

MAVDT
0063



Elementos para la planeación de áreas traslapadas



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Elementos para la planeación de áreas traslapadas
Colección Planeación del Manejo de los Parques Nacionales Naturales
ISBN 958-97771-5-5

Directora General
Parques Nacionales Naturales de Colombia
Julia Miranda Londoño

Subdirectores Técnicos - Supervisores Técnicos
del Proceso de Planeación del Manejo

César Augusto Rey Ángel 2005

Luis Fernando Gómez 2004

Emilio Rodríguez 2002-2004

Director Territorial Amazonia Orinoquia

Rodrigo Botero

Coordinadores del Grupo
de Planeación del Manejo

Marco Pardo 2004-2005

Sandra Sguerra 2003-2004

Subdirectora Administrativa

Nuria Consuelo Villadiego Medina

Asesor de Comunicaciones

Luis Alfonso Cano Ramírez

Directora Ejecutiva

Corporación para la Protección

Ambiental, Cultural y el Ordenamiento

Territorial – Corpacot

Marysabel Rincón Pulido

Coordinadora General

Programa de Fortalecimiento Institucional

Diana Gaviria Quigley

Coordinadora Temática del Proceso

de Planeación del Manejo

Programa de Fortalecimiento Institucional

Betty Pedraza 2002-2003

Coordinación editorial

Diana Gaviria Quigley

Marcela Galvis Hernández

Compilación

María Constanza Ramírez

Textos

Dirección Territorial Amazonia Orinoquia

Corrección de estilo

Fredy Javier Ordóñez

Diseño y diagramación

Clemencia Peña Trujillo

Beatriz Peña Trujillo

Ilustraciones

Jairán Sánchez

Impresión

Panamericana Formas e Impresos S.A.

Bogotá, Colombia

Contenido



Prefacio	7
Presentación	11
Introducción	17

Primera parte

Aspectos generales

Normatividad	23
Metodología	28
Objetivos	30
Principios	31

Segunda parte

Línea base: temas y desarrollo

Razón de ser del área protegida	35
Contexto histórico de las áreas protegidas	42
Análisis socioeconómico de las áreas protegidas	44

Análisis y caracterización de procesos	46
Zonificación	48
Posibilidades de gestión institucional	56
Estado actual del área	60

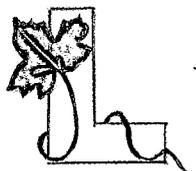
Tercera parte
Marco de gestión

Criterios para desarrollar el régimen especial de manejo	67
Estrategias de trabajo	71
A manera de conclusión	73
<i>La visión institucional</i>	74
<i>La visión indígena</i>	76
Referencias bibliográficas	77

Este documento presenta los resultados de varios eventos realizados para establecer los mecanismos para la planeación del manejo en áreas traslapadas. Incluye las conclusiones de talleres llevados a cabo en julio de 2002 y en agosto de 2004 en Amacayacu, y de las reuniones preparatorias y los Comités Territoriales de la Dirección Territorial Amazonia Orinoquia realizados en Bogotá, Chingaza y Sasaima en mayo de 2004, abril y junio de 2005, cuya coordinación y sistematización estuvo a cargo de Rodrigo Botero, Diana Castellanos de la DTAO, y José Pablo Jaramillo, Ma. Constanza Ramírez, Mario G. González y Marcela Galvis del Programa de Fortalecimiento Institucional. Recoge por lo tanto las intervenciones de los equipos de las Áreas Protegidas, de la Subdirección Técnica de la UAESPNN, de las autoridades indígenas y de miembros de ONG que con su participación han permitido alcanzar los resultados que aquí se presentan.



Prefacio



Los planes de manejo de los parques son una herramienta fundamental para la planeación de las actividades orientadas a la conservación de la biodiversidad.

Por esta razón, es motivo de orgullo para Parques Nacionales Naturales contar con planes de manejo de todas sus áreas, los cuales son el resultado del esfuerzo adelantado por los funcionarios durante los últimos cuatro años. Esta tarea fue desarrollada gracias al apoyo de varios proyectos de cooperación internacional, y muy especialmente del Programa de Fortalecimiento Institucional del Sistema de Parques Nacionales Naturales, financiado con recursos de la cooperación neerlandesa.

En la presente colección “Planeación del Manejo de los Parques Nacionales Naturales”, se presentan los documentos que contienen los conceptos y metodologías que se utilizaron para realizar la planeación del manejo de los parques nacionales. Con su publicación se pretende documentar la amplia discusión que se promovió entre los funcionarios y contratistas de la Institución, dentro del proceso de elaboración de los planes de manejo y brindar elementos de juicio a los funcionarios de la Unidad de Parques para que continúen

mejorándolos constantemente en el futuro. Así mismo se espera que el proceso y los resultados puedan ser interesantes para otros planificadores del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Colombia y otros países.

Todos los libros fueron escritos por personas vinculadas a la Subdirección Técnica, encargadas de los temas que se presentan, o por otras personas que contaron con la supervisión directa de funcionarios de la Subdirección Técnica. Algunos requerirán un trabajo adicional en el futuro, a medida que la Institución aplique las metodologías y conceptos, y requiera actualizarlos. No obstante lo anterior, estos documentos constituyen un punto de partida, que, ante todo, contribuye a la preservación de la memoria institucional.

El primer documento, *Aspectos conceptuales de la planeación del manejo en Parques Nacionales*, aporta los elementos conceptuales y metodológicos para la construcción e implementación de los planes de manejo. Contiene las principales herramientas utilizadas para adelantar la elaboración de planes de manejo.

El segundo tomo, *Zonificación ecológica del paisaje*, brinda criterios técnicos para la delimitación y caracterización de los ecosistemas, así como elementos para el análisis de contexto paisajístico y zonificación del manejo de las áreas.

El tercer libro, *Elementos para la planeación de áreas traslapadas*, aporta elementos conceptuales y metodológicos para abordar la planeación del manejo de las áreas que comparten territorios con los resguardos indígenas, y, por ende, exige la articulación entre la autoridad ambiental y la autoridad indígena.

La guía de *Análisis de estado y amenaza* aporta los elementos para construir y definir el diagnóstico situacional desde el punto de vista biológico y ecológico, como insumo principal para la identificación de las estrategias de manejo más adecuadas.

El documento *Hacia el análisis de integridad ecológica en Parques Nacionales Naturales*, avanza en la construcción de una línea base para la discusión sobre la viabilidad ecológica de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, teniendo en cuenta la combinación de criterios biológicos y ecológicos que permitan, en los próximos años, determinar la efectividad del manejo a largo plazo de las áreas.

La guía de *Caracterización de actores sociales* presenta una primera aproximación, de Parques Nacionales Naturales, al trabajo de descripción de los diferentes grupos humanos que tienen alguna relación con los parques naturales, aspecto fundamental para la gestión de la conservación.

El documento *Elementos para la participación de Parques Nacionales en los planes de ordenamiento y manejo de cuencas*, aporta elementos para realizar el trabajo correspondiente a las cuencas hidrográficas, promoviendo la participación social y la de las diferentes instituciones relacionadas, guardando plena armonía con lo dispuesto en los planes de manejo de las áreas protegidas.

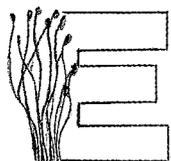
La guía *Formulación de planes de investigación en Parques Nacionales Naturales* permite orientar el desarrollo de la investigación científica en la diversidad biológica que se encuentra en las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de disminuir los vacíos de información identificados en la planeación del manejo. De igual forma,

brinda los elementos metodológicos para la construcción de los planes de investigación de las áreas protegidas.

Sin duda esta colección resultará de enorme valor como herramienta de planeación y gestión de las áreas en los próximos años.

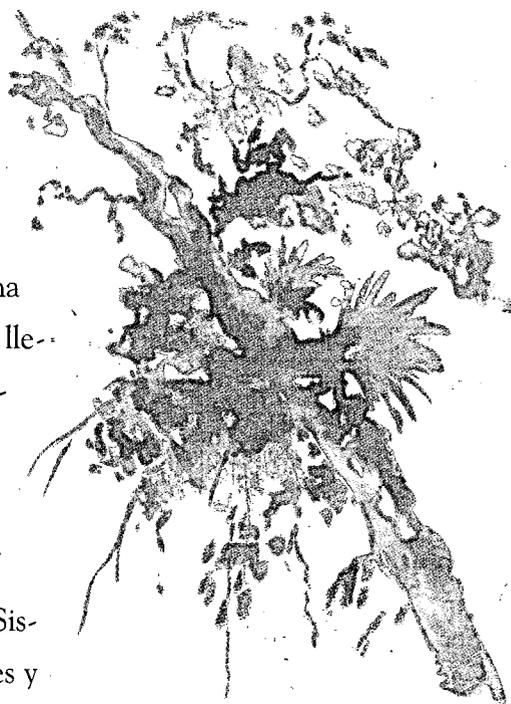
Julia Miranda Londoño
Directora
Parques Nacionales
Naturales de Colombia

Presentación



En las áreas protegidas del Sistema Nacional de Parques Nacionales, donde la autoridad pública de Parques Nacionales Naturales se comparte con la autoridad ejercida por los pueblos indígenas sobre sus territorios, se ha venido construyendo una propuesta para buscar mecanismos que permitan llegar a acuerdos entre autoridades respecto al manejo coordinado de acciones en los parques y reservas nacionales naturales que se encuentran en situación de traslape con resguardos indígenas.

