

# Informe de Consultoría

**«Taller Nacional de Planificación en Comunicación y Educación para la  
Conservación, SNPNN»**

**Corpovisionarios**

5 de junio de 2015

## **Corpovisionarios**

**Antanas Mockus S.**

*Presidente*

**Henry Murrain Knudson**

*Director ejecutivo*

**Ana Cristina Lesmes Patiño**

*Directora Administrativa*

---

**Equipo de trabajo**

**Giancarlo Chiappe**

*Coordinador*

**Eduardo Ignacio Gómez Carrillo**

**Eliana Wiesner**

**Juan David Oviedo**

*Equipo de investigación*

**Omar Andrés Portilla**

**Jazmín Pérez Alandete**

*Relatores*

## Tabla de contenido

<b>1</b>	<b><u>INTRODUCCIÓN .....</u></b>	<b><u>6</u></b>
1.1	Bienvenida, presentación de la agenda e instalación del TALLER.....	10
1.2	Conferencia propuesta de conversación para arraigar el Estado en el territorio por conservar .....	10
<b>2</b>	<b><u>ESTRATEGIAS ESPECIALES DE MANEJO .....</u></b>	<b><u>14</u></b>
2.1	Jornadas del martes.....	14
2.1.1	Discusión .....	16
2.1.2	Propuestas de acuerdos .....	35
2.1.3	Consideraciones de la plenaria .....	36
2.2	Jornada del miércoles.....	37
2.2.1	Ruta metodológica – paso a paso .....	38
2.2.2	Implementación de las políticas de participación social en la conservación.....	42
2.3	Jornada del jueves .....	43
2.3.1	Andes Nororientales.....	45
2.3.2	Caribe.....	46
2.3.3	Amazonía.....	47
2.3.4	Andes occidentales.....	47
2.3.5	Pacífico .....	48
<b>3</b>	<b><u>USO, OCUPACIÓN Y TENENCIA.....</u></b>	<b><u>50</u></b>
3.1	Jornada del martes.....	50

3.1.1	Uso.....	50
3.1.2	Ocupación.....	51
3.1.3	Tenencia .....	51
3.1.4	Discusión en torno a las preguntas orientadoras.....	52
	“Jurídico .....	55
	Análisis, interpretación y diseños normativos que conduzcan a cumplir el objetivo de la conservación con las situaciones de UOT de manera eficiente y eficaz. ....	55
	Técnico.....	55
	Implementación, ajuste y diseño de procedimientos, instrumentos y lineamientos que permitan la gestión y el manejo de las áreas. Investigación en socio-ecosistemas.....	55
	Socio-político .....	55
	Construcción de los escenarios interinstitucionales y comunitarios de interlocución, acción coordinada, gestión de la concurrencia misional, administrativa y financiera, así como la cooperación y la participación en el fundamento de la democracia.” .....	55
	Uno de los comentarios de los participantes fue que es importante que la construcción de la política parta de la participación activa de los actores, pues en ciertos casos identifican desconocimiento y confusión (por ejemplo, no es claro qué significa la transicionalidad). ....	55
3.2	Jornada del miércoles .....	61
3.2.1	Tangram.....	62
3.2.2	Límites y levantamiento de la ficha de UOT.....	62
3.2.3	Apropiación del paso a paso de las estrategias para el manejo de UOT y manejo de límites .....	64
3.2.4	Intervención de la Dra. Carolina Jarro Fajardo.....	68
3.3	Jornada del jueves .....	68
3.3.1	Charla: Cultura Ciudadana (PNN) Acciones colectivas para la conservación .....	68
3.3.2	Diseño metodológico de los talleres territoriales .....	69
3.3.3	Planificación de estrategias de comunicación .....	71
3.3.4	Intervención final.....	74
3.3.5	Discusión final sobre el ejercicio .....	75
3.4	Clausura (jornada del viernes, EEM y UOT) .....	75
<b>4</b>	<b><u>RECOMENDACIONES.....</u></b>	<b>77</b>

<b><u>5</u></b>	<b><u>ANEXO 1 AGENDA (VER ADJUNTOS) .....</u></b>	<b><u>78</u></b>
<b><u>6</u></b>	<b><u>ANEXO 2 RESUMEN EJECUTIVO.....</u></b>	<b><u>78</u></b>
<b><u>7</u></b>	<b><u>ANEXO 3 DATOS ESTADÍSTICOS .....</u></b>	<b><u>109</u></b>
<b><u>8</u></b>	<b><u>ANEXO 4 CHARLA ANTANAS MOCKUS (VER ADJUNTOS).....</u></b>	<b><u>119</u></b>
<b><u>9</u></b>	<b><u>ANEXO 5 CHARLA ACCIONES COLECTIVAS PARA LA CONSERVACIÓN (VER ADJUNTOS).....</u></b>	<b><u>119</u></b>
<b><u>10</u></b>	<b><u>ANEXO 6 CHARLA ATADURAS PREVIAS Y DEBILIDAD DE LA VOLUNTAD (VER ADJUNTOS).....</u></b>	<b><u>119</u></b>
<b><u>11</u></b>	<b><u>ANEXO 7 METODOLOGÍA DE CAFÉ MUNDIAL (VER ADJUNTOS) .....</u></b>	<b><u>119</u></b>
<b><u>12</u></b>	<b><u>ANEXO 8 TANGRAM (VER ADJUNTOS) .....</u></b>	<b><u>119</u></b>
<b><u>13</u></b>	<b><u>ANEXO 9 BASE DE DATOS ECC TALLER PARQUES NATURALES (VER ADJUNTOS)</u></b>	<b><u>119</u></b>
<b><u>14</u></b>	<b><u>ANEXO 10 METODOLOGIA DE TRABAJO (VER ADJUNTOS) .....</u></b>	<b><u>119</u></b>
<b><u>15</u></b>	<b><u>ANEXO 11 PRESENTACIÓN PARTICIPACIÓN SOCIAL INDÍGENAS (VER ADJUNTOS)</u></b>	<b><u>119</u></b>
<b><u>16</u></b>	<b><u>ANEXO 12 PRESENTACIÓN PARTICIPACIÓN COM. NEGRAS (VER ADJUNTOS) ....</u></b>	<b><u>119</u></b>
<b><u>17</u></b>	<b><u>ANEXO 13 PROPUESTA TALLER DE CULTURA CIUDADANA PARQUES NATURALES</u></b>	
<b><u>22 1 2015</u></b>	<b><u>(VER ADJUNTOS).....</u></b>	<b><u>119</u></b>
<b><u>18</u></b>	<b><u>ANEXO 14 RUTA Y PREGUNTAS UOT .....</u></b>	<b><u>120</u></b>

# 1 INTRODUCCIÓN

---

La agenda, concertada previamente por Corpovisionarios y PNN, incluyó sesiones plenarias para temas como intervenciones de funcionarios de PNN y talleres y charlas desarrolladas por Corpovisionarios, además de sesiones por grupo para los temas de UOT y EEM. La agenda se presenta en la **tabla 1**.

**Tabla 1.** Agenda del encuentro

Lunes 16 de febrero		
Hora	Actividad	Responsable
12:30-02:00	Almuerzo de bienvenida	
02:00-04:00	Presentación de la agenda. Instalación del Encuentro y	PNN

	Bienvenida. Dra. Julia Miranda y Prof. Antanas Mockus	
	Taller <i>Visión compartida</i> . Desarrollo del ejercicio de comunicación, cultura y normas sociales. Ejercicio de encuesta	Consultor
04:00-04:15	<b>Pausa</b>	
04:15-05:45	Taller <i>Visión compartida</i> . Desarrollo del ejercicio sobre comunicación, cultura y normas sociales	Consultor
05:45-06:00	<b>Valoración de la jornada</b> Indicaciones metodológicas para la jornada del martes 17 de febrero	Consultor-PNN
<b>Martes 17 de febrero</b>		
08:30- 09:00	Contextualización: UOT	PNN-Consultor
	Contextualización: EEM	
09:00- 10:30	Comunicación aplicada <i>Diálogo sobre la política de participación social en la conservación: UOT.</i> Metodología Café del mundo	Consultor-PNN
	Comunicación aplicada <i>Diálogo sobre la política de participación social en la conservación: EEM.</i> Metodología Café del mundo	
10:30-10:45	<b>Pausa</b>	
10:45-12:30	Comunicación aplicada <i>Diálogo sobre la política de participación social en la conservación: UOT.</i> Metodología Café del mundo	Consultor-PNN
	Comunicación aplicada <i>Diálogo sobre la política de participación social en la conservación: EEM.</i> Metodología Café del mundo	
12:30-02:00	<b>Almuerzo</b>	
02:00-03:00	Plenaria UOT	Consultor-PNN
	Plenaria EEM	

03:00-05:00	Plenaria de socialización y acuerdos	Participantes
05:00-05:15	<b>Valoración de la jornada</b>	
<b>Miércoles 18 de febrero</b>		
08:30-10:30	Plenaria Apropiación del paso a paso de UOT	Consultor/ SGM Grupo de Comunicaciones y Educación PNN
	Plenaria Apropiación del paso a paso de EEM	
10:30-10:45	<b>Pausa</b>	
10:45-12:30	Plenaria Apropiación del paso a paso de la estrategia UOT (Retroalimentación desde EEM)	Consultor/ SGM Grupo de Comunicaciones y Educación PNN
	Plenaria Apropiación del paso a paso de las EEM (Retroalimentación desde UOT)	
12:30-02:00	<b>Almuerzo</b>	
02:00-03:00	Introducción al proceso de comunicación y educación para la conservación. Ejercicio importancia de la comunicación (Tangram)	Consultor/ SGM Grupo de Comunicaciones y Educación PNN
03:00-05:30	Desarrollo del taller cero <i>Planificación en Comunicación y Educación para la Conservación</i> (UOT)	
	Desarrollo del taller cero <i>Planificación en Comunicación y Educación para la Conservación</i> (EEM)	
05:30-06:00	Plenaria	Consultor/Grupo Comunicación y Educación PNN
06:00-06:15	<b>Valoración de la jornada</b>	Participantes
<b>Jueves 19 de febrero 2015</b>		
08:30-10:30	Socialización de antecedentes en procesos de relacionamiento con comunidades campesinas en el marco de UOT y establecimiento de acuerdos. (Plenaria)	Consultor/Grupo Comunicación y Educación PNN
10:30-10:45	<b>Pausa</b>	



10:45-12:30	Diseño metodológico de los talleres territoriales y retroalimentación y ajuste del proceso metodológico. Trabajo en grupo direcciones territoriales	Consultor/Grupo Comunicación y Educación PNN
12:30-02:00	<b>Almuerzo</b>	
02:00-04:00	Diseño metodológico de los talleres territoriales y retroalimentación y ajuste del proceso metodológico. Trabajo en grupo direcciones territoriales	Consultor/Grupo Comunicación y Educación PNN
04:00-05:00	Presentación de diseños metodológicos de cada dirección territorial y acuerdos	Consultor/Grupo Comunicación y Educación PNN
05:00-05:15	<b>Valoración de la jornada</b>	
<b>Viernes 20 de febrero 2015</b>		
08:30-10:30	Charla y dinámica <i>Ataduras previas y debilidad de la voluntad</i>	Consultor
10:30-10:45	<b>Pausa</b>	
10:45-12:30	Balance general del proceso y compromisos	Consultor
12:30	<b>Almuerzo</b>	

Debido a requerimientos propios de la discusión en EEM, el taller se desarrolló con ajustes a la metodología propuesta inicialmente, que se hicieron en consenso con los jefes de las áreas protegidas y profesionales asistentes y con la aprobación de la Dra. Julia Miranda Londoño, Directora de PNN. Con lo que se dio vía libre a un proceso de discusión y concertación sobre la metodología de trabajo durante el Taller con base en los documentos preparados (preguntas orientadoras y ruta de implementación de las EEM).

El esquema metodológico ajustado supuso tiempo y espacio adicionales para llevar a cabo el trabajo y la exposición de los contenidos. Es decir, implicó esfuerzo adicional para los participantes del grupo de EEM, toda vez que, por ejemplo, se suscitaron inquietudes diversas que, derivaron reiteradamente en diálogos sobre las realidades de las áreas protegidas frente al relacionamiento con grupos étnicos y otras poblaciones presentes en estas. Corpovisionarios jugó un papel central en la orientación de estas discusiones de tal modo que atendieran a las necesidades del grupo y alcanzaran consensos en las propuestas de acuerdos.

## **1.1 BIENVENIDA, PRESENTACIÓN DE LA AGENDA E INSTALACIÓN DEL TALLER**

La instalación del taller estuvo a cargo de la Dra. Julia Miranda Londoño, Directora General de PNN, quien durante su exposición, dio la bienvenida a los asistentes y dio por iniciado el encuentro. En su intervención la Dra. Londoño señaló la importancia del SPNN en el proceso de paz de la Nación Colombiana, pues es una entidad que tiene presencia en todo el territorio. Fue enfática en afirmar que las estrategias de trabajo en UOT y EEM tienen como punto central el concepto de transicionalidad<sup>1</sup>. Agregó que debe existir trato igualitario y una búsqueda de la mejoría de la calidad de vida de los habitantes de los parques. Asimismo la Dra. Londoño resaltó la importancia de la restauración, el ecoturismo, el monitoreo y la preservación de las zona protegidas y la inclusión de las comunidades habitantes de parques en estas actividades, para lo cual se requiere mejorar la comunicación con estos, a fin de optimizar la gobernanza y fortalecer el trabajo en equipo.

## **1.2 CONFERENCIA PROPUESTA DE CONVERSACIÓN PARA ARRAIGAR EL ESTADO EN EL TERRITORIO POR CONSERVAR**

Acto seguido a la instalación del Taller, tuvo lugar la conferencia del Prof. Antanas Mockus, cuyo eje temático central fue el cumplimiento de la ley. De acuerdo con el Profesor, existe evidencia de que cuanto mayor el cumplimiento de las leyes, mayor es la posibilidad de asegurar el acceso a los derechos individuales propios y de los otros; aseguró que de esta relación, entonces, puede inferirse la necesidad de las normas.

### **Comportamiento, normativa y nación**

Las acciones humanas tienen diferentes motivaciones. Las motivaciones del comportamiento tienen que ver con el cumplimiento de las normas. Existe una relación directa entre este y el acceso a los derechos individuales. Comprender esto implica que:

1. Las normas son necesarias.
2. Las normas están relacionadas con el concepto de sanción.
3. Es importante analizar por qué se cumplen las normas.
4. Existen al menos tres sistemas de regulación: el individual (moral), el cultural/social y el legal.

---

<sup>1</sup> Este concepto se discutió a lo largo de las jornadas y se verá en profundidad en este documento.

5. Además del cumplimiento por anticipación a los distintos tipos de castigo existen formas de gratificación en el cumplimiento de las normas que sirven como incentivos.

Como un ejercicio de reflexión, el Profesor preguntó a los asistentes cuál era su mayor motivación para cumplir las normas. Un porcentaje considerable (cerca del 50%) consideró que su principal motivación es la auto-gratificación de la conciencia. En menor número el reconocimiento social y, seguido a este, la admiración por la ley y, finalmente, el temor a la sanción legal y al rechazo social.

El ejercicio continuó con la pregunta sobre el motivo principal de los otros para el cumplimiento de las normas. La respuesta en esta ocasión difirió notoriamente en comparación con la anterior. La mayoría de asistentes respondió que la motivación fundamental para el cumplimiento de las normas en los otros es el temor a la sanción legal.

Con base en esta divergencia en las respuestas, el Prof. Mockus concluye que existe una diferencia considerable entre el concepto individual y la percepción sobre los otros. Es decir, mientras que las acciones individuales son juzgadas como originadas en la propia conciencia, lo que reflejaría un mejor concepto de sí mismo, las de los otros se juzgan como originadas en el temor, lo que implicaría un concepto menos favorable de los otros. Esto está relacionado directamente con elementos culturales propios del país.

La charla continuó con la afirmación de que en Colombia existe dificultad para construir acuerdos, pues se trata de una sociedad con acuerdos débiles y fuerte separación entre regulaciones formales e informales. Es decir, existen algunos conflictos en materia de cultura ciudadana y sobre todo en el concepto de ciudadano y de lo que significan los derechos y deberes ciudadanos. El Profesor, con relación a ello, afirmó que la ciudadanía es el derecho de tener derechos. Además, la ciudadanía no es algo innato, es decir que los individuos se convierten en ciudadanos y que, particularmente, los individuos se convierten en servidores públicos *en el momento exacto en que juran cumplir y hacer cumplir la ley*.

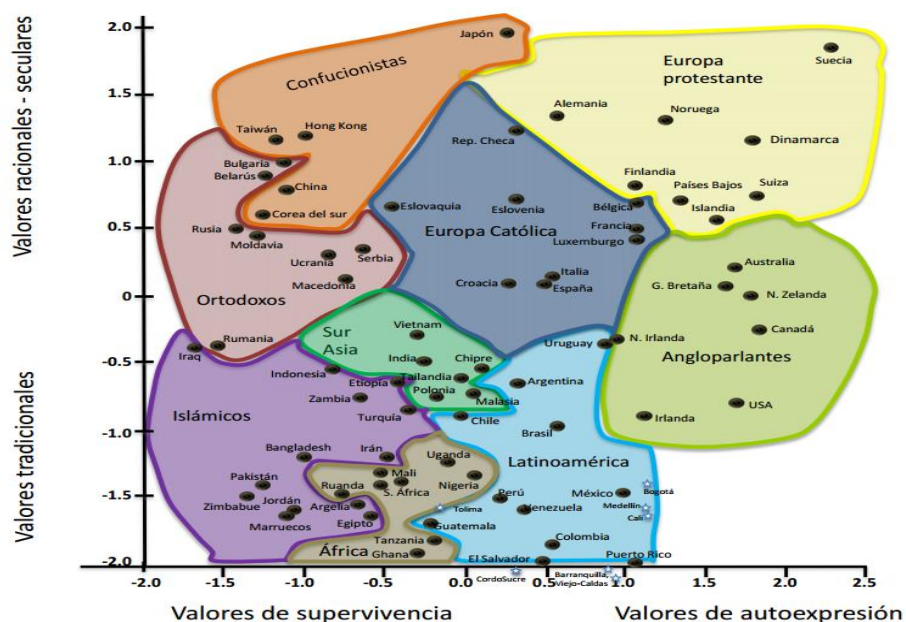
Con respecto a las funciones del Estado o, en otras palabras, de los servidores públicos, el Profesor sostuvo que estas se tratan fundamentalmente de organizar las cosas en función del ciudadano. El cumplimiento de estas funciones implica compromiso constitucional, por lo cual un servidor público debería regirse por los siguientes siete principios: igualdad, imparcialidad, publicidad, celeridad, eficacia y moralidad.

A este punto de la charla, el Profesor, nuevamente, apeló a la audiencia. Esta vez preguntó por cuál era considerado el principio de mayor trascendencia en el actuar de los funcionarios públicos. Las respuestas fueron en su orden: igualdad, moralidad, imparcialidad, celeridad, eficacia y, finalmente, publicidad.

Aquí, retomó el profesor el tema cultural de la Nación Colombiana. De acuerdo con los datos, Colombia es un país de base tradicional, según revelan los resultados de la *encuesta mundial de valores* (**mapa 1**). Según esta, los valores tradicionales resaltan la importancia de la religión, la familia y la autoridad, mientras que los valores secular-rationales representan el otro extremo (en donde no prima la religión) y se asocian con formas de pensamiento seculares. Por su parte, los valores de supervivencia a la izquierda del eje horizontal (x) representan seguridad económica y física y, además, están asociados con poca tolerancia o confianza; en el otro lado, los valores de auto-expresión se relacionan con altos niveles de tolerancia, promueven la igualdad de género y la protección del medio ambiente, etc.

La posición de Colombia en el mapa revela alto puntaje en los valores tradicionales y tendencia hacia valores de auto-expresión, pero con énfasis en la importancia de los lazos familiares, deferencia hacia la autoridad y nacionalismo, entre otros.

**Mapa 1.** Encuesta mundial de valores 2005-2008



Fuente: [https://web.archive.org/web/20131019112321/http://www.worldvaluessurvey.org/wvs/articles/folder\\_published/article\\_base\\_54](https://web.archive.org/web/20131019112321/http://www.worldvaluessurvey.org/wvs/articles/folder_published/article_base_54)

El Prof. Mockus afirmó que se requiere de acciones colectivas que armonicen intereses, razones y emociones con ley, moral y cultura, a fin de construir un Estado capaz de responder de mejor manera a sus ciudadanos.

