de los parques nacionales nos ayuda a identificar procesos históricos de formación estatal que apoyan la idea de que el estado no es una entidad abstracta, homogénea y coherente (Abrams 1988; Sharma & Gupta 2006). Además, los parques también contribuyeron a la formación del estado al afectar su legitimidad, pues favorecieron a algunos grupos de ciudadanos y afectaron negativamente a otros.

Este artículo comienza examinando la creación del sistema de parques nacionales en Colombia, como parte de una tendencia latinoamericana. En un sistema político que concentraba poder en la figura del presidente, nuevas y ambiciosas instituciones ambientales abogaron por la designación de áreas protegidas. La segunda parte del artículo discute el proceso de creación del Parque Nacional Tayrona, más allá de su designación formal. Examina el modo en que, a finales de los sesenta y principios de los setenta, una serie de fuertes enfrentamientos en contra de colonos e intereses turísticos permitió la creación del parque nacional más popular del país. Esta historia muestra cómo el sistema de parques nacionales surgió con el apoyo de ciertas instituciones estatales nacionales y en oposición a otras, y cómo ayudó a fortalecer el estado central, a medida que éste les arrebató al estado regional y local la autoridad sobre ciertas áreas.

LA CREACIÓN DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES

La primera oleada de creación de parques en América Latina, en la década de 1930, ocurrió solo en unos cuantos países, principalmente Chile, Argentina, México y Brasil. En 1939 los gobiernos suramericanos habían establecido veinte parques, a los cuales habría que añadir los cuarenta creados en México durante la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-40). Su designación estuvo motivada por la necesidad de proveer espacios de recreación para las poblaciones urbanas y tomar control de las áreas fronterizas (como por ejemplo en la cordillera de los Andes entre Chile y Argentina, o en el rincón suroriental de Brasil). En el caso de México, la creación de parques sirvió para impulsar un modelo rural de justicia social (Wetterberg 1974; Scarzanella 2002; Wakild 2011; Freitas 2014). El establecimiento de áreas protegidas perdió fuerza durante los cuarenta y cincuenta, pero después tuvo un crecimiento sostenido. Los primeros parques de muchos países latinoamericanos datan de los años sesenta, y fueron

el resultado de iniciativas inconexas. Salomón Víchez Murga, biólogo y político peruano, por ejemplo, lideró una campaña para proteger a los guácharos de la cacería, lo que finalmente resultó en la creación del primer parque nacional de su país en 1961 (Barker 1980). En Costa Rica la primera iniciativa para establecer un área protegida fue liderada por una pareja de escandinavos que se había establecido en una hermosa región del país y que, consternada por la deforestación causada por los colonos, propuso la creación de una reserva que se hizo realidad en 1965 (Evans 1999).

Los parques brasileños de esos años también tienen historias singulares e ilustran el modo en que, en un mundo de élites pequeñas y una gran concentración de poder en ciertas regiones, las relaciones entre los primeros conservacionistas y los políticos llegaron a tener efectos muy duraderos. El excéntrico presidente Jânio Quadros (1961), que al parecer sentía un cariño particular por el medio ambiente, nombró como jefe del Consejo Forestal a un amigo suyo, Victor Abdennur Farah, que tres años antes había cofundado una pionera ONG ambientalista. Antes de la renuncia prematura de Quadros, tras menos de un año de gobierno, su amigo logró convencerlo de crear nueve parques. Casi todos eran relativamente pequeños, de alrededor de 41 600 hectáreas en promedio, a excepción de Xingu, hoy un territorio indígena, que ocupa más de 2.6 millones de hectáreas (Urban 2011). Como muchos de los parques de la época, este tuvo su historia particular: fue el resultado tardío de una famosa expedición de los años cuarenta, y tuvo como objetivo incorporar a la nación brasileña un distante territorio amazónico, junto con sus habitantes indígenas (Garfield 2004).

Este fenómeno de parques que emergían de manera independiente cambió en la década del setenta gracias al lento crecimiento del estado natural en varios países, una de cuyas manifestaciones fue la creación de sistemas de parques nacionales. La erección de instituciones ambientales fue parte de la expansión general del estado, que debe entenderse en relación a la vasta transformación que vivieron las sociedades latinoamericanas tras la Segunda Guerra Mundial. Entre 1945 y 1981 las economías regionales crecieron rápidamente, hasta que estalló la crisis de la deuda y el crecimiento se frenó. La población creció a un 2.7 por ciento entre 1950 y 1970, y se volvió cada vez más urbana: mientras que a mitad de siglo el 41 por ciento de los latinoamericanos vivía en ciudades, tres décadas después era más del 60 por ciento (Thorp 1998). Pero la formación de una institucionalidad ambiental no fue para nada obvia: no había acuerdo alguno respecto a la necesidad de alterar las tendencias de desarrollo, ni tampoco un deseo generalizado de contar con áreas para conservar la naturaleza.

El Inderena, que fue el instituto que promovió la creación del sistema de parques nacionales en Colombia, es un buen ejemplo del surgimiento de estados naturales en buena parte de América Latina. El estado colombiano tuvo su crecimiento más rápido en los años sesentas y setentas. La

burocracia se expandió a un ritmo sin precedentes a medida que el estado se centralizaba: en 1962 el número de empleados públicos en instituciones nacionales sobrepasó a los de las instituciones regionales y locales (Uricoechea 1986). El Inderena fue producto de la reforma constitucional de 1968, que buscaba mejorar la eficiencia administrativa del estado (Hartlyn 1988). La reforma fortaleció al Ministerio de Agricultura por medio de la creación de tres nuevos institutos de desarrollo bajo su control: el Inderena, a cargo de los recursos naturales, y otros dos dedicados a la agricultura y la ganadería (Rodríguez Becerra 1998; Samper Gnecco 1968).

El Inderena contenía sin embargo una contradicción inesperada, pues aunque fue creado para aumentar la explotación de los recursos naturales, tenía en su seno la semilla de la protección de la naturaleza. Originalmente llamado Instituto para el *Desarrollo* de Recursos Naturales Renovables, resultó de la polémica fusión de la División de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura y la Corporación de los Valles del Magdalena y del Sinú (CVM, moldeada, como otras corporaciones, en la Tennessee Valley Authority de los Estados Unidos). La CVM tenía una pequeña oficina encargada de manejar tres parques nacionales creados en 1964 (entre los que estaba el Tayrona). Esta oficina se convirtió en la nueva División de Parques Nacionales del Inderena y chocó fuertemente con quienes habían trabajado para el Ministerio apoyando la exportación de pieles de felinos y de babillas, y de animales vivos. El conflicto entre estas facciones solo se resolvió después de 1974, cuando el Presidente López Michelsen nombró a Julio Carrizosa, un conservacionista en ciernes, como gerente general del Inderena. Carrizosa redefinió al Instituto como entidad conservacionista, a tal punto que en 1976 la palabra *desarrollo* fue eliminada del nombre y reemplazada por *medio ambiente* (Decreto 133 de 1976; entrevista a J. Carrizosa; Carrizosa Umaña 1978).

Por ese tiempo surgió en Brasil una institución híbrida similar, aunque ésta mantuvo el desarrollo como mandato. En 1967 la dictadura militar (1964-85) creó el Instituto Brasileño de Desarrollo Forestal (IBDF) al fusionar el Departamento de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Agricultura con los institutos a cargo de la producción de yerba mate y madera de pino. Gran parte de los funcionarios del IBDF llegó transferida de esos institutos y los pocos conservacionistas del equipo resultaron confinados al pequeño y aislado Departamento de Investigación Forestal y Conservación de la Naturaleza (DN). Aunque este grupo consideraba que su objetivo principal era la creación de áreas protegidas, hasta 1979 avanzó a un ritmo lento, debido sobre todo a falta de apoyo por parte del director del Instituto y del ministro mismo (Urban 2011; Drummond 2016).

Claudia Leal

Tanto el caso brasileño como el colombiano muestran cómo instituciones multilaterales jugaron un papel fundamental en el desarrollo de los estados naturales. La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, que se llevó a cabo en Estocolmo, fue particularmente influyente, como lo explica Manuel Rodríguez Becerra, ex ministro del medio ambiente de Colombia:

La expedición en 1974 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, fue la principal respuesta de Colombia a los acuerdos alcanzados en la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano realizada dos años antes. Se constituyó en la primera Ley General o Marco promulgada en América Latina y el Caribe, y señaló el inicio de un movimiento de incorporación de este tipo de legislación en el orden jurídico de los países de la región (Rodríguez Becerra 2004).

En Brasil, la conferencia de Estocolmo llevó a la creación, en 1973, de la pequeña Secretaría Especial del Medio Ambiente (SEMA), dentro del Ministerio del Interior. La SEMA le dedicó mucha energía a la designación de áreas protegidas y coordinó la promulgación, en 1981, de la Ley Nacional de Política Ambiental (Pádua 2012).

A medida que instituciones y regulaciones ambientales entraron a formar parte integral de los andamiajes estatales en América Latina, varias redes y organizaciones internacionales empezaron a prestar su apoyo y a conferir legitimidad a los empeños conservacionistas. Veinticinco representantes de quince países latinoamericanos participaron en el Primer Congreso Mundial de Parques Nacionales (Seattle, 1962), organizado por la ONG ambientalista más importante del mundo, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), con el apoyo por la UNESCO y la FAO (Adams 1962). El Comité Latinoamericano de Parques Naturales (CLAPN), establecido ese año por la Comisión Forestal Latinoamericana de la FAO, resultó de ese congreso. En 1964 se creó en Quito otro comité con el mismo nombre. Sus encuentros terminaron siendo las Conferencias Latinoamericanas sobre Parques Naturales, que se llevaron a cabo en Venezuela (1967), Ecuador (1970) y Colombia (1971). Los miembros del CLAPN recibían constantemente información actualizada sobre lo que estaba ocurriendo en otras partes del mundo en relación a la conservación de la naturaleza.³ La IUCN también organizó una conferencia sobre conservación en 1968, en Bariloche, Argentina, la cual también recibió apoyo de la UNESCO y la FAO. Con la experiencia acumulada, los 39 delegados latinoamericanos al Segundo Congreso Mundial de Parques Nacionales (Parques Nacionales de Yellowstone y Grand Teton, 1972), estaban mucho mejor preparados que sus colegas de diez años antes (Elliot 1974).

