

**CONSTRUCCION CONJUNTA DE UNA ESTRATEGIA DE
PARTICIPACION PARA LA CONSOLIDACION DEL SIRAP PACIFICO**

- DOCUMENTO PROPUESTA -

2011

**SUBSISTEMA REGIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS DEL PACIFICO
SIRAP PACIFICO.**

**CONSTRUCCION CONJUNTA DE LA RUTA METODOLOGICA PARA
LA ESTRATEGIA DE PARTICIPACION DEL SIRAP PACIFICO**

- Propuesta en construcción -

Preparada por:

Tatiana López Piedrahita – IIAP

Jairo Miguel Guerra - IIAP

Jaime Vásquez Ruiz – Profesional SIRAP Pacifico DTPA – Parques Nacionales

Patricia Perlaza – Profesional Social DTPA - Parques Nacionales

Carlos Arroyo – Área Participación Social - Parques Nacionales

María Carolina Rodríguez Acero – Área Participación Social - Parques Nacionales

Marxia Motta Chavarro- Área Participación Social - Parques Nacionales

Yazmín Rojas – Subdirección Gestión y manejo de áreas protegidas – Parques Nacionales

Febe Lucia Ruiz -Subdirección Gestión y manejo de áreas protegidas – Parques Nacionales

Hernán Yecid Barbosa Camargo – Subdirección Técnica – Parques Nacionales.

I. INTRODUCCIÓN

El Programa de Trabajo de Áreas Protegidas del Convenio de Diversidad Biológica - CDB (COP7 2004), establece como compromiso para las Partes la conformación de sistemas de áreas protegidas **Completos** que integren y articulen todos sus componentes: áreas protegidas, autoridades, actores sociales e institucionales, subsistemas, instancias, marcos normativos e instrumentos.

Tal sistema Completo *debe incluir todas las áreas protegidas de gobernanza pública o privada y del ámbito de gestión nacional o regional, siendo importante a futuro considerar dentro del sistema la gobernanza comunitaria y el ámbito local.*¹

Representativo ecológicamente: *Se refiere a que las áreas protegidas contienen muestras de la biodiversidad del país en sus diferentes escalas y los sistemas en los que se encuentran, cuentan con las cualidades necesarias para garantizar su viabilidad en el largo plazo, mitigando presiones y efectos antrópicos sobre la provisión de bienes y servicios ambientales estratégicos.*

Efectivamente gestionado: relacionado con el cumplimiento de la misión de conservación, de la aplicación de las políticas y del desarrollo de los programas, medida en el cambio en la situación de manejo de las áreas y de los sistemas; el avance en el cumplimiento de los objetivos de conservación y la calidad de los procesos.

En cumplimiento de lo anterior, las instituciones que conforman el convenio marco institucional para la consolidación del Subsistema Regional de Áreas Protegidas del Pacífico (SIRAP Pacífico) han diseñado conjuntamente la siguiente estrategia para la vinculación informada y efectiva de todos los actores que hacen parte del Sistema, en un intento por resolver los retos metodológicos que se plantean al momento de articular diferentes visiones en torno a la conservación, cualificar a todos los actores involucrados, siempre en doble vía, y generar sinergias para el trabajo conjunto.

Se puede afirmar que existirá participación comunitaria efectiva allí donde el concepto se encuentre incorporado al sistema social vigente. O dicho de otra manera, el grado de participación de la población en la conservación será mayor en aquellas sociedades con más fundamentos participativos en todos sus ámbitos. La comprensión de esta interdependencia permite analizar la necesidad de la vinculación de pueblos y comunidades étnicas en el sistema regional de áreas protegidas (y mecanismos de conservación) y brinda elementos para incorporar la participación al sistema.

Un sistema nacional de conservación cuyo objetivo es la provisión hegemónica de áreas protegidas, con escasa dedicación a la participación y generación de capacidades, establece relaciones que suelen agotarse en la consecución de un mínimo de satisfacción y de legitimidad que asegure la implementación de algunas áreas cuya eficiencia puede estar en entre dicho.

¹ Documento Conpes 3680 de 2010. Lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. MAVDT.

Por el contrario, un sistema que integre mecanismos de conservación y explore la implementación de “nuevas” medidas para el mantenimiento de la biodiversidad necesita de unos dispositivos de relación más complejos, flexibles y bidireccionales con las personas que habitan las áreas de interés para la conservación para garantizar niveles de efectividad más amplios y el fortalecimiento de estructuras locales para la gestión en el marco de los derechos étnicos y territoriales.

Lo anterior pretende abrir el marco para el desarrollo de una estrategia de participación en un territorio tan megadiverso como el Pacífico colombiano, que desde la frontera con Panamá hasta la frontera con Ecuador cuenta con características únicas reflejadas en su alta biodiversidad y niveles de endemismo tanto en ecosistemas marinos como costeros y continentales; así como en las diferentes formas de apropiación del entorno manifestadas en su diversidad cultural. La articulación de ambos aspectos reproduce diversas estrategias de conservación del territorio, las cuales deben ser reconocidas y fortalecidas a través de un Subsistema Regional de Áreas Protegidas – SIRAP, como fundamento en la construcción de un territorio compartido.

El documento se encuentra dividido en cuatro capítulos. En el primero se hace un recuento de los antecedentes que condujeron a la elaboración conjunta de una estrategia de participación para la consolidación del subsistema regional de áreas protegidas del Pacífico. El segundo capítulo resume el marco jurídico internacional y nacional que regula la conservación *in situ* de la biodiversidad y la preservación cultural de los pueblos diferenciados étnica y culturalmente.

El tercero presenta el marco de referencia para la elaboración de la estrategia de participación, se contextualiza la región del Pacífico Colombiano en términos de conservación y participación, se profundiza en los conceptos de gobernanza y participación comunitaria y se presentan los elementos necesarios para la construcción de un modelo de participación. El quinto capítulo plantea la ruta a seguir para avanzar en la formulación conjunta de la estrategia de participación del Sirap Pacífico, integrando los actores sociales interesados en la conservación del territorio.

La estrategia y ruta planteadas en el presente documento constituyen una propuesta institucional que deberá ser retroalimentada con los aportes de las Autoridades Públicas Tradicionales indígenas, las Autoridades Étnico – territoriales de comunidades negras, los entes territoriales municipales y departamentales y los demás actores sociales que habitan el territorio, invierten en su desarrollo o participan en su ordenamiento ambiental.

I. ANTECEDENTES

Desde el 2005, a partir de la conformación de las mesas SINAP, se ha insistido en la necesidad de conformar un Sistema Regional de Áreas Protegidas para el Pacífico Colombiano, el cual integre los esfuerzos que en la materia hacen las diferentes autoridades ambientales, entidades públicas, comunidades negras e indígenas y organizaciones no gubernamentales de la región.

En este sentido, el 31 de agosto de 2007, con la asistencia de Ministerio de Ambiente, CVC – CODECHOCO – CARDER y Parques Nacionales, se establece la voluntad de poner en marcha el proceso SIRAP Pacífico, se identifica la necesidad de establecer unas líneas de acción prioritarias, así como la delegación oficial de un funcionario de cada una de las instituciones, quien articulara el proceso a los ejercicios de planificación institucional. Posteriormente, el 13 de septiembre de 2007, con la asistencia de CVC – CODECHOCO – CARDER y Parques Nacionales se recomienda denominar la iniciativa “Mesa de trabajo para áreas protegidas en el Pacífico” y se identifican como acciones prioritarias, la definición del ámbito geográfico y el conocimiento de los proyectos adelantados por los diferentes actores en la región (institucionales y ONG’s) para de esta manera contar con un diagnóstico general de las acciones y procesos en desarrollo en la región.

Entre el 2007 y el 2009, la mesa avanzó en la concertación del plan de acción para el SIRAP cuyo horizonte de ejecución se proyectó al 2019, de este plan fueron priorizadas una serie de acciones que conformaron el Plan de Trabajo de la mesa al 2009. Posteriormente, en el 2010, las instituciones que hacen parte de la mesa formalizaron esta alianza de trabajo mediante la firma de un convenio marco de cooperación institucional, el cual se constituye en plataforma para avanzar en la consolidación del SIRAP Pacífico.

El Convenio marco cuenta con tres instancias para su manejo, Comité Directivo, Comité Técnico y una Instancia Operativa. El comité Técnico del Convenio retomó las acciones priorizadas en el 2009, con base en las cuales se concertó el Plan de Trabajo para el 2010 y el 2011, con miras a consolidar el SIRAP Pacífico, plan de trabajo que fue aprobado por el Comité Directivo del Convenio en el mes de junio del 2010.

En el momento hacen parte del convenio marco para la consolidación del SIRAP Pacífico las siguientes instituciones:

- Corporación Autónoma Regional del Choco - CODECHOCO
- Corporación Autónoma Regional de Nariño - CORPONARIÑO
- Corporación Autónoma Regional del Cauca - CRC
- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC
- Corporación Autónoma Regional de Risaralda - CARDER
- Parques Nacionales Naturales de Colombia
- Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John Von Neumann - IIAP
- Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis - INVEMAR

Adicionalmente, se registra el interés y la intención manifiesta de los Consejos Comunitarios y Organizaciones Étnico-territoriales, así como de las autoridades indígenas del Pacífico, de hacer parte del proceso de consolidación del SIRAP Pacífico. En este sentido, el convenio marco, deja abierta la posibilidad de articular a su desarrollo a las comunidades negras e indígenas de la región, esto teniendo en cuenta su reconocimiento como autoridades étnicas en el manejo de sus territorios y que más del 70% de la tierra en el Pacífico se encuentra titulada colectivamente.