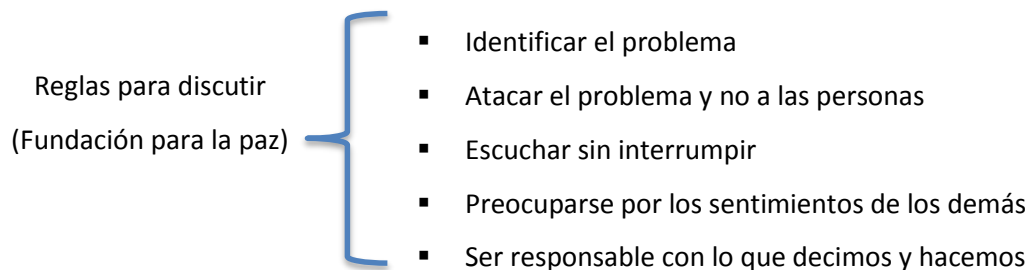
Destacó la importancia de PNN en la conservación y la preservación del patrimonio cultural de la Nación, dado que es la institución con mayor presencia en las fronteras y las zonas no centrales del territorio colombiano. Debido a esta cualidad, los funcionarios del SPNN, de acuerdo con el

Profesor, podrían ser considerados *anfibia culturales* pues proceden interculturalmente y permiten la comunicación entre agentes del Estado y grupos locales.

Debido a este carácter comunicador de los funcionarios de PNN, se dieron a conocer algunas reglas para la deliberación y la construcción colectiva (**figura 1**). De nuevo, el Prof. Mockus recurrió al juicio de los asistentes al Taller. A la pregunta cuál era la regla más aplicable en una discusión, las respuestas fueron en su orden: ser responsable con lo que decimos y hacemos, atacar el problema y no a las personas, identificar el problema, escuchar sin interrumpir y, finalmente, preocuparse por los sentimientos del otro.

La intervención del Prof. Mockus concluyó con algunas recomendaciones generales en referencia al diálogo y las acciones individuales: 1) se debe justificar lo que se piensa, 2) debe tenerse en cuenta que existe responsabilidad de cultivar la discusión que implica reconocimiento de la alteridad, 3) es importante la autorregulación y la regulación mutua y 4) se debe confiar en el otro.

**Figura 1.** Reglas para discutir



La primera jornada se dio por finalizada tan pronto terminó la intervención del Prof. Mockus y se hizo una breve encuesta de evaluación por medio de dispositivos electrónicos. Se invitó a los asistentes al Taller para el día siguiente, en el que se trabajaría en dos grupos, uno para UOT y el otro para EEM. En vista de esta separación, el presente informe ha sido dividido también en secciones de acuerdo con estos dos grupos de trabajo, no obstante la simultaneidad de discusiones y actividades.

## 2 ESTRATEGIAS ESPECIALES DE MANEJO

---

### 2.1 JORNADAS DEL MARTES

Se dio apertura a la jornada con una contextualización de conceptos básicos relativos a estrategias especiales de manejo (EEM) que estuvo a cargo de Carlos Arroyo, Asesor del Grupo de Participación Social.

Arroyo inició su exposición dando a conocer algunos aspectos de la Política de Participación Social en la Conservación (PPSC). Según el expositor se trata de una política pública con enfoque diferencial que considera la existencia de miradas diversas de territorio, que lo construyen, usan, manejan y gobiernan; en vista de esto, la relación de los grupos étnicos y PNN es de carácter especial, que viene dado por la norma y el uso consuetudinario del territorio y los recursos.

Atendiendo a esto, la PPSC desarrolla acciones afirmativas frente a los grupos étnicos a través de las EEM, en atención a la excepcionalidad del uso y manejo de las áreas protegidas, habitadas y usadas de manera regular y permanente por los grupos étnicos; a su turno, PNN incluye además la misión de la protección del patrimonio cultural como elemento fundamental en la conservación.

Por tanto, todas las áreas del SPNN cuentan con un Plan de Manejo o Régimen Especial de Manejo (REM), que pueden ser adoptados por la entidad y ser sujetos de inversiones y decisiones de manejo de las áreas. Dichos instrumentos suponen la toma de decisiones de manejo del territorio a partir de un diagnóstico biofísico y sociocultural y de los elementos comunes de comprensión del territorio entre los grupos étnicos y PNN.

En ese sentido, la base del ordenamiento de las áreas protegidas habitadas usadas de manera regular y permanente por grupos étnicos debe ser, según el expositor, el ordenamiento ancestral y usos tradicionales del territorio, salvaguardando los elementos relevantes para PNN como conservación de las áreas protegidas, uso sostenible de recursos, entre otros.

En palabras del expositor, existe dificultad en la aplicabilidad del Decreto 622 de 1997, cuyas definiciones del uso obedecen más a criterios biológicos que a cuestiones ancestrales como el uso ejercido, por ejemplo, por las poblaciones indígenas. Este aspecto es justamente la base de la discusión para llegar a acuerdos con estas poblaciones.

El expositor enfatizó en la relevancia del principio de coordinación de la función pública de la conservación para la gobernanza de las áreas traslapadas con resguardos indígenas o que son usadas regular y permanentemente por estas comunidades. Esto porque PNN es la autoridad ambiental y las autoridades tradicionales indígenas son autoridades públicas especiales, y ambas

ejercen sus funciones en las áreas. De este modo, el consenso entre estas es imprescindible con miras a garantizar la conservación. Esto implica, además, el reconocimiento de dos autoridades sobre un mismo territorio, en plenitud de funciones y competencias. En cuanto a las autoridades indígenas, el reconocimiento incluye la ejecución de funciones ambientales dentro del territorio, además de reconocimiento constitucional y legal de la autonomía, el ejercicio de la justicia y gobierno propios, entre otros.

Asimismo, Arroyo resaltó la necesidad de garantizar un mecanismo permanente de participación en la toma de decisiones, su implementación y su evaluación, superior al cumplimiento del requisito de la consulta previa para la adopción de los planes de manejo o de cualquier otra decisión sobre uso y manejo de áreas protegidas. Según el expositor, la consulta previa solo es necesaria para decidir declarar protegida un área o ampliarla.

Aquí, se recordó a la audiencia que debe tenerse en cuenta también a pueblos no originarios, como los afrocolombianos, que, aunque se reconocen como autoridades étnico-territoriales, no son autoridades públicas ni cumplen funciones públicas. Por lo cual se incluyen los conceptos de *comanejo* para estas poblaciones, mientras que se incluye el de *coadministración* para las poblaciones indígenas. Cabe anotar que, para el caso de los indígenas, se habla de territorios ancestrales, mientras que, para el caso de las negritudes, de ocupación histórica del territorio. Por todo esto, PNN debe avanzar en la construcción de modelos de gobernanza con indígenas hasta construir expresiones de coadministración de las áreas protegidas entre la autoridad pública especial indígena y la autoridad ambiental de Parques Nacionales Naturales.

Arroyo agregó que deben analizarse las limitaciones del marco jurídico y constitucional que rige el sistema de áreas protegidas, pues de alguna manera limita la conservación. Esto implicaría el replanteamiento de supuestos frente a la conservación de áreas, como el diseño del área, la precisión o redefinición de límites, etc., siempre atendiendo a criterios específicos territoriales. El desarrollo de estos análisis implica participación institucional y desarrollos jurídicos en materia de lineamientos y política institucionales, además en materia de gestión y administración a largo plazo, que impliquen el reconocimiento de nuevos paradigmas de conservación, directrices internacionales y evolución de las políticas medioambientales de la Nación.

Como punto final de la intervención, se propuso un ejercicio de reflexión en que se señaló que la estructura y la capacidad institucionales de PNN son insuficientes para construir un nuevo paradigma de conservación. Finalizó con la afirmación de que se requieren hechos concretos derivados de los compromisos adquiridos y que la estructura misma de la Entidad limita la construcción del Estado Social de Derecho en PNN.

### 2.1.1 Discusión

En este aparte se incluyó el documento preparado por el equipo de PNN para el taller, que consta de las respuestas a cada una de las preguntas predefinidas con Corpovisionarios; en seguida se recogieron los puntos centrales de las discusiones de las mesas que fueron presentados luego en la plenaria del taller de EEM. La metodología usada fue *café del mundo*, que consiste en una red de conversación en torno a diversas temáticas como proceso creativo que implica diálogo colaborativo.

#### ***Pregunta 1. ¿Por qué son necesarias para el SPNN las EEM en los ámbitos políticos, jurídicos y técnicos?***

Las EEM fueron desarrolladas como un mecanismo para gestionar el manejo de las áreas en coordinación con función pública de la conservación con pueblos indígenas y el co-manejo con afrodescendientes, con base en la superposición territorial entre áreas protegidas del SPNN y territorios de grupos étnicos (indígenas y afrocolombianos).

La política de PPSC busca promover procesos participativos que pongan en marcha sistemas de planificación para el manejo y administración tanto de las áreas que conforman el sistema de parques, como de otros tipos de áreas protegidas. Bajo esta lógica, los territorios de grupos étnicos se han consolidado como espacios en donde confluyen la diversidad biológica y cultural, así como estrategias de uso y conocimiento del territorio que se expresan en la conservación de ecosistemas y la protección de diversas manifestaciones culturales que dan soporte al reconocimiento de la Nación como pluriétnica y multicultural.

Esta relación indisoluble entre ser humano y naturaleza es la base sobre la que Parques PNN prioriza el fortalecimiento de la línea de EEM como una de las apuestas institucionales que mejor contribuye a construir y/o fortalecer la gobernanza en el territorio.

Así, la protección del patrimonio cultural y el hábitat de las culturas tradicionales es parte de las premisas de la misión institucional. Esto genera responsabilidades en el manejo de las áreas protegidas relacionadas con grupos étnicos, pues implica se generen estrategias para la protección del territorio, en el marco del ejercicio de la coordinación de la función pública de la conservación y del comanejo.

Vale la pena recordar que la PPSC se basa en los principios de integridad, trabajo conjunto entre sociedad e instituciones, función social de la conservación, sistemas ambientales por entender múltiples, reconocimiento y valoración de los diferentes actores, aporte a la construcción social de la paz y estrategias de transición para la consolidación de las áreas protegidas. Estos principios orientan el quehacer institucional de Parques Nacionales y dan cuenta también del vínculo entre grupos étnicos e Institución en su compromiso por la conservación.



El cumplimiento de las funciones social y ecológica de la propiedad, es también otro elemento articulador en relación con el mandato constitucional de protección y prevalencia del interés general y de las garantías de los derechos colectivos y fundamentales reconocidos a los grupos étnicos<sup>2</sup>. Esto significa el reconocimiento de la Autoridad Pública Indígena, la Autoridad étnico-territorial Afro y la Autoridad Ambiental en cabeza de PNN, además de una serie de responsabilidades orientadas a la defensa de aspectos territoriales de los grupos étnicos como garantía de la diversidad étnica y cultural de la Nación, acciones afirmativas *-aunque medidas en relación a los objetivos del AP-* en beneficio de los intereses de las comunidades. En el mismo sentido, la protección del territorio como soporte de una cultura dinámica y como herencia para las generaciones futuras.

En consecuencia, la planeación y el manejo de las áreas protegidas traslapadas debe obedecer a criterios de construcción conjunta con los grupos étnicos relacionados a la matriz de paisaje en donde se comparte el territorio y que identifique lecturas del territorio que permitan comprender las nociones culturales que han demarcado sus aspectos materiales y simbólicos y cómo estos pueden articularse a las lecturas institucionales orientadas a la conservación. Se sabe que la concepción del mundo indígena, si bien es compleja en tanto su relación holística, se basa en alcances breves y concretos, en correspondencia con los ciclos naturales. La planeación estratégica institucional deberá esforzarse por propiciar instancias participativas de diálogo y construcción de acciones y acuerdos concretos, realizables y tangibles, que contribuyan a afianzar la conveniencia de mantener las alianzas locales y compatibilizar la corresponsabilidad por la protección del territorio y sus recursos naturales, propósitos comunes de ambos sistemas de autoridad.

### **Síntesis de los aportes de los participantes en las mesas de trabajo**

Las EEM son necesarias en el ámbito político, técnico y jurídico, porque desde el cumplimiento de la misión de la Entidad, se contribuye a la protección de la diversidad étnica y territorial. Su fundamento es el reconocimiento de distintas miradas sobre el territorio (con base en Derechos Constitucionales), que construyen una visión integral del mismo que permite reforzar el ejercicio de la gobernanza de los grupos étnicos, en el marco de la coordinación de la función pública de la conservación y el comanejo.

---

<sup>2</sup> PNN encuentra la función social y ecológica de los grupos en sus territorios compatible con la misión institucional, lo que, observado por otras agencias públicas, facilitó la viabilidad de la titulación, como señala explícitamente el Artículo 87 de la Ley 160 de 1994, desarrollado en el decreto 2164: *Las tierras constituidas con el carácter legal de resguardo indígena quedan sujetas al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, conforme a los usos, costumbres y cultura de sus integrantes.*

La implementación de las EEM permite, y exige, ampliar la visión sobre la gestión del manejo e incorporar ámbitos de acción con otras instituciones, cuyas competencias y funciones aportan a la preservación de espacios de vida de los grupos étnicos y favorecen la conservación de los ecosistemas.

Si bien lo anterior fue refrendado por la plenaria, se exponen hechos y situaciones que los participantes solicitan tener en cuenta a la hora de reflexionar sobre la constitución, desarrollo y consolidación de la PPSC y sobre la implementación de las EEM. Se sugiere que no aborden solo casos de traslape, sino todo el relacionamiento comunitario desarrollado alrededor de la gestión del manejo de áreas protegidas; esto lleva a analizar específicamente el papel de la población campesina en tales áreas.

Los participantes expusieron inquietudes alrededor del planteamiento e implementación de la PPSC:

- ¿Cuál es el impacto y el alcance de los acuerdos?
- ¿Cuál es la ruta y la metodología de implementación de las EEM?
- ¿Qué sucede si no se implementan las EEM?

Se argumenta que es necesario formar a los equipos locales sobre derecho étnico, PPSC y EEM y lograr coherencia institucional desde lo conceptual, lo jurídico, lo técnico y lo financiero.

En la discusión suscitada tanto en los grupos como en la plenaria, los participantes evidencian algunas condiciones necesarias para la implementación de las EEM, planteamientos que son recogidos en el aparte correspondiente a la **pregunta 5**.

***Pregunta 2. ¿En qué consiste la coordinación de la función pública de la conservación?***

En el marco del ejercicio de la gobernanza sobre un territorio compartido, la coordinación de la función pública de la conservación apunta a la acción concertada entre la autoridad ambiental, es decir PNN, y la autoridad pública especial indígena, las cuales confluyen en un mismo territorio para la articulación de visiones en el ejercicio de las funciones de cada autoridad; esto en medio de un diálogo intercultural, para lo cual se adelantan metodologías e instrumentos de gestión y manejo de manera conjunta, que propician la concertación de intereses y la resolución de conflictos en el marco de la coordinación.

En ese sentido, la coordinación implica corresponsabilidad entre dos actores, para lo cual resulta indispensable el fortalecimiento de las capacidades institucionales y comunitarias con el propósito de alcanzar niveles significativos de gobernabilidad y gobernanza, reconocimiento y desarrollo de sistemas regulatorios propios, entre otros; y así contar con estructuras organizativas sólidas que permitan ejercer efectivamente a cada uno su autoridad territorial. Esto redundará,

entonces, en un diálogo legítimo intercultural entre los objetivos de conservación de las áreas protegidas con el origen del territorio, el ordenamiento ancestral, ambiental, territorial; y la articulación de sistemas regulatorios; lo que derivará en la conservación de la biodiversidad, la protección del patrimonio cultural y la conservación del hábitat natural de las culturas tradicionales.

Deben conocerse los siguientes conceptos, pues son relevantes para la respuesta a la pregunta planteada:

Principio de la coordinación. Teniendo en cuenta que Colombia es una Nación descentralizada, el artículo 288 de la Constitución y el artículo 6 de la Ley 489 de 1998 establecieron entre los principios del ejercicio de las competencias atribuidas a los diferentes niveles territoriales, el principio de la coordinación, que consiste en la colaboración entre autoridades administrativas que garantice la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones, con el objetivo de lograr los fines y cometidos Estatales.

Asimismo, el ejercicio coordinado y armónico de las funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables entre los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas es un mandato del artículo 63 de la Ley 99 de 1993, que considera el principio de armonía regional parte de los principios normativos generales.

Por otra parte, la Corte Constitucional en señaló en la Sentencia C-517-92 que

“el principio de coordinación no puede identificarse con el control o tutela. Coordinación implica participación eficaz en la toma de decisiones, que es la única forma legítima en un Estado democrático, de llegar a una regulación de intereses diversos, así como la mejor manera de ponderar aquellos intereses que sean contradictorios.”

Compatibilidad entre resguardo indígena y PNN – Incompatibilidad entre título colectivo de CNARP. El artículo 7 del Decreto 622/77 establece la compatibilidad entre las figuras de “reserva indígena” y Parque Nacional Natural; esto ha sido comprendido como una excepción dentro de la normatividad general de esta categoría de protección, en tanto el paradigma de la conservación bajo el cual fue concebida parte del supuesto de que no existiera población humana al interior de las áreas.<sup>3</sup>

Dado que hoy en día la adjudicación de tierras a pueblos indígenas sólo es posible mediante la figura de resguardo (Ley 160/95, Decreto 2164/95), a la luz de la Constitución de 1991, el

---

<sup>3</sup> Cabe anotar que la figura de la “reserva indígena” de 1977 era una categoría que otorgaba a esas comunidades derechos de uso y goce, pero no de propiedad sobre la tierra, como el resguardo (Decreto 2117/69, derogado por la Ley 30/88 y el Decreto 2164/95, los cuales previeron la adjudicación de tierras a pueblos indígenas sólo mediante la figura de resguardo).

Convenio 169 de la OIT y los desarrollos jurisprudenciales; y no habiendo norma expresa que niegue su compatibilidad, mediante la interpretación y aplicación progresiva de los derechos de los pueblos indígenas, a la fecha, son compatibles las figuras de resguardo y parque nacional natural. Dicha compatibilidad opera no sólo para tierras tituladas mediante la figura de resguardo, sino también para las que tradicionalmente han sido ocupadas por pueblos originarios.

Es preciso señalar, que las áreas protegidas declaradas dentro del SPNN, los resguardos indígenas y las tierras comunales de grupos étnicos son inalienables, imprescriptibles e inembargables, de conformidad con lo estipulado en el artículo 63 de la Constitución; lo que supone la coexistencia a perpetuidad de diversas visiones sobre el territorio y múltiples intereses vinculados a él. Estas tres condiciones de rango Constitucional imposibilitan la realización de algún tipo de negocio jurídico o contrato sobre ellos.

No ocurre lo mismo con la figura de propiedad colectiva de comunidades negras, considerada incompatible con la de PNN de la manera expresada por el artículo 6 de la Ley 70 de 1993 y el artículo 19 del Decreto 1745 de 1995. Estas normas disponen que las adjudicaciones colectivas a comunidades negras no comprenden las áreas del SPNN, de manera que no es posible que coexistan dentro de los mismos límites de estas dos figuras.

No obstante, el artículo 22 de la Ley 70 de 1993 sí considera que en aquellos casos en que al interior de las áreas del SPNN se encuentren familias o personas miembros de las comunidades negras establecidas antes de la declaratoria, PNN incluirá en el Plan de Manejo del área protegida las prácticas tradicionales de dichas comunidades, que son compatibles con la naturaleza, objetivos y funciones de la misma. El último aparte del artículo 22 de la misma Ley contempla la posibilidad de la reubicación de una comunidad fuera del área, en caso de que sus miembros no se allanen al cumplimiento del Plan de Manejo expedido por PNN.

En ese orden, el SPNN cuenta con un régimen de excepción general dentro de su normatividad, aplicable tanto a comunidades indígenas como negras que hacen uso tradicional de las áreas protegidas, sin que necesariamente medie un título de propiedad colectiva, en tanto la Constitución y la ley les da un tratamiento especial dentro del régimen general dispuesto para las áreas del SPNN.