³ Boletines CLAPN, Archivo de Federico Carlos Lehmann's, Instituto para la Investigación y la Preservación del Patrimonio Cultural y Natural del Valle del Cauca, Inciva, Cali.

Claudia Leal

Por esa misma época se empezó a profesionalizar la gestión de los parques por medio de cursos basados en la experiencia de los Estados Unidos. En 1966 la Dirección de Parques Nacionales de Argentina ofreció un curso en Bariloche. Al año siguiente, el futuro fundador del Departamento de Parques Nacionales de Costa Rica, Mario Boza, se interesó en este tema al tomar un curso ofrecido por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA en Turrialba, dictado por Kenton Miller, consultor de la FAO que después sería presidente de la IUCN. Miller también dio un curso en Valdivia, Chile, en 1969, al que asistieron chilenos, argentinos, brasileños y un paraguayo. Los funcionarios de parques de varios países latinoamericanos tomaron cursos en Estados Unidos. Boza fue alumno en un curso de un mes en Aspen, Colorado, mientras que el colombiano Heliodoro Sánchez recuerda su “doctorado de cuarenta días”, un tour oficial de varios parques estadounidenses en 1970. Dos años después Sánchez tomó un curso de seis meses coordinado por el Servicio Nacional de Parques de Estados Unidos (Evans 1969; entrevista a H Sánchez)⁴.

Además, la FAO asesoró a varios gobiernos en temas de conservación. Kenton Miller estuvo en Chile y en Colombia varias veces entre 1966 y 1970 para ayudar con la gestión de parques (Rodríguez Becerra 1998). En 1974 publicó, con dos colegas, un documento de la FAO en español con directrices para preparar planes de gestión de parques nacionales (Moseley et al. 1974). Ese mismo año Gary Wetterberg, que acababa de terminar una tesis sobre parques nacionales suramericanos, escribió a nombre de la FAO un documento para el gobierno brasileño sobre prioridades de conservación para el Amazonas, que dio inicio al trabajo de conservación en esta región (Urban 2011). Además, miembros del Cuerpo de Paz colaboraron, por lo menos en Costa Rica, Chile y Colombia, trabajando en parques con graves deficiencias de personal (Wetterberg 1974; entrevista a H Sánchez).

Tales empeños internacionales por fomentar la conservación contribuyeron decisivamente al notorio aumento en la cantidad de unidades de conservación y de área total protegida en América Latina, como también en otras partes del mundo (Brockington et al. 2008). Entre 1965 y 1970 Chile, pionero suramericano en parques nacionales, designó para protección más del doble del territorio designado en las décadas del treinta al cincuenta sumadas (Elizalde Mac-Clure 1970: 484-9). Mientras tanto Colombia subsanaba su comienzo tardío: en los sesentas creó seis áreas protegidas (antes solo había creado una), alcanzando 1 290 280 hectáreas, y en los setentas veintitrés más, para un total de 2 680 458 hectáreas (casi el siete por ciento del territorio nacional).

⁴ Sobre la División de Asuntos Internacionales del Servicio Nacional de Parques de Estados Unidos, creada en 1961, ver Young & Dilsaver 2011.

Claudia Leal

En Brasil, la institución que veló por la designación de áreas protegidas se consolidó en los años setenta, pero los resultados no fueron visibles sino hasta la década siguiente. En 1967, cuando se creó el DN, Brasil tenía catorce parques nacionales que cubrían un poco más de 1.1 millones de hectáreas. El restringido personal del DN logró designar, entre 1971 y 1974, tres parques que sumaban el triple de esa área. Cuando el apoyo desde arriba para la creación de otros parques se debilitó, el grupo decidió dedicarse a la cuidadosa preparación de un plan nacional de áreas protegidas. El apoyo volvió en 1979 y el DN creó once parques en los siguientes siete años, casi todos en el Amazonas, sumándole más de seis millones de hectáreas al sistema nacional, y además aumentó el número de otro tipo de unidades de conservación. En 1973, el gobierno creó la SEMA principalmente para lidiar con el problema de polución. Sin embargo, su director, Paulo Nogueira Neto, uno de los pocos ambientalistas experimentados en el país, consideraba la conservación de la naturaleza como su prioridad, y por eso inventó una nueva categoría de área protegida, la estación ecológica, con la cual logró extender aún más el territorio protegido de Brasil (Urban 2011).

En suma, los ejemplos de Brasil, Colombia y Chile muestran cómo en los sesentas, setentas y ochentas se instauraron sistemas de parques nacionales, es decir, se logró tener una cantidad considerable de unidades de conservación, que cubrían una parte significativa del territorio nacional, en diversas geografías. El crecimiento general del aparato estatal, que facilitó la creación de legislación e instituciones ambientales, fue fundamental para este cambio de curso. Igualmente, las redes internacionales de conservación allanaron el camino al proveer instrumentos, recursos y legitimidad. Sin embargo, la creación de áreas protegidas, que implicaba reservar espacios en los que las actividades productivas y los asentamientos humanos quedaban en general excluidos, tenía que ser aprobada o decidida por alguna autoridad. Ante la ausencia de movimientos ambientalistas que abogaran por el establecimiento de áreas protegidas, y sin ningún tipo de consenso acerca de si tal política resultaba ventajosa o deseable, ¿cómo fue posible designar miles de hectáreas para conservación? La respuesta está en el gran poder que tenían los presidentes.

POLÍTICA DE CABALLEROS

La designación de parques nacionales en Colombia y América Latina en general no pasó por intensos debates públicos, pues esas decisiones las tomaba un grupo pequeño de políticos y funcionarios públicos cercanos al presidente. Quizás el mejor ejemplo del peso de la rama ejecutiva dentro del estado lo constituyen los poderes presidenciales extraordinarios, una de las marcas distintivas de los estados latinoamericanos. Desde la independencia, los países de la región han tenido regímenes

Claudia Leal

presidenciales, es decir, han elegido directamente a presidentes para periodos determinados. Como explican algunos especialistas en política latinoamericana,

Lo que parece distinguir la variedad latinoamericana [de este tipo de régimen] es un alto grado de lo que podríamos llamar poderes legislativos del ejecutivo. Las constituciones latinoamericanas tienden a permitir que los presidentes decreten leyes, inicien propuestas legislativas y ejerzan poder en situaciones de emergencia (Cheibub et al. 2011: 3).

En la década de 1970, además, las dictaduras, que concentraban aún más el poder, se volvieron la norma, con la excepción de tan solo tres países, uno de ellos Colombia. Este país ilustra cómo la designación de áreas protegidas podía ser relativamente sencilla si sus partidarios lograban convencer a unos pocos personajes con poder de decisión.

El poder que logró acumular el presidente colombiano fue en parte resultado de la particular historia política de este país en los años cincuenta y sesenta. Para poner fin a La Violencia –una guerra larga y sangrienta entre miembros del partido liberal y conservador– los jefes de estos partidos promovieron un gobierno militar, el del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-7), único dictador colombiano del siglo XX. A este lo siguió una junta militar hasta 1958, cuando los jefes de los partidos idearon el Frente Nacional (1958-74), una estrategia para asegurar la paz en la que los dos partidos se alternaron el poder durante cuatro periodos presidenciales. El fin de la guerra y el acuerdo bipartidista, junto con el crecimiento del estado, contribuyeron a un cambio en la lógica de las lealtades políticas de los ciudadanos: de una fidelidad casi religiosa a los partidos que duró más de un siglo, a una adhesión mediada por redes clientelistas (Leal Buitrago 1984). En este contexto, los congresistas buscaban asegurar los recursos que les permitieran premiar al restringido grupo de votantes que los apoyaba, en vez de tener que rendirle cuentas al electorado en general. Los acrecentados poderes presidenciales servían para perpetuar estos intereses clientelistas al liberar a los congresistas de la tarea de tomar decisiones de política pública. La reforma de 1968 extendió los poderes presidenciales (que serían luego restringidos por la Constitución de 1991). En las décadas del setenta y del ochenta, el presidente propuso casi toda la legislación sustantiva, por lo general a través de facultades extraordinarias, evitando de ese modo los debates en el Congreso (Archer & Shugart 1997).

En este contexto, el Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social), que tenía la última palabra en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), funcionaba como el comité asesor del presidente. En América Latina las oficinas de planeación central se crearon a finales de los cincuenta y principios de los sesenta, por recomendación del Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas), como herramienta para una política de desarrollo a largo plazo, y por la Alianza para el Progreso, como condición para recibir ayudas de los Estados Unidos. La reforma

constitucional de 1968 que creó al Inderena también fortaleció al Departamento de Planeación al darle la responsabilidad de manejar el presupuesto del estado central y supervisar la ejecución del plan de desarrollo de cada gobierno (Mejía 2014). Durante el gobierno del Presidente Carlos Lleras Restrepo (1968-72), gestor de la reforma de 1968, el Conpes empezó a reunirse semanalmente para “evaluar y materializar los documentos de política pública presentados por el Departamento de Planeación”, una tradición que “duró casi veinte años y cinco gobiernos” (Urrutia 1988).