Teniendo en cuenta el hecho de que más del 70% de la propiedad de la tierra en la región es colectiva, la posibilidad de consolidación del Subsistema en su componente continental, se encuentra en función de la declaratoria de áreas protegidas o el establecimiento de estrategias de conservación en territorios de comunidades Indígenas y Afrodescendientes, los cuales permitirían la articulación funcional de las diferentes figuras de conservación que a la fecha se encuentran declaradas formalmente en el Pacífico Colombiano.

Por lo anterior, en reunión realizada en el mes de diciembre de 2010 en la ciudad de Cali, el Comité Técnico del Convenio, acordó entre las alternativas que permitirán avanzar con mayor claridad en la consolidación del SIRAP Pacífico, realizar un ejercicio orientado a la construcción de una estrategia de participación para la consolidación del Subsistema. De esta manera, con el desarrollo de la estrategia se buscan establecer los actores e instancias organizativas (actores comunitarios, ONGs, y su representación legítima, los sectores (sectores económicos, etc.), las instancias, los momentos y los espacios de la participación que permitirán avanzar con mayor propiedad en la consolidación del Subsistema.

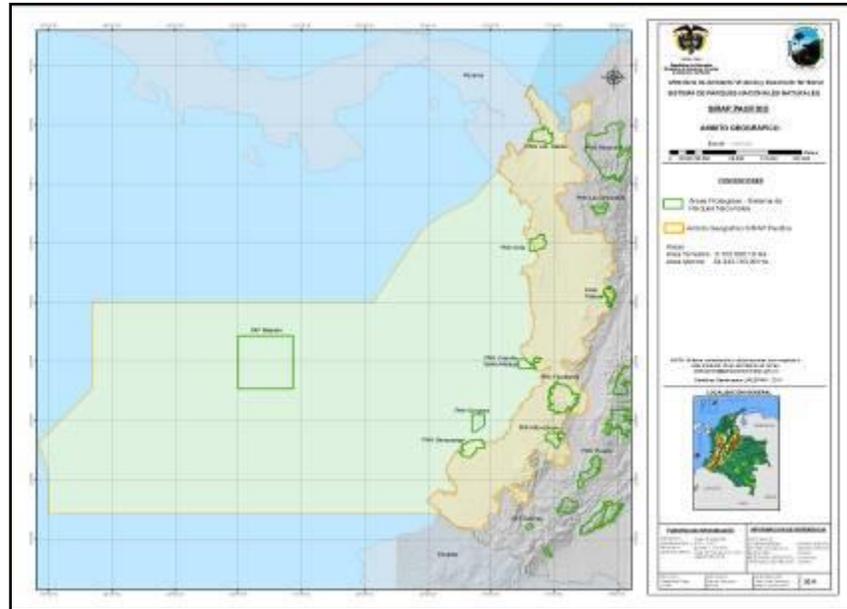
1. Caracterización General del Subsistema

El ámbito geográfico para el SIRAP Pacífico, corresponde a la región Pacífico definida en la regionalización del SINAP, la cual se estructuró teniendo en cuenta la teoría de sistemas y el enfoque

ecosistémico; éste último articulado y analizado bajo criterios biofísicos como provincias biogeográficas, representatividad ecológica, distribución de especies, presiones y cambio climático; y criterios socioeconómicos como subsistemas de áreas protegidas y temáticos y la división político administrativa.

En este sentido, el SIRAP Pacífico comprende una extensión de 42.989.334,5 hectáreas distribuidas en:

- Área marina: 34.319.523,5 hectáreas
- Área insular: 1300

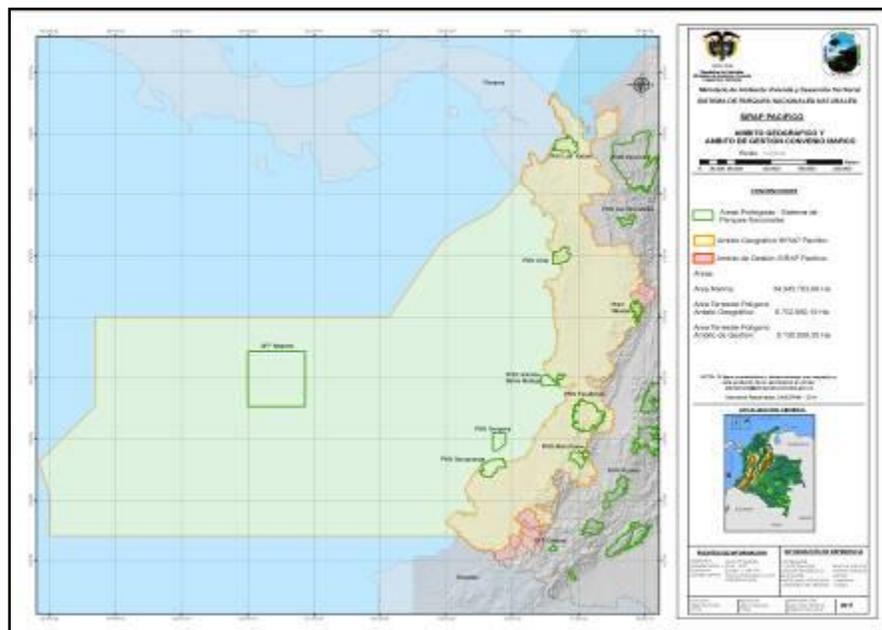


- Área continental: 8.668.511 hectáreas.

Fuente: SIG Dirección Territorial Pacífico – Parques Nacionales Naturales de Colombia

Mapa 1. Ámbito Geográfico SIRAP Pacífico

El mapa 1, presenta el polígono del ámbito geográfico del SIRAP Pacífico, el cual corresponde a la región Pacífico definida en la regionalización del SINAP. En el convenio marco formalizado para avanzar en la consolidación del SIRAP Pacífico, se concertó que, al polígono correspondiente al ámbito geográfico del Subsistema se articulan como áreas bisagra los municipios de Pueblo Rico y Mistrato en el Departamento de Risaralda y los Municipios de Ricaurte, Samaniego, Los Andes Sotomayor y Santa Cruz de Guachavez en el Departamento de Nariño, acuerdo que constituye una primera versión del Ámbito de Gestión para el Subsistema (Mapa 2).



Fuente: SIG Dirección Territorial Pacífico – Parques Nacionales Naturales de Colombia

Mapa 2. Ámbito de Gestión SIRAP Pacífico

El consolidado de las áreas protegidas e iniciativas de conservación se resume en la Tabla 1, las cuales suman un total de 3.026.796,58 hectáreas. La Tabla 2, establece el porcentaje total de áreas protegidas y estrategias de conservación que representan el 7,13% del área total del SIRAP Pacífico.

La posibilidad de incrementar este porcentaje, depende casi que exclusivamente de los procesos y decisiones que frente a la conservación de sus territorios adopten los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras y los Resguardos Indígenas, ya que 6.813.185,77 ha están tituladas a comunidades étnicas, por tanto es determinante orientar esfuerzos a la concertación de estrategias que garanticen la conservación y manejo sostenible en estas áreas. .

Tabla 1. Consolidado de Áreas Protegidas y Estrategias de Conservación SIRAP Pacífico

| ÁREA PROTEGIDAS/ | NUMERO | AREA TOTAL |
|------------------|--------|------------|
|------------------|--------|------------|

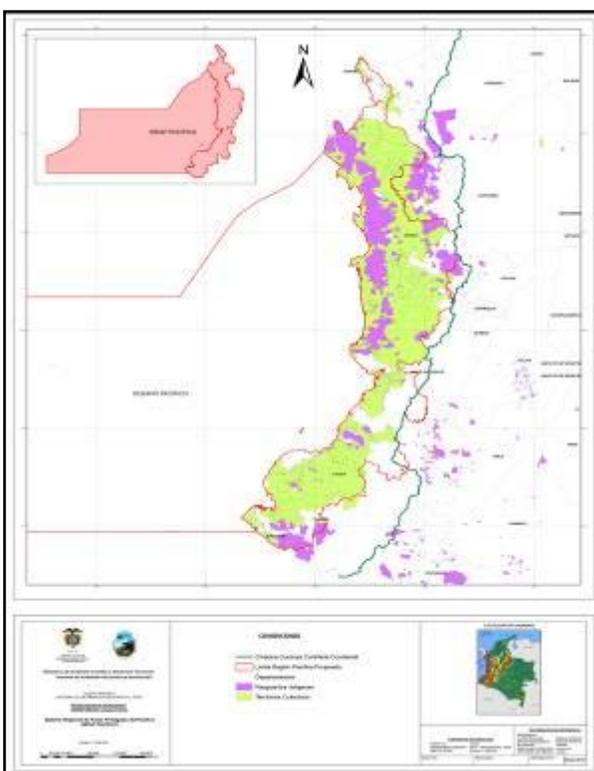
| ESTRATEGIAS DE CONSERVACION | DE ÁREAS | |
|---|------------------|-------------------------------|
| Áreas Protegidas del Nivel Nacional | 16 | 2.447.831,69 hectáreas |
| Áreas Protegidas del Nivel Regional | 24 | 226.013,05 hectáreas |
| Áreas Protegidas Privadas | 11 | 2077,54 hectáreas |
| SUBTOTAL AREAS PROTEGIDAS | 51 A.P. | 2.675.922,28 hectáreas |
| Estrategias de Conservación Comunitaria | 37 | 335.118,4 hectáreas |
| Estrategias de Conservación Privada | 47 | 11.057,9 hectáreas |
| Predios 111 Ley 99 de 1993 | 5 | 4698 hectáreas |
| SUBTOTAL ESTRATEGIAS DE CONSERVACION | 89 E.C. | 350.874,3 hectáreas |
| SUBTOTAL | 139 Áreas | 350.874,3 hectáreas |
| TOTAL | | 3.026.796,58 hectáreas |