A continuación se mencionan aspectos legales y conceptuales que sustentan la calidad de autoridad pública especial indígena, con la cual PNN como autoridad ambiental da cumplimiento al principio de la coordinación de la función pública de la conservación. Para el caso de las comunidades negras, sólo es posible considerar la figura de comanejo y no de coordinación, en la medida que sus representantes no detentan más que la calidad de autoridades étnico-territoriales, que son de carácter privado.

Los territorios indígenas son entidades territoriales reconocidas por el artículo 329 de la Constitución y los Decretos 1953 y 2333 de 2014 (sobre funcionamiento de los territorios indígenas y reconocimiento de territorios ancestrales, respectivamente), con autoridades propias con funciones de gobierno sobre la comunidad, el territorio y los recursos naturales. Asimismo sus

autoridades son públicas y gozan de carácter especial incluso en materia jurisdiccional (artículo 246 de la Constitución). En ese sentido, poseen autonomía para la gestión de sus intereses, siempre dentro de los límites de la Constitución y la Ley.<sup>4</sup>

Es así como la autoridad ambiental de PNN coexiste con la autoridad pública especial indígena, en las áreas del sistema donde se encuentran asentados los pueblos y comunidades indígenas o hacen uso regular y permanente del mismo territorio; la autoridad ambiental debe coordinar con la autoridad especial indígena el ejercicio de la función pública de acuerdo con los términos establecidos por la Ley.

Dado que según el artículo 329 de la Constitución, los territorios indígenas son entidades territoriales, sus autoridades son públicas y gozan de un carácter especial incluso en materia jurisdiccional (artículo 246 Constitucional). En ese sentido, poseen autonomía para la gestión de sus intereses, siempre dentro de los límites de la Constitución y la ley.

Es preciso tener en cuenta un reconocimiento reciente, consagrado en los Decretos 1953 de 2014 y 2333 de 2014, mediante los cuales, el primero pone en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas de manera transitoria (desarrollo del artículo 329 Constitucional sobre las ETI) y, el segundo, mediante el cual se brinda protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas (Convenio 169/89 de la OIT).

#### **Síntesis de los aportes de los participantes en las mesas de trabajo**

- El principio de coordinación debe ser entendido en el marco de los principios de la administración pública y la toma efectiva de decisiones cuando existen dos autoridades públicas en un mismo territorio. Esto, en íntima relación con el derecho a la autonomía y gobierno propio de los pueblos indígenas cuyas autoridades gozan de carácter de autoridad pública especial. Los representantes de comunidades negras son autoridades étnico-territoriales de carácter privado, por lo tanto, no aplica el principio de coordinación en sentido estricto.
- El principio parte de la importancia del reconocimiento de autoridades en un mismo territorio en el marco de derechos constitucionales.
- La coordinación de la función pública de conservación no debe confundirse con la coordinación de acciones que se da con todos los grupos étnicos.
- Es importante hacer claridad sobre las figuras de titularidad colectiva de grupos étnicos en relación con las áreas protegidas del SPNN.

---

<sup>4</sup> La Sentencia T-601-11 de la Corte Constitucional señala que en ejercicio de la autonomía, los pueblos indígenas son titulares de los siguientes derechos: i) gobernarse por autoridades propias; ii) ejercer las competencias que les correspondan; iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y iv) participar en las rentas nacionales.

- Se resalta la necesidad de la adecuación institucional para dar respuesta eficiente a las particularidades de cada área protegida y las respectivas comunidades con quienes se relaciona.
- Es fundamental la articulación de visiones sobre el territorio para la toma de decisiones, teniendo en cuenta los diferentes sistemas regulatorios que confluyen.
- Si bien el respeto por la autonomía de los grupos étnicos y fortalecimiento de la gobernanza hacen parte de las EEM como uno de sus ejes fundamentales con enfoque de derechos, de allí deriva también una corresponsabilidad de las comunidades y sus autoridades frente al uso y manejo del área protegida.
- Surgieron inquietudes sobre cómo proceder frente a incumplimientos e infracciones de miembros de las comunidades.
- Las áreas protegidas deben tener suficiente claridad de los actores con los que se relaciona su gestión, de manera que los acuerdos y su legitimidad cuenten con soporte suficiente.
- Necesidad del fortalecimiento institucional y organizativo para contribuir en la gobernanza y gobernabilidad.
- Falta claridad sobre el manejo diferencial entre negritudes e indígenas en un mismo territorio.
- Las EEM son una herramienta para la gestión de recursos en áreas con presencia de grupos étnicos.
- Se debe realzar la importancia de la interacción y relación constante con las autoridades étnicas para la construcción de los instrumentos de planificación.
- Se debe tener en cuenta la coordinación con otras autoridades públicas del orden territorial (alcaldías y gobernaciones).

***Pregunta 3 ¿En qué consiste la excepción de uso y aprovechamiento económico de los grupos étnicos en el SPNN al que se refiere el régimen de especial?***

El régimen de excepción de uso o *Régimen especial* al que se refiere el artículo 7 del Decreto 622, cita:

No es incompatible la declaración de un parque nacional natural con la constitución de una reserva indígena; en consecuencia cuando por razones de orden ecológico y biogeográfico haya de incluirse, total o parcialmente, un área ocupada por grupos indígenas dentro del SPNN, los estudios correspondientes se adelantarán conjuntamente con el INCORA y el Instituto Colombiano de Antropología, con el fin de establecer **un régimen especial en beneficio de la población indígena de acuerdo con el cual se respetará la permanencia de la comunidad y su derecho al aprovechamiento económico de los recursos naturales renovables, observando las tecnologías compatibles con los objetivos del sistema señalado al área respectiva.**

Esta condición se encuentra reafirmada en los derechos y el reconocimiento legal de las particularidades de los pueblos tribales a partir del Convenio 169/89 de la OIT, ratificado para Colombia por la Ley 21 de 1991, sobre los derechos específicos “de esos pueblos a participar en la

utilización, administración y conservación de dichos recursos” (artículo 15) de los recursos naturales siempre y cuando corresponda con un uso sostenible de la naturaleza, que respete la importancia que tiene para estos pueblos su relación con las tierras y territorios que ocupan y utilizan (artículo 13) y reconociendo, entre otros aspectos, el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras ocupadas tradicionalmente (artículo 14), y salvaguardando su derecho de utilizar las tierras para actividades tradicionales y de subsistencia, haciéndolos compatibles con la misión y la visión encomendada a PNN.

Es preciso mencionar que la sentencia C-169 de 14 de febrero de 2001 de la Corte Constitucional reconoció que las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993 también son acreedoras de los derechos consagrados en el Convenio 169 de la OIT, en razón de que son un grupo étnico especial definido por dicha ley y reconoció su calidad de pueblos tribales con condiciones sociales, culturales y económicas que los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que están regidos por sus propias costumbres o tradiciones y por una legislación especial (art. 1, Ley 21/91).<sup>5</sup> Por tanto las comunidades negras son acreedoras también de esta condición de excepcionalidad, no de propiedad sino de uso de las áreas protegidas. Al respecto señala Eugenia Ponce de León: “así no haya lugar a la titulación colectiva (propiedad), sí se debe respetar su derecho a permanecer y habitar de manera permanente dentro del área, estableciendo también una excepción de uso a favor de la comunidad”.

Esta Ley resulta fundamental en tema de uso y aprovechamiento de recursos por grupos étnicos pues considera que, en materia de comunidades negras, el plan de manejo deberá considerar las prácticas tradicionales compatibles con la naturaleza, objetivos y funciones del área de que se trate, para lo cual se dispondrá de mecanismos de participación. Asimismo señala que las prácticas tradicionales de producción (artículo 2) se refieren a *“las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general, que han utilizado consuetudinariamente las comunidades negras para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo autosostenible”* y prevé que *“las prácticas tradicionales que se ejerzan sobre los recursos naturales para fines alimenticios o para construcción o reparación de viviendas, cercados, canoas y otros elementos domésticos de la respectiva comunidad negra, se consideran usos por ministerio de la ley y no requieren permiso”* (artículo 19). Evidentemente, estos usos deben garantizar en todo momento la persistencia de los recursos, por ello, la Ley condiciona su permanencia y uso en un área protegida a un uso que corresponda con sus prácticas tradicionales

---

<sup>5</sup> El Convenio exige dos requisitos para establecer el carácter tribal de sus destinatarios: un elemento objetivo, referido a la existencia de rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros del grupo, que los diferencian del resto de la sociedad, y un elemento subjetivo, que es la existencia de una identidad de grupo, que hace que los miembros se identifiquen como parte de la colectividad.

y al cumplimiento de la función social y ecológica inherente a los territorios colectivos, so pena de reubicación fuera del SPNN en caso de que estas condiciones sean incumplidas.

Así la excepcionalidad, entendida como el respeto a la permanencia y al uso de sus territorios a los grupos étnicos en las áreas del SPNN, acarrea al uso para la subsistencia<sup>6</sup> y al *aprovechamiento económico de los recursos naturales de forma sostenible, para garantizar su desarrollo como comunidad y mejorar su calidad de vida*".

El uso por ministerio de ley,<sup>7</sup> el uso de subsistencia y el uso y aprovechamiento económico sostenible aplican para comunidades indígenas y negras. El uso de subsistencia parte del supuesto de que no afecta en calidad ni en cantidad la oferta de la biodiversidad y de las dinámicas de un ecosistema, mientras que el uso con una intención de aprovechamiento económico, pese a que debe cumplir parámetros que garanticen la utilización sostenible de la biodiversidad, debe ser regulado y controlado de forma coordinada tanto por la autoridad propia como por la autoridad ambiental. Este sistema de regulación debe tener en cuenta los sistemas de uso y regulación propia y debe generar un compromiso de corresponsabilidad para un ejercicio de control compartido.

El uso y aprovechamiento económico en las áreas protegidas puede realizarse, s i y solo si:

- ✓ Se realiza por grupos étnicos reconocidos como dueños, ocupantes o usuarios ancestrales e históricos del territorio, anteriores a la declaración del área protegida.
- ✓ No afectan negativamente los objetivos y funciones por las que fueron declaradas áreas protegidas.
- ✓ Es un aprovechamiento sostenible.

---

<sup>6</sup> El artículo 23 del Convenio 169 de la OIT establece que *"la artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos y que con la participación de esos pueblos y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar porque se fortalezcan y fomenten dichas actividades"*. De esta manera, se ve claramente cómo el concepto de economía de subsistencia abarca el derecho a la autosuficiencia y desarrollo económico inherente a los grupos étnicos.

<sup>7</sup> El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente define en el artículo 53 que *"[t]odos los habitantes del territorio nacional, sin que necesiten permiso, tienen derecho de usar gratuitamente y sin exclusividad los recursos naturales de dominio público, para satisfacer sus necesidades elementales, las de su familia y las de sus animales de uso doméstico, en cuanto con ello no se violen disposiciones legales o derechos de terceros"*.



- ✓ Se realiza de acuerdo con sistemas tradicionales o tecnologías compatibles con los objetivos del SPNN.
- ✓ Se tienen en cuenta normas que regulan el aprovechamiento económico sostenible con carácter comercial, deben tenerse en cuenta los marcos legales que limitan los sistemas de aprovechamiento, por ejemplo, para fauna debe tenerse en cuenta las categorías CITES y el listado vigente de especies silvestres amenazadas (Resolución 192/2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

Finalmente vale la pena anotar que el régimen de excepción de uso no hace referencia exclusiva a la utilización sostenible de la diversidad, sino que debe contemplar otros usos de acuerdo a sus costumbres como los usos tradicionales, espirituales y cada uno de los que represente su acervo cultural sobre la base natural de su territorio.

#### **Síntesis de los aportes de los participantes en las mesas de trabajo**

Los grupos expusieron que el régimen de excepción no cumple ni satisface lo señalado en el Decreto 622/77 y rebasa los límites de lo fijado para las áreas protegidas traslapadas.

Con respecto a los afrodescendientes, declararon que se deben aclarar los puntos sobre las aspiraciones territoriales de estas comunidades y que una reubicación no es posible, ya que su población está creciendo considerablemente. Sobre esto, los grupos se preguntaron cuál sería el alcance institucional sobre la calidad de vida de estos pueblos.

Asimismo, se habló sobre el enfoque diferencial y la necesidad de incentivos económicos, así como la importancia de la articulación interinstitucional, coherencia en la planificación y corresponsabilidad.

Sobre la regulación del uso del territorio, se considera fundamental analizar las costumbres de las comunidades, desarrollar un ejercicio conjunto entre estas y la Institución, y reconocer la excepcionalidad positiva como aporte para la conservación. De igual forma, evaluar los efectos en la salud y seguridad alimentaria y generar sostenibilidad a largo plazo.

Los participantes señalaron que se deben definir los aspectos legales y técnicos que apoyen el aprovechamiento, mantengan un ecosistema saludable y creen sistemas de gobernanza más adecuados. En conclusión, crear un paradigma de conservación claro e incluyente.

***Pregunta 4: ¿Cuáles son los instrumentos (PM, REM y Acuerdos), instancias y estrategias de relacionamiento que desde los procesos de planeación y manejo en un área con grupos étnicos soportan las EEM?***

La presencia de uno o más grupos étnicos en un área protegida es una condición determinante para la planificación y manejo de la misma. Aunque la necesidad de revestir de legitimidad los procesos de planeación y manejo no es exclusiva de las áreas con traslapes o con presencia de territorios de uso o relaciones de colindancia, en el caso de áreas con territorios étnicos es imperativo encaminar la gestión en este sentido, puesto que resulta extremadamente difícil emprender acciones concretas de manejo, sin alcanzar una adecuada coordinación entre la autoridad ambiental y las autoridades tradicionales, legítimas o sus instancias de representación de forma que no resulten vulnerados los derechos y las formas de vida de las comunidades indígenas, afrocolombianas y raizales.

Hasta la actualidad se han observado dos elementos claves, necesarios y básicos en el desarrollo de los procesos en las áreas protegidas con dicha condición. En primer lugar la validez de las instancias y los representantes que se asientan en las mismas, de forma que se alcancen condiciones para escalar en la toma de decisiones sobre un territorio compartido; y en segundo lugar, la generación de un sentido creciente de corresponsabilidad en el cuidado de ese territorio del cual depende su preservación étnica y cultural, la integridad de sus territorios; así como, la conservación de la riqueza de biodiversidad y sus servicios ecosistémicos del área protegida.

En el marco de la PPSC es posible estructurar instrumentos que concretan la coordinación de la función pública de la conservación y el ordenamiento ambiental, tales como el REM, los Acuerdos de Uso y Manejo, y los Planes de Manejo de Área Protegida participativos. Los cuales se aplican según contextos territoriales y culturales particulares, el estado del relacionamiento, los niveles de participación y voluntad política entre las partes. Es importante resaltar, que aunque en dichos instrumentos se concretan los acuerdos entre los grupos étnicos y la Institución, el objetivo de las EEM en sí mismo no es lograr o suscribir estos instrumentos, sino que se pueda construir una gobernanza compartida en estas áreas, donde dichos instrumentos juegan un papel muy importante.

Particularmente *REM*<sup>8</sup> se han suscrito en áreas con condición de traslape con resguardos.<sup>9</sup> Son el resultado de procesos de negociación con las bases comunitarias y sus autoridades públicas especiales indígenas, legítimamente constituidas, con las cuales se desarrollan diagnósticos socioculturales, se construyen escenarios de ordenamiento conjunto a partir del diálogo del conocimiento tradicional y el técnico, donde se recogen las formas de uso y regulación propia, se establecen medidas de manejo conjuntas que se llevan a la práctica a través de un plan estratégico en el marco de una instancia constituida formalmente para la toma de decisiones. En efecto, éste instrumento constituye la base de la planeación en el espacio traslapado de un área protegida, e incluso de la totalidad del área en un instrumento unificado, si es el caso de un traslape total dependiendo del contexto particular de construcción adelantado en el área.

En el caso de **Acuerdos de uso y manejo**, instrumentos tendientes a armonizar la gestión del área y su condición de territorio compartido, se han inscrito en dos grandes dimensiones de la implementación de las EEM. En primer lugar, abordando una dimensión política del relacionamiento, donde los acuerdos pretenden puntualizar el interés de trabajo conjunto y coordinado entre las partes y su voluntad política de avanzar hacia un modelo de gobernanza que reconozca las particularidades del área protegida y su estrecha relación con las comunidades y sus territorios. Un segundo escenario se inscribe en la construcción de medidas conjuntas de manejo, específicas o generales, para espacios de uso o recursos de que depende la pervivencia de las comunidades y la conservación de la dinámica natural del área protegida, representada en sus objetivos de conservación y los valores objeto de conservación. En algunos casos los acuerdos obedecen tensiones entre las partes, cuya solución ha requerido de acuerdos que garanticen la permanencia a largo plazo de los recursos naturales usados. Es posible igualmente, encontrar acuerdos donde se avanzan en temas de relacionamiento político y de manejo, por lo cual se consideran de carácter mixto.

Los **Planes de manejo** de las áreas protegidas cobran una dimensión participativa a través de las instancias de relacionamiento constituidas, los ejercicios y estrategias de vinculación de los actores clave y sus diferentes visiones. En éste sentido, desde la formulación de la ruta de planeación y manejo y del modelo de planificación de PNN, es claro que los planes de manejo en general deben avanzar en dicha participación, pasando en lo posible de versiones institucionales internas a

---

<sup>8</sup> El REM, entendido como el conjunto de reglas y procedimientos que, articulados y armonizados entre sí, permite la planeación, implementación y seguimiento de las acciones coordinadas entre las autoridades presentes en el área traslapada, es el instrumento jurídico y técnico para el manejo y la coordinación de la función pública de la conservación de dicha área mediante normas y procedimientos que, articulados entre sí, permitan la planeación, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de algunas acciones para el desarrollo de los planes de vida de los pueblos indígenas y el cumplimiento de los objetivos misionales de las áreas protegidas.

<sup>9</sup> A la actualidad se han suscrito siete regímenes en áreas traslapadas.

ejercicios participativos e integrales que generen mayores niveles de legitimidad y gobernabilidad desprovistos de arbitrariedad.

Particularmente en áreas trasladadas con resguardos indígenas, territorios de uso, o con relación con colindancia con comunidades de afrodescendientes, dicho instrumento debe alimentarse de los procesos de relacionamiento y de las estrategias participativas desarrolladas, de forma que se armonicen las intenciones de manejo y las medidas de respuesta con los intereses de conservación de las comunidades. En áreas protegidas donde operan diversas y complejas territorialidades por múltiples aspiraciones o figuras desde el ordenamiento propio de una o más etnias, el Plan de Manejo debe recoger dicha complejidad y articular los instrumentos de coordinación particularmente alcanzados con cada una de ellas.

Es el caso de áreas protegidas donde habitan etnias en procesos iniciales de relacionamiento, o donde la condición de traslape o relacionamiento no han permitido avanzar en la consolidación regímenes especiales de manejo o acuerdos de uso y manejo el Plan de Manejo recogerá dichos avances o situaciones de forma integral y contemplará acciones estratégicas para avanzar en dicho propósito.

### **Síntesis de los aportes de los participantes en las mesas de trabajo**

En la discusión se concluyó que:

- es necesario valorar los procesos y no los instrumentos.
- concretar y garantizar el cumplimiento de los acuerdos.
- evaluar los mecanismos de sostenibilidad a partir de los servicios ecosistémicos que permitan la implementación de acciones a largo plazo que beneficien la conservación del área y la calidad de vida de las comunidades, por medio de modelos sostenibles de sustento y de uso de la biodiversidad.
- establecer la autoridad de las partes (comunidades y equipos de las áreas protegidas) como necesidad para construir acuerdos.
- reconocer las diferentes etapas por las que atraviesan los procesos, el momento histórico del relacionamiento y aplicabilidad según el contexto particular en cada área protegida.

En general, los mecanismos de relacionamiento se han basado en figuras como acuerdos de voluntades, de uso y regímenes especiales de manejo; al igual que en procesos de construcción conjunta de planes de manejo, las instancias conformadas dan asiento a los representantes y autoridades tradicionales. Se han desarrollado, además, principios de relacionamiento (que en algunos casos deben ser evaluados o reafirmados) y reglamentos internos.

Se evidencia un vacío institucional que impide armonizar los desarrollos de los procesos con los requerimientos institucionales desde la planeación. Existen mensajes contradictorios entre niveles de gestión y entre dependencias.