Dado que al ser nombrado gerente general del Inderena Carrizosa ya conocía cómo se tomaban las decisiones, buscó a Miguel Urrutia, director de Planeación, para pedirle fondos. Ellos se conocían, pues Urrutia había sido profesor de Carrizosa en la maestría en economía de la selecta Universidad de los Andes. Urrutia puso como condición para aprobar la solicitud que los fondos tuvieran un destino concreto, e incluso sugirió que podrían ser los parques. Los funcionarios de la División de Parques del Inderena tenían listo un mapa con cerca de 60 áreas protegidas deseables. El Departamento de Planeación recomendó priorizar un número menor, tomando la producción de agua como principal criterio de selección. De este modo, un equipo de tres funcionarios de parques, con el apoyo de Carrizosa, Urrutia y el viceministro de agricultura, preparó una propuesta para la creación de veinte áreas protegidas. Tras asegurarse el visto bueno del Presidente López Michelsen, Carrizosa llevó la propuesta ante el Conpes en 1977. La decisión no se ejecutó por medio de un decreto presidencial sino de resoluciones expedidas por el Ministerio de Agricultura.

El éxito de esta iniciativa dependió de que un grupo clave de *caballeros*, especialmente el presidente, creyera en la necesidad de tener parques nacionales. En los primeros meses de su mandato, el Presidente López Michelsen se involucró personalmente en la redacción del Código Nacional de Recursos Naturales, y consideraba que el desarrollo de un sistema de parques hacía parte de la implementación de este Código (M Rodríguez, comunicación personal, 30 de abril de 2014). El no solo apoyó la propuesta de 1977, sino que además sugirió la inclusión de una zona habitada por flamencos en la costa Caribe dentro de las áreas designadas. Urrutia también sentía una gran afinidad con esa idea, tanto así que propuso que el Inderena centrara su propuesta financiera en la creación de parques. Cuando le pregunté a Carrizosa por qué a Urrutia le interesaban los parques, me respondió que “[Urrutia] era un señor muy *culto*” (entrevista a J Carrizosa). Muchos de estos hombres de élite, que se consideraban educados y cosmopolitas, compartían la idea de que los parques eran parte del mundo moderno y que como tales debían existir en Colombia. El Presidente Alberto Lleras Camargo (1958-62) es un ejemplo más de este tipo de caballeros; en una carta de 1960 a un destacado empresario expresaba:

Claudia Leal

No se equivoca usted al considerar que entre los recuerdos sobresalientes que conservo de mis viajes por los Estados Unidos se encuentra el de los Parques Nacionales, y me parece que en Colombia, a pesar de la falta de antecedentes, valdría la pena tratar de despertar el espíritu público con miras a la formación de algunos.⁵

En regímenes autoritarios el papel de ciertos personajes clave también fue crucial para el desarrollo de una política de conservación. En los veintiún años de dictadura brasilera, la creación de parques se aceleró en 1979, cuando un nuevo presidente militar demostró interés en las propuestas del DN. Mediadores militares que conocían el régimen lograron hacer lobby y ayudarles a los civiles encargados de la política ambiental. El Almirante Belart, por ejemplo, tenía acceso a presidentes y ministros y coordinó reuniones decisivas; otro almirante, Ibsen de Gusmão Câmara, se hizo amigo de muchos conservacionistas y usó su influencia para promover una causa que hizo suya (Urban 2011: 279).

El peso del conocimiento científico y la experiencia de primera mano de los rápidos cambios que estaban ocurriendo en la región ayudan a explicar por qué hombres influyentes apoyaron iniciativas de conservación. La ciencia denominada ecología ayudó a legitimar los empeños conservacionistas: la identificación de ecosistemas estratégicos sirvió de guía para el plan maestro del DN en Brasil y de fundamento para el mapa de áreas protegidas del Inderena (Foresta 1991; Farnham 2007). La participación de Jorge Hernández, el biólogo líder del Inderena, en la reunión del Conpes de 1977, demuestra el papel otorgado a la ciencia. Más allá de su fe en el conocimiento científico, estos políticos vieron a las ciudades crecer y a los bosques desaparecer, lo que los ayudó a convencerse de que había que proteger la naturaleza.

Lo que aquí he denominado política de caballeros facilitó la designación de parques en América Latina y sirvió para eludir a la (posible) oposición. Sin embargo, la designación era solo el primer paso en el largo proceso de construir unidades de conservación: los decretos y resoluciones debían convertirse en realidades. El Parque Nacional Tayrona se creó formalmente en 1964 y se erigió por medio de arduos enfrentamientos contra sus ocupantes y los intereses turísticos, que hicieron visible una oposición hasta entonces desconocida. Estos enfrentamientos tuvieron varios participantes: la División de Parques y otras agencias estatales (que colaboraban pero también chocaban unas con otras), además de colonos, terratenientes, periodistas y políticos. Por medio de sus interacciones, todos contribuyeron a darle forma concreta a la idea abstracta de parque nacional y, de ese modo, a construir el estado natural.

⁵ Carta del Presidente de Colombia Alberto Lleras Camargo a Karl C. Parrish, Jr, 20 de enero de 1960. Box 40, Lauchlin Currie Papers, 1931– 94, and undated (bulk 1950– 90), David M. Rubenstein Rare Book and Manuscript Library, Duke University. Le agradezco a Alejandro Camargo el hallazgo de este documento.

LA LUCHA POR CONTROL TERRITORIAL DEL PARQUE TAYRONA

“Paraíso” es el calificativo más común en las reseñas que escriben los turistas en Tripadvisor.com acerca del Parque Tayrona. Aunque algunos se quejan de que se volvió un destino popular, de que el hospedaje puede resultar incómodo, o de que los hippies bailando desnudos en la playa estorban un poco, las palabras de este visitante francés dan cuenta de la opinión general: “Pasar un par de días en medio de una selva tropical enmarcada por la Sierra Nevada, con playas de arena blanca y aguas cálidas y transparentes, siempre será una experiencia única y maravillosa”. El Tayrona ocupa 12 000 hectáreas terrestres a lo largo del Mar Caribe, al este de la ciudad de Santa Marta, además de 3 000 hectáreas de mar con arrecifes de coral. El parque es famoso por sus hermosas bahías rodeadas de bosque tropical húmedo y seco que trepan las faldas de la Sierra Nevada de Santa Marta, un macizo que alcanza los 6 000 metros de altura. A sus tesoros se añade Pueblito, una ruina arqueológica ubicada a dos horas de la costa. El nombre del parque proviene de los antiguos Tayronas, que vivieron ahí. Los turistas pueden alojarse en las costosas cabañas ofrecidas por la compañía que desde 2005 tiene una concesión para prestar servicios en el parque. Sin embargo, la mayoría de los visitantes alquilan hamacas o acampan en los terrenos que con ese fin ofrecen de manera informal varios establecimientos pequeños. Ya han pasado cincuenta años desde la creación del parque nacional más apreciado de Colombia, y la División de Parques (Unidad de Parques desde 1993, cuando se creó en Ministerio del Medio Ambiente) ha sido incapaz de controlarlo: aparte de servicios no permitidos, en el parque hay pobladores y propiedades de familias influyentes de Santa Marta, además de una historia teñida de drogas y paramilitarismo.⁶

El término ‘parque de papel’, como se suele llamar a las unidades de conservación que existen solo en decretos, mapas y archivos gubernamentales, es demasiado fuerte para describir al Tayrona, aunque la División de Parques no haya podido cumplir su propia meta de crear un espacio bajo su control y libre de habitantes. En este sentido el Tayrona no está solo. A principios de los noventa, el 85.9% de los parques de Suramérica tenía asentamientos humanos, situación que no debe haber cambiado mucho. Los funcionarios de parques de muchos países llevan años identificando este problema como uno de los más graves que deben enfrentar (Armend & Armend 1992; Wetterberg 1974). El Tayrona, sin embargo, es atípico en la medida en que el estado desalojó a gran parte de la gente que vivía allí.⁷ La reducción significativa de la población y sus actividades productivas aumentó la

⁶ Aquí no discuto el modo en que la historia del Tayrona se entrelaza con la del conflicto armado colombiano, ya que esto pertenece a un período posterior que empezó tímidamente a finales de los setenta.

⁷ Aunque el desalojo no ha sido la norma en la construcción de parques en América Latina, el Tayrona no es un caso aislado. Freitas (2017) informa sobre el desalojo de 2 500 habitantes del Parque Nacional de Iguazú en Brasil. Del mismo modo, en

Claudia Leal

atención local sobre el parque. Estas medidas drásticas obedecían a una idea –que los parques son incompatibles con los asentamientos humanos– que cobró fuerza en los años sesenta y que entraba en contradicción con la realidad de un área recientemente ocupada.