Tabla 2. Porcentaje de las áreas protegidas y las estrategias de conservación establecidas a la fecha con relación al área total del SIRAP Pacifico

| ÁREA PROTEGIDAS/ ESTRATEGIAS DE CONSERVACION | AREA TOTAL | % |
|---|-------------------------------|--------------|
| Áreas Protegidas del Nivel Nacional | 2.447.831,69 hectáreas | 5.77 |
| Áreas Protegidas del Nivel Regional | 226.013,05 hectáreas | 0.53 |
| Áreas Protegidas Privadas | 2077,54 hectáreas | |
| SUBTOTAL AREAS PROTEGIDAS | 2.675.922,28 hectáreas | |
| Estrategias de Conservación Comunitaria | 335.118,4 hectáreas | 0.79 |
| Estrategias de Conservación Privada | 11.057,9 hectáreas | 0.026 |
| Predios 111 Ley 99 de 1993 | 4698 hectáreas | 0.01 |
| SUBTOTAL ESTRATEGIAS CONSERVACION | 350.874,3 hectáreas | 0.826 |
| TOTAL | 3.025.276,58 hectáreas | 7.13 |

*Porcentaje calculado sobre el área total del SIRAP Pacifico: 42.399.734,5 ha.

La distribución de las comunidades negras e en el SIRAP Pacifico se 3 y el número de áreas departamento se 3.



áreas colectivas de indígenas inmersas muestra en el mapa protegidas por muestran en la tabla

Fuente: SIG Parques Nacionales Naturales de Colombia

Mapa 3. Territorios Titulados Colectivamente en la jurisdicción del SIRAP Pacifico

Tabla 3. Territorios Titulados Colectivamente en la jurisdicción del SIRAP Pacifico

| DEPARTAMENTO | TERRITORIO COLECTIVO NEGRO | RESGUARDOS INDÍGENAS |
|-------------------------|----------------------------------|-------------------------|
| Chocó | 3.224.099,65 | 1.261.966,61 |
| Valle del Cauca | 334.566,79 | 7.927,83 |
| Chocó – Valle del Cauca | | 22.199,91 |
| Cauca | 567.405,14 | 59.225,49 |
| Nariño | 1.072.073,85 | 263.720,50 |
| Total Parcial | 5.198.145,43 | 1.615.040,34 |
| TOTAL | | 6.813.185,77 |

Fuente: IGAC 2010

El Área total en territorios con titulaciones de tierras colectivas es de 6.813.185,77 hectáreas, que correspondientes al 15,38% del área total del SIRAP Pacifico (incluyendo el área correspondiente a los ámbitos marino e insular) (La información presentada sobre territorios colectivos y Resguardos se encuentra en ajuste una vez sea confrontada con información aportada por el IIAP).

II. MARCO JURÍDICO

2.1 Marco Internacional

El Convenio de Diversidad Biológica (CDB), ratificado por Colombia a través de la Ley 165 de 1994, insta a las Partes a: “Crear y fortalecer sistemas nacionales y regionales de áreas

protegidas integradas en una red mundial, como contribución a las metas mundialmente convenidas” de acuerdo con el **Objetivo 1.1 del POWPA**².

La conformación de sistemas regionales de áreas protegidas se enmarca además en los tres objetivos del CDB: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de recursos genéticos y específicamente en el Art. 8j del Convenio, el cual señala que con arreglo a su legislación nacional, cada Parte *“respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente”* (CDB Art. 8j/1993).

Los principios del plan de trabajo desarrollado por la Convención de las Partes para el cumplimiento de dicho artículo, rezan:

1. Participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales en todas las fases de la definición y aplicación de los elementos del programa de trabajo. Participación plena y efectiva de las mujeres de las comunidades indígenas y locales en todas las actividades del programa de trabajo.
2. El conocimiento tradicional se debe valorar siempre y dársele el mismo respeto y se considera tan útil y necesario como otro tipo de conocimientos.
3. Un criterio integral acorde a los valores espirituales y culturales y a las prácticas habituales de las comunidades indígenas y locales, y a su derecho de controlar su conocimiento tradicional, sus innovaciones y prácticas.
4. El enfoque por ecosistemas es una estrategia para la gestión integrada de la tierra, el agua y los recursos vivos que promueve la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica en forma equitativa.
5. El acceso al conocimiento tradicional, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales deberá estar sujeto al consentimiento fundamentado previo o aprobación fundamentada previa de los propietarios de ese conocimiento, innovaciones y prácticas.

Las peticiones de los grupos indígenas y las comunidades tradicionales pueden ser reconciliadas con los objetivos de conservación, particularmente los definidos en las categorías V y VI de la IUCN. Sin embargo, esto requiere que los gobiernos que no lo hayan hecho todavía, implementen políticas y estrategias para ayudar a establecer una asociación efectiva y sostenible entre las agencias de conservación y los indígenas y otros pueblos tradicionales. Los pueblos indígenas deben participar en el co-manejo de sus tierras y territorios tradicionales y tener las mismas oportunidades que miembros de otros grupos, así como otros ocupantes interesados en la conservación del área. Todas las decisiones aprobadas por la organización co-

² Plan de trabajo sobre áreas protegidas – Convenio de diversidad biológica 2004

manejadora deben asegurarse que el mantenimiento de la integridad ecológica del área protegida constituya la más alta prioridad. La asociación entre pueblos indígenas y agencias administradoras de áreas protegidas debe basarse en una clara comprensión de las necesidades sociales, económicas y culturales de los individuos, pueblos y naciones, así como de la compleja interacción de los factores que impulsan los patrones de uso de los recursos (IUCN et al; 1999:6, traducción personal)

La WWF y IUCN reconocen que:

- las áreas protegidas sólo sobrevivirán si se consideran de valor, en el sentido más amplio del término, para la nación en su conjunto y para las personas locales en particular;
- los derechos territoriales y los recursos de los pueblos indígenas y comunidades tradicionales que habitan en áreas protegidas deben ser respetados, promoviendo y permitiendo su participación plena en la co-dirección de recursos, en una forma que no afecte o mine los objetivos del área protegida como han sido establecidos en su plan de manejo.
- el conocimiento, las innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas y comunidades tradicionales tienen mucho que aportar al manejo de áreas protegidas;
- los gobiernos y los administradores de las áreas protegidas deben incorporar el uso y tenencia tradicional indígena de los recursos, sus sistemas de control, como un medio de ajustar e incrementar la conservación de la biodiversidad. (IUCN et al, 1999:3; t.p)

En cuanto a la protección de los derechos de grupos étnicos, Colombia ratificó a través de la Ley 21 de 1991 el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual convoca en primera instancia, el Convenio 169 de la OIT, ratificado en Colombia por la Ley 21 de 1991, el cual insta a los gobiernos a reconocer los derechos de estos pueblos y garantizar el respeto a su integridad y reconoce garantías específicas sobre sus territorios³:

“Parte II. Tierras

Artículo 13

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio [Parte II, Tierras], los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

³ Convenio 169 de la OIT.

2. La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 14

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Artículo 16

A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras”.

De otra parte, Colombia mediante la Ley 45 de 1983, aprobó la Convención de la UNESCO de 1972, sobre la protección internacional del patrimonio cultural y natural, en donde se constata que el “patrimonio cultural y el patrimonio natural están cada vez más amenazados de destrucción, no sólo por las causas tradicionales de deterioro sino también por la evolución de la vida social y económica que las agrava con fenómenos de alteración o de destrucción aún más temibles” y se resalta la “obligatoriedad de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural” situado en el territorio de los Estados miembros.

2.2 Marco Nacional

El Sistema de Parques Nacionales Naturales en Colombia se creó bajo el paradigma de la conservación de áreas de interés ecológico con fines de conservación, protección y mantenimiento de la diversidad biológica, considerando la presencia humana como un obstáculo para la gestión efectiva del Sistema y no como una oportunidad.

A partir de la Constitución Política de Colombia (1991) se incorporaron propuestas de los movimientos indígenas y de comunidades afrocolombianas a nivel nacional en materia de identidad, territorio, participación, autoridad, gobierno, entre otras. La Nación colombiana se declara pluriétnica y multicultural, implicando con ello el reconocimiento de derechos especiales y excepcionales a grupos étnicos con características culturales, sociales, políticas y económicas propias; resaltándose el derecho a la propiedad del territorio, la autonomía, al gobierno propio, a la justicia propia y a definir sus prioridades en materia de ordenamiento y usos en su territorio.