Por lo anterior es necesaria la generación de acuerdos internos para establecer lineamientos claros aplicables al desarrollo de EEM.

En el desarrollo de los procesos es imperativo recoger los antecedentes del relacionamiento. En este sentido, resulta muy útil conformar equipos con miembros de las comunidades, vinculados con criterios claros de selección y en la definición de sus roles, con el propósito de promover una discusión desde las diferentes visiones sobre lo que las partes entienden como cultura y conservación. En el desarrollo de cada uno de los procesos, la existencia de pequeños acuerdos, agendas y planes de trabajo resultan pertinentes pues aumentan la confianza entre las partes y contribuyen para llegar a acuerdos mejores, tanto de carácter político como en materia de manejo.

Los grupos consideran necesario el fortalecimiento de la estrategia de comunicación, ya que existen brechas entre la visión institucional y la comunitaria, lo que dificulta el dialogo. El uso de herramientas comunicativas debe ser adecuado, pues en muchos casos son abandonadas en vista de su poca practicidad, por lo cual es indispensable que se traduzcan sus contenidos a las lenguas indígenas y se usen expresiones cercanas a las formas de diálogo acordes con las prácticas de las comunidades.

Particularmente en el Pacífico y la Amazonía, es necesario avanzar en los mecanismos institucionales para garantizar la sostenibilidad de los procesos, de forma que se cuenten con los recursos humanos, logísticos y financieros para responder a los compromisos que se asumen en el marco de los acuerdos. En estos casos existen claros ejemplos de instancias de diálogo y toma de decisiones adecuadas, sustentadas en principios de relacionamiento, con acuerdos marco que permitirían la efectiva coordinación y contar con instrumentos generados conjuntamente; sin embargo, al momento de implementar las acciones, los presupuestos son escasos, lo que demuestra el reducido apoyo institucional al desarrollo de los mismos.

Es necesario emprender una evaluación de la política, en particular de las estrategias, partiendo del aprendizaje de los procesos en campo, de modo que se pueda compartir la experiencia en temáticas específicas, desde los equipos locales, lo que sería una retroalimentación de la política.

La planeación, igual que los instrumentos, debe ser adaptativa y flexible, en vista de que los escenarios son variables y las condiciones en el relacionamiento son dinámicas; teniendo en cuenta además que el logro de las metas institucionales (No de acuerdos suscritos, No de REM, etc.), no necesariamente representa los intereses de las comunidades, ni da cuenta de la riqueza de los procesos desarrollados.

***Pregunta 5: ¿Cuáles son las condiciones políticas, legales, financieras y técnicas que se requieren para la implementación de las EEM?***

Las EEM son un aporte de PNN que contribuye a la pervivencia de los grupos étnicos, pero el relacionamiento no se agota en la entidad, pues constituye un deber del Estado que tiene como escenario el traslape/superposición del resguardo indígena y/o del territorio de uso y ocupación ancestral o histórica de grupos étnicos con un área protegida del SPNN.

Las EEM constituyen una decisión política de PNN para orientar el desarrollo del relacionamiento con los grupos étnicos, pero hace falta consolidar elementos técnicos, jurídicos, administrativos y organizacionales, para que las EEM sean ejercicios que se concreten en la gestión de las áreas, a través de los instrumentos de planeación actuales.

Los procesos de relacionamiento de los equipos de trabajo con las comunidades locales han generado discusiones y reflexiones que permiten la construcción de elementos conceptuales y metodológicos que facilitan la intercomunicación entre los pensamientos indígena y afro y el pensamiento occidental, alrededor de la concepción de territorio y de su conservación y protección. Sin embargo, no sobra reiterar que estos elementos conceptuales son producto del relacionamiento con las comunidades y dependen de la forma como la Entidad ha construido confianza, de los espacios de diálogo y reflexión generados que atienden a las particularidades de las áreas protegidas traslapadas.

El diálogo entre las dos concepciones implica el reconocimiento de los derechos de los grupos étnicos sobre el territorio, su autoridad y conocimiento ancestrales y la forma como esta interacción ha facilitado la conservación del ecosistema del área.

Esta situación, recogida en conceptos como la *razón de ser* del área, invita a hablar de un territorio en relación con otros, más allá de la conservación y hace referencia al origen, una denominación que, desde la perspectiva cultural, tiene elementos esenciales para el entendimiento de la condición de un territorio y aquello que suscita su nacimiento, creación, reglas, normas y su misión. La *razón de ser* refleja la importancia del territorio para los actores implicados en el manejo. El concepto se enriqueció con elementos como la construcción conjunta e informada de la importancia del área, que incluye la visión del territorio indígena en conjunto como la misión de conservación, lo que requiere considerar no solo de la importancia del ecosistema y los bienes materiales de la cultura, sino también de la historia del territorio, el poblamiento, las formas de producción, los sistemas de regulación de uso de recursos naturales, los valores de la cultura inmaterial como las prácticas rituales, además de las expectativas de propiedad y uso de la población (PNN, 2011).

Otro aporte a la planeación del manejo de las áreas traslapadas, son las **prioridades integrales de conservación**, que superan el concepto de los valores objeto de conservación cuyo fundamento es considerar separados los valores de biodiversidad, bienes y servicios ambientales y aspectos tangibles de la cultura, y que ha permitido comprender la complejidad de aquellos valores que reúnen la comprensión integral del ecosistema, las afectaciones generadas por alguno de los componentes del sistema y el análisis de los procesos con incidencia en el área (PNN, 2011, p. 108).

El **contexto histórico de las áreas protegidas** es un elemento incorporado a los instrumentos de planeación del manejo, en tanto da cuenta de la existencia y la permanencia de diferentes actores en el territorio y de su relacionamiento con este; aquí es importante analizar las dificultades junto con los factores que han posibilitado acuerdos, así como la enseñanza y el aprendizaje derivados de ellos.

Incluso, la dimensión del **ordenamiento ambiental del territorio**, a partir de las Prioridades Integrales de Conservación, es diferente en tanto se desprende de la comprensión de la dinámica del territorio y de los usos, en el sentido de que la zonificación caracterizada no depende necesariamente del estado de conservación, sino también de las épocas y de quienes hacen uso (material e inmaterial) de esas zonas (PNN, 2011, p. 118).

Sin duda, la referencia anterior es solo parcial y seguramente la experiencia de los equipos de PNN ha permitido madurar esa reflexión; pero aun así, es necesario llamar la atención nuevamente sobre la importancia de estos en la relación con los grupos étnicos, en la facilitación de la comunicación, que supone lograr la comprensión mutua de las lógicas que subyacen a las palabras.

### **Condiciones jurídicas**

La implementación de las EEM como política de PNN depende en gran medida de la construcción y el desarrollo legales de conceptos como la excepcionalidad (artículo 7 del Decreto 622 de 1977 y 22 de la Ley 70 de 1993) y la compatibilidad entre área protegida y resguardo indígena (en el contexto del reconocimiento de derechos a los Pueblos Indígenas, señalado en la Constitución y en la normatividad subsiguiente), donde el ordenamiento ambiental territorial se muestra como expresión del conocimiento ancestral y tradicional.

- ✓ Se resalta que la necesidad de precisión sobre la coadministración y el comanejo, junto a validación de mecanismos efectivos para ello, basados en el principio de la coordinación entre autoridades públicas.

### **Condiciones políticas**

- ✓ Existencia de armonización de visión de PNN y derechos de los grupos étnicos (principios consensuados de actuación, reconocimiento de la legitimidad del otro y construcción conjunta de la visión del territorio).
- ✓ Generación de instancias de coordinación con las autoridades propias y los grupos étnicos con derechos excepcionales de uso y ocupación ancestrales en los territorios traslapados con áreas protegidas.

### **Planeación y manejo del territorio**

- ✓ Requiere identificar, respetar y manejar los usos y costumbres tradicionales de manejo del territorio, e incorporarlos al manejo de áreas protegidas traslapadas, en contexto.
- ✓ Son importantes los instrumentos de planificación conjunta del territorio (compatibilidad entre valores de conservación y significados culturales; armonización del *plan de vida* y de etnodesarrollo con *plan de manejo*; articulación con planes o esquemas de ordenamiento territorial [EOT]; reconocimiento del valor jurídico y técnico del REM; aporte al PAI).
- ✓ Establece el manejo conjunto y concertado de territorios traslapados mediante instrumentos para planeación y manejo, además de acuerdos de manejo que permitan la regulación efectiva del uso al interior de las áreas protegidas, que no pongan en riesgo los objetivos de conservación que motivaron la declaratoria de área protegida.
- ✓ Define aspectos de regulación del uso, a partir del conocimiento del territorio de los grupos étnicos, que garanticen la utilización sostenible de la diversidad y el cumplimiento de derechos, así como de los objetivos de creación del área protegida.
- ✓ Tiene como fin avanzar en la formulación participativa e integral de herramientas de planeación que contribuyan efectivamente a la preservación de la cultura étnica.

### **Gestión conjunta**

- ✓ Establece los mecanismos de coordinación conjunta para la toma de decisiones.
- ✓ Gestiona en conjunto y articuladamente con otras entidades del Estado para que estas aporten en la implementación de las EEM, a través de alianzas y convenios interinstitucionales.



### **Gestión interna (PNN)**

- ✓ Implica mecanismos de respuesta Institucional articulada y armonizada: i) unificando criterios para abordar la implementación de las EEM; ii) por medio de esquemas de coordinación entre los tres niveles de gestión de PNN.
- ✓ Observa consistencia entre gestión con el plan de manejo y las EEM.

### **Organizacionales, administrativas y financieras**

- ✓ Dado que la PPSC es la expresión del enfoque diferencial de PNN y que es un aporte a la pervivencia de los grupos étnicos, es imperioso no perder de vista los compromisos asumidos con estos, pues son el criterio principal para la asignación presupuestal de las áreas protegidas.
- ✓ Implican generación y gestión de condiciones administrativas y organizacionales, adecuadas a las particularidades de las áreas protegidas traslapadas, para fortalecer las capacidades de los equipos de trabajo, el proceso de selección de los integrantes y su permanencia en el servicio; además de los sistemas de contratación y la ejecución de los recursos para la implementación efectiva de EEM.
- ✓ Suponen gestión conjunta de otros mecanismos de sostenibilidad financiera, como recursos de cooperación internacional, gestión de compensación, regalías, etc.

### **Síntesis de los aportes de los participantes en las mesas de trabajo**

Del abordaje de esta pregunta en los distintos grupos se extrajeron consideraciones como que la conservación del patrimonio, natural y cultural, y los acuerdos con los grupos étnicos son asuntos vitales y responsabilidad del Estado en su conjunto, por lo que PNN debe fortalecer la gestión de alianzas con otras instituciones competentes, con miras al avance del cumplimiento de los compromisos. Esto implica:

1. Avanzar en el cumplimiento de los acuerdos del Segundo Congreso Nacional de las Áreas Protegidas en relación con las estrategias complementarias de conservación, que aportan al cumplimiento de los objetivos de conservación del país y requieren de un marco conceptual y normativo que incorpore la innovación y el conocimiento desde las distintas visiones y contextos culturales.
2. Fortalecer modelos de gobernanza para que incorporen innovaciones en gestión compartida de áreas protegidas, orientadas a la prevención y resolución de conflictos en el manejo del

territorio y de los servicios ecosistémicos. Dichas innovaciones deben buscar la participación de las comunidades en el diseño de instrumentos de manejo, de seguimiento y ajuste de las diferentes prácticas involucradas.

3. Construir una estrategia financiera que atienda las necesidades de la implementación de la PPSC para garantizar la continuidad de los procesos, la credibilidad de PNN y favorecer la gobernabilidad en las áreas protegidas.

Aquí resulta útil considerar que el relacionamiento con los grupos étnicos trasciende cuestiones presupuestales e implica un modo de actuar particular que ha sido claramente identificado: 1) construcción de espacios de comunicación con las comunidades, de escucha, de generación de acuerdos [este primer proceso implica la consideración de acciones que no requieren asignación presupuestal], 2) construcción de actividades ajustadas a las posibilidades actuales de las partes [aquí se recogen aquellas actividades que ya pueden ejecutarse con la asignación presupuestal existente] y 3) gestión conjunta de recursos, que implica el diálogo para conseguir nuevos recursos que faciliten la consecución de metas conjuntas. Esta ruta de acción tiene como fundamento la reciprocidad y la corresponsabilidad, principios para la construcción del relacionamiento.

El reto de PNN sigue siendo la implementación de las EEM con coherencia institucional, lo que supone:

- Reingeniería institucional que logre capacidad de respuesta al contexto de las dinámicas locales.
- Acompañamiento técnico y jurídico coordinado entre los tres niveles de gestión.
- Unificación de criterios para el relacionamiento con las comunidades, uso de un mismo lenguaje y atención de los elementos construidos en las áreas protegidas.
- Respeto por la planeación de las áreas, toda vez que esta refleja los compromisos asumidos por los equipos.

El vínculo de los equipos de trabajo de PNN con la cotidianidad de los grupos étnicos es un factor que aporta a la construcción del relacionamiento en las áreas. Supone en muchos casos el reconocimiento de la visión del grupo étnico en el territorio y el reconocimiento de que esta visión goza de legitimidad. De este modo, se hace un llamado a entender, construir y mantener el vínculo con las comunidades locales.

En ciertos casos se hace necesario el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades, como por ejemplo dando acompañamiento para la formulación de proyectos.

Durante el ejercicio se puso a consideración la siguiente propuesta de acuerdos institucionales:

#### 2.1.2 **Propuestas de acuerdos**

- La vigencia de la PPSC en PNN requiere desarrollos orientados a la implementación, mediante la adopción de elementos mínimos en términos de legalidad, legitimidad, enfoque diferencial, acciones afirmativas y presupuesto.
- Las PPSC y las EEM son un asunto estratégico para PNN, por lo tanto, la planeación y el pensamiento estratégico de la Entidad debe dar cuenta de esa situación. La implementación de las EEM y de la PPSC requiere una estrategia financiera adecuada.
- Las áreas protegidas del SPNN necesitan un instrumento de planificación y manejo que puede ser el REM (en el caso de las áreas traslapadas) o el plan de manejo (para las áreas con comunidades negras o que hacen uso regular y permanente de los recursos de ellas).
- El ordenamiento de las áreas traslapadas con territorios ancestrales del SPNN debe fundamentarse en el ordenamiento ancestral de los pueblos indígenas, mediante un proceso de construcción colectiva y diálogo de saberes. El régimen de uso del SPNN debe tener como fundamento el uso ancestral del territorio material e inmaterial de las comunidades indígenas.

(Sobre este último punto no hubo acuerdo general)

- El cumplimiento de las funciones y competencias de la autoridad ambiental no es suficiente para garantizar la gobernabilidad en las áreas traslapadas con los pueblos originarios, sino que estas también deben desarrollar modelos de gobernanza que partan del principio de coordinación de la función pública de la conservación.
- Se debe garantizar un mecanismo de participación permanente que lleve a la construcción de acuerdos, su implementación y seguimiento en las áreas traslapadas protegidas, a fin de garantizar el ejercicio de la función pública de la conservación.
- Debe construirse un mecanismo de participación, como el esquema de manejo, conjunto entre la autoridad ambiental y la autoridad étnico-territorial que oriente las decisiones de manejo del área protegida con presencia de comunidades afrodescendiente que hagan uso regular y permanente del área protegida. Dicho espacio de coordinación debe orientar las decisiones de manejo del área protegida.
- El REM como instrumento de planificación debe tener los componentes mínimos de un plan de manejo, es decir, diagnóstico, ordenamiento y plan estratégico.

- La gestión de las áreas protegidas no puede observarse solamente desde el Decreto 622, sino que se debe considerar todo el marco constitucional de las comunidades indígenas y de las comunidades negras, a partir de la adecuación institucional en la construcción de conceptos y en aspectos administrativos.
- El aprovechamiento con fines económicos debe tener un desarrollo práctico que permita responder eficientemente a las realidades de gestión de las áreas protegidas traslapadas.
- La forma de abordar las EEM no puede limitarse al Decreto 622, sino que debe considerar el marco legal y constitucional que cubre a las comunidades indígenas y afrodescendientes, toda vez que las comunidades afrodescendientes están buscando el mismo reconocimiento de los indígenas, lo que obliga a la entidad a formalizar con mayor rigor el enfoque diferencial. Existen situaciones que la entidad debe atender individualmente, además de evaluar el alcance de los mecanismos de coordinación.
- Es importante resaltar la necesidad de sistematizar procesos en vista de su utilidad en el aprendizaje, de modo que los procesos exitosos puedan ser replicados en la implementación de PPSC.

De estos acuerdos, también surgieron las siguientes consideraciones:

#### **2.1.3 Consideraciones de la plenaria**

- Deben asumirse los compromisos adquiridos, hacer un balance de los acuerdos políticos y legales desde el análisis del cumplimiento y una evaluar la necesidad de replantear los acuerdos.
- Es necesario cuantificar la capacidad institucional para asumir los compromisos surgidos de los procesos de consulta previa.
- Debe tenerse en cuenta el escenario del proceso de paz para la gestión de las áreas protegidas y la crisis humanitaria de los pueblos indígenas.
- Es necesario considerar el tema del ordenamiento ambiental para formular e implementar propuestas de aprovechamiento económico que tengan en cuenta las particularidades locales y políticas de las áreas protegidas.

Aquí surgió un interrogante sobre la exclusividad del uso del ordenamiento ancestral como fundamento para la zonificación y sus implicaciones en la articulación entre conocimiento tradicional y científico. A esto se respondió que el ordenamiento ancestral como base o fundamento de la zonificación, da prioridad a este en el proceso de zonificación de un área, sin que esto limite la articulación entre lo tradicional y lo científico.

Este punto fue concluido señalando que aún quedan acuerdos por discutir, por ejemplo, el del PNN Cahunarí, para determinar si el instrumento de planificación y manejo de un área protegida debe ser el Plan de Manejo o un REM.

A continuación se dan a conocer las últimas observaciones de los asistentes al Taller en esta actividad:

- Subsiste la necesidad de llamar la atención sobre el tema de uso y ordenamiento, pues este pone en discusión el concepto de ancestralidad. Esto debe hacerse en el marco de la construcción colectiva y del diálogo de saberes. Así, por ejemplo, no es aceptable que la ganadería sea ancestral en grupos poblacionales andinos. Por lo que urge avanzar en la definición de prácticas adecuadas de aprovechamiento de los diferentes sistemas de uso sostenible permitido (ganadería y agricultura tradicional); es decir, debe haber una garantía de sostenibilidad del uso de la biodiversidad y algunas prácticas asociadas con el uso tradicional como el tumba, roca, quema y siembra, practicadas en la actualidad de forma inadecuada, deben ser reguladas efectivamente; queda pendiente la pregunta sobre la manera más adecuada de abordar este tema y generar un diálogo que permita tomar medidas de manejo.
- Debe considerarse la desigualdad social en el país, la debilidad institucional en la comunidad, la deuda histórica, la informalidad de la tenencia en la ruralidad, el conflicto armado, etc., todos elementos que permiten repensar las actividades sin olvidar la normatividad. Por ello PNN debe ser sensible e involucrarse en la búsqueda de una salida de la crisis humanitaria en un escenario de paz en construcción.
- Las comunidades indígenas y afrodescendientes de los territorios necesitan ingresos adicionales que garanticen la conservación del área protegida, sin que las prácticas necesarias para producirlos afecten la conservación.

Con esto se dio por concluida la jornada del martes.

## **2.2 JORNADA DEL MIÉRCOLES**

La sesión 3 del Taller inició con la intervención de Robert Corredor, cuyo principal interés fue enriquecer los puntos en común resultantes de las mesas de trabajo de la jornada previa. De esta intervención se extrae lo siguiente.

De acuerdo con Corredor, la vigencia de la PPSC promueve la creación de mecanismos de conservación cultural, pero cabe preguntarse si los individuos implicados tienen ese interés conservacionista, de modo que PNN debe cuestionarse sobre su alcance misional en este aspecto. Esto puede abordarse como parte de la estrategia participativa, en la que la misma comunidad

manifieste su intención de preservar su cultura. Por tanto, si PNN logra conservar los recursos naturales, los bienes y servicios derivados de las áreas protegidas, las comunidades podrán preservar o no su cultura, de acuerdo con sus propios intereses.