Aunque los detalles de cómo se designó el Parque Nacional Tayrona son desconocidos, algo está claro: nadie le consultó su opinión a los campesinos que vivían ahí, ni a los dueños de predios grandes, ni siquiera al municipio de Santa Marta, la mitad de cuyo territorio acabó siendo parte de un parque *nacional*. El Tayrona fue uno de los tres parques creados en la costa Caribe cerca de la ciudad de Santa Marta en agosto de 1964. En aquella época las normas para el establecimiento de parques eran vagas. La Ley 2a de 1959 determinaba que el Ministerio de Agricultura designaría los parques naturales, pero fue el Incora (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria), una entidad independiente formada en 1961, el que creó estos tres parques, basado en la autoridad que tenía para crear ‘reservas’ en terrenos baldíos para la conservación de recursos naturales. El Incora trabajaba de la mano de la CVM, que después pasó a hacer parte del Inderena. Poco después de su fundación en 1960, la CVM surgió prácticamente como la única institución a cargo de proteger los recursos naturales en el país, en particular los bosques y los recursos pesqueros, aunque solo dentro de su área designada. Según un personaje importante en la elaboración de políticas agrarias en la época, la CVM halló a un “poderoso aliado” en el director del Incora, Enrique Peñalosa Camargo, “un gran conservacionista” (Samper Gnecco 1968). La CVM al parecer encontró otro aliado poderoso en Virgilio Barco, político prominente que entre abril de 1963 y octubre de 1964 fue ministro de agricultura, y que dos décadas después fue elegido presidente de la república (1986-90). En una ocasión Barco dijo que la idea de crear el Parque Tayrona había sido suya, algo que parece plausible dado que él tenía tierras al norte de la región y conocía la zona. Además, como ministro de agricultura participó en las juntas tanto de la CVM como del Incora, y era amigo personal de Enrique Peñalosa. De este modo, en un ejemplo más de política de caballeros, el Incora y la CVM, con el apoyo del ministro de agricultura, colaboraron en la creación de tres parques nacionales (Incora, Resolución 191, 1964; entrevistas a J Carrizosa y a C Lleras de la Fuente).⁸

Al Tayrona muy posiblemente lo incluyeron en el trío por ser un lugar muy poco utilizado y de una belleza imponente. Sus principales usuarios habían sido los pescadores del pequeño pueblo de Taganga. Aunque mil hectáreas de lo que habría de ser el parque, incluyendo las bahías de Gairaca, Neganje y Cinto, fueron adquiridas en 1836 por el más próspero emprendedor de Santa Marta, no hay

los años cuarenta, las personas que vivían en la recién creada reserva natural Payaca-Samiria en el Amazonas peruano fueron reubicadas (Bodmer & Huertas 2007).

⁸ Originalmente el Parque Tayrona se llamó Santa Marta y el Parque Sierra Nevada se llamó Los Tayronas.

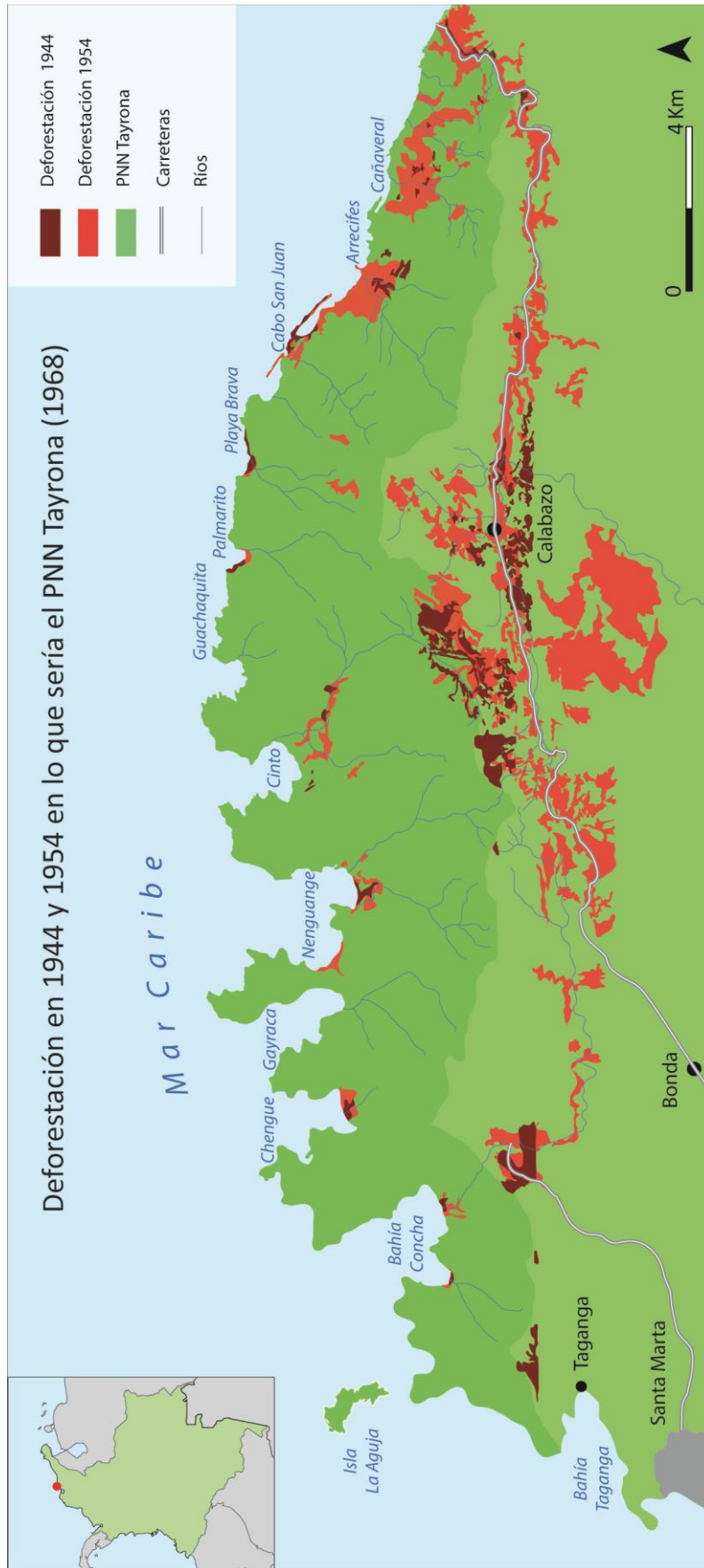
evidencia alguna de que él o sus herederos hayan usado el terreno antes de venderlo en 1922 (Viloria de la Hoz 2000; SNR & UAESPNN 2012). Santa Marta vivía del comercio y en menor medida de la agricultura. En la década de 1890 el cultivo de café en la Sierra Nevada tomó importancia y, poco después, el banano, cultivado en planicies al sur de la ciudad, se convirtió en el cultivo más significativo de la región. El terreno del futuro parque era demasiado accidentado para el banano y demasiado bajo para el café; pero era muy hermoso, y podía llegar a atraer visitantes. Pero el turismo en Santa Marta aún era incipiente: El Rodadero, una playa cercana a la ciudad, solo surgió como destino vacacional a mediados de los cincuenta (Viloria de la Hoz 1997; LeGrand 1998; CNT 1971).

A medida que Santa Marta descubría su potencial turístico, el área al oriente, donde habría de quedar el parque, empezaba a cambiar. El dueño de una de las haciendas cafeteras de la Sierra abrió una trocha que comunicaba su hacienda con otra propiedad suya sobre la costa. El camino sirvió como vía de entrada para colonos pobres y otros habitantes con más recursos que talaron los bosques para cultivar (ver Mapa 1). Al mismo tiempo unas cuantas familias influyentes de Santa Marta empezaron a desarrollar algunas fincas más grandes. Rafael Isidro Zúñiga, miembro de una de estas familias, recuerda que empezó yendo a la bahía de Cinto en 1954 cuando tenía siete años, mientras su padre y su tío ‘civilizaban’ el lugar sembrando pasto y trayendo ganado. Algo similar hicieron los Sánchez Trujillo en bahía Concha y los Valencia Piedrahita en Gairaca (entrevista a RI Zúñiga). Los habitantes de pueblos aledaños tales como Bonda, Mamatoco y Taganga fueron a trabajar a esas propiedades, y a pescar. Más al oriente, en Cañaveral y Arrecifes, colonos del interior del país se juntaron con habitantes locales para abrir monte. Vivían de cultivar productos como yuca, ñame y maíz, y de cazar guartinajas (*Cuniculus paca*) y otros animales, y conseguían dinero vendiendo madera. Algunos trabajaban cuidando ganado y plantaciones de coco en las propiedades más grandes de la costa (Silva Vallejo & Carrasquilla 2008; entrevista a M Ríos).

Como aún ocurre en Colombia, la mayoría de los colonos no tenía títulos de propiedad sobre sus tierras. Tal vez por ello la resolución con la que se creó el Parque Tayrona asumía de manera explícita que los terrenos eran públicos. Sin embargo, más que describir un estado de cosas, quizás la suposición debería leerse como un deseo, puesto que la resolución también autorizaba al Incora para expropiar a quienes tuvieran terrenos en el parque. De modo similar, la Ley 2a de 1959 autorizaba al Ministerio de Agricultura a expropiar terrenos en áreas designadas como parques. La idea de que los parques debían trazarse en zonas baldías dominadas por la naturaleza subyace a estas normas, que por lo tanto también daban cabida a la posibilidad de forzar la realidad para adaptarla a la norma, por medio de adquisiciones y expropiaciones. Aún si tales medidas ‘ideales’ resultaban inviables, áreas cultivadas u

Claudia Leal

Mapa 1. Deforestación en 1944 y 1945 en lo que habría de ser el Parque Nacional Tayrona (1968)



Mapa de Christian Medina y Carlos Leopoldo Gómez, Laboratorio de Cartografía, Universidad de los Andes, basado en las fotografías aéreas #2446-2451, vuelo M-27, 1954, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, y SNR-UAESPNN (2012), mapa p.6.

Nota: No toda el área representada en el mapa fue cubierta con las fotografías aéreas que sirvieron de base para su elaboración, de manera que la deforestación fuera de lo que sería el parque está subestimada.