Así mismo, esta Carta reconoce a las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales como áreas destinadas a uso público con las prerrogativas de inalienables, imprescriptibles e inembargables, entendiéndose que la destinación de las mismas a la conservación de la biodiversidad es a perpetuidad sin que sean susceptibles a alguna alteración o afectación contraria a su finalidad.

La Corte Constitucional ha establecido que el derecho de propiedad en el caso de los pueblos indígenas es de carácter fundamental y lleva implícito el derecho a la constitución de Resguardos en cabeza de las comunidades, considerando que los territorios indígenas se encuentran ligados a la supervivencia de los grupos étnicos y son el lugar de cohesión geográfico donde el pueblo se desarrolla y expresa como tal y sin el cual puede ser asimilado o absorbido por su vecino, (Castro, et.al. 2004 : 87).

El territorio es el medio de realización de otros derechos fundamentales de los grupos étnicos como los derechos económicos, sociales y culturales que requieren ser protegidos para garantizar la integridad física y cultural de los pueblos. En este sentido, la Procuraduría General de la Nación establece, en los *“Criterios para grupos étnicos como sujetos colectivos de derechos”*⁴, (Numeral XI), que *“el desconocimiento de los derechos territoriales atenta contra el derecho inalienable a la vida y a la integridad étnica y cultural”*.

Ahora bien, mediante la Ley 70 de 1993 se reconoce la propiedad colectiva de las comunidades negras (Arts. 3 al 18), se contemplan mecanismos para asegurar los usos sobre la tierra y la protección de los recursos naturales sobre las áreas a las que se refiere la Ley (Arts. 19 a 25), así como la protección y participación de las comunidades negras frente a la explotación y apropiación de recursos naturales no renovables (Art. 26 a 31).

Para el caso indígena, de conformidad con la Constitución y la Ley 21 de 1991, sus territorios estarán gobernados por sus autoridades y reglamentados según sus usos y costumbres. Estas autoridades deberán velar por la preservación de los recursos naturales teniendo en cuenta que la explotación de los mismos se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica

⁴ PGN.2007, “Primero las víctimas: Criterios de reparación individuales y grupos étnicos”.

de las comunidades indígenas. Además, la Constitución Política contempla que “en las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.”⁵

El derecho a la tierra y al territorio vincula los derechos a los recursos naturales y al medioambiente. Esto conlleva que el derecho a la propiedad, la posesión y el uso de las tierras y los territorios que tradicionalmente ocupan de forma colectiva sea fundamental para su permanencia y supervivencia.⁶ *Lo anterior, ratificado por la Corte Constitucional en los siguientes términos:*

“ ..., el artículo 13 del Convenio 169 de la OIT-dispone que “los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación”, y a la vez el instrumento destaca la necesidad de considerar que dicha relación comprende “(...) lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna u otra manera”.⁷

La referencia a la totalidad del hábitat que ocupan o utilizan implica considerar que más allá de las áreas de habitación, los territorios de los grupos étnicos están constituidos por los hábitat naturales de los que se utilizan los servicios ambientales para la supervivencia y ejercicio de las expresiones culturales tales como las áreas de pesca, de cacería, de recolección, de producción para las prácticas medicinales, zonas de ritual asociadas a los valores culturales incluidos en tradición oral, en el caso de las comunidades negras⁸, o a los sitios de pagamentos y prácticas espirituales en las comunidades indígenas.

Tanto para los resguardos indígenas como para los territorios colectivos de las comunidades negras se reconoce una función ecológica asociada a sus prácticas culturales, de allí la definición de que les es inherente dicha función. Para la Corte Constitucional la función ecológica de la propiedad implica un cambio de paradigma en las relaciones del hombre con la naturaleza⁹ reconoce que *“la naturaleza es un bien jurídico que debe ser protegido”*.

El Consejo de Estado también reconoció y advirtió sobre el valor jurídico del ambiente y señaló la función ecológica de la propiedad como un principio en su protección:¹⁰

“El ambiente es pertenencia colectiva, no sólo en cuanto se refiere a los bienes comunes a todos, como el aire, el agua, etc., sino a los privados en cuanto lo

⁵ República de Colombia, 1991; Constitución Política de Colombia Artículo 330.

⁶ Convenio 169 de la OIT, Artículo 14. Ver también: Rodolfo Stavenhagen, “Indigenous Peoples in Comparative Perspective – Problems and Policies. Background paper for the Human Development Report, 2004. UNDP, The land issue, p. 3.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia T- 880 de 2006.

⁸ Grueso Libia: 2005 “Los derechos étnicos – territoriales y las comunidades negras en el Pacífico Sur y Valles interandinos de la región Occidental colombiana” Lasa 2005.

⁹ Sentencia C – 126 de 1998 MP: Alejandro Martínez Caballero citado en “Función ecológica de la propiedad en los resguardos indígenas de Colombia”

¹⁰ Convenio Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Universidad del Rosario; 2004 “Función ecológica de la propiedad en los resguardos indígenas de Colombia” pág.20.

comprometen, como es el caso de los bosques y que enfrenta intereses distintos por las utilidades que de ellas se derivan, y que ha sido resuelta mediante la aplicación del principio de la función ecológica de la propiedad, según el artículo 58 de la Constitución y ha dejado atrás los intereses puramente individuales (...) Por ser el ambiente, al mismo tiempo de interés individual y colectivo, esto es, un derecho de la persona en tanto es miembro de una colectividad, el artículo 73 de la ley 99 de 1993 consagró expresamente la acción de nulidad”¹¹

El territorio es también el espacio de construcción y re-creación del patrimonio cultural material e inmaterial; En la Sentencia T-349/96¹², la Corte adoptó un criterio orientador sobre el alcance del principio del reconocimiento y la protección a la diversidad cultural

“El patrimonio cultural de la nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular” (artículo 4º, Ley 397 de 1997, modificada mediante la Ley 1185 de 2008).

"El derecho de participación de la comunidad indígena como derecho fundamental (art. 40-2 C.P.), también se contempla en el Convenio número 169, aprobado por la ley 21 de 1991, el cual está destinado a asegurar los derechos de los pueblos indígenas a su territorio y a la protección de sus valores culturales, sociales y económicos, como medio para asegurar su subsistencia como grupos humanos. De este modo, el citado Convenio, que hace parte del ordenamiento jurídico en virtud de los Arts. 93 y 94 de la Constitución, integra junto con la aludida norma un bloque de constitucionalidad que tiende a asegurar y hacer efectiva dicha participación". (BioColombia; 2000)

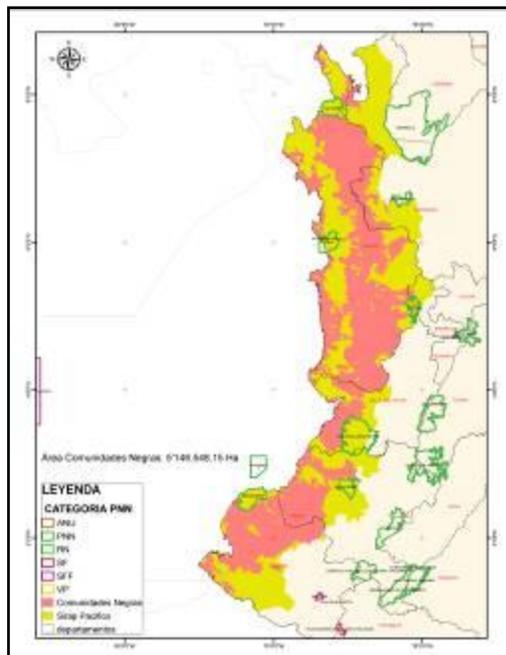
¹¹ Consejo de Estado, Sentencia del 23 de Octubre de 1997, Consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa. Expediente 3596.

¹² M.P. Carlos Gaviria Díaz.

III. MARCO DE REFERENCIA

3.1. Conservación y participación en el Pacífico Colombiano

En el Pacífico confluyen propietarios colectivos pertenecientes a grupos étnicos indígenas y afrocolombianos, quienes son los principales actores en la construcción del sistema por ser dueños por derecho de la tierra. Así mismo las autoridades ambientales que tienen jurisdicción y competencia en el territorio región Pacífico, tienen el deber misional y constitucional de promover el ordenamiento ambiental del territorio, involucrando a la comunidad local en la toma de decisiones con base en el principio de corresponsabilidad. ONG's (nacionales e internacionales), gremios, universidades, institutos de investigación, entre otros, son actores importantes para el apoyo técnico y de asesoramiento en el proceso de construcción, implementación y fortalecimiento del SIRAP Pacífico.



Fuente: SIG Parques Nacionales Naturales de Colombia

Mapa 4. Territorios Colectivos Comunidades Negras

Es determinante para la consolidación del SIRAP Pacífico, debido a las condiciones de tenencia de la tierra en la región, garantizar los espacios y las estrategias que posibiliten la participación de los pueblos y comunidades étnicas (indígenas y afrocolombianos) como protagonistas del proceso, ya que sin su participación resultará técnicamente complejo resolver los desafíos de la

conservación en tierras colectivas del Pacífico colombiano. El reto está en lograr que el objeto de conocimiento pase de objeto a sujeto en el ámbito colectivo, mediante la implementación de estrategias de conservación.