Por otro es importante que los Ministerios de Cultura, Salud, Interior, Agricultura, el INCODER, el ICA y otras instituciones se articulen con PNN, pero sin duplicar los esfuerzos.

Corredor se refirió también a la tradición oral (mitos, leyendas, cuentos, etc.) y dice que esta reúne elementos suficientes para hacer un análisis de la interacción entre el ser humano y el medio ambiente, pero es necesario separar el concepto religioso del mitológico.

Por otra parte anota que zonificar y ordenar desde el conocimiento ancestral puede resultar inoperante en algunos casos, porque no siempre tales zonificaciones ancestrales son respetadas por las mismas comunidades, pues han sufrido transformación cultural, que se refleja en diferencias marcadas entre el uso actual y el uso ancestral.

Con respecto a la relación gobernanza-gobernabilidad dijo que no hay que desconocer la presencia y la influencia de los actores armados ilegales que adoctrinan e influyen sobre la comunidad indígena.

#### **2.2.1 Ruta metodológica – paso a paso**

El ejercicio desarrollado es una propuesta de una ruta metodológica para abordar el proceso de las EEM, del que se espera lograr consensos mínimos, evaluarlos y poderlos llevar a los niveles territoriales.

Inicialmente se recordó que las EEM son el proceso de construcción conjunta para la toma de decisiones, acciones y medidas concertadas entre PNN y las comunidades, que se materializan en instrumentos para el manejo conjunto de áreas traslapadas protegidas como los Planes de Manejo Participativos, REM y los diferentes tipos de acuerdos. Todo esto con el propósito de coordinar la función pública de PNN y comunidades indígenas, la planeación y el manejo de las áreas protegidas con territorios de grupos étnicos, así como contribuir con el fortalecimiento de la gobernanza en dichas áreas.

Los presentadores de la ruta resaltaron que estas estrategias se hacen en conjunto con las comunidades indígenas en resguardos o territorios de traslape parcial o total con área protegida y con comunidades negras ocupantes o usuarias históricas del territorio. Todo lo anterior a fin de coordinar funciones y competencias entre la autoridad pública especial indígena y la autoridad ambiental, orientadas hacia la conservación de la biodiversidad y la preservación étnica y cultural de tales comunidades.

La ruta propuesta consta de tres temas centrales (*anexo 2*):

- I.    Aprestamiento
  - 1.   Interno e independiente
  - 2.   Diálogo
- II.   Construcción conjunta
  - 1.   Desarrollo de la agenda concertada
  - 2.   Diagnóstico integral participativo
  - 3.   Ordenamiento territorial
  - 4.   Plan estratégico
  - 5.   Adopción del instrumento e implementación
- III.  Implementación, seguimiento y evaluación

Una vez explicada la metodología y su objetivo, se dio lugar a la discusión de puntos que los asistentes al Taller consideraron que debían ser analizados o mejorados.

#### **Grupo 1**

Este grupo sostuvo que no hay claridad jurídica sobre el actor con que debe dialogar el funcionario de PNN y sobre las expectativas que debe generar el diálogo, lo que implica un desconocimiento de aquello que se puede pactar y que se puede cumplir. Aquí es importante considerar que en muchos casos, por ejemplo en Corales del Rosario, los grupos étnicos no son habitantes del área protegida y que en algunas comunidades es requisito la consulta previa. Además, debe considerarse que son reiterados los casos en que los recursos de ejecución son insuficientes o la resolución de un proceso se prolonga más allá de un tiempo prudencial. Por todo esto, es probable que se necesite hacer modificaciones en el momento de la implementación de acuerdos.

Es imperativo identificar los actores en la fase de aprestamiento y hacer un ejercicio de relacionamiento interinstitucional, que involucre al Asesor Jurídico, la Subdirección de Gestión y manejo, el grupo de participación social del equipo de PNN. Además es necesario señalar la transitoriedad y vigencia de los acuerdos en la consulta previa y establecer el soporte financiero que garantice el cumplimiento de los acuerdos.

En este sentido, por ejemplo, deben considerarse casos como el de Amazonía, que cuenta con una amplia experiencia y lecciones útiles recopiladas en un documento sobre lineamientos para el manejo de áreas traslapadas, que no ha sido revisado en extenso.

Por otro lado, persiste la necesidad de preparación interna e interinstitucional, es decir capacitación de equipos en asuntos étnicos; junto a esta, se presenta la preocupación de la rotación del personal de PNN.

En lo tocante a diagnóstico integral participativo, se mencionó la urgencia del uso de herramientas como la cartografía social y que se aborden componentes históricos y socioeconómicos, en aras de tener una idea más clara sobre la comunidad. Se concluyó que el ordenamiento territorial debe resultar de la interacción entre lo tradicional y el conocimiento técnico. En el cierre, quedaron pendientes cuestiones sobre el incumplimiento de acuerdos tanto por la autoridad ambiental como por la autoridad tradicional y sobre las consecuencias de tal incumplimiento sobre el relacionamiento con las comunidades.

## **Grupo 2**

Este grupo propuso que la ruta metodológica incluyera temas como principios de relacionamiento, señalara y contextualizara los elementos que hacen parte de un REM o plan de manejo con los actores involucrados; que además resaltara la importancia de los elementos ancestrales y contara con la representación de los tres niveles de gestión PNN.

Asimismo, se resaltó la importancia del intercambio de experiencias a nivel comunitario y se propuso la creación de una ruta de planeación del manejo, compartida con los equipos locales, en el que queden claros el punto de partida y el de conclusión.

Para el grupo quedan algunos vacíos en cuanto al modo de abordar el ejercicio de coordinación en la ruta para la construcción de EEM y el modo de tener en cuenta las diferencias entre la percepción temporal de la institución y la de las comunidades.

La conclusión general de este grupo es que la comunicación tiene que ser efectiva, independientemente del personal encargado, que debe reconocer los actores clave en los procesos; se termina con la sugerencia de crear una mesa nacional que alimente el tema constantemente.

## **Grupo 3**

Aquí la discusión giró en torno a la fase de aprestamiento. Se sugiere pensar en una fase de previa que indique cómo iniciar el desarrollo de la ruta.

Además, resultaría útil incluir en la ruta la definición de los principios de relacionamiento, y definir los espacios de decisión, coordinación y su objetivo.



Se recomienda que los equipos a cargo estén convencidos de que en la coordinación con indígenas y afrocolombianos existe la posibilidad de lograr lo que se propone.

Destacaron que el lenguaje que se use durante el aprestamiento es importante para transmitir confianza y seguridad.

Por último, el grupo afirmó que es necesario evaluar las fallas y logros, reconocer las perspectivas que las comunidades tienen sobre el territorio y definir los roles de quienes llegan a la región (PNN, ONG, contratistas, etc.).

#### **Grupo 4**

Para este grupo es necesario hacer ajustes terminológicos. Es decir, se prefiere el término *guía* al de *ruta* y el de *momentos* al de *paso a paso*.

A partir de las experiencias individuales, el grupo juzgó necesario definir una etapa previa al aprestamiento, igual que el grupo 3, dado que en algunos casos el relacionamiento empieza en el aprestamiento.

Sugirieron que es importante que esta guía sea flexible. Igualmente, consideraron que resulta apropiado evaluar el relacionamiento a fin de establecer aprendizajes logrados, retos que persisten y reconocer los proyectos de las comunidades. Resaltaron además la necesidad de una mayor cualificación de los funcionarios de PNN para desarrollar los procesos.

El grupo considera que hay procesos en los que ya se ha empezado a implementar acuerdos y la guía no recoge esas implementaciones.

Consideran además que hay problemas que involucran la voluntad política y lo técnico-jurídico, lo que complica la ejecución de acuerdos. La Entidad se juzga insolvente a nivel financiero a largo plazo.

El grupo sostiene que se debe revisar las PPSC dado que a partir de esta se desarrollan las políticas de relacionamiento.

Sostienen que, además, la guía debe apoyarse en el REM y el plan de manejo, resaltan la importancia de instrumentalizar los procesos para no perder el enfoque de PNN.

Afirman que definir los indicadores no solo debe ser una responsabilidad de PNN, sino de la relación con las autoridades tradicionales que defina las acciones en conjunto.

Terminadas las intervenciones por grupo, se señaló que perduran cuatro temas que exigen profundización: ordenamiento, usos, gobernanza y evaluación de las estrategias. Ante esto se propuso una mesa nacional que discutan los temas.

### **2.2.2 Implementación de las políticas de participación social en la conservación**

En una nueva intervención, esta vez sobre políticas de participación social en la conservación (PPSC), Carlos Arroyo expuso que la gran tarea en la implementación de estas políticas y las EEM es avanzar hacia la construcción de un nuevo paradigma de conservación, en el que la cultura sea un elemento fundamental de conservación de la biodiversidad.

El expositor agregó que la participación trasciende el manejo de las áreas protegidas y, en el caso indígena, la participación se inscribe en la toma de decisiones fundamentales para el área; la participación supera la dimensión técnica de las áreas protegidas y se inscribe en la negociación de intereses entre los actores. Por esto afirma que debería abandonarse el concepto de la validación social.

Por otra parte, señaló la necesidad de la inclusión de acciones afirmativas que permitan trabajar con los grupos étnicos, que implican algunas acciones: trabajo conjunto para el cumplimiento de objetivos comunes, como la conservación de la biodiversidad y la preservación étnica y cultural de los pueblos. Resalta que el Estado Social de Derecho supone la comprensión de las normas desde las diferentes visiones sin pretender que un hecho cultural y social se adapte a la norma. Agrega que comprender la norma posibilita el ejercicio del derecho y esta se convierte en apoyo desde la legalidad a las decisiones. Por tanto, partiendo del entendimiento y reconocimiento de los derechos legales y culturales, las acciones de PNN deben contribuir con el ejercicio pleno de dichos derechos. Arroyo afirma que el relacionamiento entre los pueblos originarios y PNN tiene que basarse en los derechos y no en la influencia que Occidente ha tenido sobre las comunidades. Las comunidades indígenas tienen un gobierno propio, establecido constitucionalmente, que les permite ejercer sobre su territorio y su gente todas las funciones derivadas de la cultura y que les han permitido mantener una regulación social.

También se señalaron las siguientes características de las áreas protegidas y los planes de manejo:

- Todo plan de manejo debe consultarse con la comunidad, ser el producto de un esfuerzo conjunto y aplicable en el territorio, pues los derechos fundamentales de las comunidades están por encima de la legalidad de las decisiones de manejo (aquí se aclaró que la consulta previa no legaliza el ordenamiento del territorio o el uso de los recursos naturales, si dichas

decisiones no son producto de una decisión conjunta; el REM es legítimo solo si se construye conjuntamente, es decir, si las dos autoridades se sienten representadas).

- En lo que se refiere a las comunidades afrodescendientes en el área de los parques, se anotó que la ley 70 de 1993 dispone que, si al delimitar una nueva área del SPNN, se encuentra que en ella habitan comunidades afrodescendientes, la Institución está obligada a incorporar las prácticas tradicionales de tales pueblos en el Plan de Manejo, de tal manera que dichas prácticas sean un referente de fortalecimiento del ejercicio de conservación. Y se aclaró, además, que a las comunidades afrodescendientes se les reconoce como autoridades étnico-territoriales para el manejo conjunto del título colectivo que le asigna el Estado, pero que no tienen funciones de autoridad pública.

Con esto se concluyó la jornada el miércoles.

## 2.3 JORNADA DEL JUEVES

Antes de la presentación del balance de los elementos comunicativos identificados en la discusión sobre una ruta metodológica, la Dra. Julia Miranda, Directora General del SPNN, hizo una breve intervención, en la que reiteró que de todos los miembros de PNN depende que sea una realidad la política formulada y que es objeto aún de trabajo. Prosiguió con la afirmación de que, en efecto, existe un déficit presupuestal, pero que se están gestionando nuevos recursos con el Ministerio de Hacienda y con Planeación Nacional; a esto se agrega la búsqueda de estrategias con la cooperación nacional, internacional, empresas privadas, compensaciones de licencias ambientales y nuevos instrumentos financieros planteados al Ministerio y al Congreso de la República, para recibir dinero no solo por concepto del presupuesto nacional.

A continuación se muestra el balance de los elementos comunicacionales del trabajo sobre el desarrollo de la ruta metodológica. Cada grupo discutió sobre un punto de la ruta y procedió a exponer sus conclusiones.

### Grupo 1

Este grupo, entendió el aprestamiento como algo institucional, es decir, surgido con el objetivo de generar conocimiento y logística que permitan avanzar en los REM. De esta forma, se planteó la importancia de recoger la memoria institucional de PNN en torno al tema, pues algunos parques ya han formalizado un régimen especial de manejo, cuya socialización es necesaria.

Lo fundamental en el paso de relacionamiento es el reconocimiento del otro, la creación de todos de los mecanismos necesarios para afianzar la relación y el conocimiento de los actores con que se hace el proceso de construcción colectiva. Esto implica recuperar toda la información existente, primaria, secundaria, etnografías, trabajos antropológicos, planes de vida, etc., para

poder acercarse adecuadamente a los grupos étnicos. Asimismo, se necesitan elementos didácticos y definir los roles de la institución, para lograr los objetivos propuestos; además aclarar el papel del nivel central, de las subdirecciones, del nivel territorial, de los equipos de los parques, y propiciar un sistema de capacitación interna. Esto supone en todo caso unificación de conceptos clave.

Se resaltó la importancia de las estrategias interculturales de comunicación, construidas teniendo en cuenta la percepción de la alteridad sobre la Institución y considerando el modo idóneo de relacionarse con la diversidad étnico-cultural.

Luis Alfonso Cano del departamento de comunicación señaló que los procesos de comunicación comunitaria son pedagógicos y buscan articular la comunicación y la educación, en lo que la comunidad es protagonista y realizadora de la acción educativa y comunicativa, y transfiere el conocimiento a su comunidad en su mismo lenguaje y por sus propios medios (literatura, baile, etc.). Se mencionó que las experiencias con Orito y Orquídeas en el Pacífico, entre otros, son procesos que van al ritmo de los grupos, las circunstancias y los hechos. Pero también afirmó que, aún se requiere trabajo sobre prácticas comunicativas y educativas con comunidades indígenas en lenguas nativas.

Al final se planteó que en el momento de aprestamiento es importante el acompañamiento del área de comunicaciones, más allá de la identificación de los instrumentos, es decir, que se parta de la dinámica propia del área protegida. A lo que se respondió que el área de comunicaciones está trabajando con herramientas como el Taller Cero donde el acompañamiento de la comunicación y educación se da desde la planeación del proceso.

## **Grupo 2**

Este grupo discutió sobre construcción conjunta de la ruta. Concluyeron que el hilo conductor de este tema es el territorio y que el objetivo de la construcción conjunta debe ser la conceptualización de la razón de ser del territorio, a partir de los principios de relacionamiento. Así, dentro de las acciones de comunicación y educación, se debe tener en cuenta la generación de espacios de participación para los diferentes grupos, en lo que pueden ser de gran utilidad herramientas audiovisuales, el intercambio y la sistematización de experiencias de las diferentes territoriales, todo lo cual permitiría ajustar las estrategias.

También se resaltó la importancia de un lenguaje unificado que incluya aspectos paralingüísticos y que permita una comunicación efectiva durante las charlas con las comunidades.

Parte de las apuestas de comunicación debe surgir de los espacios populares como charlas en los mambaderos, recorridos por el territorio, entre otros, que hagan fluida y asertiva la

comunicación, lo que constituye un aspecto fundamental para que los procesos se desarrollen apropiadamente. Por esto es necesario conocer experiencias diversas sobre el tema de innovación, a través, por ejemplo, de alianzas con fundaciones, ONG, etc. Se agrega que se debe tener en cuenta que la construcción del territorio puede hacerse desde lo cotidiano y que la inclusión de los espacios no convencionales permite conocer y mejorar la comunicación.

Igualmente, se destacó que la generación de espacios lúdicos permite convocar diferentes grupos.

De igual forma el grupo resaltó que la educación es un elemento transversal y es necesario construir indicadores que permitan identificar el cambio en este aspecto.

### **Grupo 3**

Este grupo trató el punto de implementación, seguimiento y evaluación. La discusión se centró en la socialización, que se asume debe ser permanente, más allá de encuentros formales que constituyen espacios de coordinación, útiles para el seguimiento formal de los acuerdos y procedimientos. Existen otros espacios en la cotidianidad importantes que involucran diferentes públicos a los que es deseable involucrar (mujeres, niños, etc.).

El grupo propuso el uso de herramientas como afiches o pendones, elementos que han funcionado en varias ocasiones. Como los grupos anteriores, este enfatizó la importancia del lenguaje y los espacios (formales e informales, como festivales o fiestas patronales), para generar confianza y socializar. Recomiendan impulsar que los equipos de las áreas sean líderes de comunicación y generar procesos de formación y capacitación locales, donde se produzcan las herramientas audiovisuales o impresas.

Acto seguido, se hizo un resumen general de lo tratado. Después de dividir a los asistentes en grupos según la territorial, se procedió a exponer la propuesta de las metodologías, requerimientos y actividades a desarrollar en las áreas respectivas.

#### **2.3.1 Andes Nororientales**

Propusieron:

- Presentar un reporte histórico de lo logrado en áreas como Catatumbo, que tiene el REM más antiguo.
- Construir una línea temporal, en el que se muestren los logros.

- Incluir una guía metodológica, producto de este Taller, que incluya los preacuerdos.
- Analizar la manera de articular los mecanismos desarrollados en temas de uso y ocupación que, para el caso Cocuy, sería el plan de salvaguarda del Auto 004, único mecanismo disponible.
- Para la implementación se necesitarían de las memorias del presente evento, para presentarlas a nivel local.
- Como estrategias para abordar el asunto se deben considerar las situaciones particulares de cada área, lo que incluye grupos armados, presencia de cultivos ilícitos, entre otros, y desde ahí abordar los puntos necesarios que contribuyan con el desarrollo de las estrategias de relacionamiento.
- Respecto a la presentación a las áreas, se debe hacer una presentación histórica y análisis de los documentos para identificar los logros y fallas.
- Socializar la historia de las comunidades del área y las relaciones con la Entidad.
- Saneamiento predial, para que la comunidad se sienta respaldada y encuentre un aliado en PNN.
- Debe posicionarse el tema en la territorial en el siguiente comité técnico, y programar a Cocuy y Catatumbo como encargados de la socialización.
- Exponer la ruta metodológica propuesta a nivel local e identificar el punto en que se encuentran los procesos.

### 2.3.2 Caribe

Propuso:

- Un taller de dos días con las áreas que tienen algún tipo de traslape con comunidades afrodescendientes o indígenas (Flamenco, Sierra, Tayrona, Macuira, Portete, Old Providence, Acandí, Paramillo y Corales del Rosario).
  - Primer día: contextualización y unificación de conceptos sobre PPSC y EEM; análisis de acuerdos y desacuerdos desarrollados en el presente taller.
  - Segundo día: trabajo por grupos entre los que tienen comunidades negras, raízales y los de traslape con comunidades indígenas; trabajar una ruta metodológica sobre EEM y cada grupo, de acuerdo con el estado de las áreas (aprestamiento, construcción conjunta y evaluación).

- Elección de representantes del grupo de participación social, de técnicos, del nivel central, de la oficina jurídica y representante de las direcciones territoriales.
- Elaboración de un producto derivado del presente taller.

### 2.3.3 **Amazonía**

Propuso:

Desarrollar un ejercicio sobre las experiencias del presente Taller, como las preguntas discutidas en los grupos de trabajo, las propuestas de acuerdos del grupo de EEM, la propuesta de una ruta metodológica y los balances comunicativos y educativos.

- Recopilar las experiencias y hacer una evaluación desde los equipos de trabajo, con base en los avances significativos de la territorial Amazonía en el REM. Esta evaluación se propone a partir de los cinco temas mencionados por Arroyo, que se piensan trabajar en la territorial: ordenamiento, uso, gobernanza, evaluación de la política e implementación de lo comunicativo y lo educativo como constantes en todo el ejercicio. La evaluación, además, servirá para considerar lo que se puede socializar en escenarios con otros equipos subregionales.
- Incluir las experiencias y logros en el diseño e implementación de las EEM a nivel local, así como la de los equipos completos de trabajo de las áreas.
- Exponer el aprendizaje y las experiencias positivas.
- La creación de comités de las mesas territoriales que cuenten con profesionales que recojan todo el ejercicio de las subregionales, para retroalimentar, hacer seguimiento, evaluar y continuar articulando desde la planeación el modo en que las EEM incorporarán procesos de comunicación y educación.