Claudia Leal

ocupadas fueron convertidas deliberadamente en parques con el fin de detener su desarrollo ulterior. Como lo explicó Carrizosa recientemente: “La experiencia demuestra que declarar parques es urgente aunque no sea posible protegerlos inmediatamente. Al establecer legalmente la protección se evita la intervención de personas y empresas que no quieran arriesgarse a incumplir la ley.”⁹

En los primeros años del Parque Tayrona, la División de Parques (inicialmente alojada en la CVM y a partir de 1968 en el Inderena), dedicó enormes esfuerzos a crear un área protegida modelo, sin residentes ni propietarios. En 1966 la CVM invitó a Kenton Miller, de la FAO, a visitar los tres parques costeros y proponer ideas para su gestión. Miller tuvo dos sugerencias para el Tayrona. En primer lugar, recomendó redibujar sus límites para excluir el pueblo de Taganga, pues reubicarlo era inviable; el Inderena siguió este consejo en 1969 (Inderena, Acuerdo 04, 1969; Ministerio de Agricultura, Resolución 292, 1969). En segundo lugar, recomendó reforzar el monitoreo. La División de Parques adoptó el lema ‘control y vigilancia’ y se dedicó a intentar prevenir las actividades que se habían vuelto ilegales. Sin embargo, como recuerda Heliodoro Sánchez, los cuatro funcionarios que supervisaban tanto el Tayrona como el Parque Nacional Salamanca en 1968 no daban abasto, y los resultados fueron desalentadores. Para entonces la CVM ya había decidido comprar todas las propiedades y mejoras que había dentro del parque y había llevado a cabo un inventario preliminar de uso y tenencia (Miller 1968; CNT 1971; Silva & Carrasquilla 2008; entrevista a H Sánchez).

Entre 1968 y 1970, dos agencias del estado con sede en Bogotá ayudaron al Inderena a lograr el ideal de parque. El Instituto Geográfico llevó a cabo un detallado registro de tierras; en julio de 1968, poco antes de terminarlo, había identificado setenta unidades, de las cuales solo siete tenían títulos de propiedad. El Instituto avaluó tanto estas pocas propiedades (cuya último avalúo oficial tenía ya diez años) como también las que estaban sin titular (DNP 1968). Esa labor sirvió como base para que el Incora comprara los cultivos y demás mejoras a los colonos, mas no la tierra, pues esta no les pertenecía oficialmente. Para principios de 1970, casi todos los colonos habían vendido y se habían ido. Un campesino de la región recuerda que hubo gente a la que “parcelaron al otro lado de la carretera (en la tierra de unos terratenientes). Unos se fueron y se quedaron sin nada, otros sí aprovecharon y quedaron conformes” (entrevista a LE Ibarra 2013).¹⁰ Sin embargo, es probable que la mayoría no haya recibido oferta alguna de reasentamiento y simplemente fueron desalojados, ya que un año después de su salida algunos de los desplazados le contaron a un reportero lo siguiente:

⁹ Cuevas Guarnizo AM, Es hora de que en Colombia se funden nuevas ciudades, entrevista con Julio Carrizosa, *El Espectador*, 2 de enero, 2014, 2.

¹⁰ Expropiarán tierras del Parque de los Tayronas, *El Tiempo*, 12 de febrero, 1970; Redni O, Tayrona: valiosa reserva natural, *El Tiempo*, 18 de octubre, 1968.

Claudia Leal

Nosotros vivíamos de lo que nos daban nuestros cultivos... también cazábamos animales. Todo nos iba bien, pero después fuimos advertidos de que debíamos salir del Tayrona porque dizque lo habían convertido en parque nacional.

Le dijimos al Inderena que no aceptábamos salir. Entonces comenzaron a perseguirnos, nos quemaban los ranchos, nos destruían las cosechas, nos decomisaban los animales y, por último, nos imponían multas... por la siembra que hiciéramos.

Viéndonos ante esa situación... no nos quedó otro remedio que vender las finquitas a los precios arbitrarios que impuso el Inderena... nos engañaron... a todos nos prometieron tierras y créditos para vivir, pero qué va... Mire cómo estamos: varados y sin saber qué hacer.¹¹

También se quejaron de que mientras a las familias pobres las desalojaron, a los ‘grandes terratenientes’ les permitieron quedarse con sus tierras. La confusión que había sobre quien poseía títulos de propiedad sobre qué (evidente en el creciente número de propiedades), contribuyó a que el Inderena resultara incapaz de comprar dichos predios. La influencia política de los propietarios, patente en la petición del gobernador del Magdalena al presidente de encontrarles una ‘solución justa’, debió haber contribuido a este resultado.¹² A principios de los setenta, el gerente general del Inderena anunció que se les habían comprado las mejoras a unas 200 familias de pequeños campesinos, mas no así a 23 con posesiones de mayor tamaño, la mayoría de las cuales carecía de títulos de propiedad. También anunció que en el parque no quedaría ninguna propiedad privada, y amenazó con expropiar a aquellos que se rehusaban a vender.¹³ Pero más de dos años después la situación con “las extensiones de las vacas gordas en el Parque [que no habían sido] siquiera amonestadas [continuaba] igual.”¹⁴ Según el Inderena, para entonces quedaban 19 propiedades por adquirir (algunas de las cuales al parecer no tenían un soporte legal apropiado) (Ruan & Franky 1972). Sin embargo, un mapa de ese mismo año identificaba 27 propiedades en los lugares más valiosos del parque (ver Mapa 2).

Aunque se desalojó a los colonos, desde entonces se han multiplicado las propiedades y los residentes. La existencia de unas pocas fincas grandes permitió a algunos trabajadores sin tierra permanecer en la zona en contra de las políticas del Inderena, como fue el caso de Medardo Ríos. A su familia le compraron las mejoras barato y casi todos se fueron para Santa Marta, pero él se quedó: “Me enamoré de este sitio, imagínate, todavía estoy aquí”, me dijo hace poco. Trabajó en las plantaciones de coco y ahora se dedica a actividades relacionadas con el turismo. Poco a poco llegaron otros colonos y varias personas que empezaron a vender comida y a ofrecerles estadía a los turistas. En 1986, dada la persistencia de propiedades y asentamientos en el parque, el Inderena encargó otro estudio que reveló la existencia de 60 propiedades legales, que para 1999 habían aumentado a 97 (UAESPNN 1999; ver Mapa 3). El estudio más reciente y exhaustivo, de 2012, muestra que antes a la creación del parque

¹¹ Martínez G, Pliego de cargos, *El Espectador*, 27 de diciembre, 1970.

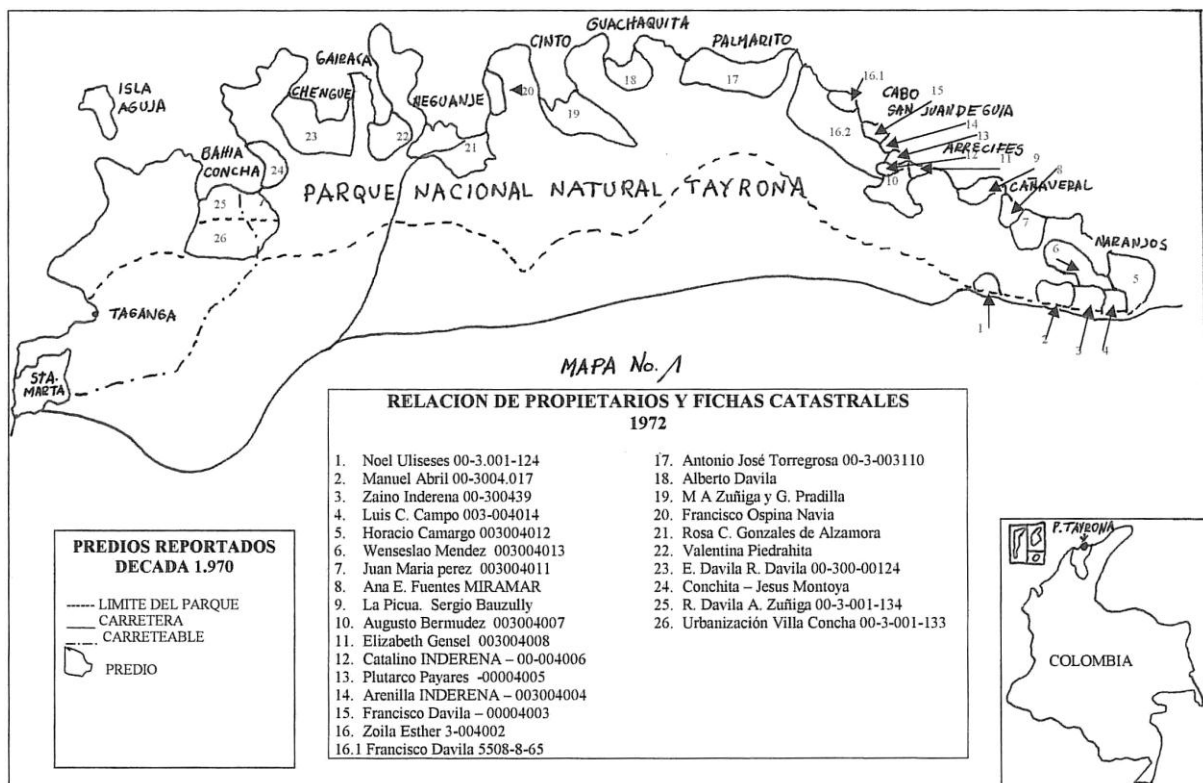
¹² *El Informador*, 30 de enero, 1971.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Vargas Jiménez E, Bombardearon el Tayrona?, *El Tiempo*, 21 de mayo, 1972.

había 18 propiedades que cubrían un área de 3 395 hectáreas. También revela una serie de anomalías legales posteriores a 1964: el estado otorgó 11 propiedades, que sumaban un total de 329 hectáreas, y además hubo 172 compraventas de terrenos. Uno de los casos en cuestión es el de Antonio Torregosa, quien en 1970 se rehusó a vender su tierra, arguyendo que la oferta del Incora era demasiado baja.¹⁵ Durante algunos años la usó para criar cerdos y en 1991 se la vendió a un francés que construyó cabañas rústicas para turistas extranjeros. El estudio de 2012 también menciona permisos de construcción, hipotecas y ejecuciones de hipotecas, todos ilegales (SNR & UAESPNN 2012).