Entre las 51 áreas protegidas que conforman el Sistema Nacional, más de 35 resguardos territoriales y reservas Indígenas se superponen sobre ellas:



Dirección territorial	PNN	Departamento	Resguardos indígenas	Etnia	Área de traslape con resguardo	Superposición con territorio ancestral
Amazonia Orinoquia	Amacayacu	Amazonas	Mocagua, Cothué Puerto Nariño	Ticuna, Yaguas y Cocamas	10%	
	Río Puré	Amazonas	Curare-Los Ingleses	Yucuna		X
	Cahuinari	Amazonas	Predio Putumayo Mirití Paraná	Bora- Miraña	89%	
	Alto Fragua Indiwasi	Caquetá		Inga		X
	Puinawai	Guainía	Parte alta Río Guainía. Alto y medio Inírida. Río Cuiarí	Puinave Curripaco	100%	
	Nukak	Guaviare	Cuenca media del río Inírida y río Papunaua	Nukak	50%	
	La Paya	Putumayo	Agua Negra, La Paya, El Hacha, Witoto de Tukunaré, Jirijiri, Lagarto Cocha, Cecilia Cocha	Murui Huitoto Murui-Muina, Kichwa, Siona, Coreguaje	6%	
	Makuira	Guajira	Alta y Media Guajira	Wayúu	100%	
	Paramillo	Córdoba – Antioquia	Alto Sinú Quebrada Cañaveral Yaberaradó	Embera Katio Embera Chamí	23.9 %	
Caribe	Sierra Nevada de Santa Marta	Guajira- Magdalena - Cesar	Kogui-Malayo-Arhuaco Kankuamo	Kogui, Wiwa Arhuaco, Kankuamo	84%	
	Tayrona	Magdalena				Área de patrimonio cultural

Dirección territorial	PNN	Departamento	Resguardos indígenas	Etnia	Área de traslape con resguardo	Superposición con territorio ancestral
Norandina	Catatumbo	Norte de Santander	Motilón Barí Gabarra (Catalaura)	Motilón-Barí	77%	
	Cocuy	Boyacá, Arauca y Norte de Santander	Cibariza Unido U'wa Valles del Sol Sabanas de Curripao	U'wa Tunebo	49%	
Noroccidente	Katios	Antioquia		Embera, Tules, Cunas		X
	Las Orquídeas	Antioquia	Chaquenoda Valle de Pérdidas	Embera Katío y Embera Chamí	14%	
	Utría	Chocó	Boroboro-Pozamanza Jurubida-Chori-Alto Baudó	Embera	67%	
Surandina	Nevado del Huila	Tolima – Huila Cauca	Tacueyo Gaitania	Paéz	35%	
	Puracé	Cauca y Huila	Kokonuko Guachicono	Paéz Guambianos, Yanaconas	30%	

Para definir las «Bases Conceptuales y de Contexto Regional para el Manejo de los Parques de la Planicie Amazónica» en julio del 2002, se realizó un primer taller en el PNN Amacayacu, diseñado por la Subdirección Técnica, la Dirección Territorial Amazonia Orinoquia y el Programa de Fortalecimiento Institucional, en el que se inició la discusión para abordar el proceso de formulación de los planes de manejo de los parques nacionales de la región amazónica, en el marco de una política participativa de gestión en áreas traslapadas

con comunidades indígenas. A partir de entonces se han llevado a cabo varios encuentros, talleres y reuniones donde se ha puesto de presente la necesidad de encontrar un instrumento para establecer la coordinación de acciones que garanticen el cumplimiento de la misión asignada a Parques Nacionales Naturales en el SINA para “Planificar y adelantar estrategias y regímenes de ordenación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales para su conservación”.

El resultado del proceso de discusión y análisis colectivo, es una propuesta metodológica que se ha comenzado a implementar en las áreas de la Amazonia Orinoquia.

El

análisis a ser sujetos activos de la gestión. La ilustración de esta propuesta permite aproximarse más bien a una actitud de trabajo donde convergen y se articulan los derechos y las responsabilidades de quienes tienen la obligación de tomar decisiones en torno a la conservación y manejo de las áreas protegidas.

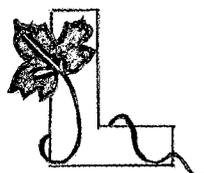
La diferencia frente al instrumento de planificación del manejo, que se publica bajo el nombre *Aspectos conceptuales de la planificación del manejo en Parques Nacionales Naturales*, establecido en general para áreas no traslapadas, consiste en el planteamiento de una aproximación instrumental más pertinente para los grupos étnicos, que tiene en cuenta la noción que estos grupos étnicos tienen de términos como “territorio” y “manejo”; los pueblos indígenas entienden por territorio “un espacio multiétnico, donde a cada grupo le correspondió su propio lugar de nacimiento y un conjunto de recursos por los cuales debe velar y cuidar, y cada grupo tiene asignada una tarea ritual para mantener el equilibrio del mundo. Todo en la naturaleza tiene un dueño espiritual: nada puede ser utilizado sin su permiso”¹, y, según esta concepción del orden de las cosas, manejo es “la capacidad de comunicarse con los dueños” (pensamiento de un indígena nonuya de la comunidad de Peña Roja).

De esta manera, los instrumentos de planeación para seguir la ruta del plan de manejo para áreas traslapadas tienen un alcance de participación que implica la construcción conjunta y coordinada con los pueblos indígenas de acuerdo a la normatividad. Este instrumento plantea por lo tanto la base para la construcción del Régimen Especial en los par-

¹ Rodríguez, Van der Hammen, et al. s.f.

ques donde exista un traslape con resguardos indígenas. En aquellos parques donde hay superposición con territorios ancestrales, Parques Nacionales Naturales establecerá los mecanismos de coordinación.

Introducción



Los pueblos indígenas tienen visiones propias del territorio que distan fundamentalmente de las occidentales. Es un hecho que existen muy pocos lugares en Colombia donde no haya habido interacción entre el hombre y la naturaleza; el hombre ha modelado estos paisajes y ha construido su propio conocimiento del territorio. También se ha moldeado una visión del territorio desde el conocimiento occidental, sin que ello quiera decir que no existan puntos de encuentro entre las dos visiones.

Desde la investigación en antropología, historia y ciencias naturales, realizada en regiones donde habitan pueblos indígenas, como la Amazonia y Orinoquia, se ha visto que hay dos maneras de mirar la realidad. Por ello es necesario hacer un ejercicio de aproximación que se convierta en una herramienta que tenga en cuenta otras concepciones de territorialidad. Es necesario construir desde la diversidad.

Pese a los conflictos que puedan presentarse entre esas dos visiones, hay experiencias sistemáticas en todo el país que demuestran que hay avances de solución. Con el fin de consoli-

dar y ampliar estos caminos, Parques Nacionales Naturales ha hecho un esfuerzo para adaptar otras formas de pensamiento a los sistemas normativos. De aquí que en la declaración de algunos parques se haya determinado la coordinación del manejo, es decir, la toma de decisiones que pueden incluir posiciones que en su origen no son coincidentes, pero sí lo son en su decisión final con respecto al manejo de los recursos naturales en un parque (caso Cahuinarí y Alto Fragua Indiwasi) y a la protección de la territorialidad indígena (caso Puré).

¿Qué significa la coordinación del manejo? Se trata del derecho de los pueblos a su territorialidad y a su soberanía, y del derecho de la nación a ser reconocida por los pueblos locales en su dimensión ambiental. “Coordinación implica participación eficaz en la toma de decisiones, que es la única forma legítima en un Estado democrático de llegar a una regulación entre intereses diversos, así como la mejor manera de ponderar aquellos intereses que sean contradictorios” (C 517 de 1992)². Esto significa que es posible romper el mito de la asimilación, aquel que imponía un punto de vista y sacrificaba otro. Por el contrario, se debe tratar de encontrar complementariedades sustentadas en el principio de la responsabilidad compartida. El tema de los regímenes especiales de manejo permite pensar en la compatibilidad de visiones distintas en pro del manejo de áreas protegidas.

De ahí viene el concepto de gobernabilidad que se construye con los pueblos que habitan esos territorios. Gobernabilidad entendida como: toma efectiva de decisiones en un territorio sustentada sobre los mecanismos regulatorios propios, el control social y el reconoci-

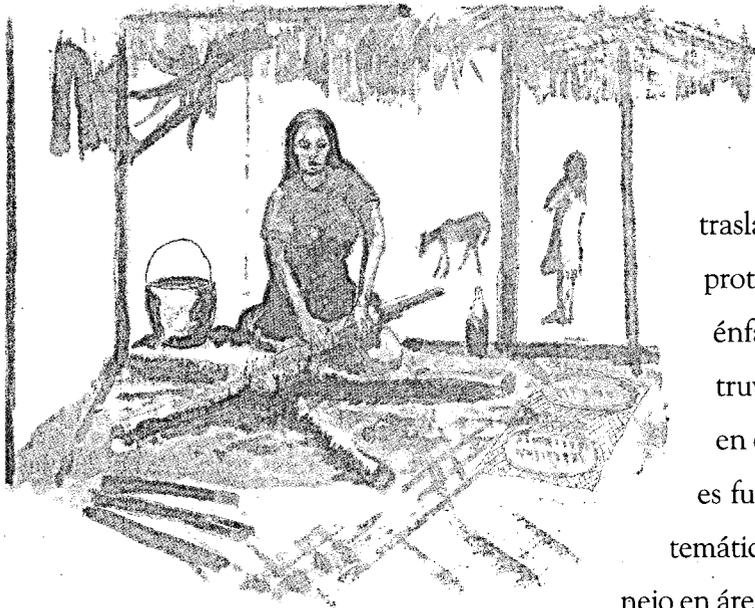
² Corte Constitucional. Sentencia C-517-92. Servicios Públicos Domiciliarios

miento de las distintas formas de autoridad y sus sistemas normativos asociados. No es posible tomar decisiones si no se ha construido una gobernabilidad. Se debe reconocer que, antes que trabajar con las comunidades, el trabajo es con las autoridades, y los pueblos indígenas son una de ellas.

Los planes de manejo deben ser una expresión tangible del manejo que ha hecho Parques Nacionales Naturales en esos territorios y del manejo que han hecho los pueblos indígenas de sus territorios³. Es necesario, por lo tanto, llevar a cabo procesos de concertación-coordinación con las autoridades indígenas para que en el manejo confluyan las dos visiones. Para lograrlo se debe buscar el apoyo de otros actores, otras visiones y otras experiencias. Sería imprudente pensar que el lineamiento que se está haciendo desde la visión institucional sea la consolidación del tema. Pero también es necesario concretar los avances conceptuales y prácticos hechos hasta el momento en un documento de orientación metodológica.

En los procesos de reflexión que se han dado se cuenta con el enorme beneficio de una actitud de interacción de diversas aproximaciones. Es indispensable tener en claro que se

³ Pueblos y naciones indígenas son aquellas que, poseyendo una continuidad histórica con las sociedades pre-invasoras y pre-coloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran disímiles de otros sectores de las sociedades dominantes en aquellos territorios o parte de los mismos. Ellos componen actualmente sectores no dominantes de la sociedad y están determinados a conservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base para su continuidad como pueblos en conformidad a sus propios patrones culturales, instituciones sociales y sistemas legales. Martínez Cobo. 1986.



pretende aportar elementos para la construcción de una metodología que servirá no solo para las áreas amazónicas traslapadas, sino para todas las áreas protegidas del país; por esto se pone énfasis en que aquí se está construyendo un ejercicio pedagógico en el que la actitud de interacción es fundamental para definir los ejes temáticos sobre la planeación del manejo en áreas con traslapes con resguardos.