Además, agregaron que el ejercicio nacional de socialización necesita de todos los insumos como las memorias del evento, las presentaciones, etc.

### 2.3.4 **Andes occidentales**

Este equipo propuso:

- Socializar cuanto sea posible en el siguiente comité territorial los temas tratados y avanzar en la creación de la agenda territorial.

- Involucrar parques como Orquídeas, Puracé y Nevado del Huila, con grupos étnicos indígenas y Tatamá con comunidades afrodescendientes, tema en el que se requiere cuidado.
- Avanzar en la articulación de la propuesta de un triángulo de la conservación, una alianza entre Orquídeas, Paramillo y Katíos.
- Esperar a que el comité territorial construya la agenda de trabajo para el desarrollo de las estrategias.

#### 2.3.5 **Pacífico**

Esta regional propuso:

- Crear una metodología en la que por cada tema se realice una presentación de un estudio de caso realizada en una de las áreas, en la que se retomen los cinco temas propuestos.
- Una exposición sobre Uso por el equipo de Sanquianga, toda vez que dispone de la experiencia de nueve acuerdos en UOT (como la eliminación del riflillo, el primero, hasta el acuerdo sobre el mangle, el noveno. De esos, seis se hicieron sin plan de manejo, por lo que queda claro que no es necesario para acordar la protección de los recursos naturales).
- Que la propuesta provenga de la comunidad y PNN.
- En lo atinente a gobernanza, el Parque Nacional Natural Utría proporcionará elementos de referencia.
- En cuanto a ordenamiento, Uramba Bahía Málaga presentará la metodología en el marco de la licencia otorgada a comunidades negras de contar con una organización propia, las prácticas de trabajo (asambleas, en mesas, etc.) y una metodología para el ordenamiento conjunto.
- Sobre el tema de comunicación comunitaria y procesos educativos, Gorgona podría dar un referente del trabajo sobre colectivos de comunicación.
- Los cinco temas tendrían preguntas orientadoras, parecidas a la metodología implementadas en el presente Taller. Los grupos que desarrollen los temas tendrían la obligación de realizar las preguntas para que las mesas de trabajos (café del mundo) se aclaren percepciones y obtengan resultados.
- Desarrollar un taller Pacífico sobre EEM y articulación de la comunicación, divulgación y educación para la participación.



Finalmente, en nombre del grupo de comunicación y educación del taller, se agradeció a la audiencia el haber permitido el desarrollo del espacio, con lo que se da fin a la sesión.

### 3 USO, OCUPACIÓN Y TENENCIA

---

Este grupo de trabajo se encargó fundamentalmente de discutir y ajustar los conceptos de Uso, Ocupación y Tenencia (UOT). Además, se dieron algunas orientaciones procedimentales en torno a la precisión de límites de las áreas protegidas y el manejo de la información que se genera en la ficha de caracterización, dos de las actividades inmediatas en esta línea temática. Documentación relacionada.

#### 3.1 JORNADA DEL MARTES

La expositora (Carolina Jarro) comenzó indicando que actualmente más del 60% de las áreas del SPNN (37 de 59 áreas) presentan situaciones de usos no permitidos de la tierra, ocupación y tenencia de predios. En el caso de comunidades étnicas, más del 50% de las áreas tiene territorialidad por fuera de resguardos indígenas y consejos comunitarios constituidos legalmente. La totalidad de las áreas continentales y marítimas del SPNN presenta presiones y amenazas por UOT, que se traducen en afectaciones a los ecosistemas.

##### 3.1.1 Uso

“En este caso hace referencia a los procesos de modificación, transformación e intervención de los ecosistemas naturales con diferentes fines. El uso implica adaptaciones humanas, aprovechamiento de recursos para la subsistencia, modos de vida y sistemas económicos.

Los usos más frecuentes y de mayor impacto son los agrícolas transitorios y permanentes, pecuarios ganadería bovina extensiva entre otras especies menores, cacería, leñateo, extracción de madera, turismo no regulado, minería, megaproyectos e infraestructura, pesca, entre otros.”<sup>10</sup>

Al respecto, en el taller se dijo lo siguiente:

Se refiere a la utilización, modificación, transformación e intervención de los ecosistemas de los parques, originadas en la actividad humana. El uso puede estar enmarcado dentro de actividades permitidas por la ley, pero también en actividades no permitidas; implica cuestiones culturales, espirituales, de subsistencia y económicas, entre otras. Entre las actividades permitidas, se pueden contar aquellas tendientes a la conservación, las de investigación, educación, de recreación y cultura y las de recuperación y control.

---

<sup>10</sup> "Construcción Social de la Política de uso Ocupación y Tenencia en las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales" - Grupo UOT SGM - Mayo 2015.

En cuanto al uso, resulta útil que se analicen las actividades de poblaciones con asentamiento legal en los parques que no están dentro del marco de las actividades permitidas por la Ley. Es decir, no es raro que los ocupantes ejerzan actividades que deterioran los parques o los procesos de recuperación. Además, sería igualmente útil que se analice el impacto de las actividades permitidas, ejercidas por individuos que ocupan el espacio geográfico del parque solo esporádica o transitoriamente.

### 3.1.2 Ocupación

“Hace referencia principalmente a las dinámicas de poblamiento y reconfiguración territorial, el acceso a tierras, es la relación de hecho que se establecen con los predios y está asociada con modos de vida, fenómenos de ampliación de la frontera agrícola, desplazamiento, conflicto armado y en algunos casos con la usurpación dolosa de tierras del estado.”<sup>11</sup>

Al respecto, en el taller se dijo lo siguiente:

La ocupación se refiere a la presencia humana en los parques y a las dinámicas de poblamiento del territorio; e implica connotaciones culturales fuertes como el arraigo y la naturalización. Tales dinámicas generan cambio en el uso y están relacionadas con aspectos culturales inherentes a las comunidades; por ejemplo, en algunas concepciones culturales la ocupación no está necesariamente relacionada con la presencia física del ocupante, sino que puede asociarse con actividades como el pastoreo, en las cuales la presencia permanente no existe pero la itinerancia implica ocupación de un predio. A pesar de que el uso conlleva la ocupación misma, vale la pena considerar que esta:

- No implica deterioro necesariamente.
- Debe ser entendida con atención a las particularidades de los grupos humanos que habitan (ocupan) los parques naturales.

### 3.1.3 Tenencia

“Hace referencia a la relación jurídica que se establece con los predios y la constitución de otros derechos de propiedad al interior de las áreas del SPNN; existen varias tipologías al respecto como: propietarios individuales o colectivos cuando acreditan titularidad de la tierra, tenedores y

---

<sup>11</sup> "Construcción Social de la Política de uso Ocupación y Tenencia en las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales" - Grupo UOT SGM - Mayo 2015.

poseedores cuando se reconoce propiedad privada, ocupante cuando se trata de un bien baldío de la nación. La tenencia se asocia con la estructura agraria, la formalidad de la propiedad y presenta situaciones conexas como la inexistencia o desactualización del catastro rural la usurpación de tierras, el testaferrato por despojo y concentración de la tierra dentro y fuera del área protegida.”<sup>12</sup>

Al respecto, en el taller se dijo lo siguiente:

Cuando la ocupación ha acreditado a un individuo o grupo humano como poseedor de un espacio de los parques, dentro del marco legal, se habla de tenencia. La tenencia se refiere a la existencia de una relación legal con el territorio y no solamente la existencia de un título de propiedad.

#### **3.1.4 Discusión en torno a las preguntas orientadoras**

La discusión en torno a las preguntas orientadoras se llevó a cabo con el método “café del mundo”. En los siguientes numerales se recogen las principales conclusiones y observaciones que tuvieron lugar en la actividad.

#### **¿En qué consiste la situación de uso, ocupación y tenencia de la tierra de predios al interior de las áreas del sistema de parques nacionales naturales? ¿A qué hacen referencia los conceptos de uso, ocupación y tenencia?**

En estas dos preguntas se enmarcan conceptos fundamentales para comprender las percepciones en cuanto a intervención humana en los parques, representada por el uso, la ocupación y la tenencia. Los temas que suscitaron discusión fueron fundamentalmente:

El uso se ha definido como normativo y no normativo; sin embargo, hace falta que se revisen estos conceptos históricamente y que se analicen, por ejemplo, los usos no normativos de los parques por las personas que los habitan dentro del marco legal (comunidades indígenas, afrocolombianas, campesinas, entre otros) y los usos acordes con la norma realizados por personas que no son habitantes de los parques, como pescadores. Esto debe abordarse en discusiones futuras.

La ocupación no implica necesariamente la transformación del espacio, pues PNN tiene conocimiento de lugares en los que ha habido conservación aceptable incluso con ocupación. Sin embargo, no debe olvidarse que la ocupación genera uso y este induce cambios, indistintamente de si la ocupación ha sucedido antes o después de la declaratoria de zona protegida.

---

<sup>12</sup> "Construcción Social de la Política de uso Ocupación y Tenencia en las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales" - Grupo UOT SGM - Mayo 2015.

El uso y la ocupación son temas importantes a tratar directamente con las comunidades, en vista de las concepciones particulares ya mencionadas, como la acreditación como dueño de un predio solo con el pastoreo, caso en el cual el uso es de alguna manera ocupación, lo que genera expectativas.

Por otra parte, el hecho de que la concepción local de territorio varíe sensiblemente de un lugar a otro, hace que también los comportamientos lo hagan. Para las comunidades es importante, por ejemplo, el derecho de sucesión.

En general, existe consenso sobre los conceptos desde la institucionalidad, sin embargo, las interpretaciones del ciudadano difieren y por ello surge la pregunta de si existe necesidad de adicionar nuevos términos que recojan más cercanamente tales interpretaciones.

### **¿En qué consiste la política de UOT y cuál es su objetivo? ¿Qué enfoques debe asumir la política?**

Con respecto al objetivo general de la política de UOT, no existe divergencia conceptual dentro de los funcionarios de Parques; no obstante, las intervenciones en que se cuestionó el alcance de la política fueron frecuentes, aduciendo que no era clara en general para el auditorio. Por tanto, hubo un compromiso de la Institución y de los asistentes para revisar el alcance de la política y redefinirlo en puntos susceptibles de mejoría.

Tampoco hay divergencia sobre el objetivo primordial de la política de PNN, a saber, la conservación de áreas protegidas, recuperadas y restauradas. Para lograr dicho objetivo es necesario garantizar la gobernanza del territorio de los parques, tarea que implica acción eficiente y con acuerdos de manejo local, además de vigilancia de los procesos con indicadores de gestión.

Persisten dudas, sin embargo, en torno a la especificidad y alcances de la política, en temas agrarios y relacionados con ordenamiento y desarrollo.

En la discusión surgió nuevamente el tema de la necesidad de un enfoque más territorial y local, con mayor inclusión intercultural, tema también recurrente en EEM; en UOT sin embargo se agrega el problema de la minería en las zonas protegidas.

En el debate sobre la aplicación de la política de UOT fue reiterativo el tema de la falta de alineación entre las instituciones del Estado y entre los distintos niveles de gestión de PNN, lo que genera problemas para lograr consensos, por lo cual es recomendable que la planificación de la política contemple estos inconvenientes.

En políticas anteriores, el saneamiento predial se había considerado una herramienta de gran utilidad en la resolución de problemas de UOT, sin embargo en la actualidad se ha demostrado

su insuficiencia. De modo que para continuar con el proceso de resolución de estos problemas es necesario implementar talleres regionales y nuevas estrategias de saneamiento; además de revisar la documentación para ajustar las líneas estratégicas, a fin de establecer las políticas locales y adaptarlas.

Hay preocupación sobre el desconocimiento de lo social en la planificación de los objetivos. Desde el establecimiento de objetivos debe tenerse en cuenta la interinstitucionalidad y la articulación, tanto interna como externa. Los objetivos deben ser concretos para cada territorio y, sobre todo, derivar del consenso con las poblaciones; además, debe observarse que los acuerdos no vulneren la normativa y al mismo tiempo garanticen los derechos individuales de los campesinos.

Los tres enfoques de la política son, a saber, transicional, territorial y diferencial. Se asume que el enfoque diferencial incluye temas de participación desde su construcción. Por otro lado, los contextos biofísicos particulares exigen manejos exclusivos e implementaciones distintas de políticas.

Se enfatiza, al final, en que el SPNN no busca reformas constitucionales.

### **¿Cuáles son los ámbitos y niveles de acción? ¿Cuáles son los ejes de acción de la política?**

**Ámbitos y niveles.** Existe consenso sobre la necesidad de que los campos de acción incluyan temáticas de orden internacional (ej. Cambio climático), además de problemáticas nacionales.

Los niveles de acción son local, regional y nacional y los ámbitos son Interinstitucional y Comunitario.

Con respecto al ámbito interinstitucional se afirmó que no existe claridad sobre el papel del Ministerio de Ambiente con respecto al UOT.

Se plantea la posibilidad de que se trabajen tres agendas: pública, privada y social, las cuales deben operar armónicamente, generando acuerdos territoriales.

Deben hacerse los ajustes necesarios a la normativa para que refleje la realidad local y deben hacerse ajustes en materia de gestión fuera del campo de los parques.

Las comunidades campesinas y sus organizaciones deben incluirse en la planificación de las políticas, pues no hay discusiones de problemáticas de orden local y regional en la “MESA DE CONCERTACION NACIONAL ENTRE ORGANIZACIONES CAMPESINAS E INSTITUCIONES PARA LA FORMULACION Y GESTION DE LA POLITICA PUBLICA PARTICIPATIVA PARA LA SOLUCION DE

## CONFLICTOS TERRITORIALES EN AREAS DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA”.

Una recomendación es el fortalecimiento del nivel regional, en el que se dé mayor preponderancia a los temas marinos y costeros.

### Ejes.

Los ejes de la política de UOT son: Jurídico, Técnico y Socio-político.

#### “Jurídico

Análisis, interpretación y diseños normativos que conduzcan a cumplir el objetivo de la conservación con las situaciones de UOT de manera eficiente y eficaz.

#### Técnico

Implementación, ajuste y diseño de procedimientos, instrumentos y lineamientos que permitan la gestión y el manejo de las áreas. Investigación en socio-ecosistemas.

#### Socio-político

Construcción de los escenarios interinstitucionales y comunitarios de interlocución, acción coordinada, gestión de la concurrencia misional, administrativa y financiera, así como la cooperación y la participación en el fundamento de la democracia.”<sup>13</sup>

Uno de los comentarios de los participantes fue que es importante que la construcción de la política parta de la participación activa de los actores, pues en ciertos casos identifican desconocimiento y confusión (por ejemplo, no es claro qué significa la transicionalidad).

De la discusión surgió que debería agregarse un eje político, sin que ello implique flexibilizar la política hasta el punto en sea contradictoria a la función de parques. La política debe ser verdaderamente de Estado y no solo de gobierno; pues ello implicaría la asignación constante de recursos, que como ya se ha manifestado antes, es insuficiente (sin embargo, no se debe olvidar que la cooperación internacional es también fuente de recursos, por lo que la vinculación de entidades internacionales debe hacer parte de la agenda de PNN, sobre todo en regiones de frontera). La naturaleza misma de la política implica que se programe en el largo plazo.

---

<sup>13</sup> "Construcción Social de la Política de uso Ocupación y Tenencia en las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales” - Grupo UOT SGM - Mayo 2015.

Con respecto a los temas jurídicos se dijo que deben hacerse ajustes en materia de adquisición de predios, a fin de garantizar el cumplimiento de la normativa, que es pasada por alto reiteradamente. Aquí son importantes temas como la precisión de límites (nuevas resoluciones, etc.), la planeación, la sostenibilidad, y el acompañamiento social.

Es importante considerar el papel de sectores como el agrario en el desarrollo de las políticas y la modernización del SPNN; todo esto, llevaría a una mayor articulación institucional en materia de UOT con los aliados económicos y políticos. Aquí, de nuevo, se debe incluir otras entidades del Estado, como la Procuraduría, las alcaldías, las gobernaciones, entre otras, lo que también fue observado en las discusiones de EEM.

En el plano jurídico es necesario definir mejor los objetivos de la política, en vista de la excesiva generalidad de los lineamientos, tema reiterativo en las discusiones. Además, se debe continuar con el esfuerzo por la adquisición de predios y prestar mayor atención a las zonas de amortiguación o zonas con función amortiguadora, lo que supone asignación presupuestal.

Aquí, nuevamente en concordancia con lo dicho en EEM, surgió de la discusión el tema de la importancia de un lenguaje común, esta vez entre los distintos niveles del SPNN y hacia las comunidades.

Si bien en general hay acuerdo sobre los ejes, persisten dudas sobre la normativa y cuestionamientos sobre la coherencia entre el objetivo y la misión, entendidos como contradictorios en algunos puntos; por lo que se requiere dar carácter más concreto a los ejes, con lo que se conseguiría instrumentos con mayor fuerza de acción.

Una de las opiniones expresadas fue que la transicionalidad frecuentemente va en contravía de la conservación pues genera deterioro. En la discusión se dijo que la transicionalidad más que una herramienta es el resultado de la incapacidad técnica del SPNN de resolver el problema de UOT.

Se dijo que desde PNN jamás se ha querido dar el mensaje errado de un permiso para permanecer indefinidamente en los parques o generar deterioro ambiental.

El aporte local es importante para la construcción de la política, por tanto, entender este ámbito es una puerta abierta para temas específicos como la negociación con las comunidades y otros actores. Asimismo, es importante dar a conocer el aporte regional, pues sucede que muchas veces no trasciende su propia frontera.

**¿Qué es la mesa y cuáles son los acuerdos y desacuerdos? ¿Por qué y para qué una mesa nacional con campesinos?**



La mesa es un espacio para reconocer una realidad compleja con los campesinos en los parques; es un mecanismo de construcción e implementación de la política, con miras a la consecución de acuerdos con estas poblaciones.

La mesa es un escenario válido para exponer intereses; en ella los campesinos son vistos como aliados de la conservación y no como enemigos del sistema de Parques. Sin embargo, persisten dudas sobre la legitimidad y la representatividad de la mesa y sobre su carácter vinculante. Un comentario sobre la mesa con campesinos, fue que esta reconoce los intereses generales de la organización nacional, pero sin aporte local necesariamente.

La mesa también reconoce el origen de la ocupación y el conflicto agrario, además se constituye como un escenario en que los campesinos se presentan con intereses propios.

Se pregunta sobre el modo en que va a relacionarse el nivel de gestión local de PNN con los proyectos que se produzcan en la mesa. A lo anterior se respondió que estas relaciones no pueden quebrantar la normativa. Se sugiere, pues, que la mesa tenga un ámbito más bien regional o que, en su defecto, se fortalezca lo regional en la mesa.

A continuación se incluyen los acuerdos y desacuerdos de la Mesa hasta la fecha.

#### **“Acuerdos**

- Conservación de las áreas de PNN.
- Acuerdo 079 instaló una mesa técnica de instituciones del Estado. INCODER, IGAC, UPRA, superintendencia de notariado y registro, MINAMBEINTE, DANE. DNP.
- Trabajo sobre verificación y precisión de límites en campo de los PNN y diagnóstico y caracterización: tipificación de la ocupación.
- Incentivos a la conservación
- Relocalización voluntaria y diferenciada
- Compra de predios donde sea posible
- Fortalecimiento de capacidades de las comunidades

#### **Desacuerdos**

- Parques con gente

- Realinderamiento de los PNN
- Cambio de normatividad para permitir producción dentro de los PNN
- Re categorización de los PNN<sup>14</sup>

**¿Cuál es la ruta de construcción de la política? ¿Qué tenemos en la caja de herramientas, para el manejo de las situaciones de UOT? ¿Con qué instrumentos de seguimiento contamos?**

**Ruta:**

**1. Mesa nacional**

Abordaje de acuerdos y desacuerdos

Plan de acción, priorización de acciones

Mesas regionales y locales

**2. Diagnósticos rurales participativos de caracterización del UOT**

**3. Precisión de límites**

**4. Acuerdos y pactos territoriales para la conservación y restauración**

**Herramientas:**

***Saneamiento predial***

Las acciones de saneamiento predial y estabilización de las familias en zonas con función amortiguadora son medidas de mediano y largo plazo; por tanto se debe trabajar en restauración con las familias que están en condición de vulnerabilidad, mientras se desarrolla la reubicación. Tenemos que recuperar la cobertura vegetal de las áreas, las familias en condiciones de vulnerabilidad deben ser actores de conservación en el marco de los usos permitidos, mientras permanezcan, bajo el amparo de la construcción de gobernanza.