Mapa 2. Propiedades privadas en el Parque Nacional Tayrona, 1972.



Fuente: UAESPNN 1999, Parque Nacional Tayrona. Situación de predios y tenencia, p.7

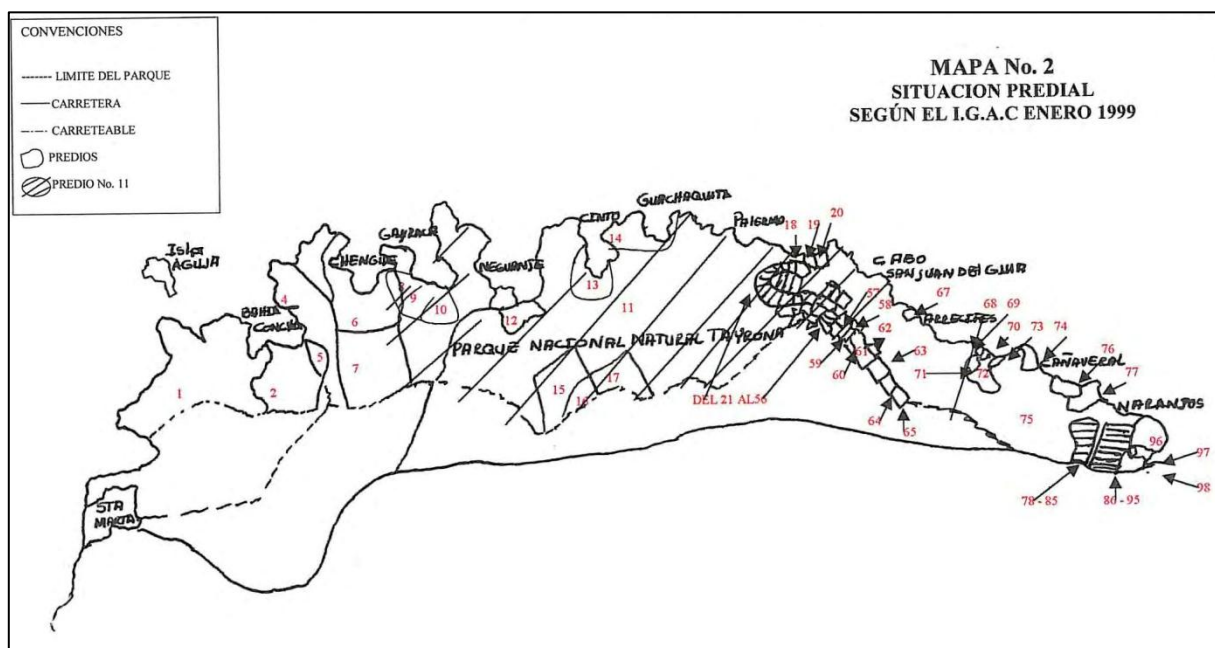
El intento de crear un parque modelo fracasó, pero se creó un parque, por imperfecto que sea. A pesar de sus limitaciones, el Inderena erradicó la ganadería y logró eliminar casi del todo el establecimiento de nuevos cultivos. Los tractores que la familia Zuñiga llevó con gran esfuerzo a su finca en Cinto se oxidaron por falta de uso. De este modo, gracias al empeño mancomunado de no menos de tres agencias con sede en Bogotá ubicada, a finales de la década de 1960 el estado natural tomó forma en el Caribe colombiano. Pero ese éxito relativo tuvo un costo político. Aunque la reforma agraria estaba en auge, los campesinos no lograron formalizar su acceso a la tierra y, por el contrario, muchos fueron expulsados por la fuerza y compensados con sumas simbólicas por el producto de su

¹⁵ Martínez G, Pliego de cargos, *El Espectador*, 27 de diciembre, 1970. Ver Palmarito en el Mapa 2.

Claudia Leal

trabajo. A los grandes propietarios les fue mejor, pero aun hoy se quejan de que los límites del parque fueron trazados de manera que dejaban por fuera las tierras de bogotanos influyentes, ubicadas más hacia el oriente (entrevista a RI Zúñiga). El municipio perdió el control sobre la mitad de su territorio justo cuando, como veremos, el turismo empezó a tomar impulso. De este modo, a ojos de los campesinos, las élites locales y el gobierno municipal, el estado central violó sus derechos, y así, en vez de ganar legitimidad, la perdió. Esta tensión se sumaba a una discordia histórica entre la costa Caribe y el estado central, con sede en Bogotá, ciudad ubicada a 800 kilómetros de distancia y a 2 600 metros sobre el nivel del mar, en la cordillera de los Andes (Posada Carbó 1985).

Mapa 3. Propiedades privadas en el Parque Nacional Tayrona, 1999



Fuente: UAESPNN 1999, Parque Nacional Tayrona. Situación de predios y tenencia, p.11

Como no podían hacer mucho con sus propiedades, los dueños de terrenos en el parque se entusiasmaron cuando, en 1971, la Corporación Nacional de Turismo (CNT) propuso construir hoteles y cabañas en varias de las bahías del Tayrona con 5 600 cuartos y 10 180 camas, además de áreas comerciales, parqueaderos y centros de recreación y deporte, ocupando un total de 780 hectáreas (CNT 1972). Este proyecto produjo un agitado debate público que permitió a colombianos de otras partes del país saber de la existencia del parque y empezar a considerarlo como parte del patrimonio que pertenece a toda la nación.

UN PARQUE NACIONAL

El fracaso del proyecto de turismo internacional en las playas del Parque Tayrona ofrece una valoración más positiva de los logros de la política de parques en los setenta. El Presidente Misael

Claudia Leal

Pastrana Borrero (1970-4) apoyaba el proyecto, que era el eje de una iniciativa estatal que buscaba hacer del turismo un motor de desarrollo nacional. La disputa generada enfrentó a políticos y a agencias del estado central, mientras que los empresarios apoyaron el plan de turismo y la prensa nacional se opuso a él. En medio de la controversia muchos colombianos se enteraron de que su país tenía parques que les pertenecían a todos. Al ganar su primera batalla pública, el estado natural logró mantener las bahías del Parque Tayrona bajo su cuidado y de ese modo evitó que ese deslumbrante paisaje quedara manchado con edificios de lujo.

La creación de la Corporación Nacional de Turismo, en 1968, resultó de la intención estatal de promover seriamente el turismo internacional. Para entonces el DNP ya estaba pensando en desarrollar el parque con el fin de fortalecer la economía de Santa Marta. Un informe de 1968 empezaba afirmando que el Parque Nacional Tayrona “constituye la zona de mayor atractivo turístico de la región” y concluía diciendo que era el primer lugar en donde había que desarrollar “‘estaciones’ receptoras al turismo internacional” (DNP 1968). El predecesor de la CNT, la Oficina Colombiana de Turismo (creada en 1957), había recibido propuestas de empresas nacionales e internacionales interesadas en invertir en la costa Caribe: el 61 por ciento del valor total de tales propuestas correspondía a proyectos para Concha, Cinto y Arrecifes, algunos de los lugares más hermosos del parque (DNP 1968). Estos planes incipientes se convirtieron en un proyecto formal cuando la CNT contrató a Arthur D. Little, una famosa compañía consultora de Massachusetts, para trabajar en equipo con las firmas colombianas Integral Ltda., Obregón y Valenzuela Ltda. y Habitar Ltda., en la redacción de un plan de desarrollo turístico para el Caribe. En 1971, las compañías presentaron una propuesta general, así como una específica para el Parque Nacional Tayrona con los cuartos y camas mencionados. El plan requería una inversión pública considerable en vías, acueducto y alcantarillado, mientras que los inversores privados desarrollarían los hoteles y demás servicios turísticos por medio de concesiones. La CNT estaba de acuerdo con el Inderena sobre la necesidad de comprar las propiedades que había a lo largo de la playa, pero quería tener el control de esa franja, lo que significaba quitárselo al Inderena, que quedaría solo a cargo de los bosques (CNT 1972; DNP & CNT 1972; Vargas Jiménez 1972). En marzo de 1972, el DNP, los ministros de desarrollo y hacienda y la CNT redactaron un documento de política pública solicitándole al gobierno proceder con el plan (DNP & CNT 1972).