Colombia se manifiesta y denomina como país diverso y reivindica la diversidad. El tema de construir una línea metodológica para el manejo de áreas traslapadas es una oportunidad de que efectivamente las leyes comprendan la diversidad. En este sentido se está abriendo el camino a la participación desde la elaboración de los procedimientos para la coordinación de acciones.

Rodrigo Botero

Director Territorial Amazonia-Orinoquia
Parques Nacionales Naturales de Colombia

Primera parte
Aspectos generales



Normatividad⁴



obre el tema de la superposición de territorios indígenas y áreas del Sistema de Parques Nacionales existen específicamente algunos escritos, con diferentes enfoques que reposan en Parques Nacionales Naturales, los cuales analizan distintos



aspectos de dicha relación (administración, autoridades indígenas, coordinación entre autoridades ambientales e indígenas, etc.).

El marco jurídico nacional comprende disposiciones constitucionales y normas contenidas en tratados internacionales, que brindan ba-

⁴ Se incluyen en este punto apartés de la exposición del tema presentados por E. Ponce en el documento *Áreas protegidas y territorios colectivos de comunidades indígenas y negras*, avalado por el Comité Directivo de la UAESPNN en junio de 2005.

ses normativas comunes a ambos grupos étnicos. Así mismo, existen disposiciones en estos textos y en otras leyes y reglamentos que tratan de manera diferencial ciertos temas, de acuerdo al grupo étnico de que se trate, por lo que se presentan a continuación algunos aspectos claves a considerar en la elaboración de una norma nacional de categorías de áreas protegidas y en la reforma

del Decreto 622 de 1977, que parten de tales analogías y diferencias.

No sobra recordar que el Decreto 216 de 2003⁵, en su artículo 19, cuando señala las funciones de Parques Nacionales Naturales, se refiere expresamente a la coordinación con los grupos étnicos para la conformación del sistema nacional de áreas protegidas y con la puesta en marcha de sistemas regula-

torios de uso y aprovechamiento de los recursos naturales en las zonas amortiguadoras.⁶

Igualmente, es necesario considerar el Plan Nacional de Desarrollo (“Hacia un Estado Comunitario”) del actual gobierno (2002-2006), aprobado por Ley 812 de 2003, que señala los lineamientos de política que guían la acción gubernamental en este período, ya

⁵ Este decreto le asignó nuevas funciones al Ministerio de Medio Ambiente en materia de vivienda, agua potable y desarrollo territorial; le cambió el nombre de acuerdo a las nuevas funciones por Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y determinó sus objetivos, su estructura orgánica y las funciones de sus dependencias.

⁶ El citado artículo consagra: “Artículo 19. Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. (...) La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales –UAESPNN- tendrá las siguientes funciones: (...) 7. Coordinar con las autoridades ambientales, las entidades territoriales, los grupos sociales y étnicos y otras instituciones regionales y locales, públicas o privadas, la puesta en marcha de

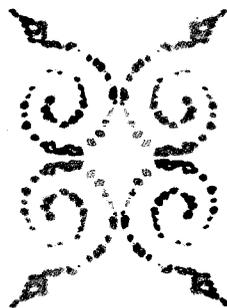
que éste contiene disposiciones que se refieren a los grupos étnicos y a la sostenibilidad ambiental que resulta conveniente revisar como una referencia del marco o línea de política general vigente.

En la parte de sostenibilidad ambiental, este Plan incluye en el programa de con-

de Áreas Protegidas; además, en el programa de impulso a la recuperación de cuencas hídricas, dispone concretamente que el saneamiento de resguardos indígenas será utilizado como estrategia de conservación y recuperación ambiental en zonas donde haya superposición de parques nacionales



Por otra parte, se debe considerar que en actualidad la declaración de áreas protegidas y la conformación de sistemas de áreas protegidas se inscribe dentro de la estrategia de conservación *in situ*, prevista en el Convenio de Diversidad Biológica (CDB), aprobado por el país mediante Ley 165 de 1994, convenio que ha sido desarrollado e interpretado mediante decisiones de la Conferencia de las Partes (COP), como la Decisión VII/28 de la COP 7 que aprobó el programa temático de áreas protegidas, que es la guía actual para la selección, manejo y conservación de estas áreas por los Países Parte.



El Programa recuerda las obligaciones de las Partes hacia las comunidades indígenas y locales de conformidad con el artículo 8 j) del Convenio, y señala que el establecimiento, gestión y vigilancia de las áreas protegidas deberán realizarse con la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales, respetando plenamente sus derechos de acuerdo con la legislación

nacional y las obligaciones internacionales aplicables.

Estas acciones propuestas tanto en el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno como en el Programa de Áreas Protegidas del Convenio de Diversidad Biológica, en relación con las comunidades indígenas, demás grupos étnicos y población local, brindan a las autoridades ambientales una línea o marco de acción en el que se resalta la participación de estas comunidades en diversos temas (planeación, políticas, investigación, prácticas tradicionales, etc.) y manifiestan la voluntad de continuar con el desarrollo y reconocimiento de los derechos de las comunidades (los derechos territo-

riales, la protección del conocimiento tradicional y la participación, entre otros). Parques Nacionales Naturales está trabajando en una agenda para la priorización de temas para la puesta en marcha de acciones concretas del Programa de Áreas Protegidas del CDB en el país, conjuntamente con otras organizaciones públicas y entidades privadas.

Por último, en la propuesta de reforma al Decreto 622 que se encuentra en discusión en Parques Nacionales Naturales⁷, se plantea la inclusión de algunos artículos específicos sobre la coordinación con pueblos indígenas a través de la elabora-

ción de regímenes especiales de manejo, “cuando se presente coincidencia total o parcial entre los límites de un área del Sistema y de un resguardo indígena”.

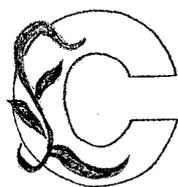
En dicha propuesta se establece que: “A través de ese régimen especial se garantizará el ejercicio del conjunto de derechos conferidos por la Constitución y la ley a estas comunidades, en especial sus derechos territoriales y de uso, que conlleven la posibilidad de aprovechar económica y sosteniblemente los recursos naturales renovables del área, de acuerdo con las prácticas culturales compatibles con

su conservación, y dentro de los límites que imponen tanto la función ecológica de la propiedad sobre los resguardos según los usos, costumbres y cultura que le son propios a cada comunidad, como la sostenibilidad ambiental de la actividad y su efecto sobre los objetivos de conservación del área.

”Siempre que se presente zona de superposición con resguardo indígena, este régimen especial de manejo será el instrumento técnico, de gestión y de uso de dicha zona, y en este sentido actúa como excepción aplicable a los distintos capítulos del presente decreto”.

⁷ Propuesta de modificación al Decreto 622. Documento preliminar. Segundo borrador para debate.

Metodología



Con base en las consideraciones anteriores, los documentos de línea base para la formulación de los planes de manejo se han venido trabajando con el concurso del conocimiento de los pueblos indígenas. Dados los acuerdos con la Dirección General, la Subdirección Técnica y la Oficina de Participación del nivel central establecidos en



el acuerdo de Santa Marta (mayo de 2005), la Dirección Territorial Amazonia Orinoquia ha recopilado las experiencias de los diferentes parques amazónicos para mostrar un camino o ruta específica en la construcción de procesos de planeación del manejo participativos en áreas con traslapes en resguardos indígenas que se pueda aplicar en todo el país.

Los funcionarios de cada una de las áreas protegidas trasladadas con resguardos indígenas han sido responsables de las decisiones sobre las actividades a priorizar, del momento en que se hagan efectivas estas decisiones y de sus consideraciones en relación con el equilibrio entre visiones occidentales y tradicionales indígenas. Si se ha considerado prioritario el fortalecimiento de los procesos sociales, se han definido las líneas de acción que se deben tomar con asesoría y apoyo de los equipos técnicos de la institución. Las herramientas son propuestas metodológicas, pero son los funcionarios quienes deciden cómo usarlas y qué alcance darles. Es necesario tener en cuenta que debe haber una consistencia en los procesos considerando que si bien los modelos de trabajo con comunidades indígenas son fuente de información estos no son replicables.

Objetivos

General



Lograr un acercamiento conceptual sobre los procedimientos metodológicos para la formulación de planes de manejo en áreas traslapadas con resguardos indígenas basados en el concepto jurídico administrativo de la coordinación y en el presupuesto ético de la horizontalidad de las relaciones.

Específicos



- ▶ Ratificar los objetivos misionales de Parques Nacionales Naturales.
- ▶ Generar procesos de reflexión interna sobre la base del reconocimiento histórico de la ocupación de las áreas por parte de los pueblos indígenas y la definición de los parques.
- ▶ Recopilar de manera sistemática la memoria de la gestión institucional en las áreas protegidas.
- ▶ Comprender la concepción indígena de la territorialidad, la autoridad, su relación con la naturaleza, los sistemas regulatorios internos y el control social.
- ▶ Fortalecer la confianza entre autoridades ambientales y autoridades públicas indígenas.
- ▶ Establecer rutas de trabajo conjunto.

Principios

- ▶ Reconocer a los actores sociales como sujetos activos del desarrollo.
- ▶ Reconocer la diversidad y respetar la diferencia.
- ▶ Construir relaciones de confianza.
- ▶ Partir de las condiciones concretas y particulares.
- ▶ Acercar el Estado a la sociedad civil.
- ▶ Promover la tolerancia y convivencia pacífica.
- ▶ Llevar a cabo un proceso descentralizado, horizontal y concertado.
- ▶ Asignar responsabilidades e impulsar el compromiso social.
- ▶ Recuperar la gobernabilidad.

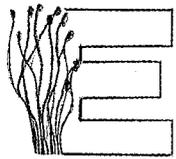


Segunda parte

Línea base: temas y desarrollo



Razón de ser del área protegida



En este punto se desarrolla el tema “Objetivos de conservación”, que es entendido por Parques Nacionales Naturales a la luz de la ciencia de la conservación y del manejo de áreas protegidas. Ha sido uno de los más analizados de la ruta de planificación del manejo de los parques adoptado por Parques.