***Restauración***

La restauración ecológica nos permite cambiar las tendencias actuales de deterioro, se debe propiciar acuerdos con las comunidades que estén dispuestas a restaurar las áreas degradadas como medida transicional de modificación del estado de alteración de los ecosistemas.

---

<sup>14</sup> "Construcción Social de la Política de uso Ocupación y Tenencia en las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales" - Grupo UOT SGM - Mayo 2015.

Hay opiniones compartidas en cuanto a que la ruta de construcción de la política implica vinculación social amplia y la participación de los niveles local, regional y nacional. Pero salen a la luz dudas sobre la diferencia entre estrategias y políticas, además de dudas sobre los objetivos, cambios y alcances de las políticas.

El diagnóstico local es importante, pero permanecen dudas sobre los riesgos de la transicionalidad y la legitimidad de la apuesta institucional, es decir, sobre la manera de llevar a cabo los acuerdos y la capacidad de su ejecución. A esto se puede adicionar la duda sobre la vigencia de los grupos de UOT.

Hay percepciones generalizadas sobre la importancia de la adecuación del marco normativo, del fortalecimiento de la representatividad de lo local en la mesa nacional y, finalmente, de la mejoría de las estrategias de comunicación interna. Al respecto, los participantes coinciden en que debe existir una participación local, regional, nacional y de la ciudadanía.

Los diagnósticos deben hacerse localmente, pues ello permite la diferenciación, cualidad que en todo caso debe ser fortalecida.

El marco normativo debe adecuarse para que incluya alianzas interinstitucionales y herramientas de manejo en PNN.

Aquí también surge el tema de la inoperancia de la comunicación interna, pues pervive un desconocimiento general de la implementación de la transicionalidad, por lo cual las dinámicas de retroalimentación entre los niveles deben mejorar y la capacidad técnica y los recursos deben revisarse antes de los acuerdos.

Es claro que el saneamiento predial es insuficiente, además todavía no hay claridad sobre los mecanismos de toma de decisiones dentro del SPNN y sobre el alcance de los objetivos de la política. En este sentido, cabe la pregunta sobre el futuro del grupo de UOT que se estableció al interior de PNN y su incidencia en la política de la entidad y del Estado.

En cualquier caso, debe considerarse la superposición espacial entre los parques y las reservas campesinas, pues es vital aclarar la precisión de los límites. A los asistentes les preocupa particularmente la conservación de los páramos por su relación directa con las fuentes hídricas; se propone entonces, la revisión de la metodología de participación de los campesinos y asegurar la garantía de la comunicación con estos.

Algunos problemas quedan todavía sin respuesta incluso con esta política, de modo que surge la pregunta de si es posible modificar el alcance de la misma. Ante esto, se observa también que el objetivo es insuficiente. Sin embargo, debe considerarse que el taller es uno de los pasos para la construcción de la política y que es urgente movilizar lo local y lo regional, de modo que se genere

verdadera representatividad en estos niveles; además los objetivos de la política deben responder necesariamente a los conflictos en UOT.

### **¿Cómo participan los diferentes niveles de Parques en la construcción de la política?**

Desde su labor misional de implementación de los lineamientos existentes hacia la transformación del escenario UOT en cada área protegida. Con la ejecución de los procedimientos: control, vigilancia, monitoreo, restauración participativa

Siguiendo la ruta de conformación de las mesas regionales y locales: realización de los diagnósticos participativos, precisión de límites, formulación de acuerdos, gestión interinstitucional.

Implementando acciones de restauración en los ecosistemas alterados o degradados al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales, a causa del uso, ocupación y tenencia en las áreas protegidas, aportando en la conservación y recuperación de los servicios ambientales que de allí se generan.

Previendo nueva ocupación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Proponiendo alternativas de manejo en función del cumplimiento del objetivo y los indicadores de gestión y eficacia.

Debe existir una visión conjunta en los diferentes niveles de la entidad y se debe proyectar en el cumplimiento de la labor misional implementando lineamientos existentes hacia la transformación del escenario UOT en cada área protegida, a través de la ejecución de los procedimientos: control, vigilancia, monitoreo y restauración participativa.

El auditorio expresó que hubo falta de representatividad en la construcción de la política, pues se argumenta que los representantes de los distintos niveles de la institución no están en condiciones de expresar de modo satisfactorio las necesidades y expectativas de sus representados. Pero, incluso con esto, existe la percepción de que los distintos niveles institucionales operan como espacios de apoyo mutuo.

Se aclaró que el nivel nacional orienta y da lineamientos de trabajo; el nivel regional (territorial) se encarga de los procesos de dinamización e impulso de acciones; y el nivel local es ejecutor (implementa y opera), además aporta la experiencia directa.

Se resaltó que la documentación y la socialización de las experiencias locales son de utilidad para la retroalimentación de las políticas, en especial para aprender de las experiencias, es decir, de casos reales, lo que implica reconocimiento de espacios y trabajos locales.

Finalmente, en cuanto al trabajo regional, se sugiere que se fortalezcan los comités, de modo que la información pueda fluir desde los espacios nacionales hacia lo local a través de ellos. Con esto, se reitera el tema de la falta de fluidez de la información en todas las direcciones, por lo que debe implementarse una vía de la interacción en que:

- El papel del nivel central sea orientar.
- Lo regional tenga función dinamizadora de procesos y de articulación.
- El nivel local implemente las políticas.

### **3.2 JORNADA DEL MIÉRCOLES**

Durante la plenaria del día tres, la Dra. Carolina Jarro Fajardo, Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, aclaró que la implementación de la política de uso, ocupación y tenencia no admite la permanencia de la población dentro de los parques, que dicha política trata sobre la transicionalidad de las comunidades en las áreas protegidas. Enfatizó que el objetivo de la política no es buscar un cambio normativo constitucional, sino garantizar el cumplimiento de la misión de PNN, que es la conservación. También, señaló que la política UOT no implica únicamente saneamiento, que la participación en la mesa de Concertación Nacional Campesina es importante para PNN y que los cambios que se hagan en la mesa dependen de los cambios originados a nivel local. Es decir, la representatividad es importante, no hay que olvidar que lo local construye lo regional. La política reconoce que el territorio tiene un contexto biofísico, sociológico y político propio y diferente; por lo anterior, es que existe la diferencia entre transicionalidad y transitoriedad.

En su intervención, la Dra. Jarro hizo un análisis presupuestal. El presupuesto total de PNN para 2014 fue de 66.835 millones de pesos, de los cuales 51,4% corresponde a gastos de funcionamiento y el 48,6% restante a inversión. Con el conocimiento de que el presupuesto es en general insuficiente, se invitó a la audiencia a hacer frente a los cambios institucionales en UOT y las nuevas responsabilidades, por ejemplo, en el posconflicto.

Finalizada la intervención de la Dra. Jarro se hizo una presentación de un nuevo episodio del Profesor Súper-O.

### 3.2.1 Tangram<sup>15</sup>

Durante esta jornada, se desarrolló la dinámica Tangram, con fines de ilustrar la dificultad que implica el proceso comunicativo. Para este ‘juego’ se dieron las instrucciones antes de comenzar y se acordó cómo se desenvolvería.

En el primer ejercicio, de dos programados para esta jornada, se observó:

- Insuficiente adherencia al compromiso del colaborador de no hablar.
- Dificultad en el gerente para transmitir sus ideas.
- Dificultad para comprender las instrucciones.
- Se usaron estrategias comunicativas que no eran universales (color).

Luego, en el segundo ejercicio, se observó una mejoría notable en las instrucciones del gerente, aunque los resultados en la construcción de la figura no mejoraron significativamente. En algunos casos hubo comportamientos que estaban totalmente por fuera de lo acordado. Sin embargo, como producto de la actividad, los participantes coincidieron que cuando la instrucción inicial no es clara, todo el trabajo siguiente se dificulta.

Es importante aclarar que el juego **no** es una herramienta para evaluar los procesos de comunicación y la mayor parte de grupos a quienes se ha realizado la actividad, en distintos contextos organizacionales, han presentado el mismo tipo de dificultades.

El objetivo pedagógico fundamental del juego es comprender las dificultades de los distintos elementos involucrados en un proceso de comunicación y, en especial, la sensibilización o comprensión más empática de los distintos roles que participan en un proceso de este tipo. El propósito es poder superar actitudes y comportamientos problemáticos en la comunicación como la recriminación fácil: “quien dirige no sabe dar instrucciones” o “quien debe cumplir no sabe seguir instrucciones”, para resaltar la necesidad de cooperación y construcción colectiva en la comunicación.

### 3.2.2 Límites y levantamiento de la ficha de UOT

Este tema fue abordado por Yenny Paola Devia, coordinadora del Grupo de Sistemas de Información y Radiocomunicaciones, quien precisó conceptos sobre delimitación, caracterización de los parques y el levantamiento de la ficha para resolución de conflictos de UOT.

En la parte inicial, se precisó que PNN tiene un historial de aproximadamente once años en el tratamiento de este tema, aunque, desde luego, algunos parques tienen un historial menor. En lo

---

<sup>15</sup> La actividad se dio en plenaria de UOT.

seguido, la exposición se centró mayoritariamente en las experiencias en precisión y caracterización de los espacios geográficos de los parques.

Como primer punto, se recordó a la audiencia que el documento principal para resolución de problemas, conocido anteriormente como *ficha predial*, se conoce en la actualidad como *ficha de UOT*. En lo seguido, se dieron detalles sobre el proceso de desarrollo de la ficha y el papel de los parques de Macarena y Paramillo en su consolidación.

En lo relativo a tamaño poblacional (grupos humanos, familiares, etc.), se aclara que PNN no tiene una función censal, lo que, en todo caso, no excluye este tipo de datos en el proceso de recolección de la información, pues conocerlos es útil institucionalmente para, por ejemplo, detallar problemas de manera individualizada.

El ejercicio del reconocimiento de la geografía de los parques, junto con la caracterización poblacional y predial, etc., implica la posterior sistematización de la información, vital para la construcción de bases de datos del SPNN, por lo cual diligenciar las fichas con la mayor información posible es conveniente.

Acto seguido, se trató el tema de la priorización de áreas de trabajo en los territorios de los parques, proceso en el cual debe analizarse cartográficamente la situación de cada parque, incluyendo información no necesariamente proveniente de PNN, sino también de otras entidades del Estado autorizadas, como Catastro. Con esto se busca tener una idea clara de la situación real de cada parque, a fin de planificar la solución de los conflictos de UOT, por lo que la correcta caracterización del territorio es vital.

La ficha ha sido diseñada para cualquier población que tenga que ver directamente con los temas de UOT (indígenas, afrodescendientes y campesinos). En este punto, se resalta la importancia de los funcionarios directos de los parques en la recolección de información clave, por ejemplo, en diferenciar las poblaciones que tienen mayor compromiso con PNN.

En lo tocante al proceso de encuesta, se deben planear estrategias para los casos en que haya reticencia para proveer la información al funcionario de PNN. Por ejemplo, en estos casos es importante un dominio completo de la ficha por los funcionarios, lo que se traduce posteriormente en un correcto diligenciamiento de la ficha electrónica (toda la información obtenida debe ser agregada a la ficha electrónica, con especial atención a los casos con problemas más graves, pues son los más importantes).

Para el SPNN es primordial el conocimiento detallado y exacto de los límites de parques; las fichas justamente, contribuyen en la construcción de este conocimiento; del mismo modo, la escala del material cartográfico aporta información; no obstante, debe tenerse en cuenta que son reiteradas las ocasiones en que se presentan problemas por variación de escala entre materiales

(en este tema, debe considerarse que la labor cartográfica no puede dar lugar a equívocos ni en materia de escala ni de nomenclatura). En campo, las señales de los límites deben ser claras y sin exceso de tecnicismos. En esto, por ejemplo, conocer bien la toponimia y la hidronimia, entre otros, resulta benéfico.

La tecnología tiene un papel importante en el proceso de delimitación, su uso, por ejemplo, en los recorridos es útil en la consecución de información fiable, clara y perdurable; esto contribuye a disminuir el desgaste procedural y la repetición de encuestas o trabajo de campo.

La labor cartográfica puede llevar a una de dos situaciones. La primera requerimiento de mayor resolución y la segunda mayor precisión. La solución de ambos casos implica avance en la delimitación del parque.

Debe, además, tenerse en cuenta:

- El manejo adecuado de mapas y escalas y la validación de datos diferentes a las fuentes oficiales.
- Opciones de tratamiento de límites en zonas en conflicto o minadas y las que puedan representar peligro.
- Manejo de los lugares con población numerosa en las fronteras.
- Necesidad de documentación clara de lugares problemáticos
- La priorización como un hecho local, aceptado por la regional y el nivel nacional.
- El papel central de la precisión y la resolución cartográfica para solucionar problemas.

### **3.2.3 Apropiación del paso a paso de las estrategias para el manejo de UOT y manejo de límites**

En primer lugar, se informó a la audiencia sobre la importancia de las estrategias para el manejo de los conflictos de uso, ocupación y tenencia. Acto seguido, se procedió al diligenciamiento de la matriz. En el paso a paso se propusieron fundamentalmente los siguientes puntos:

1. Identificar la información del parque (plan de manejo, entre otros).
2. Informar al nivel central las zonas que requieren precisar límites y, como paso intermedio, entregar la documentación.
3. Arquear la información del parque, lo cual es realizado por el nivel central.

En este punto surge una bifurcación en el procedimiento. Si se requiere realizar cartografía de los límites (A) o si lo que se requiere es precisar la descripción del límite en la resolución (B).



4. En caso en que la opción sea A, nuevamente surgen dos posibilidades, la primera es que se pueda adquirir la cartografía que permita graficar el límite, por lo que se puede proceder a consultar al nivel territorial o al nivel central para la emisión de un concepto sobre la situación particular.
5. En caso de que el paso anterior no se pudiera realizar, se debe consultar la cartografía existente y proceder a realizar un trabajo de campo para precisar los límites.
6. En caso de que la opción sea B, es decir, es necesario realizar una descripción del límite, se debe proceder a documentar “sobre el espíritu de la creación del punto 4, lo que quedó en la resolución”. Posteriormente, se debe trabajar con la oficina encargada de asuntos jurídicos.
7. En todos los casos, se hace la recomendación de trabajar con la comunidad.
8. El resultado final siempre debe ser el concepto técnico.

Los lineamientos iniciales buscaron dar a conocer de modo claro y organizado las actividades asociadas con la precisión de límites, a fin de que queden claros los alcances y productos esperados; la retroalimentación implicó comentarios como:

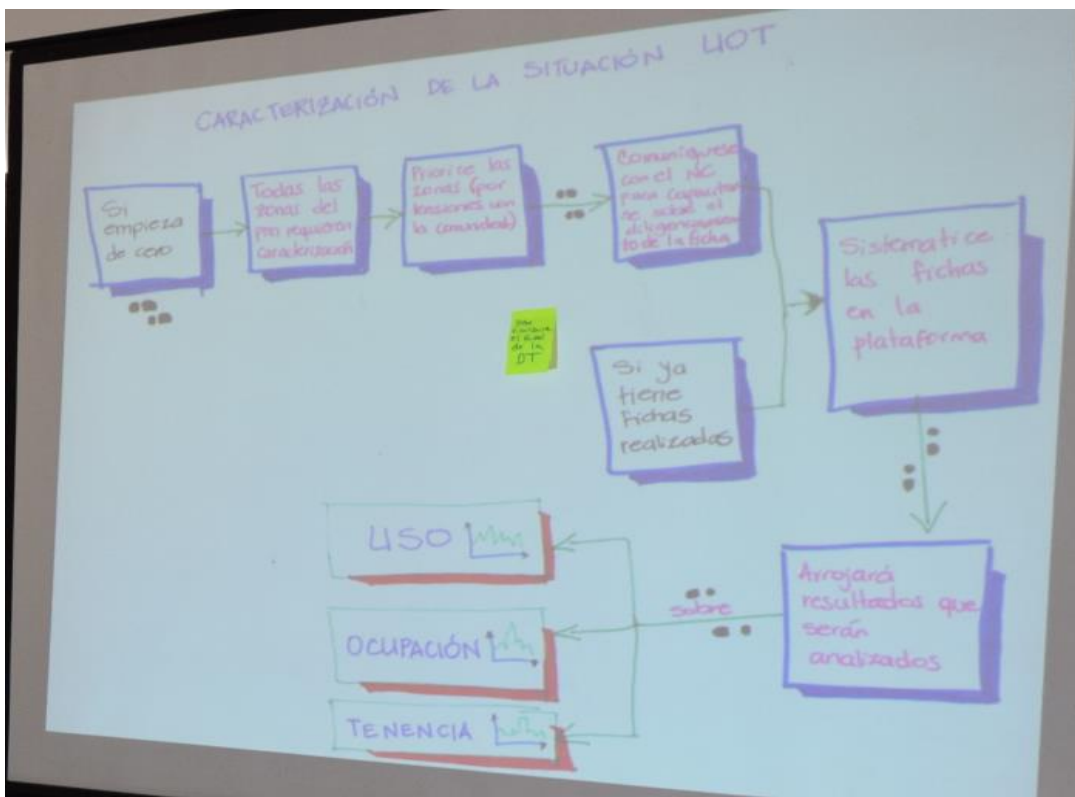
- Necesidad del reconocimiento de las características diferenciadoras de cada parque.
- Importancia de revisar el manejo institucional anterior, a fin de determinar claramente la información que hace falta, lo que supondría reuniones de los funcionarios de parques, en las cuales se evalúe el plan de manejo y las acciones a tomar.
- Necesidad de realizar capacitaciones a los funcionarios.
- Resoluciones sin demasiados tecnicismos, prácticas a la hora de la socialización.
- Claridad del presupuesto desde el principio, por ejemplo, para los casos en que se debe tener comunicación directa con ocupantes de zonas de los parques alejadas o reuniones con organizaciones que requieren adjudicación presupuestal.
- Relevancia de la identificación de los actores relacionados con UOT, por ejemplo, en el caso de los parques binacionales, PNN debe trabajar también de la mano con otras instituciones estatales como la Cancillería.
- Importancia de la retroalimentación de la información enviada para procesamiento.

Para las labores de la resolución de conflictos de UOT, es de mucha ayuda identificar los momentos clave para transmitir el mensaje de conservación (días con algún valor cultural o tradicional en las regiones, entre otros).

Acto seguido, se precisaron conceptos del paso a paso de la caracterización de situaciones de UOT (**figura 4**); se recomienda:

- Priorizar las zonas.
- Diligenciar la ficha para para las zonas.
- Comunicación permanente con el nivel central para recibir instrucciones para el diligenciamiento de la ficha.
- Sistematización del material, para que se tenga como resultado un problema de UOT.

**Figura 4.** Paso a paso para la caracterización de situaciones de UOT



Los asistentes al taller alimentaron el paso a paso con aportes en materia de:

- Necesidad de la preparación local; la vinculación de entidades locales como las alcaldías; análisis previo de las dinámicas ocupacionales; acompañamiento a los funcionarios por

miembros de la fuerza pública en sectores problemáticos; revisión de la información recolectada por ONG y organizaciones sociales.

- Importancia de la socialización interna y con las comunidades (importante informar a las familias y comunidades sobre los procesos que van a tener lugar);
- Urgencia de una herramienta que permita el diligenciamiento eficaz de la ficha;
- Validación de la información secundaria.
- Priorización de zonas y la caracterización de actores sociales, vinculados a contextos socioculturales.
- Definición de términos y momentos de participación local en la priorización, junto con etapa de preparación, personal, recursos logísticos, socialización, entre otros.
- Acompañamiento en los procesos de representantes locales y participación de otras instituciones, por ejemplo, privadas.
- Diligenciamiento de las fichas para predios priorizados y consenso metodológico del diligenciamiento con todo el equipo.
- Socialización de los resultados y validación de la información con las organizaciones sociales.
- La ficha debe contener información predial y de cobertura (SIG).