Mientras tanto, el Inderena, al que habían dejado por fuera de la discusión, presentó un documento, también en marzo de 1972, expresando su oposición al plan de turismo (Carrizosa Umaña 1978). Como los demás, el Inderena era consciente de la belleza de las bahías y quería atraer visitantes, meta que en su proyecto se denominaba ‘recreación’. Pero este término significaba algo completamente

Claudia Leal

distinto de lo que la CNT tenía en mente: en vez de hoteles de cinco estrellas para extranjeros, el Inderena quería establecer zonas de camping, principalmente para turistas colombianos. En sus sugerencias para el manejo del parque, Miller había designado sitios específicos para poner mesas de picnic y crear zonas de camping, y recomendaba que a las cabañas ya existentes en Bahía Concha se les permitiera seguir funcionando o fueran adquiridas y administradas por el parque (Miller 1968). Un artículo de *El Tiempo* de 1971 apoyaba la idea, afirmando que el Tayrona “ofrece playas preciosas que serán de fácil acceso al público, cuando el gobierno apruebe y ponga en marcha el proyecto de carreteras, paraderos y cabañas que hagan del parque un centro de excursiones para todos los colombianos, sin que les signifique mayores egresos.”¹⁶

En mayo de 1972 la disputa escaló y se hizo pública. En una rueda de prensa la CNT anunció que había llegado a un acuerdo con el Inderena para llevar a cabo un plan de turismo, cosa que el Inderena negó enfáticamente.¹⁷ Tal acuerdo parecía improbable teniendo en cuenta el sentido informe del Inderena de tan solo dos meses atrás. “El Parque Nacional Tayrona”, dice el informe, “constituye... una de las más rutilantes gemas en la corona de conquistas alcanzadas, tan duramente, en esta sobrehumana pero apasionante tarea que ha sido confiada al INDERENA.” Los más altos funcionarios del Instituto arguyeron que llevar a cabo el plan equivaldría a matar a la gallina de los huevos de oro: había que proteger ese paraíso para asegurar el desarrollo futuro de Santa Marta, pero sobre todo porque era parte del *patrimonio nacional*. El informe concluía pidiendo una política coherente para la protección de los recursos naturales (Ruan & Franky 1972).

Otro defensor del parque, el reconocido periodista bogotano Daniel Samper Pizano, también ancló sus argumentos en una retórica nacionalista:

¿A quién pertenece este tesoro natural, único en el mundo? A todos los colombianos sin distinción de ninguna especie. [...] ¿Qué piensa hacer el gobierno con esta propiedad común nacional? Cercarla para el beneficio de los otoñales turistas foráneos que vendrán a invadirnos como cotorras de otro mundo.¹⁸

El periódico de Santa Marta, *El Informador*, consciente de las oportunidades económicas en juego, criticó a sus colegas de Bogotá: “A los conceptos vacuos y románticos, como infundados, del Inderena, le está haciendo juego la prensa capitalina en forma por demás sospechosa, lo cual significa para nosotros un verdadero atentado que no podemos más que rechazar enérgicamente”. Y concluía:

¹⁶ El maravilloso Parque Tayrona, *El Tiempo*, 19 de junio, 1971.

¹⁷ “Se construirán hoteles en el Tayrona”: Corturismo, *El Tiempo*, 26 de mayo, 1972; Cartas de Nicolás de Castillo, director del CNT, y Daniel Samper Pizano, periodista, para Correo de El Tiempo, *El Tiempo*, 27 de mayo, 1972.

¹⁸ Samper Pizano D, Un parque a dos aguas, *El Tiempo*, 27 de mayo, 1972.

Claudia Leal

“no vamos a permitir que por capricho de un funcionario de Inderena [el plan turístico] se convierta, de la noche a la mañana, en una quimera.”¹⁹

Poco después de la discusión sobre el Tayrona en la prensa, Alegría Fonseca viajó a Estocolmo para representar al Congreso de Colombia en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Esta experiencia contribuyó a su determinación de abrir un debate en el Congreso, que obligó por primera vez a los políticos colombianos a discutir un tema ambiental, aún sin tener ningún poder de decisión sobre el asunto. Como no sabía nada sobre parques, la congresista viajó varias veces al Tayrona y trabajó de cerca con los funcionarios del Inderena. El debate se llevó a cabo durante varias semanas en 1973 (Anales del Congreso, 6 de marzo, 6 de septiembre y 12 de septiembre de 1973). Quienes se oponían al plan consiguieron el apoyo del Príncipe Bernhard de Holanda, quien, junto a algunos ambientalistas nacionales, movilizó sus contactos. De este modo, renombradas ONGs ambientalistas tales como la WWF y el Sierra Club, como también universidades colombianas, enviaron cartas desacreditando el proyecto; Fonseca las leyó en voz alta ante los sorprendidos congresistas. “Nadie sabía nada”, me dijo, “estaba sola” (entrevista a A Fonseca; Rodríguez Becerra 1998).

El debate produjo un pronunciamiento del Congreso (ganado por un voto de diferencia), que decía: “El Parque Nacional Tayrona debe ser preservado y la construcción de hoteles prohibida”. Sin embargo, el presidente no recibió a la delegación del Congreso que le había pedido cita para entregarle la recomendación. Dentro del gobierno el apoyo al plan no era unánime: el ministro de agricultura amenazó con renunciar y más de uno en el DNP se puso del lado del Inderena. Dado que el proyecto turístico necesitaba financiación, sus opositores se dirigieron a los bancos. Enviaron copias del debate en el Congreso al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que había mostrado interés en financiar el proyecto. Debido a esta gestión, el BID mandó a un auditor, que presentó un informe negativo. El cambio de gobierno puso fin a la controversia, puesto que el Presidente Alfonso López Michelsen decidió que el Parque quedaría intacto (Carrizosa Umaña 1978; entrevista a A Fonseca; Rodríguez Becerra 1998).

En 1974 el Inderena construyó 70 espacios para camping en Cañaveral, con baños y mesas de picnic, cumpliendo su visión de recreación. También siguió construyendo otras instalaciones: a las dos cabañas que había hecho en 1969 les sumó otras seis, junto con un laboratorio, alojamientos para los guardaparques y unidades administrativas que hicieron más visible la presencia del Inderena (Henao Sarmiento 1981). El turismo tomó fuerza: en 1977 el parque recibió 76 325 visitantes, y 120 000 al año

¹⁹ *El Informador*, 30 de mayo, 1972.

siguiente (Irusta 1979). La controversia había dado a conocer el parque y animó a gente de varias partes de Colombia a visitarlo.

BOSQUES Y POR LO MENOS UN JAGUAR SOLITARIO

Los académicos colombianos han enfatizado la ausencia del estado en muchos rincones del territorio nacional, con frecuencia para explicar cómo las guerrillas y otros grupos ilegales han llegado a controlar muchas áreas (Comisión de Estudios sobre la Violencia 1987; Pécaut 2015). Una visita al Tayrona podría llevar a observaciones similares, ya que a los guardaparques se les ve poco y no hay sedes en las que los visitantes puedan pedir información y sentir la presencia del estado. Además, como la Unidad de Parques jamás consiguió manejar efectivamente la zona, en las playas siguen apareciendo servicios informales. Sin embargo, la impresión de que el estado tiene allí una influencia apenas marginal es engañosa. El estado natural se manifiesta de manera poderosa y generalizada en los bosques que dominan el parque, y esta imponente vegetación, con todas las criaturas que la habitan, es el resultado más evidente de la política ambiental que dio forma a este rincón del país. Que demos por descontada la existencia del bosque confirma el éxito de la Unidad de Parques.

En 2012, una cámara trampa capturó la imagen de un jaguar. Este formidable depredador tropical puede vivir los bosques del Tayrona gracias a un largo proceso en el cual un cierto andamiaje político le otorgó amplios poderes al presidente y animó a unos cuantos *caballeros* para que determinaran tras bambalinas el destino de ciertas áreas cuya naturaleza era considerada privilegiada (Parque Nacional Tayrona & ProCAT Colombia 2012). Ese jaguar solitario también simboliza los conflictos que ocurrieron a plena luz del día: desalojos forzosos, quema de cultivos, debates en el Congreso y confrontaciones entre agencias del estado que figuraron en los titulares de los periódicos. El Tayrona, expresión territorial del estado natural en el Caribe colombiano, contribuyó a agrandar la brecha entre el estado central y la región al enfrentar a élites y campesinos de Santa Marta y sus alrededores. Pero a medida que el Tayrona fue ganando estatus de símbolo nacional, el estado natural ganó legitimidad ante otros grupos —sobre todo clases medias urbanas— por haber “salvado” el parque para la nación colombiana y la comunidad internacional.

AGRADECIMIENTOS

La autora agradece a Juan Sebastián Moreno por su ayuda para conseguir información, a Emily Wakild y a los dos lectores anónimos de *Fronteiras* por sus comentarios, y a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes por la financiación.

REFERENCIAS

PUBLICACIONES

- Abrams P 1988. Notes on the Difficulty of Studying the State (1977). *Journal of Historical Sociology* 1(1): 58-89
- Adams A (ed.) 1962. *First World Conference on National Parks: Seattle, Washington, June 30– July 7, 1962*, National Parks Service, Washington, DC.
- Amend S, Amend T (eds.) 1992. *¿Espacios sin habitantes? Parques Nacionales de América del Sur*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Archer R, Shugart MS 1997. The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia. En Mainwaring S, Shugart MS (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Barker ML 1980. National Parks, Conservation, and Agrarian Reform in Peru. *Geographical Review* 70(1): 1-18.
- Bodmer R, Huertas P 2007. Impacts of Displacement in the Pacaya- Samiria National Reserve, Peru. En Redford K, Fern E (eds.) *Protected Areas and Human Displacement: A Conservation Perspective*, Wildlife Conservation Society Working Paper, New York.
- Brockington D, Duffy R, Igoe J 2008. *Nature Unbound: Conservation, Capitalism and the Future of Protected Areas*, Routledge, London.
- Carrizosa Umaña J 1978. El Inderena, 1974– 1978. *Revista Javeriana* 89/444: 317-32 .
- Comisión de Estudios sobre la Violencia 1987. *Colombia, Violencia y Democracia: informe presentado al Ministerio de Gobierno*, Bogotá.
- Cheibub JA, Elkins Z, Ginsburg T 2011. Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective, *University of Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper* 36.
- Drummond JA 2016. From Randomness to Planning: The 1979 Plan for Brazilian National Parks. En Howkins A, Orsi J and Fiege M (eds.) *National Parks Beyond the Nation: Global Perspectives on 'America's Best Idea'*, University of Oklahoma Press, Norman.
- Elizalde Mac-Clure R 1970. *La sobrevivencia de Chile: La conservación de sus recursos naturales renovables*, Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile.
- Elliot H (ed.) 1974. *Second World Conference on National Parks: Yellowstone and Grand Teton National Parks, U.S.A. September 18– 27 1972*, National Parks Centennial Commission, Morges.
- Evans S 1999. *The Green Republic: A Conservation History of Costa Rica*, University of Texas Press, Austin.
- Farnham T 2007. *Saving Nature's Legacy: Origins of the Idea of Biological Diversity*, Yale University Press, New Haven.