La aproximación metodológica y conceptual presen-

tada por la Subdirección Técnica de Parques Nacionales Naturales sobre objetivos de conservación e integridad ecológica, consiste en un grupo de herramientas para ser usadas de acuerdo con las necesidades de cada área, según los siguientes postulados:





- ▶ Los objetivos de conservación son intenciones o propósitos de tipo misional que se formulan alrededor de los valores objeto de conservación de tipo biológico, bien o servicio, o valor cultural que sustente la importancia del área como proveedor, conector o receptor de valores objeto de conservación.
- ▶ Tienen unas características sobre el estado y la vulnerabilidad y se encuentran sometidos a amenazas que les imprimen un riesgo de deterioro potencial. A partir de este análisis se determinan estrategias de manejo.
- ▶ Los límites de un parque no son identificables en el campo, los animales ni las especies vegetales; en consecuencia, para determinar objetivos de conservación, no se deben tener en cuenta los límites de un área protegida, sino la matriz sobre la que se encuentra.
- ▶ Una vez identificada la matriz, se analiza su estado y se seleccionan las unidades de paisaje. Para determinar el estado de la matriz, se consideran tres elementos principales: la composición, la estructura y el funcionamiento. El detalle en el que se va a trabajar y el análisis que se logre dependen de una escala elegida previamente.

Aun cuando hay claridad y consenso entre los equipos de los parques sobre los objetivos de conservación, desde la perspectiva de “lo que se está protegiendo o que se está conservando”, el tema requiere exponerse debidamente con los pueblos indígenas, ya que constituye el fundamento que considera la naturaleza como objeto y no como sujeto. Mucho más si sabemos que este consenso hace parte integral de las concertaciones y acuerdos a los que se debe llegar con estos pueblos, acuerdos que a su vez les permitan a las autoridades que regulan la jurisdicción emprender acciones en un territorio traslapado.

La discusión se ha planteado en torno a tres conceptos: manejo, objetivos y conservación. Estos conceptos tienen distintos significados en el pensamiento indígena, lo que puede constituir una barrera a la comunicación que puede llegar a tener implicaciones políticas. Se proponen entonces dos caminos:

1. Reformular los conceptos que definen las palabras, y
2. Buscar palabras que se adapten de manera más acorde, en cada uno de los casos, con los conceptos de las dos visiones.

Aun cuando es claro que existen diferencias entre las perspectivas de la conservación, la visión institucional debe ser explícita para poder

dar alcance y argumentación a los intereses de la entidad administradora de orden nacional.

La razón de ser del área protegida es una comprensión del territorio desde la concepción cultural y la misión de conservación de la biodiversidad que tiene como parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales. La propuesta apunta hacia la integralidad del área. La razón de ser invita a hablar de un territorio en relación con otros, más allá del tema de la conservación. No es un punto de partida, sino de llegada, y no es excluye ningún aspecto.

Se considera que la metodología para llegar a un concepto construido conjunta-

mente es específica para cada área y debe replantearse continuamente. La razón de ser se fundamenta según el grado en el que se encuentre el proceso, y obliga a indagar y trabajar de manera reflexiva.

Se estima más adecuado referirse a la "razón de ser del área protegida", dado que está implícita desde su creación y se propone la revisión y análisis de este criterio así como la

de las áreas protegidas. "Razón de ser" hace referencia al "origen", lo cual es una denominación que desde la perspectiva cultural tiene elementos esenciales para el entendimiento de la condición de un territorio (el parque en este caso), y los elementos que suscitan su "nacimiento", creación, reglas y normas, así como la misión que cumple.

Teniendo en cuenta la

construyendo con autoridades indígenas, se debe explicitar con suficiente claridad la razón de ser del área.

La discusión y validación de las razones de creación de las áreas puede estar mediada por la cobertura de gestión del parque, lo cual se considera una posición prudente y lleva a consensos entre ambas partes. También es necesario ser claros sobre

evaluación de la pertinencia actual del mismo, pues la mayoría de las veces no se encuentra definido claramente en los decretos de declaración

etapa actual del conocimiento que existe en cada una de las áreas, la confianza construida con actores locales y los procesos que se están

los intereses de la institución, en función de la misión de conservación asignada por los decretos 2811 de 1974⁸ y 622 de 1977⁹.

⁸ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

La creación de cada parque se desarrolló en un contexto político e histórico específico, que hoy, por el tiempo transcurrido y los intereses de las autoridades indígenas en los territorios en los que se encuentran las áreas protegidas, plantea redefiniciones sobre la razón de ser de los parques. Desde ahí debe partir la responsabilidad institucional.

El tema debe construirse en la medida en que las relaciones entre la Institución y las autoridades indígenas avancen, lo cual implica tiempo. Abordado este punto, es posible entonces plantear objetivos de gestión (Ver "Estrategias de trabajo") con indicadores, lo cual permite lle-

var a cabo acciones concretas en un tiempo determinado.

Se necesita entender a profundidad las percepciones que tiene cada autoridad que se traslapa en las áreas protegidas, y cuál es la situación fuera del área delimitada.

La relación con autoridades indígenas involucra el uso de términos de lenguaje comprensibles para las dos partes. El concepto "manejo" para ellos es distinto que para la Institución, tal como se explicó anteriormente.

El análisis debe partir de reflexiones autocríticas de las áreas protegidas para recoger sus propios procesos y exponer la manera para seguir abordando los que han comenzado. El ejercicio debe

considerarse como herramienta de trabajo y debe documentar experiencias.

Si bien las experiencias son diversas y muestran caminos distintos, se pueden plantear temas más generales y estrategias más específicas que permitan fortalecer la construcción conjunta de esa razón de ser.

Cuando los temas requieren lineamientos políticos determinados, es necesario mantener la visión institucional de la conservación, educación ambiental, y los que acompañan las labores de control y vigilancia y otros.

Dentro de la lógica expuesta, se debe hacer explícito el papel de los grupos indígenas en la conservación.

y tener en cuenta su proyecto de vida cotidiano expresado en los “planes de vida”; en este sentido, la percepción institucional debe ser global para reducir el riesgo de equivocaciones en las decisiones que se tomen.

Para dialogar con las autoridades tradicionales se debe establecer la manera como se

va a abordar el tema. Más que hablar de un nuevo concepto, se requiere presentar y analizar un momento histórico en el cual fue creado cada parque y su posterior desarrollo.

Aun cuando se presente heterogeneidad de los resultados en términos formales dado que cada grupo refleja una expresión local (incluso

en una situación aparentemente similar que es la situación de traslape), es necesario encontrar lineamientos generales, que cada área debe adaptar a su contexto.

A continuación se presentan los pasos específicos para desarrollar el trabajo de concertación de la razón de ser de las áreas protegidas:

1. Recopilación de la memoria institucional sobre la creación del área; esto incluye documentos de declaratoria, estudios desarrollados para la declaración del parque, proyectos y sus adelantos. Recopilación de documentos relacionados con legislación indígena y otros documentos pertinentes.
2. Recopilación de la tradición oral al interior y entre las instituciones, a partir de entrevistas a las personas que han trabajado en distintos momentos en el parque y a las autoridades tradicionales.
3. La recopilación y revisión de la memoria colectiva sobre la historia del área protegida debe basarse en principios de reconocimiento y respeto de los espacios de dialogo adecuados a tal fin.

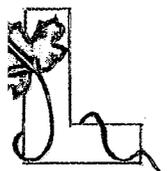
4. Analizar la delimitación del área protegida con respecto a la razón de ser de la misma, con el fin de entender el sentido de su definición.
5. La escala de análisis (el nivel de detalle de la información) debe tener una clara relación con el nivel en el cual se ha definido las razones de ser de las diferentes áreas.
6. Análisis sobre las amenazas y presiones que afectan el área protegida.
7. Análisis de información con claridad de intereses y conceptos de ambas partes.
8. Diseño de acuerdos que convaliden la razón de ser.

Para el desarrollo de razón de ser, en algunas áreas se ha venido avanzando en el análisis con las comunidades de puntos como los siguientes (sin que esto signifique unidad de criterios para todas las áreas):

- ▶ El motivo de conservación.
- ▶ La manera como se ha conservado.
- ▶ Los obstáculos que existen para la conservación.
- ▶ La manera en que se aprende a proteger la cultura y los recursos naturales.
- ▶ Los espacios donde se puede obtener el conocimiento.
- ▶ La manera en que se utilizan tradicionalmente los recursos.
- ▶ Los momentos o las épocas en que se utilizan los recursos.
- ▶ La pregunta sobre el actual cuidado y conservación de la naturaleza.
- ▶ Los requisitos para capacitar a la comunidad en el tema de conservación.

Cada equipo de trabajo, conformado por los funcionarios de parques y autoridades indígenas, debe establecer una serie de puntos de aproximación para el trabajo de concertación.

Contexto histórico de las áreas protegidas



a propuesta de llevar a cabo este ejercicio se basa en la necesidad de reconstruir la historia de los parques como un proceso colectivo de reflexión, tanto del quehacer institucional como de las relaciones establecidas en la región con comunidades y entidades públicas y privadas.

El contexto histórico debe ser documentado, tanto a

partir de los procesos internos de los parques como del recuento de las relaciones establecidas entre los equipos que han trabajado en ellos y las autoridades indígenas que viven o son vecinas de las áreas.

Reconstruir la historia permite ver acontecimientos que en la memoria colectiva están referenciados como aspectos claves para el análisis del presente, sin que implique

cuestionamiento o juicio de valores, sino más bien como una forma de explicitar las cosas y de “curar o enfriar” los sentimientos que quedan flotando en el tiempo para sanear las relaciones interculturales y con la Institución (Botero y Echeverri. 2002).

El ejercicio permite a los equipos de las áreas revisar su propia experiencia para analizar las fortalezas y debilidades en la toma de de-

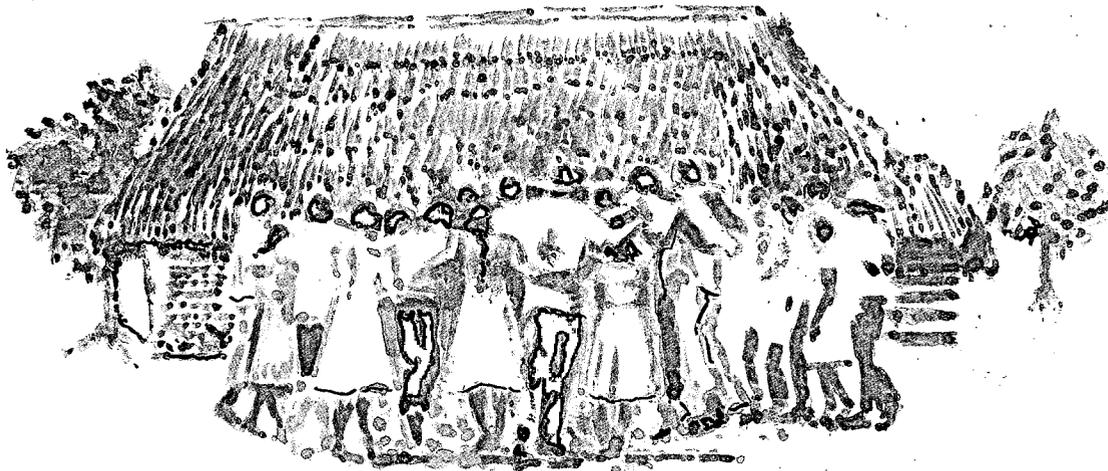
ciones y acciones de la política de conservación. La reflexión personal y colectiva sobre las dificultades generadas a partir de la construcción de las relaciones, contribuye a aumentar el conocimiento tanto de los grupos de las áreas como de los representantes indígenas con respecto a la Institución.