La diversidad de formas colectivas en la construcción de territorios y/o territorialidades en el Pacífico por parte de comunidades étnicas y locales, enriquece las estrategias de conservación de la región y se convierten en oportunidades y potencialidades para la construcción de un SIRAP, representativo por integrar las diferentes visiones de territorio¹³ y conservación.

En el desarrollo de la participación, Colombia cuenta con mecanismos políticos y legales que sustentan la importancia de involucrar a las comunidades en la construcción de SIRAP's. A partir de la Constitución Política de 1991, que incorporó las propuestas que venían desarrollando el movimiento indígena nacional y los movimientos de comunidades afrocolombianas en materia de identidad, cultura, territorio, participación, autoridad, gobierno, entre otros; se reconoce a la Nación colombiana como pluriétnica y multicultural, lo cual implica el reconocimiento de derechos especiales y excepcionales a grupos étnicos, con características culturales, sociales, políticas y económicas propias que los diferencian de la sociedad mayoritaria.

En el caso del Pacífico su importancia radica en que son habitantes y propietarios de aproximadamente el 75% de la región en su componente continental. Existen 6'577.904,6 hectáreas tituladas colectivamente. Importante resaltar entre otros: el derecho a la propiedad del territorio, a la autonomía, al gobierno propio, a la justicia propia y a definir sus prioridades en materia de ordenamiento y usos en su territorio.

¹³ Entiéndase por Territorio el "espacio socializado y culturalizado, de tal manera que su significado sociocultural incide en el campo semántico de la espacialidad y tiene, en relación con cualquiera de las unidades constitutivas del grupo social propio o ajeno, un sentido de exclusividad, positiva o negativa". El espacio "al constituirse según las acciones de los hombres, adquiere significado sociocultural porque el colectivo que ocupa ese espacio lo ordena, interpreta y jerarquiza en función de sus necesidades y creencias. Por ello, el territorio es un espacio de acción grupal que lleva a los individuos portadores de cultura hacia esferas de utilización diferenciada dependiendo de la posición social y económica del individuo; de este modo, cuando se habla del territorio también se habla de identidad cultural, de lo propio y lo extraño, del sí mismo y los otros". José Luis García. Tomado de Bases conceptuales de Parques Nacionales Naturales, 2005.

De acuerdo a la Ley 21 de 1991, señala en el parágrafo 2 del artículo 13 que "la utilización del término tierras deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna u otra manera". De acuerdo a estas definiciones y las dinámicas de ordenamiento existen territorios político-administrativos que pueden tener una dimensión igual o mayor a los territorios de identidad.

Las comunidades negras lo han definido de la siguiente manera: "Para nosotros los hombres y las mujeres negras pertenecientes a una comunidad y grupo étnico, el Territorio Región del Pacífico está constituido por nuestros ríos, montes, esteros, fincas y veredas, así como por los conocimientos y las costumbres que tenemos para cuidar y utilizar cada espacio. El Territorio también está constituido por las diferentes formas cómo nos organizamos para salir a pescar, hacer la minería, a cazar, a buscar madera a la montaña, a sembrar y cosechar en las fincas. Nuestro territorio también está constituido por los saberes que tenemos de las plantas medicinales para curar los males del cuerpo y del alma. El Territorio también es saber reconocer en el monte con el canto el pájaro y con el rastro el animal. También es cada una de las maneras como nos relacionamos entre nosotros y con los de afuera. El territorio es una herencia que hemos recibido de nuestros ancestros y mayores la cual debemos y tenemos que garantizar para nuestros renacientes. La comunidad Negra reafirmando su condición de grupo étnico, con una lógica cultural y cosmovisión propia, no mira los recursos naturales por fuera del territorio; Territorio, Recursos Naturales y Conocimiento son una unidad ambiental y cultural." Tomado de Documento preliminar "Formación y Fortalecimiento Organizativo de Actores Locales para la Identificación de Estrategias de conservación de Bahía Málaga", 2009.

4.2. Fortalecimiento de la gobernanza ambiental del territorio

La **gobernanza ambiental** se puede entender como las decisiones participativas entre gobierno y sociedad civil que se toman en torno al *uso, acceso, normatividad y beneficios generados por los recursos naturales y la biodiversidad*.

La **gobernanza en áreas protegidas** se define como los marcos jurídico-institucionales, estructuras, sistemas de conocimiento, valores culturales que **determinan la manera en que las decisiones son tomadas**, los mecanismos de participación de los diferentes actores y las formas en que se ejerce la responsabilidad y el poder.¹⁴ (UICN, 2006; 9)

Se reconocen al menos cuatro modalidades o tipos de gobernanza aplicables a todas las categorías de áreas protegidas de la UICN, a saber:

- a) La gestión gubernamental.
- b) El co-manejo (participación de múltiples interesados directos).
- c) La gestión privada.
- d) Gestión comunitaria.

Por tanto y según la UICN, la gobernanza no es sólo del dominio de los gobiernos, ya que incluye los arreglos institucionales informales (...), pero un elemento esencial es que a través de ellos se movilizan distintos grupos de interesados para ponerse de acuerdo sobre objetivos comunes y ayudar a alcanzarlos¹⁵.

Lo anterior implica la construcción continua de sinergias entre todos los niveles de gestión y todos los actores en pro del fortalecimiento de la gobernanza en el territorio.

Para la UICN la gobernanza implica por lo menos los siguientes elementos:

- a. **Marcos jurídico-institucionales:** caracteriza el papel del manejo y conservación de áreas protegidas en las políticas públicas.
- b. **Niveles de autoridad e instancias de toma de decisiones:** Incluye la descripción de los roles y responsabilidades de las diferentes instancias de decisión de acuerdo a las estructuras de descentralización y a la división político-administrativa.
- c. **Mecanismos de participación:** mecanismos e instrumentos de participación de los pueblos indígenas, las comunidades locales, el sector privado y otros actores involucrados.
- d. **Rendición de cuentas y transparencia:** mecanismos de seguimiento y evaluación de la gestión pública en el manejo y administración de las áreas protegidas.

¹⁴ Gobernanza de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas en los Andes Tropicales. Diagnóstico regional y análisis comparativo UICN 2006

¹⁵ Programa 2005–2008 de La UICN(2004) ;27

- e. **Propiedad colectiva y uso de la biodiversidad:** regímenes de propiedad, uso de la tierra y de los recursos renovables y no renovables y las tensiones referentes incluidas la minería.
- f. **Sostenibilidad financiera:** niveles de autonomía en el manejo y toma de decisiones frente mecanismos como fondos fiduciarios, pago por servicios ambientales, canjes de deuda, cooperación internacional, sistemas de incentivos.¹⁶

Como principios para fortalecer la gobernanza en las áreas protegidas, la UICN considera los siguientes:

- Transparencia
- Acceso a la información y la justicia
- Coherencia
- Subsidiaridad
- Respeto por los derechos humanos
- Responsabilidad frente a terceros
- Imperio de la ley¹⁷

El desarrollo y fortalecimiento de la gobernanza estará atravesado de forma dependiente entre otras variables por:

- El fortalecimiento de la sociedad civil.
- La evolución de la cultura política.
- La orientación y el comportamiento de la economía.
- La integración de nuevos sectores de la sociedad.

Por otro lado es claro que la gobernanza incluye los procesos de descentralización administrativa, fortalecimiento de la equidad y disminución de la pobreza como se manifestó en el Quinto Congreso Mundial de Parques (Durban 2003), en el programa de trabajo en áreas protegidas (2004) y en el programa de Gobernanza y Equidad Social de la UICN.

4.3. Criterios y características de la participación comunitaria

Etimológicamente el término participación traduce: “ser”, “sentirse parte de”, “hacer parte de”. La participación social en el contexto de la conservación, “supone como aspecto central, la articulación entre diferentes grupos sociales e instituciones públicas y privadas relacionadas con la protección y el uso sostenible de la naturaleza, bien sea por sus competencias legales, sus misiones institucionales o su libre voluntad. Su institucionalización como columna vertebral de la gestión obedece no solamente a mandatos constitucionales y legales, sino a una convicción

¹⁶ Gobernanza de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas en los Andes Tropicales. Diagnóstico regional y análisis comparativo UICN 2006

¹⁷ Programa 2005–2008 de La UICN(2004) ;28

moral y a una decisión estratégica para lograr salvaguardar valores biológicos y funciones ecológicas en medio de la crisis de estructura que atraviesa al país” (PPS- PNN 2004)¹⁸

No se puede confundir como muchas veces se hace, la participación con la entrega de información y la asistencia.

La participación no puede existir sin toma de conciencia: participa solamente quien es consciente de la necesidad de su participación para modificar aspectos que generan desacuerdos permanentes y frenan acciones específicas que contribuyen al manejo sostenible de los recursos naturales. Las comunidades pueden y deben participar para cambiar algo; teóricamente para mejorarlo.

Para describir un proceso comunitario como participativo, se deben reconocer en él una serie de características:

- **Activo:** La población interviene en las fases de diagnóstico, planificación, ejecución, control y evaluación. Cuanta más capacidad de influir en las decisiones alcance la población, más eficaz y real será su participación.
- **Consciente:** Conoce y toma conciencia de los problemas existentes y los transforma en necesidades que se tienen que solucionar.
- **Responsable:** Se compromete y decide de acuerdo con sus derechos y deberes.
- **Sostenido:** No se trata de acciones puntuales de movimientos asociativos, de respuesta a tensiones coyunturales, sino que responde tanto a problemas como a oportunidades de conservación y el proceso se mantiene en el tiempo, buscando generar corresponsabilidad con relación a la función ecológica de la propiedad.