Claudia Leal

- Foresta R 1991. *Amazon Conservation in the Age of Development: The Limits of Providence*, University Press of Florida, Gainesville.
- Freitas F 2014. A Park for the Borderlands: The Creation of the Iguazu National Park in Southern Brazil, 1880-1940. *Hib: Revista de Historia Iberoamericana*, 7(2): 65-88.
- Freitas F 2017. Ordering the Borderland: Settlement and Removal in the Iguazu National Park, Brazil, 1940s-1970s. En Hardenberg W, Kelly M, Leal C y Wakild E (eds.) *The Nature State: Rethinking the History of Conservation*, Routledge, New York.
- Garfield S 2004. A Nationalist Environment: Indians, Nature and the Conservation of the Xingu National Park in Brazil, *Luso-Brazilian Review*, 41(1): 139-67.
- Hartlyn J 1988. *The Politics of Coalition Rule in Colombia*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kelly M, Leal C, Wakild E, Graf von Hardenberg W 2017. The Nature State. En Hardenberg W, Kelly M, Leal C y Wakild E (eds.) *The Nature State: Rethinking the History of Conservation*, Routledge, New York.
- Leal Buitrago F 1984. *Estado y política en Colombia*, Siglo XXI Editores, Bogotá.
- LeGrand C 1998. Living in Macondo: Economy and Culture in a United Fruit Company Banana Enclave in Colombia. En Joseph GM, LeGrand C, Salvatore RD (eds.) *Close Encounters of Empire: Writing the Cultural History of U.S.– Latin American Relations*, Duke University Press, Durham.
- Moseley J, Thelen K, Miller K 1974. Planificación de Parques Nacionales, guía para la preparación de planes de manejo para parques nacionales, *Documento Técnico de Trabajo 15*, FAO.
- Pádua JA 2012. Environmentalism in Brazil: An Historical Perspective, *A Companion to Global Environmental History*, John R. McNeill, Erin Stewart Mauldin (eds.), Wiley Blackwell, Oxford.
- Pécaut D 2015. Una lucha armada al servicio del statu quo social y político. En Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, La Habana.
- Posada Carbó E 1985. La Liga costeña de 1919, una expresión de poder regional, *Boletín Cultural y Bibliográfico*, 22 (3): 34-46.
- Rodríguez Becerra M 1998. Ecología y medio ambiente. En Tirado Mejía A (ed.) *Nueva Historia de Colombia, Vol. IX: Ecología y Cultura*, Editorial Planeta, Bogotá.
- Rodríguez Becerra M 2004. El Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente: el conservacionismo utilitarista y el ambientalismo. En *Evaluación y perspectivas del Código Nacional de Recursos Naturales de Colombia en sus 30 años de vigencia*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá. Disponible en: <http://www.manuelrodriguezbecerra.org/bajar/codigo.pdf>.
- Samper Gnecco A 1968. Organización del sector agropecuario: El caso de Colombia, *Panel sobre la organización y administración para el desarrollo agropecuario en América Latina*, Septiembre 2–7, Turrialba.
- Scarzanella E 2002. Las bellezas naturales y la nación: los Parques Nacionales en la Argentina en la primera mitad del siglo XX, *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 73: 5-21.

Claudia Leal

Sharma A, Gupta A 2006. Introduction: Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization. En Sharma A, Gupta A (eds.) *The Anthropology of the State: A Reader*. Wiley-Blackwell, Oxford.

Silva Vallejo F, Carrasquilla D 2008. Rescate de la memoria histórica del PNN Tayrona: Santa Marta, Colombia, *Gestión del Conocimiento Tradicional: Experiencias desde la Red GESTCON*, Gente Nueva Editorial, Bogotá.

Thorp R 1998. *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*, Inter-American Development Bank, Baltimore.

Urban T 2011 [1998] *Saudade do Matão Relembrando a História da Conservação da natureza no Brasil*, Editora UFPR, Curitiba.

Uricoechea F 1986. *Estado y burocracia en Colombia, historia y organización*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Urrutia M 1988. The Changing Nature of Economic Planning in Colombia. En Urrutia M, Yukawa S (eds.) *Development Planning in Mixed Economies*, United Nations University Press, Tokyo.

Viloria de la Hoz J 1997. Café Caribe: La economía cafetera en la Sierra Nevada de Santa Marta, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional* 1.

Viloria de la Hoz J 2000. Empresarios de Santa Marta: el caso de Joaquín y Manuel Julián de Mier, 1800–1896, *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial* 7.

Wakild E 2011. *Revolutionary Parks: Conservation, Social Justice, and Mexico's National Parks, 1910-1940*, The University of Arizona Press, Tucson.

Young T, Dilsaver LM 2011. Collecting and Diff using “the World’s Best Thought”: International Cooperation by the National Park Service, *The George Wright Forum*, 28 (3): 269-78.

DOCUMENTOS SIN PUBLICAR

Corporación Nacional de Turismo CNT 1971. Proyecto de utilización turística de las costas del Parque Tayrona: Zonificación, modelos y componentes físicos. Estudio turístico de la Costa Atlántica y de las islas de San Andrés y Providencia. Noviembre, Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación DNP 1968. Desarrollo turístico en el Parque Natural Nacional de Santa Marta, Documento CONPES 122, 8 de agosto.

Departamento Nacional de Planeación DNP 1977. Programa de Parques Nacionales Naturales, Documento CONPES 1408, 14 de enero.

Departamento Nacional de Planeación DNP, Corporación Nacional de Turismo CNT 1972. Recomendaciones al Consejo Nacional de Política Económica y Social sobre la formulación del Plan de Acción para el Desarrollo Turístico de la Costa Atlántica y el Archipiélago de San Andrés y Providencia, Documento CONPES 856, 17 de marzo.

Heno Sarmiento JE 1981. Parque Nacional Natural Tayrona: Infraestructura.

Claudia Leal

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) Zona Sur, Informe Final. Segunda reunión de la Comisión Asesora de Educación, Montevideo, Julio 24–25.

Irusta F 1979. Plan maestro del Parque Nacional Tayrona: propuesta técnica.

Mejía LB 2014. The Changing Role of the Central Planning Offices in Latin America: A Comparative Historical Analysis Perspective, 1950– 2013, Tesis de Doctorado, Maastricht University.

Miller K 1968. Estrategia general para un programa de manejo de parques nacionales en el norte de Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, Informe de Consulta 55, mayo, Turrialba.

Parque Nacional Natural Tayrona, ProCAT Colombia 2012. Monitoreo y creación de capacidades para la protección y manejo del Parque Nacional Natural Tayrona: Enfoque en mamíferos como herramienta de planificación, Santa Marta, octubre.

Ruan F, Franky S 1972. El Parque Tayrona para Colombia, Inderena, Bogotá, Marzo.

Superintendencia de Notariado y Registro SNR y Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales UAESPNN 2012. Situación jurídica actual del Parque Nacional Natural Tayrona (Propiedad, tenencia y ocupación), Enero, Bogotá.

Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales UAESPNN 1999. Parque Nacional Natural Tayrona. Situación de predios y tenencia, Bogotá, enero.

Wetterberg G 1974. La historia y estado actual de los parques naturales suramericanos y una evaluación de seleccionadas opciones de manejo, Tesis de Doctorado, University of Washington. (Traducida por el autor).

ENTREVISTAS

Alegría Fonseca, Bogotá, 10 de abril de 2014.

Carlos Lleras de la Fuente, Bogotá, 20 de mayo de 2014.

Heliodoro Sánchez, Bogotá, 1 mayo de 2013.

Julio Carrizosa, Bogotá, 13 de abril de 2013.

Luis Eduardo Ibarra, Calabazo, 22 de febrero, 2013.

Medardo Ríos (nombre cambiado para proteger la identidad del entrevistado), Arrecifes, Parque Nacional Tayrona, 17 de junio de 2013. Rafael Isidro Zúñiga, Santa Marta, 15 de julio de 2013.

Claudia Leal

Behind the Scenes and Out in the Open: Making Colombian National Parks in the 1960s and 70s

ABSTRACT:

This article studies the building of a national park system in Colombia, with reference to other countries in Latin America, as part of what can be called the Nature State, that is, the expansion of the state's remit to include caring for, and not just exploiting, nature. In the absence of an environmental movement that lobbied for the establishment of protected areas, it was the concentration of power in the president that led to the initial building of national parks. After explaining what it terms "gentleman's politics," the article reconstructs the creation on the ground of Tayrona National Park, which included the eviction of peasants and a public fight with those who promoted high-end international tourism. This story shows how the Nature State emerged with the help of certain state institutions and in opposition to others, and how it contributed to strengthen the central state, gaining legitimacy in the eyes of some constituents but not of others.

Keywords: National Parks; Conservation; State; Colombia.

Sumisión: 07/04/2017
Aceptado: 13/07/2017