Contenidos

La propuesta metodológica implica la documentación de la historia oral del área protegida que comprende aspectos tales como:

1. Antecedentes de la creación del área: ¿por qué se declara?, ¿cuál es su importancia ambiental? ¿cuál era la situación antes de la declaración?, ¿hay presencia de instituciones en la zona?, ¿estas instituciones son estatales?, ¿hay presencia de comunidades?
2. Relación en el terreno. Dificultades y potencialidades: ¿cuál era el estado de la organización comunitaria?, ¿cuáles instituciones o personas claves han participado en los procesos?, ¿cómo se han abordado las relaciones a la luz del marco institucional?
3. Estrategias: ¿qué estrategias se han planteado?
4. Momentos clave y acciones que han sido importantes para las relaciones.
5. Experiencias: ¿cómo se ha abordado el trabajo?, ¿qué aprendizajes y errores se han tenido?
6. ¿Cuáles son los mayores vacíos que han tenido las áreas para enfrentar situaciones complicadas?
7. ¿Cuál ha sido la articulación entre el nivel central y el local?
8. ¿Cuál ha sido la articulación con otras entidades?
9. ¿Cuáles son los recursos con los que se ha contado?
10. Políticas institucionales actuales.
11. Conclusiones. Enseñanzas y aprendizajes: ¿cuáles han sido y en qué estado están los procesos?

Análisis socioeconómico de las áreas protegidas



Para el desarrollo del tema se propone incluir los siguientes aspectos que deben adecuarse por los grupos de trabajo en los parques a los contextos locales.

Durante el trabajo de cada área se debe abordar la caracterización de los diferentes elementos haciendo su representación gráfica sobre los mapas, de acuerdo a la zona del área protegida (incluyendo la zona amortiguadora estimada) en la que se localizan. Se recomienda especificar sistemas de producción, rutas de comercio, etc.

Distintos aspectos para tener en cuenta en el análisis



- ▶ Crecimiento demográfico (migraciones y patrones de poblamiento, colonización).
- ▶ Infraestructura (servicios, comunicaciones, fuerza pública, vial, fluvial, asentamientos).
- ▶ Saneamiento básico (servicios públicos).
- ▶ Educación, salud, evangelización.
- ▶ Expansión agrícola.
- ▶ Tenencia de la tierra (títulos y figuras de ordenamiento).
- ▶ Actividades agropecuarias (ciclos productivos, cacería, pesca autoconsumo).
- ▶ Actividades extractivas: uso de recursos (madera, pesca, cacería).
- ▶ Actividades económicas alternativas (artesañías, ecoturismo, biocomercio, mercados verdes).
- ▶ Actividades no lícitas.
- ▶ Presencia institucional (ICA, Incoder, programas de extensión).
- ▶ Relaciones fronteras.
- ▶ Comercialización – ALCA.
- ▶ Organizaciones gremiales.
- ▶ Actividades comunitarias (bailes y actividades que requieren acopio de recursos).
- ▶ Inversiones públicas y privadas.
- ▶ Macroproyectos.
- ▶ Proyectos de desarrollo.
- ▶ Investigación.



Análisis y caracterización de procesos



Incluye el análisis general de los principales pueblos y organizaciones indígenas que interactúan con el área y que determinan formas de entender y asumir la conservación. Se propone revisar los principales elementos socioculturales que determi-



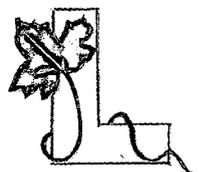
nan la forma de relacionarse con el medio natural. El análisis debe generar los insumos para definir e implementar la estrategia de participación y debe considerar los procesos en marcha o los que se pretendan adelantar. Entre las pautas para su desarrollo está:



1. Políticas de parques, directrices institucionales sobre planes de manejo y estrategias de manejo, directrices de participación social, de la oficina jurídica y de las temáticas que puedan ser sujetas a discusión dentro de la consolidación de la línea base.
2. Revisar acuerdos, convenios, proyectos, actas y otros documentos que registren el trabajo que se ha desarrollado conjuntamente con organizaciones sociales e instituciones.
3. Análisis de formas de organización, estructura de toma de decisiones, mecanismos regulatorios internos, sistemas de control social, representatividad en la toma de decisiones, sostenibilidad de sus formas de autoridad.
4. Análisis de las relaciones con otros actores institucionales: ONG y entidades oficiales. Qué significan para cada uno y cuál es el nivel de articulación en la mirada y expectativas de indígenas y parques en los casos específicos de gestión. En qué casos la articulación seguirá siendo bilateral o en qué casos tripartita.
5. Fortalezas y debilidades en la articulación de Parques Nacionales Naturales y sus áreas con las organizaciones sociales de acuerdo a las formas de autoridad.
6. Propuestas de planes de trabajo, acuerdos, actividades, programas, para diseñar una estrategia de participación efectiva y sostenible.
7. Propuesta de acompañamiento para el registro e implementación de la estrategia de trabajo.
8. Inclusión en el plan de manejo de manera que se formalice la institucionalización de las relaciones sociales e institucionales.
9. Distribución de las responsabilidades con ciertos tipos de actores, sobre todo en lo que se refiere a amenazas regionales (minería, madereros, etc.).



Zonificación



La metodología propuesta aborda el tema bajo los conceptos básicos de ecología del paisaje señalados por la Subdirección Técnica, ajustada y complementada por ejercicios de cartografía social y cartografía científica que contemplan otras



concepciones propias que tienen los pueblos indígenas.

La propuesta metodológica tiene como objetivo el desarrollo de un régimen especial acorde con la visión indígena local y la misión institucional, que permita un manejo que involucre la zonificación y reglamenta-

ambiental es una herramienta indispensable, y no es discrecional de las áreas decidir si las usan o no. Desde una perspectiva intercultural, los funcionarios deben conocer sus propias condiciones con herramientas de zonificación.

Con la convicción de que los sistemas de conocimiento de occidente y de los pueblos indígenas, lejos de ser antagonicos, son complementarios, el espacio que los separa históricamente puede disminuirse a través del intercambio del conocimiento. Para los pueblos indígenas es tan importante la información que se ha desarrollado técnicamente como lo es para Parques Naciona-



les Naturales la que ellos poseen; por eso no debe privilegiarse uno u otro conocimiento a la hora de abordar la investigación en un territorio. Lo que debe darse es un puente de comunicación. Cada sistema de conocimiento tiene una forma legítima de acercarse a la realidad, cada sistema también tiene unas herramientas con las que se acerca a ese conocimiento. Debe establecerse la manera en que esas herramientas se ajusten a las necesidades para complementar el conocimiento:

Las instituciones tienen la responsabilidad de asimilar y proteger el enorme conocimiento que tienen las autoridades sobre sus territorios.

El compromiso debe ser el de establecer formas de trabajo conjuntas para contribuir con el fortalecimiento de los pueblos indígenas y el conocimiento de los territorios desde las dos formas de entendimiento.

En la lectura de los contenidos específicos de cada mapa, se requiere información que no se circunscriba solamente al límite del área. En muchos casos la gestión trasciende el polígono reglamentario. Es fundamental incorporar el concepto de territorio como referente espacial de la gestión en áreas

traslapadas, tanto desde la concepción ancestral de los pueblos indígenas, como desde el punto de vista regional, principalmente porque el ordenamiento según esta concepción trasciende las dimensiones horizontales y se amplía al espacio vertical. Se aborda el tema del territorio vital y relacional, en el que se distinguen: el territorio chamanístico (lo que abarca el pensamiento de curación de un payé o curador de mundo), el territorio ancestral (el que históricamente ha sido ocupado, tanto el que se transita como

en el que se han dejado rastros), el territorio actualmente ocupado (que puede y suele ser distinto del ancestral) y el territorio legal (aquel que es reconocido por el Estado, que raras veces abarca todos los anteriores). (Botero y Echeverri: 2002).

Es vital relacionar los significados de las presiones y amenazas provenientes de zonas amortiguadoras, en donde la relación con el territorio es directa.

El resultado para abordar el tema de zonificación debe presentar articulación entre los siguientes insumos:



Zonificación ecológica

Es el instrumento definido por la Subdirección Técnica de la Unidad para el diagnós-

tico del área que tiene como fin caracterizar los territorios a nivel de unidades de paisaje o ecosistemas, analizando

aspectos como cualidades biológicas, ecológicas, tipos de uso, entre otras. Se desarrolla en tres etapas básicas:

- ▶ La etapa preliminar, que incluye la definición de objetivos del estudio, la recolección de información básica (clima, hidrología, geología, geomorfología, suelos, cobertura y uso actual), la interpretación preliminar de imágenes y la interpretación preliminar de unidades de paisaje.
- ▶ Una etapa de campo, que comprende la verificación de unidades de paisaje, muestreo, recolección y validación de información, información complementaria y control de campo y muestreo.
- ▶ La etapa final, para el análisis y clasificación de muestras, el procesamiento de información, ajuste de unidades de paisaje, y elaboración del mapa de unidades paisaje con la leyenda y el informe respectivos.

Zonificación tradicional

Debe tener en cuenta los territorios de origen y nacimiento de pueblos, y los territorios de ocupación con la

normatividad tradicional asociada. (Son muchas las experiencias que existen desde la investigación propia para trabajar la zonificación tradicio-

nal, incluyendo la que se ha desarrollado en el PNN Cahuarí, que pueden tomarse como referencia para llevar a cabo el trabajo localmente).