Para cumplir con esas características se proponen una serie de criterios a tener en cuenta para un proceso de participación:

- **Evaluación de necesidades,** criterios, fundamentados y juicios de valor
- **Información,** como conocimiento necesario para tratar, determinar y resolver problemas.
- **Formas y nivel de organización de la comunidad,** fortalecer o promover la creación de instancias de participación y representación.
- **Toma de decisiones,** discusión para lograr puntos de acuerdo según los intereses de cada cual.
- **Mobilización de recursos y realización de tareas,** comprende gestionar y administrar recursos.

4.4. Objetivos del proceso de participación en el SIRAP PACIFICO

¹⁸ Parques Nacionales Naturales de Colombia, Política de participación social en la conservación, 2004; 39

- Definir actores, escenarios y pautas de participación para la consolidación de un SIRAP PACIFICO completo, ecológicamente representativo y efectivamente gestionado.
- Fortalecer la aplicación de la política ambiental y el desarrollo sustentable en la región bajo los principios del respeto, el reconocimiento de los otros y la corresponsabilidad.
- Articular visiones y construir conjuntamente los valores culturales y sociales sobre la conservación que facilitan la autonomía colectiva.
- **Reforzar capacidades comunitarias para la gestión** como sujeto de la conservación, de tal manera que se incremente su responsabilidad.
- **Apoyar a la comunidad para fortalecer la gobernanza y el control social** sobre la planificación y evaluación de los mecanismos de conservación (bien sea áreas protegidas, manejo comunitario de áreas, manejo tradicional de recursos naturales).
- Incrementar la coordinación **multisectorial**, intersectorial, interinstitucional, multicultural e intercultural que fortalezcan la viabilidad en el largo plazo de los procesos de conservación que se desarrollan en el SIRAP PACIFICO.

4.5. Marco para la implementación de un modelo de participación

El derecho a participar en conservación supone reconocer que la población, tanto en el ámbito individual como colectivo, debe lograr mayor autonomía y responsabilidad en la gestión de lo social, entendiendo la sociedad en su conjunto como protagonista y responsable de su propio desarrollo. La participación entendida como toma de conciencia de la situación y de los problemas y orientada hacia el cambio es la clave y una forma diferente de considerar la conservación, basada en la democracia participativa y contraria a la jerarquía de la autonomía institucional o a la competencia del mercado.

Para que la participación sea efectiva, se requiere un doble aprendizaje: la administración (a cargo de las entidades) tiene que promover medios y mecanismos para que las comunidades refuercen sus capacidades de gestión, de tal forma que puedan ejercer su corresponsabilidad.

Un marco adecuado para la formulación, construcción, implementación y seguimiento a un modelo de participación para el SIRAP Pacífico debe contener:

I) Espacios para la participación

En lo que respecta a la participación, ésta incluye la decisión de participar o no bajo las condiciones actuales, información, vinculación y cumplimiento.

Algunos espacios de participación regulados (difiere de reconocidos) para la conservación son el SIRAP PACIFICO, los SIDAP's y las mesas subregionales, reconociendo los niveles de interlocución que estos establecen.

Es necesario revisar la representatividad de la composición actual en estos órganos, con fines de ampliar la representación de organizaciones y entidades así como sus funciones y su capacidad de decisión. Igualmente hay que articular nuevas instancias de interlocución.

Algunas de las funciones que deben ser consideradas en los espacios de participación deben ser:

- Participar en la elaboración del plan de conservación y en los programas y actividades que se deben desarrollar en la zona.
- Captar las demandas de conservación de la comunidad, llevando a cabo la detección y el análisis de los problemas, así como marcar prioridades.
- Evaluar las decisiones que se tomen respecto a la conservación, los programas que se desarrollen y los aspectos organizativos del área de conservación. Conocer e informar.
- Colaborar en la generación de capacidades de la comunidad y contribuir a mejorar la comunicación entre la institucionalidad y la comunidad.

II) Factores facilitadores de la participación comunitaria en conservación

El éxito y el fracaso de la participación comunitaria en conservación deben ser estudiados ya que están asociados a un conjunto de factores múltiples, relacionados tanto con la propia comunidad como con la operatividad de los acuerdos y la administración.

Hay muchos factores sin los cuales la participación encuentra graves dificultades para su desarrollo, aquí se mencionan aspectos que favorecen y otros que deben ser promovidos:

a) Marcos generales que favorecen la participación

- La existencia de un plan de acción nacional de conservación en el que se definen los objetivos que se deben conseguir, que promueve la participación de la comunidad y los recursos que hay que movilizar.
- La existencia de un marco legal que posibilita la participación (directa) en la conservación y la capacidad de tomar decisiones, estableciendo órganos de participación formal.
- “La descentralización del sistema nacional en sistemas regionales para la planificación local y la adecuación a las necesidades territoriales locales”.

b) Características operativas a desarrollar para complementar la estrategia

- Articulación de visiones. El reconocimiento y la aceptación de las necesidades sentidas por los actores, supone un esfuerzo activo en la articulación de propósitos e interés. Se deberían realizar acciones para conocer las opiniones y actitudes hacia la conservación.
- Generación de capacidades-información. Promover y facilitar la formación de todos los actores y agentes que intervienen y toman parte en el desarrollo del nuevo modelo de participación. Buscar y establecer nuevos espacios para el encuentro y el debate.
- Garantías de la participación. Se debe establecer una estructura con recursos suficientes para permitir el desarrollo de espacios de encuentro.

V. RUTA PARA LA DEFINICIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SIRAP PACÍFICO (PROPUESTA)

Fases:

- 1) Construcción colectiva de los criterios sobre tipos de actores y posibles estructuras de vinculación y participación en el SIRAP Pacífico.
- 2) Conformación de una Mesa temporal al interior del Comité Técnico institucional para la consolidación del SIRAP Pacífico que lidere el desarrollo de las acciones de construcción de la ruta de trabajo:
 - a. Identificación de actores:
 - i. Revisión de los documentos de identificación y caracterización de actores de cada institución los actores con quienes se relaciona según sus competencias y misiones institucionales (ver Anexo 1, numeral B).
 - ii. Identificación de organizaciones políticas, sociales, de investigación e interesadas locales, regionales y nacionales que se articulan con el SIRAP de acuerdo con los criterios concertados en el marco del comité técnico del SIRAP Pacífico
 - iii. Identificación y análisis de instancias de participación activas por parte de cada autoridad ambiental y procesos de relacionamiento de los institutos (ver Anexo 1, numeral C).
 - iv. Elaboración de matriz o base de datos con análisis de actores, organizaciones políticas, instancias de participación y subsistemas temáticos, ext.

- b. Análisis de antecedentes sobre la implementación de SINAP SIRAP, Pacífico y subsistemas temáticos en el marco de la participación, los resultados y avance de los proceso locales.
 - c. Revisión de los principios de relacionamiento interinstitucional concertados inicialmente y concertación de principios y criterios de relacionamiento interinstitucional y comunitario para la consolidación del SIRAP Pacífico.
 - d. Socialización y retroalimentación de los resultados del ejercicio de caracterización y análisis consolidados por la Mesa Temporal constituida al interior del Comité Técnico del SIRAP Pacífico.
3. Construcción conjunta de la estrategia de participación por parte de la instancia conformada. (los avances de la mesa temporal institucional serán insumos para esta tarea)
- a. Definición conjunta de criterios de relacionamiento
 - b. Definición conjunta del enfoque del SIRAP Pacífico
 - c. Identificación y caracterización de las visiones de conservación (ver Anexo 1, numeral D)
 - d. Revisión y definición conjunta de las instancias de coordinación e implementación del SIRAP Pacífico
 - e. Revisión y concertación de ajustes al Plan de Trabajo aprobado por el Comité Directivo del Convenio para avanzar de manera conjunta en la consolidación del SIRAP Pacífico.
- 3.1 Definición de una instancia de coordinación para la implementación de la ruta de trabajo:
- a. Convocatoria de actores locales comunitarios según resultados de las 3 primeras fases.
 - b. Encuentro para la: 1. Construcción de principios y criterios de relacionamiento interinstitucional y social para la consolidación del SIRAP Pacífico, 2. Socialización de la línea base (esta actividad ya estaría dada si lo que se quiere es hacerlo para nuevos actores habría que plantear la socialización del SIRAP Pacífico y sus avances en su totalidad y concertar actividades y temas de interés con los nuevos actores) y Propuesta institucional de la estrategia de participación, 3. Definición de una agenda para la construcción de la estrategia (socialización, espacio autónomo, retroalimentación).
 - c. Definición de estructura del Comité y/o instancias de coordinación y mecanismos de seguimiento.

4. Socialización, ajustes y adopción formal de la estrategia de participación formulada, por parte del Comité Técnico y el Comité Directivo del Convenio Marco para la Consolidación del SIRAP Pacífico.

Es importante considerar que las acciones de las fases de la ruta son complementarias puesto que la definición de los representantes en los espacios de construcción de la propuesta debe ser concertados con los actores previo a los talleres conjuntos, es la propuesta requiere de unos niveles de articulación previos con los actores previo a la fase dos de la ruta si se quiere abordar el tema de manera integral es complejo dividir las fases completamente. De igual manera es necesario aclarar que la ruta es un esquema dinámico que probablemente será modificado en la medida que se avanza en su desarrollo.

ANEXO 1

Lineamientos metodológicos

A) DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO DEL CONTEXTO PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SIRAP PACIFICO

Se propone desarrollar un diagnostico participativo, a partir del cual se desprendan acciones específicas para generar un proceso de acercamiento inicial e involucrar nuevos actores al proceso de consolidación del SIRAP PACIFICO.

El objetivo es avanzar inicialmente en cuatro aspectos:

- Identificación y caracterización de estrategias y espacios de participación: Reconocer los niveles de interlocución y espacios de participación institucionales como primer acercamiento hacia la identificación de mecanismo efectivos y lecciones aprendidas. El desarrollo de este ejercicio permitirá establecer cuanto se ha avanzado en lograr una participación efectiva, considerando características operativas y define acciones específicas para la participación.
- Identificación y caracterización de las visiones de la conservación: Conocer las percepciones de la conservación (como se entiende, pretensiones, expectativas) de los actores involucrados pueblos Indígenas, comunidades afrodescendientes, instituciones (ambientales, académicas, autoridades, ONG, otras), sectores (minería, portuario, infraestructura, agrícola, pecuario, etc.).
- Caracterización de actores
- Caracterización del contexto (recopilación, sistematización y análisis de información acerca de acciones, políticas y proyectos para la región y si estos favorecen o limitan los procesos de conservación

Como productos se espera:

- Un documento que presente los resultados obtenidos en el ejercicio de identificación y caracterización de actores relacionados con la consolidación del SIRAP Pacifico
- Un documento de percepciones de la conservación.
- Descripción e identificación de vacíos de información sobre el medio sociocultural: percepción simbólica del territorio, ordenamiento ancestral del territorio, prácticas y usos tradicionales actuales, conflictos de uso, medidas de manejo desde el saber local, sistemas regulatorios propios, ancestralidad, historia de uso del territorio y visión futura.

- Escenario de apuestas para construcción del territorio región desde los diferentes actores.
- Acciones específicas para procesos que contribuyan a la conservación en territorios étnicos.
- Base cartográfica en la cual se espacialicen las áreas de influencia y los procesos en desarrollo por parte de los actores identificados

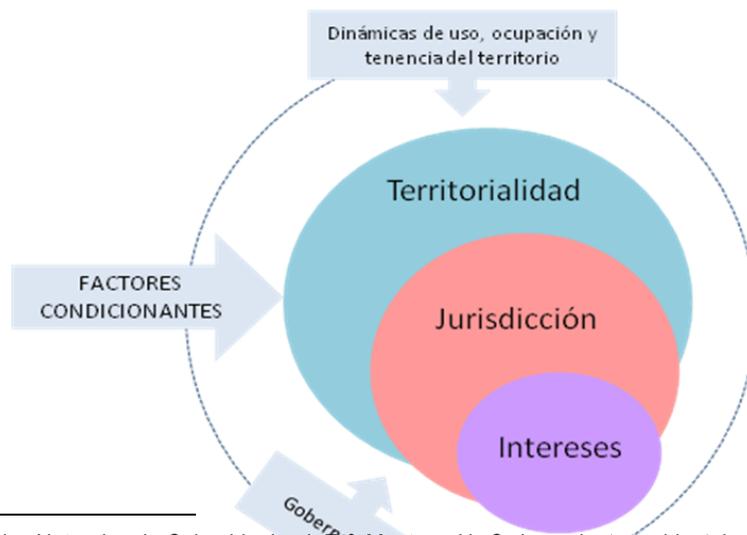
B) ESCENARIOS REGIONALES EN LOS QUE SE GESTIONA LA CONSERVACIÓN

Se trata de reconocer las principales funciones, intereses, percepciones y capacidades de los actores regionales y locales frente a la propuesta de construcción del SIRAP Pacífico, después de analizar el contexto en el que se desarrollan; así como identificar las posibles acciones que estos podrían realizar, perfilando una red de alianzas en relación con la propuesta de intervención.

Requiere desarrollar espacios de encuentro para conocer y entender la lógica interna de las comunidades y los demás actores relacionados con la región y específicamente con la conservación. Esto permitirá tener una identificación más completa de los posibles Actores Clave. Diferenciar actores permite de igual manera optimizar el tiempo y recursos disponibles.

A partir de las experiencias de Parques Nacionales en el ordenamiento ambiental de áreas protegidas asociadas con grupos étnicos y de documentos elaborados al interior de la Institución¹⁹, a continuación se propone el **Análisis por Escenarios de Gestión** para la identificación y caracterización de los actores regionales y locales.

Un *escenario de gestión* se define como la confluencia de los siguientes elementos:



¹⁹ Parques Nacionales Naturales de Colombia, Leal, E & Montero, H. *Ordenamiento ambiental y conservación: La experiencia de las áreas protegidas traslapadas con territorios indígenas en la Amazonia colombiana. Capítulo 2. La planeación del manejo en áreas traslapadas y sus particularidades*, sf. Documento borrador de circulación restringida, Bogotá, 2011.

- las jurisdicciones y las competencias de las entidades estatales (incluidas las autoridades indígenas, reconocidas como entidades públicas de carácter especial)
- las territorialidades de los grupos sociales y
- los intereses de los actores sociales, institucionales y sectoriales en un área protegida y sus vecindades.

Los dos últimos elementos se convierten en factores condicionantes de la gestión en conservación, dado que son fuerzas que moldean el ordenamiento territorial, entre las que se establecen relaciones de poder.

Además de los elementos que confluyen para la definición de un escenario de gestión, existen factores condicionantes como las diferentes dinámicas de uso, ocupación, tenencia, propiedad, posesión del territorio que determinan el ordenamiento ambiental del mismo, así como las alianzas de gobernanza para fortalecer la gobernabilidad en los procesos que se adelantan en la región..

La génesis de estos factores puede ser local, regional, nacional e incluso internacional. Entre las principales dinámicas de uso pueden mencionarse las siguientes: extracción forestal, pesca comercial, minería, establecimiento de sistemas agroproductivos foráneos (como ganadería extensiva y monocultivos para producción de biocombustibles), los sistemas tradicionales de producción de las comunidades, lo mismo que proyectos de interconexión (fluvial, terrestre, eléctrica) contemplados en el marco de la Iniciativa de Integración Regional Suramericana (IIRSA), y otras propuestas de desarrollo como la integración con la cuenca Asia- Pacífico, o el desarrollo sectorial particular, que se complementan con las otras dinámicas mencionadas. Por su parte, los procesos de ocupación están asociados a la migración: ciertos emigrantes, usualmente campesinos del interior, comerciantes llegan motivados por la colonización de baldíos (en ocasiones, territorios indígenas o afrocolombianos) para establecer parcelas agroproductivas, negocios comerciales de diferente índole incluyendo el turismo; otros llegan para dedicarse a cultivos de uso ilícito, principalmente la coca; otros más arriban como mano de obra para la construcción de infraestructura, otros hacen parte de las dinámicas del conflicto armado.

También existen dinámicas de migración al interior de la región que pueden ser temporales o de largo plazo vinculadas tanto con relaciones de parentesco, etnia o expectativas de mejoramiento de ingresos.

En general, las diferentes modalidades de ocupación se caracterizan por estar asociadas a las actividades extractivas de recursos naturales, como la extracción forestal y la minería, practicadas por las comunidades negras e indígenas.

Otros procesos de migración se presentan cuando los conflictos por ocupación se expresan de manera violenta y aquellos actores con menor poder se ven obligados a emigrar. En cuanto a las dinámicas de tenencia, éstas se encuentran asociadas con el reconocimiento de derechos sobre la tierra adquiridos luego de la ocupación ilegal de baldíos de la nación.

Para hacer el análisis de las variables de los escenarios de gestión es importante comprender las dinámicas históricas de poblamiento del territorio. Estas dinámicas, determinadas por conflictos surgidos de los intereses económicos y políticos de grupos con diferentes niveles de poder, han definido el ordenamiento territorial en el país y, en particular, han desencadenado olas de desplazamiento y colonización en distintos momentos históricos, especialmente a partir del siglo XIX.

El Análisis por Escenarios de Gestión ha sido planteado específicamente para destacar las particularidades de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que se encuentran traslapadas con territorios simbólicos o resguardos de pueblos indígenas. Sin embargo puede extenderse a otro tipo de actores con diferentes niveles e instancias de relación con el territorio-region del Pacífico.

El Análisis por Escenarios de Gestión plantea los elementos que es preciso considerar, de tal forma que en torno de la conservación se configuren procesos de participación social efectivos, soportados en criterios culturales y científicos sólidos. Asimismo, permite tener mayor claridad sobre el carácter y el alcance de las relaciones y los acuerdos con actores que inciden en el ordenamiento territorial y en la conservación y en consecuencia, facilita definir dentro de las entidades competentes en el ordenamiento ambiental del territorio (Parques Nacionales Naturales, Corporaciones Autónomas Regionales, entes territoriales como municipios y departamentos) las dependencias responsables de la gestión, de acuerdo con el ámbito, el momento y el grado de avance en que se encuentre el proceso de planeación del manejo en cada área protegida en particular.