Una aproximación detallada del tema (Bermúdez, 2005) plantea que en la visión indígena se entiende el territorio como una red compleja y dinámica de flujos energéticos y relaciones ecológicas de negociación, alianza y reciprocidad entre los seres humanos, los demás seres vivos y el espacio que ellos habitan tanto física como mental y espiritualmente. El manejo territorial se refiere al cuidado y la restauración permanente del equilibrio inestable que caracteriza a dichas relaciones entre distintos “seres” y “mundos”. Común a la mayoría de los pueblos indígenas, sin desmedro de las variaciones y particularidades

en sus cosmovisiones y acercamientos de tradición oral (sus mitologías), es la concepción de la tierra como madre y organismo vivo. Esta concepción que otorga un valor ontológico primordial a la tierra, de donde surgen las diversas manifestaciones de



la naturaleza y la cultura, implica una ética de las relaciones entre todos los seres vivos que comprende valores como el respeto al pensamiento, la identidad, la autonomía, el bienestar y la vida de cada uno.

El territorio como matriz o red de relaciones es gober-

nado por múltiples poderes, de los cuales el poder humano es uno sólo. La autoridad tradicional es ejercida sobre los humanos por medio del consejo y la curación, y sobre el territorio a través de la mediación entre la comunidad y los dueños de la naturaleza. Se entiende pues el manejo del territorio como un ejercicio compartido por los pensadores con los seres espirituales que tienen su asiento en los sitios topográficos que lo caracterizan. Los llamados “sitios sagrados” son aquellos lugares donde habitan los dueños espirituales de la selva y donde los pensadores se detienen a “mambéar” en señal de respeto y con fines específicos

como prevenir o arreglar problemas y enfermedades, negociar el acceso a recursos naturales para la comunidad, ordenar lo que está desordenado.

Aunque todas las cosas y los lugares de la naturaleza tienen dueño, existen diferentes categorías de lo sagrado. Según cada etnia, hay una jerarquía de plantas, animales y lugares, según su cercanía y pertenencia a los "sitios sagrados". Por ejemplo, aunque todos los cananguchales (o morichales) tienen dueño y deben ser respetados de acuerdo a las normas ancestrales y los consejos de los ancianos, ciertos cananguchales tienen mayor importancia mitológica y

carga espiritual que otros, y por lo tanto mayores restricciones en su uso por parte de los humanos. Así como cada cananguchal tiene su dueño, su nombre y su historia, tiene también normas particulares que regulan su manejo por parte de la gente, según



la época del año y las meditaciones, curaciones y rituales del chamán. Lo mismo sucede con los salados, lagos, raudales y demás espacios de uso que los indígenas reconocen y manejan. Hay lugares donde la caza, la pesca y/o la recolección son permitidas sin restricción alguna,

mientras que en otros se requiere la curación por parte del pensador, que es quien otorga o niega el permiso e impone límites según su diálogo con el dueño espiritual del sitio; en otros sitios, de hecho, la prohibición es total y la transgresión severamente castigada. El manejo de los espacios de uso de acuerdo con el conocimiento ancestral y los patrones culturales de las distintas etnias constituye la racionalidad práctica que ordena la vida social y sus relaciones con la naturaleza en el territorio indígena. Es precisamente esta visión la que se ha considerado al proponer modificaciones al Decreto 622 de 1977.

- ▶ La identidad étnica y la diversidad cultural son los principios rectores de los procesos de ordenamiento territorial y ambiental que adelantan los pueblos indígenas.
- ▶ Es necesario tener en cuenta las particularidades de orden geográfico, ecológico y cultural en cada contexto local y regional.
- ▶ La cosmovisión constituye el modo específico como cada cultura entiende e interactúa con la estructura y las dinámicas del universo como superposición de mundos espirituales, los cuales están relacionados con el mundo natural y social que habitan los humanos; en la concepción indígena del territorio se articulan los distintos referentes y elementos del sistema cultural.
- ▶ La territorialidad indígena comprende una visión integral y sistémica donde todos los elementos, dimensiones y relaciones constitutivas del territorio están íntimamente conectados por flujos ecológicos, materiales y simbólicos de energía vital, los cuales tienen formas particulares de conceptualización y representación en el sistema cultural de cada etnia.
- ▶ Como organismo o sistema vivo, el territorio implica dinámicas internas y externas que garantizan o afectan su integridad, razón por la cual toda decisión y acción local genera efectos en los distintos niveles y dimensiones de la territorialidad indígena.
- ▶ Por la estructura de múltiples niveles y dimensiones que se sobreponen en la territorialidad indígena, ésta se comprende mejor desde una perspectiva intercultural de aceptación y diálogo, que da cuenta de la complejidad de los relacionamientos ecológicos y sociales que caracterizan la configuración espacio-temporal de cada territorio.

La cartografía social como herramienta para la construcción de conocimiento tiene muchos beneficios. Por un lado, los ejercicios legitiman socialmente los procesos, amplían significativamente la información sobre las áreas y mejoran las relaciones entre la Institución y las autoridades indígenas. Pero, visto desde otra perspectiva, implica limitaciones en el manejo de escalas, y requiere de relaciones de con-

fianza generadas durante tiempos considerables para consignar información a través de esta herramienta, que demandan recursos y presencia continua en las zonas de trabajo, aspectos que, en muchos casos, la Institución debe reforzar.

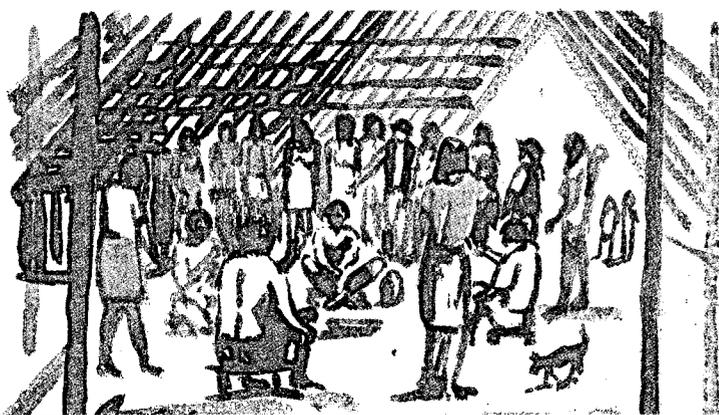
Cuando el proceso de relación permite el uso de la herramienta, debe establecerse una manera de complementar las escalas en las que se genera la cartografía social

con respecto a la cartografía científica. La información de las comunidades puede ser muy localizada y generar inconsistencias en el momento de contrastarla con cartografía general elaborada por la Institución. Con la participación de los pueblos indígenas (a través de la riqueza de su información en el conocimiento de los territorios) se puede complementar la información cartográfica disponible por zonas.



Posibilidades de gestión institucional

En este capítulo se recoge el análisis que realice cada área encaminado a fortalecer la gobernabilidad desde la acción conjunta entre comunidades locales e instituciones y el establecimiento



calidad; la transparencia de la gestión pública, la confianza de la ciudadanía, la capacidad para construir infraestructura; para desarrollar o incorporar ciencia y tecnología, para resolver los conflictos sociales, para lograr consenso en materias fundamentales, para impulsar un crecimiento sostenido, para cautelar el medio ambiente y para anticiparse a eventuales crisis»¹⁰, puede fortalecerse abriendo espacios de discusión y concertación ligados a la acción concreta. Estos espacios son de vital importancia para reflexionar sobre el modelo o modelos de ocupación y uso del territorio amazónico y para articular visiones culturales distintas y capacidades de cada uno de los actores territoriales¹¹.

Para el análisis del tema desde cada área protegida, se deben tener en cuenta los siguientes puntos concretos:



► La gobernabilidad como estrategia en áreas traslapadas debe contemplarse, no solo desde el ámbito jurídico (es decir entre autoridades), sino también desde la visión de territorio que está presente en cada uno de sus habitantes.



► La gobernabilidad debe ejercerse como ejercicio de control social, fortalecimiento de sistemas regulatorios propios y corresponsabilidad institucional.



► No se puede privilegiar la gobernabilidad sobre la conservación. La conservación es un insumo para fortalecer la gobernabilidad. Se debe entender que, en el contexto de traslape (e incluso en general para las relaciones con

¹⁰ Allende, I. 2003.

¹¹ Botero, R. 2004.



comunidades indígenas, campesinas, colonas), la gobernabilidad es una estrategia para construir Estado. Esto invita a la participación social desde todos los ámbitos, no sólo desde las entidades que representan el Estado.



► La gobernabilidad va más allá de la legislación; va hasta la construcción de principios que facilitarán relacionamientos vitales.



► La legitimidad de los procesos se debe evaluar en lo político y cultural, pero también en lo social, analizando cómo la gestión satisface las necesidades de la gente.



► Sólo hasta que haya visibilidad institucional y acercamiento se pueden gestar instancias de coordinación.



► El análisis de gobernabilidad está mediado por la propuesta de construcción y fortalecimiento de Estado sobre ese tema. El ejercicio de la gobernabilidad es una estrategia para posicionarse frente al conflicto desde la base, y para eso se necesita que los procesos se legitimen en todos los niveles sociales.



Matriz de gobernabilidad



Sectores	Amenaza/debilidad Oportunidad/fortaleza	Estrategias (interinstitucional, intersectorial, local, regional, nacional)	Elementos de gobernabilidad



La gobernabilidad es un eje transversal que se expresa en la legitimidad de los procesos. Es decir es la resultante.



El tema debe desarrollarse llevando a cabo una amplia reflexión sobre la gobernabilidad basada en las siguientes variables en cada área:



- ▶ Ordenamiento ambiental del territorio.
- ▶ Vigilancia y control de los recursos naturales.
- ▶ Conservación.



- ▶ Investigación.
- ▶ Capacidad para la libre movilización.
- ▶ Capacidad para incluir tema en los planes de ordenamiento territorial de los municipios.

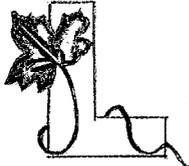


- ▶ Describir la situación que se presenta en las áreas y establecer las posibilidades de muestreo del trabajo de cada una de estas.



- ▶ Definir algunos de los conceptos necesarios para aplicar en el desarrollo de la metodología propuesta por cada una de las áreas.

Estado actual del área



a Subdirección Técnica de la Unidad de Parques ha establecido un capítulo específico para el análisis situacional, para lo cual se definen a continuación los elementos necesarios para realizar un análisis del estado actual del área:

1. Concretar y priorizar “problemas” o situaciones de gestión teniendo en cuenta los análisis que surgieron de la aplicación y ajuste del análisis de efectividad para el manejo de áreas protegidas con participación social.
2. Prioridades a corto, mediano y largo plazo (en el caso que aplique para el área).
3. Analizar la pertinencia de utilizar el DOFA (Matriz de Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas) u otra metodología.
4. Definir los elementos fundamentales del diagnóstico, para así direccionar el proceso de planeación.

5. Establecer las relaciones entre los temas desarrollados:

- ▶ Análisis biofísico.
- ▶ Razón de ser del área.
- ▶ Contexto socio-económico e histórico que se desarrollaron en el taller.
- ▶ Gobernabilidad.

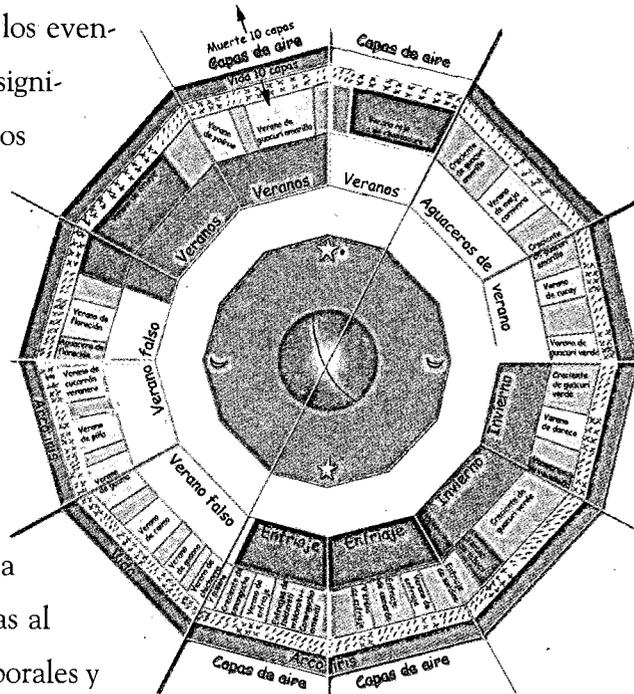
6. Escenarios tendenciales:

El tema de escenarios tendenciales debe plantearse desde una perspectiva que integre la concepción occidental lineal del tiempo y la circularidad espacio-temporal tradicional indígena.

Como insumo básico se propone trabajar en la elaboración de calendarios ecológicos, dado que puede constituirse en una herramienta dinámica para la negociación con el Estado. El calendario ecológico aporta a la razón de ser, la zonificación ecológica y la zonificación de manejo.

Los calendarios ecológicos, que fueron inicialmente un instrumento utilizado en la investigación etnológica, se han convertido en una herramienta práctica utilizada por comunidades indígenas en su intento por comunicar al Estado algunos aspectos básicos de sus sistemas de manejo territorial y ambiental, así como la integralidad que caracteriza las relaciones entre el conocimiento chamánico y etnobiológico, la economía y la espiritualidad indígena, la cultura, el territorio, la organización política, la educación y la salud. (Bermúdez. 2005)

de manera gráfica y sencilla, los eventos, actividades o fenómenos significativos que caracterizan a los ámbitos ecológicos y culturales (la maloca, los rituales, las enfermedades, la chagra, el rastrojo, el monte firme, el rebalse, los ríos, los lagos, el clima) en cada una de las épocas o estaciones de dicho ciclo. Cada espacio se ilustra con dibujos o palabras alusivas al cruce de las dimensiones temporales y espaciales. (Bermúdez. 2005)



Puntos para analizar en cada área:

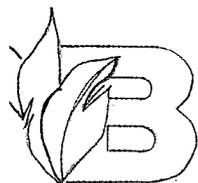
► Establecer la aplicabilidad de la metodología propuesta

- Revisar las tendencias (cada área decide la pertinencia), la escala y la temporalidad (diferente para áreas que abarcan territorios).
- Tener en cuenta el criterio de integridad entre los componentes que se han desarrollado.

Tercera parte
Marco de gestión



Criterios para desarrollar el régimen especial de manejo



Basados en la propuesta de reforma al Decreto 622 que se encuentra en discusión en Parques Nacionales Naturales, se estima que el régimen especial de manejo debe ser el marco técnico de gestión y de uso que regirá el manejo de la zona de superposición entre el área del sistema y el resguardo. El régimen contiene el conjunto de reglas y procedimientos

que permitirán la planeación, implementación y seguimiento de las acciones coordinadas entre las dos autoridades públicas presentes en la zona de superposición. De esta forma, en dicha zona se articularán las funciones de administración, manejo y uso que se adoptarán al interior del área de superposición, y que serán definidas conjuntamente entre la Institución y los respectivos cabildos o au-

toridades tradicionales de las comunidades correspondientes: Esa articulación y coordinación de acciones no implica traslado, renuncia, ni desprendimiento de las funciones atribuidas a la Institución por las normas vigentes.

La elaboración del régimen contará con dos insumos fundamentales que constituyen la base para la construcción conjunta del respectivo régimen especial entre las partes:

1. La línea base de las áreas que han trabajado con la propuesta de traslape o el proyecto preliminar de plan de manejo de las áreas del sistema que ya lo tenga formulado.

2. El plan de vida del pueblo indígena correspondiente.

La formulación e implementación del régimen especial tendrá en cuenta tres ejes temáticos: cultura, ordenamiento territorial y gobernabilidad.

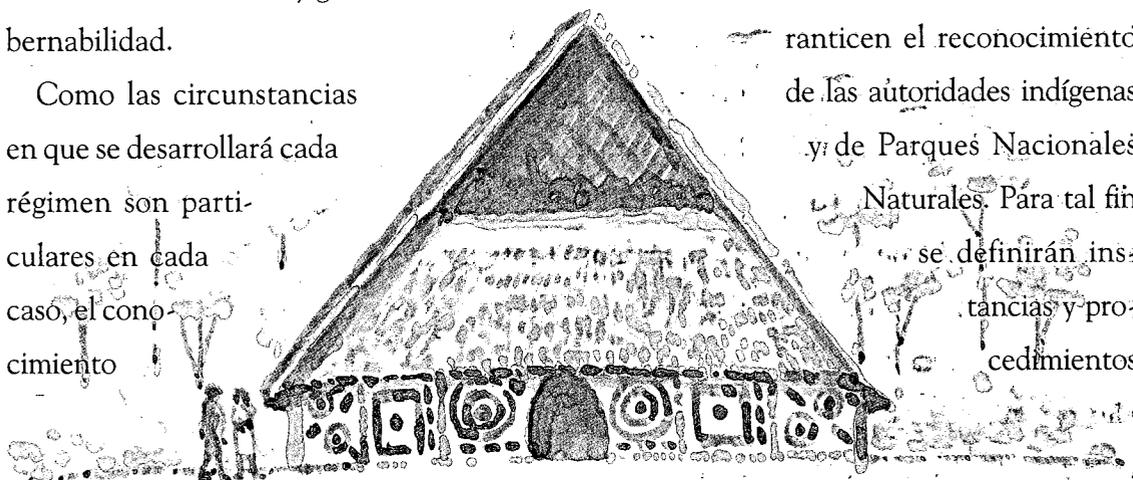
Como las circunstancias en que se desarrollará cada régimen son particulares en cada caso, el conocimiento

sobre la dinámica sociocultural aportará las bases para el establecimiento de las definiciones de acuerdos y decisiones.

La zona de influencia del régimen inicialmente se definirá como la superposición entre resguardos constituidos y parques. Dentro de esta zona se requiere aplicar herramientas de ordenamiento territorial con fines de con-

servación, zonificación, ampliación y reglamentación de usos. La división de la zona de superposición se realizará teniendo en cuenta los usos, costumbres y cultura de la comunidad respectiva.

Como instrumento de gestión de conservación, el régimen especial apunta a concretar acuerdos de uso y manejo bajo la puesta en marcha de mecanismos de gobernabilidad ambiental que garanticen el reconocimiento de las autoridades indígenas y de Parques Nacionales Naturales. Para tal fin se definirán instancias y procedimientos



de articulación de las dos autoridades (funciones y competencias) en el marco de acuerdos éticos y políticos acordes con las disposiciones constitucionales y legales sobre áreas protegidas y pueblos indígenas.

En el régimen especial de manejo las partes definirán,

en forma conjunta, los criterios que regirán la articulación de las dos autoridades públicas, y la división interna en que se dividirá la zona de superposición, teniendo en cuenta los usos, costumbres y cultura de la comunidad respectiva. Los alcances de esa articulación y coordi-

nación de acciones en la zona superpuesta, se determinarán, en cada caso, de conformidad con los usos y costumbres de cada comunidad.

Los criterios para determinar las gestiones del régimen especial de manejo, son, entre otros, los siguientes:

-  1. Debe ser un proceso de construcción conjunta entre autoridades públicas. 
-  2. Debe definir localmente principios de relacionamiento (basados en temas relacionados con los espacios, el idioma y aspectos simbólicos de lugares de encuentro y discusión). 
-  3. Debe construir espacios de diálogo. 
-  4. Requiere ampliar el conocimiento del territorio y la cultura (es decir, comprender las relaciones entre territorio y los que viven en él). 
-  5. Desarrollar trabajos a corto plazo para generar confianza. 
-  6. Establecer objetivos comunes a corto, mediano y largo plazo. 
-  7. Establecer mecanismos de toma de decisiones y seguimiento de éstas. 



8. Establecer una instancia de coordinación permanente para tramitar por consenso las diferencias que se presenten entre autoridades en los procesos de toma de decisiones.



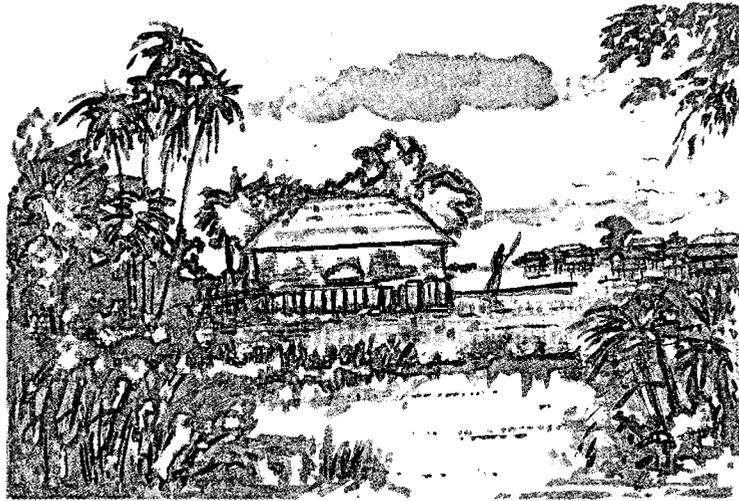
9. Respetar acuerdos, plazos y ritmos de trabajo establecidos.