Para el caso de Parques Nacionales y específicamente para la Dirección Territorial Amazonía, se configuran los siguientes escenarios de gestión: i) el escenario de traslape, ii) el escenario de la zona de amortiguación y SIRAP y iii) el escenario nacional.”²⁰. Sin embargo en el contexto del SIRAP Pacífico será necesario definir cuáles escenarios de gestión aplican según su historia, dinámica e intereses particulares.

La base de datos a consolidar presentaría la siguiente información:

²⁰ Parques Nacionales Naturales de Colombia, Leal, E & Montero, H. *Ordenamiento ambiental y conservación: La experiencia de las áreas protegidas traslapadas con territorios indígenas en la Amazonia colombiana. Capítulo 2. La planeación del manejo en áreas traslapadas y sus particularidades*, sf. Documento borrador de circulación restringida, Bogotá, 2011.

| ÁMBITO DE GESTION | Nivel/Actor | A (B) | Territorialidad, coordinación y gobernabilidad | Ordenamiento ambiental | Protección de la cultura | B (C) | ESPACIOS DE DIÁLOGO | C(D) | D (E) | E (F) |
|-------------------|--|-------------------|--|---|---|---|--|---|---|---|
| | | Datos de contacto | | | | Intereses y apoyos | | Posible relación. | Recursos y mandatos* | Oposiciones y conflictos |
| | Nacional, Regional, Departamental, Municipal (Consejo Mayor) | | Características de coordinación y gobernabilidad | Aspectos técnicos del ordenamiento ambiental implementado o en construcción | Sistemas propios o institucionales de protección a la cultura y sus valores materiales e inmateriales | Intereses, miedos, expectativas del actor con áreas protegidas o de interés para la conservación. | Espacios de diálogo, encuentro, negociación o concertación entre los actores en todos los niveles. | Descripción de las áreas de interés común entre el actor y el SIRAP aspectos científicos, culturales, recreativos, entre otros. | Marco legal, normativo o reglamentario que rige o regula al actor | Diferencias de tipo político, técnico o cultural. Descripción de los problemas del actor en cuanto a su funcionamiento interno y en su relación con el entorno inmediato |

*Recursos: Los que un grupo pone a disposición para solucionar problemáticas. Mandatos: Autoridad y responsabilidad que tiene el grupo involucrado.

C. IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE ESTRATEGIAS Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN

Este paso busca involucrar procesos de conservación que impliquen áreas de interés y procesos que incluyan manejo cultural. Los espacios de participación permiten crear puentes entre los distintos actores y obtener mayor confianza entre la población.

Objetivo General:

Caracterizar los diferentes procesos de participación e interlocución (estrategias y espacios) en el marco de los procesos de conservación de las instituciones y comunidades étnicas.

Objetivo Específicos:

1. Identificar las instancias de participación, estructura operativa y periodicidad de estos espacios.
2. Conocer los flujos de información y saldos en generación de capacidades.
3. Realizar el diagnóstico de los espacios de participación.
4. Formular las acciones y espacios a tener en cuenta en la estrategia de participación para la consolidación del SIRAP Pacifico.

Metodología:

Se consideran tres etapas para el desarrollo de esta acción:

- Identificación de procesos
- Caracterización
- Sistematización (reflexión teórica de los resultados obtenidos).

B1. Identificación de procesos

Cada entidad y organización diligenciará un formato (**Tabla 1**) que permitirá establecer el modo como operan los espacios de participación. Es determinante si existe un plan específico para el tema, si este es el caso especificar en qué porcentaje se ha cumplido este objetivo:

Tabla 1. Cuestionario para caracterizar los espacios de participación en el SIRAP Pacífico.

| PREGUNTAS | SI | NO | DESCRIPCION |
|--|----|----|---|
| El SIDAP tiene formulada una estrategia de participación. | | | Propósito, Objetivos, metas. |
| En el caso de que el SIDAP no cuente con una estrategia de participación formalmente formulada, de qué manera ha desarrollado o ha iniciado su gestión en el Pacífico el Sistema | | | La participación la posibilidad de concertar entre quienes provocan los impactos y quienes se ven afectados por ellos, estableciendo las acciones sociales necesarias para prevenirlos, mitigarlos y compensarlos |
| Que mecanismos de seguimiento se han establecido para medir los avances y efectividad de las acciones desarrolladas en el relacionamiento con actores sociales e institucionales | | | |
| Tiene un espacio específico de interlocución con actores. | | | |
| Es un espacio permanente. | | | Cada cuanto se realiza este espacio. |
| Quien coordina los espacios o instancias de participación. | | | |
| Los espacios de interlocución son informativos. | | | |
| Se toman decisiones en estos espacios de interlocución. | | | |
| Los espacios de participación consideran generación de capacidades. | | | |
| Cuál fue el proceso llevado a cabo para conformar los espacios de interlocución implementados por el SIDAP y por la institución | | | |
| Que mecanismos se utilizaron para avanzar en la definición de la representación en los espacios de interlocución implementados | | | |

| | | | |
|--|--|--|--|
| Que factores o circunstancias han identificado como obstáculos para la participación. | | | |
| Los recursos para garantizar espacios de participación están considerados en los instrumentos de planificación presupuestal institucionales. | | | |

B2. Caracterización

Para la *caracterización* se generará un espacio de reflexión grupal donde se potencie la reflexión crítica sobre contradicciones entre las partes. Para determinar por medio de la matriz para la caracterización (TABLA 2) las acciones concretas a seguir para el logro de una participación efectiva.

Tabla 2. Matriz para el diagnóstico participativo

| ITEM | DESCRIPCIÓN |
|-----------------------------------|---|
| Problemas de la participación | Situaciones negativas que afectan directamente las acciones de Conservación. |
| Prioridades. | Analizar cada dificultad de la participación en relación con efectos e impactos futuros. (Determinar el orden en que se va a trabajar con cada problema) |
| Factores condicionantes | Elementos claves asociados a las características de la participación. |
| Posibles acciones | Actividades concretas que contribuyen a promover la participación. |
| Recursos | Medios disponibles para la mejorar los factores condicionantes. |
| Aportes Instituciones y Comunidad | Identificar contribuciones institucionales y comunitarias (institucionales). |
| Responsables | Encargados de la coordinación de las acciones. |
| Período de ejecución | Fecha de inicio y término de la actividad. |

Fuente: Etapas del procesos de intervención comunitaria. Centro de estudios comunitarios UCLV

Esta información será consolidada y sistematizada por el IIAP

C. IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LAS VISIONES DE LA CONSERVACIÓN

Con el desarrollo de las acciones propuestas se avanzara en la identificación y caracterización de las percepciones del concepto de conservación por parte de los actores inmersos en procesos de conservación en el área de jurisdicción del SIRAP pacifico.

Enfoque metodológico:

Herramienta de diagnóstico análisis de involucrados. Es importante tener en cuenta que ante todo es un ejercicio de diagnóstico y de aprendizaje. El desafío es tomar en cuenta los puntos de vista e intereses de los actores, los grupos étnicos e instituciones ya que es fundamental para el proceso de conservación regional distinguir actores a favor, interesados o aquellos no interesados o en contra y sus respectivos argumentos.

Objetivos:

- Establecer percepciones de los actores asentados y con competencia o interés en las áreas priorizadas en relación con la conservación y las áreas protegidas.
- Determinar intereses respecto al proceso de conservación y áreas protegidas.
- Identificar organizaciones o entidades que aporten (insumos, recursos, apoyo técnico) que contribuyan al proceso de conservación.

Alcances:

- Indica que prácticas y actitudes son deseados o factibles desde los diferentes puntos de vista de los involucrados. (Pueblos indígenas y comunidades Afrodescendientes)
- Indica el papel actual, roles potenciales y responsabilidades de los actores comunitarios, demás actores institucionales y sectores económicos.
- Muestra los cambios que son deseables desde los niveles de decisión de los actores comunitarios, demás actores institucionales y sectores económicos.
- Define capacidades de los actores para contribuir al tema de la construcción del sistema regional.
- Recomendaciones específicas -con sus respectivas justificaciones-, para promover la integración o participación concertada de los diferentes actores en el proceso de planeación participativa.
- Obtener las recomendaciones para la planificación del acciones

Consideraciones Metodológicas de procedimiento:

1. Identificación de Consejos y Cabildos con áreas establecidas o identificadas para la conservación.

2. Consideración de enfoques o valores para procesos de conservación en Territorios Colectivos.
3. Identificación de los intereses de conservación sobre las áreas identificadas.
4. Espacios de discusión.

Ámbito de análisis:

Actualmente se han dispuesto cuatro unidades de análisis para los actores del SIRAP PACIFICO:

- Autoridades Ambientales
- Pueblos indígenas
- Comunidades afrodescendientes de la región
- Otras Instituciones y sectores económicos

D. ESPACIALIZACIÓN Y GENERACIÓN DE CARTOGRAFÍA BASE

La información generada en la fase de diagnóstico y caracterización será espacializada, de tal manera que se cuente con mapas y cartografía base en la que se representen las áreas protegidas y sus zonas de influencia, las estrategias de conservación comunitaria y privada, los suelos de protección en los POT y EOT, corredores de conservación, y demás estrategias de conservación en la región y los procesos en desarrollo por parte de los actores identificados.