Insumos para abordar el tema desde la línea base:

- ▶ Se requiere tener la claridad jurídica necesaria, para lo cual, la Institución ha avalado la interpretación realizada por Eugenia Ponce de León publicada en el libro *Bases técnicas y legales de la Política de Participación Social en la Conservación*.
- ▶ Cada parque debe documentarse sobre trabajos que se hayan realizado en las áreas con las comunidades que allí se encuentran o encontraban.
- ▶ Articulación con autodiagnósticos y planes de vida de pueblos indígenas, esquemas de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territoriales municipales, planes de gestión ambiental de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Estrategias de trabajo



Para el desarrollo del tema se propone, desde Parques Nacionales Naturales, determinar las estrategias de gestión del área teniendo en cuenta:

- ▶ La situación actual (con base en los análisis biofísico y socioeconómico, el contexto histórico y el análisis de procesos).
- ▶ Las posibilidades de gestión (determinadas por el análisis de la gobernabilidad del área).
- ▶ El plan estratégico.

De acuerdo al grado de avance que presente cada área, se requiere para determinar las estrategias de gestión:



1. Establecer la visión indígena de los aspectos mencionados arriba.

2. Precisar metas y objetivos prioritarios para concretar las propuestas de trabajo.



Cada parque, en la medida de las necesidades, definirá sus temas de concertación con las comunidades.



3. Especificar qué se está haciendo en cada área y qué se pretende hacer con los equipos disponibles y con los recursos financieros y humanos con que se cuenta.



4. En el tema de gobernabilidad, es fundamental definir permanentemente las condiciones necesarias en las áreas para la realización efectiva del trabajo institucional sobre:



a) Control social



b) Autoridad tradicional



c) Sistemas regulatorios propios



d) Coordinación institucional

5. Diseñar estrategias de monitoreo e investigación en conjunto con las autoridades indígenas con el fin de cubrir vacíos de información sobre el estado de conservación y aquellas otras razones por las cuales el área cobra importancia.

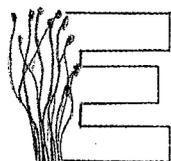
Los objetivos de gestión deben ejecutarse a corto y mediano plazo, y las actividades deben plantearse de acuerdo con las necesidades

puntuales de las áreas: conocimiento del territorio, mejoramiento de la comunicación, relacionamiento y generación de confianza con

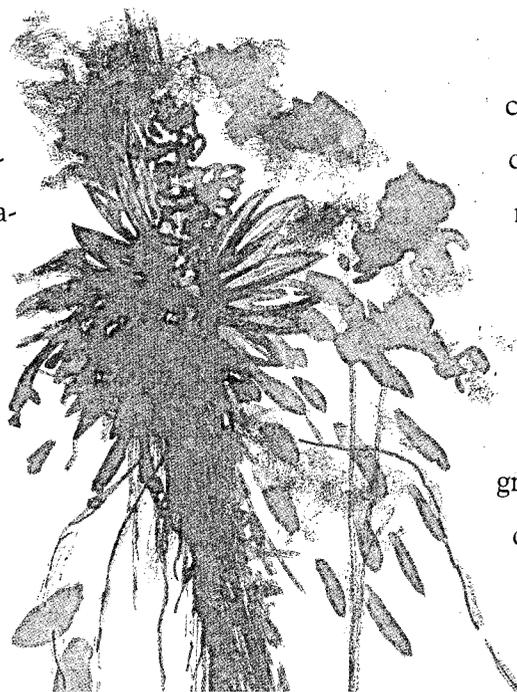
las autoridades indígenas, entre otros.

El estado actual, más los objetivos de gestión, plantean la ruta de trabajo.

A manera de conclusión



El presente documento refleja los resultados del desarrollo de una política de construcción colectiva tanto en términos metodológicos como temáticos. El más importante logro metodológico se manifiesta en el grado de



ción y capacitación tendientes al fortalecimiento institucional y el de las organizaciones indígenas en áreas traslapadas.

La participación lograda fortaleció vínculos de confianza entre autoridades ambientales y autoridades

mitió el disenso y llegó a acuerdos, estimuló las iniciativas propias y el aprendizaje de otras experiencias, elevó la autoestima, y generó procesos de reflexión interna sobre la base del reconocimiento histórico, la concepción indígena de la territorialidad, su relación con la naturaleza, sus sistemas regulatorios internos y el control social.

La visión institucional

Desde el punto de vista de Parques es fundamental resaltar el sentido de la reflexión como práctica institucional, lo cual implica la necesidad de generar y mantener abiertos los espacios de diálogo debido a la confluencia de procesos y la envergadura de la mi-

sión institucional. Se requiere compartir el conocimiento para crecer.

En el sistema de parques nacionales naturales de Colombia están vigentes todos los debates no resueltos sobre los que se basa la razón de ser de las áreas protegidas. Se evidencia que aunque la oportunidad de avanzar políticamente ha sido muy lenta y, desde lo jurídico, las salidas muchas veces se dificultan, existe un camino en el desarrollo de propuestas efectivas para abordar el tema desde la aceptación de derechos de los negros, los campesinos y los indígenas se han iniciado recientemente. La experiencia consignada aquí aborda

experiencias y temas que ayudan a mejorar la gestión en las áreas. Se reconoce que se puede construir experiencia con lo local y con los equipos humanos. Se ha logrado aceptación a nuevas maneras de pensar y actuar.

El lenguaje construye realidades, y los sistemas de conocimiento se han instrumentalizado sobre el lenguaje. Las discusiones planteadas sobre la conveniencia de emplear matrices como instrumento de planificación; por ejemplo, han permitido construir una propuesta con un análisis de fondo, teniendo en cuenta el diálogo intercultural.

En la planeación del manejo propuesta por el nivel

central, las discusiones han aportado luces a partir de planteamientos con justificaciones cimentadas. El proceso de planificación debe recoger esos aportes en la metodología y en el contenido de la ruta del plan de manejo publicada bajo el nombre de *Aspectos conceptuales de la planeación del manejo en Parques Nacionales*. Cuando se evalúa, se evidencian las diferencias entre lo que piensa el evaluador y lo que piensa el evaluado. Son dos miradas distintas, que deben conciliarse para zanjar opiniones que la mayoría de las veces van en contravía. La evaluación cuantitativa es aplicable siempre y cuando se analice

la forma y la circunstancia en que se utilice.

Se destaca un elemento importante para orientar los esfuerzos: cumplir los compromisos. En estas experiencias se ha encontrado un camino después de varias propuestas y discusiones. Lograr mantenerlo es un reto fundamental para llenar las expectativas y resolver los cuestionamientos en otras instancias de la Institución sobre los resultados de este proceso. Esta es una manera de compartir la experiencia.

La construcción metodológica ha servido para reconocerse y valorarse. Se ha compartido un conocimiento importante en lo local y se han expresado ideas que se

han expresado en metodologías sencillas. Se debe capitalizar ese aprendizaje. Los funcionarios que están en las áreas que son quienes mejor las conocen, han sido convocados a participar en la construcción de la propuesta sobre qué se debe hacer aportando su conocimiento a las discusiones conceptuales sobre la conservación. Una vez construida la propuesta, lo difícil es hacerla realidad, ya que eso implica más trabajo y compromiso.

Se deben construir regionalmente las metodologías sobre cómo ampliar el nivel de comunicación, tarea para la cual se requiere un acompañamiento permanente de la Subdirección Técnica, de

la Oficina de Participación y del Grupo Jurídico.

El proceso significa una voz de aliento para seguir el camino.

La visión indígena

Para los indígenas la participación en esta construcción metodológica ha sido importante en la medida en que se ha reflexionado sobre temas que en los pueblos indígenas no se analizan o se critican sin conocer la visión institucional. Las comunidades necesitan conocer los espacios institucionales, pero pocas entidades convocan a los campesinos y a los indígenas. Por eso la oportunidad de in-

cluir su participación en los espacios de discusión y análisis en los que todos han tenido la oportunidad de expresarse ha sido importante.

Hay muchos tipos de acercamiento en el tema de la concertación con los pueblos indígenas. La Institución ha desarrollado algunas experiencias que requieren compromisos que no es fácil asumir con las autoridades.

Es necesario reflexionar sobre los compromisos que se hacen para relacionarse con los indígenas, teniendo en cuenta la manera cómo ellos se relacionan con la institución. Se debe reflexionar

acerca de los principios que se establecen para la comunicación entre los indígenas y la Institución.

Es necesario consolidar confianza para construir. La estrategia para avanzar mientras más simple sea, mejor. Para establecer una legítima gobernabilidad, basada en el control social y la coordinación, hay que generar confianza. En este proceso se ha generado confianza. Se espera encontrar la aplicación de los mismos principios de consenso utilizados para establecer esta herramienta, con el fin de llegar al mismo pensamiento en el futuro.

Referencias bibliográficas

Allende, I. "Gobernabilidad en América Latina". Exposición efectuada en Biarritz, 26, 27 y 28 de noviembre. 2003.

Botero, R y Echeverri, J. A. "Dos centros de pensamiento para el manejo y conservación del Cahuinari". En UAESPNN. Parques con la gente II. 2002.

Botero, R. "Introducción. Control Social y coordinación: un camino hacia la sostenibilidad amazónica. Caso maderas del Trapecio Amazónico". Ed. Ochoa. D y Guio. C. 2004.

Bermúdez, N. "Elementos conceptuales y criterios metodológicos para la zonificación ecológica y el ordenamiento ambiental en áreas protegidas y territorios indígenas traslapados". Documento de Trabajo. 2005.

Corte Constitucional. Sentencia C-517-92. Servicios Públicos Domiciliarios. 1992.

Martínez Cobo. Sub Comisión de las Naciones Unidas para la Prevención de Discriminación de Minorías. 1986.

Ponce de León Chau, E. Áreas protegidas y territorios colectivos de comunidades indígenas y negras. Programa de Fortalecimiento Institucional. UAESPNN. 2005.

Rodríguez, C., Van der Hammen, M. C. y comunidades del medio río Caquetá. s.f. Áreas Sagradas de los Upichía. Manejo Indígena del Medio Ambiente. Fundación Tropenbos – Colombia.

UAESPNN. “Bases conceptuales y de contexto regional para el manejo de los parques de la planicie amazónica”. Memorias. Julio 5 al 17 del 2002. Subdirección técnica. Dirección Territorial Amazonia Orinoquia. Programa de Fortalecimiento Institucional. Subprograma 1: Capacitación y formación. Subprograma 5: Fortalecimiento de la coordinación y cooperación institucional y social. 2002.

MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL
Centro de Documentación

Número de Inventario: MO4020
Núm. De Ejem.: 2 Vol.: _____ Precio: 30.000
Compra: _____ Canje: _____ Donación _____ Inst. X
Proveedor: UAEPNN
Fecha de Adquisición: 2005