Adicionalmente, el auditorio sugirió que se debían identificar los verdaderos acreedores de los derechos de tenencia, este es un paso importante porque son reiterados los casos de ocupación por diferentes actores en distintos momentos en un mismo predio, proceso que requiere caracterización. Después del taller aún persisten dudas sobre el tratamiento con personas o grupos que se niegan a la caracterización.

Los funcionarios se agrupan y realizan las siguientes recomendaciones:

- Grupo 1. Debe existir una guía de sistematización de las fichas que deje claro el mecanismo de diligenciamiento. además se considera importante que la ficha sea revisada antes de proceder a la sistematización.
- Grupo 2. Revisar la información adicional de otras entidades en la caracterización es útil; también la participación técnica del nivel central, que debe asistir, eventualmente, a los talleres de modo y contribuir en el desarrollo de los procesos.
- Grupo 3. Debe hacerse un análisis previo de la pertinencia de la ficha y su información, considerarse el momento de inicio de la caracterización y el tiempo de procesamiento.

#### 3.2.4 Intervención de la Dra. Carolina Jarro Fajardo

La intervención de la Dra. Carolina Jarro Fajardo, subdirectora de gestión y manejo de áreas protegidas, tuvo como puntos clave los cuatro ejes de la política pública de PNN.

Primero, no solo la población campesina está involucrada en los procesos, sino también otras poblaciones, como las urbanas de municipios aledaños; por lo que es importante tenerlas, pues, cuando se haya avanzado con los primeros, también deberá incluirse a estas también.

Segundo, la política tiene: un enfoque territorial, debido a las dinámicas de la ocupación, de largo historial en Colombia; un enfoque diferencial: en lo político y lo social; por último, un enfoque transicional: que de ninguna manera busca la permanencia de ocupantes en la geografía de los parques; es decir, eso implica un cambio de estado (de uno con conflictos de UOT y a uno con parques sin problemas de deterioro).

La participación de las poblaciones ocupantes, en relación con lo anterior, hace parte, efectivamente, de la política, con miras en todo caso a la conservación de los territorios. Aun así, se busca que estas abandonen en el largo plazo las zonas ocupadas, en un proceso de desmonte gradual de la ocupación.

Hechas estas observaciones, la intervención se centró en hechos históricos en materia de UOT. Se hicieron ya cuatro encuentros regionales, que inició con Orinoquía y prosiguió con Andes occidentales, Pacífico y finalizó con otros parques (Cali). Posteriormente se dio lugar a un encuentro de la Región Caribe y finalmente Andes nororientales.

La Dra. Jarro Fajardo informó también sobre el apoyo brindado y futuro de GIZ en materia de gestión a PNN y cooperación. Agregó que el taller fue realizado para unificar criterios de interpretación de las políticas y de conceptos en UOT y que las opiniones son importantes para la construcción de las acciones futuras. Además, hizo algunas precisiones sobre la naturaleza y el alcance de los acuerdos, es decir sobre conocimiento de lo que es factible acordar y de criterios de inclusión en acuerdos con poblaciones no ocupantes, como pescadores, entre otros.

### 3.3 JORNADA DEL JUEVES

#### 3.3.1 Charla: Cultura Ciudadana (PNN) Acciones colectivas para la conservación

La primera parte de la mañana estuvo dedicada a la charla *Cultura Ciudadana (PNN) Acciones colectivas para la conservación* (Giancarlo Chiappe). Esta charla versó fundamentalmente sobre el motor de la acción humana (motivos, reglas, comportamientos, entre otros). Los detalles de la presentación pueden consultarse en la presentación adjunta *Cultura Ciudadana PNN Acciones colectivas por la conservación*. Chiappe expuso las dificultades que puede implicar tratar de

construir ciudadanía en las zonas de conflicto y recalcó la importancia de reconocer las normas sociales y la funcionalidad del trabajo colaborativo en reducir el desgaste operativo y de recursos. Un punto clave de esta intervención fue el valor de la imagen del otro.

Posterior a esta charla Eduardo Gómez, investigador de Corpovisionarios, informó a los asistentes al taller que había sido necesario ajustar la agenda para que el grupo de EEM tuviera el tiempo necesario para la redacción de los acuerdos en que estuvieron trabajando en la jornada anterior. Hechas estas aclaraciones, se presentaron los acuerdos de los grupos de EEM y UOT.

Acto seguido, la Dra. Carolina Jarro, Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, aclaró que la política de UOT no pretende garantizar o aumentar la permanencia de ocupantes en los parques, sino garantizar los derechos fundamentales de los ocupantes. Agregó que el saneamiento es solo una de las políticas de UOT y que la participación de la mesa institucional y la mesa de concertación son herramientas que todavía pueden mejorarse. Además, que debe tenerse en cuenta cuál va a ser la manera del trato diferencial frente a cada territorio.

Aclaró que en UOT se habla de transicionalidad, en oposición a transitoriedad, pues se refiere al cambio de un estado inicial conflictivo a uno final en el que se espera que se haya resuelto el conflicto medioambiental, derivado de la ocupación de los parques nacionales.

La parte final de la intervención de la Dra. Jarro versó sobre la utilidad de la eficiencia en la resolución de los conflictos particulares de cada parque.

### **3.3.2 Diseño metodológico de los talleres territoriales**

Los objetivos de esta actividad son: a) recoger las inquietudes y observaciones de las personas que están directamente en el campo trabajando el tema de UOT, y b) reunir las buenas prácticas existentes en los niveles regional y local y que probablemente ayuden a mejorar el trabajo de PNN. Adicionalmente, con base en los acuerdos de trabajo realizados en esta jornada, se van a realizar los talleres del mes de junio de 2015.

Para el trabajo propuesto, se dispuso que los asistentes se reunieran en grupos por cada direccional regional a la que pertenecen. Los resultados de este taller fueron los siguientes:

**Regional Pacífico.** Esta regional considera que antes de iniciar con cualquier actividad se requiere de la unificación de criterios y conceptos sobre UOT. Planificaron la realización de un primer taller para informar y despejar dudas; uno de los objetivos de este taller será la orientación jurídico-técnica; se espera que participen el grupo jurídico, la dirección y subdirecciones de PNN, entre otros. El lugar donde deben realizarse estos talleres será en uno de los parques de la regional que queda pendiente por escoger; debido a problemas de distancia y desplazamiento, resulta aconsejable que se informe con suficiente antelación a quienes se tenga planificado que asistan y se propone que el

taller tenga dos días efectivos de duración, es decir que los participantes se encuentren en el lugar un día antes del taller y se marchen un día después de terminado. En el caso de áreas protegidas, también deben participar los profesionales de UOT. Los resultados esperados de este evento serán la consolidación de un grupo para manejo de UOT regional, la unificación de conceptos y el establecimiento de un plan de trabajo. Se espera que este taller se lleve a cabo entre el 9 y el 10 de abril.

**Andes nororientales.** Este grupo llegó a la conclusión de que todavía no es tiempo de implementar la política, sino que todavía debe ser discutida. Los temas que deben discutirse en la mesa son los siguientes: el marco jurídico de la política, los criterios de evaluación, las actividades como el ecoturismo, entre otros. Otro tema de este encuentro será establecer si los acuerdos alcanzados por la mesa de concertación nacional acreditan a las instancias regionales. El grupo también sugiere que se tenga clara la situación de cada parque, y determinar cuáles de ellos presentan estos casos de UOT y cuáles no. El grupo definió que su equipo de trabajo serán los grupos regionales. Advierten sobre los siguientes problemas en el tema UOT: la necesidad de que las estrategias estén orientadas hacia la inclusión de grupos que hacen uso de recursos derivados de los parques como el agua; muchos procesos requieren de acompañamiento a las comunidades campesinas que todavía no están organizadas; y, existe consenso sobre la inexistencia de organizaciones que aglutinen totalmente los intereses de las comunidades. Este grupo considera que debe iniciar sus acciones con el Parque Nacional del Cocuy. El grupo considera que se necesita la presencia de facilitadores en los talleres y en el curso de la mesa.

**Andes occidentales.** Este grupo considera que el tema central de trabajo para ellos serán los conflictos socioambientales, que incluyen hechos de violencia y situaciones de UOT, estos son los temas en que debe trabajarse la socialización. Para esto, se planea que se hagan sondeos de conocimiento, estudios de caso, análisis cartográfico, entre otras estrategias. Se debe usar toda la información que se ha adquirido en los talleres y trabajos previos. Las personas con que debe trabajarse son los entes territoriales y las comunidades de áreas protegidas. Deben incluirse instituciones como el INCODER. El cronograma propuesto incluye un primer evento en el mes de mayo; luego se haría otra actividad que incluya los parques de la zona sur. La duración debería ser de dos días efectivos de trabajo. Se sugirió que cada grupo socialice en su área respectiva las labores realizadas.

**Orinoquia.** Planificaron actividades para el mes de marzo y tienen proyectado hacer seguimiento a las actividades. Además propusieron una reunión preparatoria en la que se discuta el alcance de la mesa regional y el alcance de su participación; en esta reunión debería también incluirse el tema de la puesta en marcha de los planes. Esto debería lograrse con la participación de los jefes en las reuniones y en la coordinación, además asegurando la participación y representación de los

campesinos. Se espera que las actas queden listas para el mismo día de los talleres, los cuales deben estar a cargo de la dirección territorial.

**Amazonia.** En la estrategia propuesta por esta región, se incluye dar lugar a actividades que aporten elementos prioritarios de UOT en la regional. Además, propusieron la conformación de un comité organizativo, la construcción de una herramienta metodológica y la elaboración de indicadores. Se propone asimismo trabajar por mesas temáticas. El taller regional deberá trabajar con las organizaciones que surjan de las mesas temáticas. Debe haber preparación previa para el segundo taller nacional, en el cual deberán darse las pautas y apoyo técnico para el saneamiento predial, entre otros problemas derivados de UOT.

**Caribe.** Este grupo propuso un taller con mesas temáticas que incluyan UOT, pesca, ordenamiento territorial y EEM. Sin embargo, tuvieron dudas sobre temas financieros para la realización de estos talleres.

En el ejercicio, aunque se había especificado que debía estar planificado para el nivel de manejo interno, en ocasiones reiteradas se habló de las comunidades y de entes no necesariamente vinculados a los procesos.

### 3.3.3 Planificación de estrategias de comunicación

El jefe de la Unidad de Comunicaciones de PNN, Luis Alfonso Cano, comenzó el Taller de Comunicaciones cero con una explicación del proceso comunicacional que se da entre las personas. En este proceso comunicacional, según Cano, se encuentra un emisor, es decir alguien que tiene una intención comunicativa que envía un mensaje a otra persona, quien funge de receptor. En este proceso comunicativo, es muy importante la intención del emisor, quien tiene que hacer entender al otro la finalidad del mensaje y su intencionalidad. Para que ello ocurra, es también central el papel que juega el medio utilizado para enviar el mensaje. Este medio puede ser la voz, un cartel, la radio, la televisión, una marca, etc. Es muy importante que el medio que se utiliza sea de fácil recepción por parte de las personas que reciben el mensaje.

En este sentido, la intención general del taller de comunicaciones cero es socializar una matriz desarrollada por la Unidad de Comunicaciones, que permita a los funcionarios de PNN saber cuáles son los medios de comunicación más idóneos para cada una de las actividades que desarrollan en territorio. Es así como se debe entender que para desarrollar algunas actividades es muy importante usar unos medios de comunicación, pero en otros casos, incluso con la misma comunidad y en un mismo lugar, podría ser mejor utilizar otros medios. La matriz presentada en este Taller permite a los funcionarios, cuando se llena de manera adecuada, planificar y alistar las formas comunicativas y los medios de comunicación que se deben llenar en cada uno de los

procesos que se han trabajado durante todo el Taller Nacional de Planificación en Comunicación y Educación para la conservación, SNPNN; es decir UOT y EEM.

Finalmente, Cano hizo hincapié en la importancia que tiene una buena planificación de los procesos comunicacionales, tanto para el trabajo de participación y concertación con las comunidades, como en el proceso de educación para la conservación que adelantan regularmente los funcionarios de PNN.

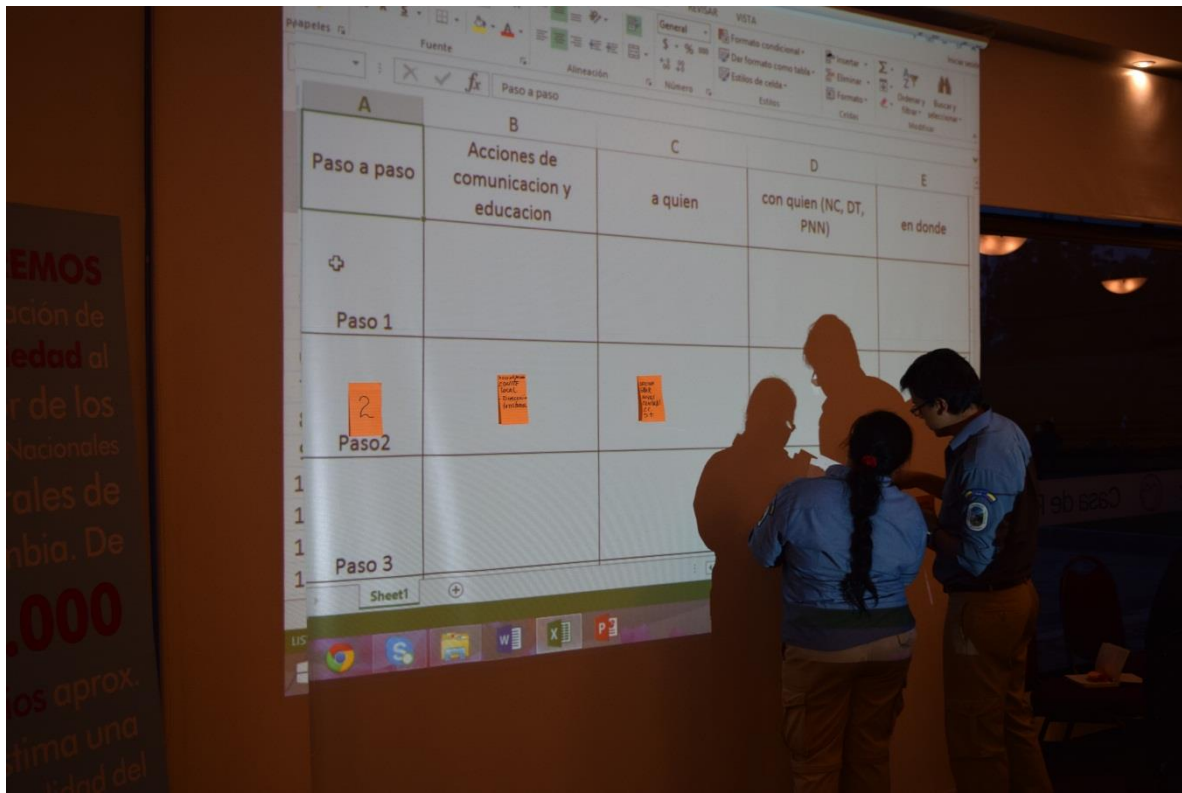
Debido a que los problemas asociados con la precisión de límites requieren actividades que implican directamente a los ocupantes, se planificaron estrategias comunicativas para facilitar el trabajo de los funcionarios.

Las estrategias comunicativas permiten que las que las poblaciones puedan también conocer con claridad la información que aporta PNN en materia de límites, además de la conservación y educación ambiental.

Se realizó una actividad, que consistió en completar una matriz diseñada para analizar las siguientes cuestiones claves de comunicación. Primero, el orden en que deben ejecutarse los pasos; segundo, las acciones comunicativas y educacionales que deben realizarse; tercero, definir las personas a quienes van dirigidas; cuarto, definir las entidades y personas que deberían naturalmente participar en el proceso y, finalmente, determinar los espacios en los que deberían ejecutarse estas acciones (**figura 2**).

**Figura 2.** Matriz del paso a paso de estrategias comunicativas





- Paso uno. La comunicación debe operar en dos direcciones, una orientada hacia lo interno, que incluye capacitaciones, reuniones del equipo de PNN, además de talleres de análisis de la información; y otra orientada hacia lo externo, en la que se proponen jornadas de reconocimiento y comunicación directa con las comunidades, además de material didáctico (de las resoluciones de creación de los parques) para apoyo en las labores. Las estrategias de comunicación siempre deben estar orientadas hacia las comunidades, los funcionarios del parque y todos los otros actores. Además se debe trabajar con los funcionarios de PNN, de las direcciones territoriales y de niveles centrales.
- Paso dos. Hace parte de la comunicación la socialización con los comités locales y la dirección territorial; la cual debe implicar la elaboración de un oficio o informe. Estos informes de socialización deben enviarse al Nivel Central quien apoya en la definición de las problemáticas de las áreas. Sobre este paso, se precisó que la herramienta de trabajo por medio de la cual se gestionará la información será el sistema de gestión documental ORFEO y que el espacio idóneo para esto es el correo institucional.
- En el tercer paso es necesario retroalimentar los procesos, a fin de identificar puntos pendientes. La comunicación en este paso es de tipo interno y el nivel central debe hacer el

arqueología de la información; es decir, determinar lo existente y lo pendiente; sin embargo, no se descarta la participación de los niveles regionales o de otros estamentos en esta actividad. En este paso, se espera que los funcionarios reciban instrucciones sobre la dirección a tomar (cartografía o resolución). En este momento, dependiendo de la dirección tomada, se apoya en el nivel central de PNN o pide apoyo de alguna de las entidades que tienen competencia en el tema de cartografía. Además, se precisó que la información debe consignarse en una base de datos de PNN.

Durante la plenaria, se enfatizó que el Taller había sido pensado como una herramienta para reafirmar los lineamientos existentes de las políticas de UOT y descartar del imaginario aquello que no constituye la política, originado de la interpretación libre y que ha generado mitos entre las comunidades y los funcionarios de PNN. El Taller se revela como un espacio de agrupación de todos los representantes regionales, con miras a la construcción del consenso; por lo que es necesario el compromiso con el cumplimiento de lo pactado durante el desarrollo del Taller, especialmente en materia de estrategias, cronograma y tareas, etc.

Un tema transversal a todo el Taller es el de la insuficiencia de las vías de comunicación que garanticen la resolución sencilla e integral de los problemas, lo que se presenta junto con un fuerte distanciamiento entre los niveles; por lo que es necesario fortalecer la participación.

Se comentó que los temas políticos y sociales deben ser abordados desde nuevas perspectivas, pues subsisten dudas sobre el objetivo de las políticas y hacen falta más argumentos de carácter social; aquí deben incluirse temas como desescalamiento del conflicto armado y sobre el papel de PNN en el posconflicto.

#### **3.3.4 Intervención final**

La intervención final estuvo a cargo del delegado de GIZ Perú, quien sostuvo que estrategias de comunicación de las que se habló durante la sesión (y durante todo el taller) no son algo novedoso, sino que vienen de un proceso que ya se está llevando a cabo en PNN, pero que en el taller se trata de ordenar estos procesos y de hacerlos sistemáticos. Agregó que si bien es cierto existe un gran problema de comunicación en todos los niveles, solucionar estos problemas no elimina los problemas de UOT. Por lo cual, esto se constituye solo en una herramienta transversal a todos los procesos. Los funcionarios de PNN son comunicadores que tienen una función relevante en la misión de la entidad, por lo que es necesario que hagan escuchar su mensaje tanto en el campo como en la institución. Finalmente, afirmó que las acciones comunicativas no pueden limitarse solo a su función, sino que tienen que ser vehículos de acciones.

### 3.3.5 Discusión final sobre el ejercicio

Terminada la actividad de planificar la guía metodológica se invitó a los participantes a agregar comentarios o hacer observaciones sobre el material presentado y sobre las propuestas. El tema presupuestal fue un punto en el que hubo inquietud en los grupos.

Se considera que debe calificarse al personal, de modo que se pueda unificar conceptos y usar el mismo lenguaje en todos los talleres, lo cual debe hacerse antes de que se ejecute cualquier acción dirigida hacia afuera de los funcionarios de PNN.

La jornada terminó con una intervención de Eduardo Gómez, de Corpovisionarios, quien agradeció a los participantes por su trabajo constante y activo durante el taller y resaltó el valor de los funcionarios de PNN en la conservación de las zonas protegidas del territorio colombiano. Agregó que todas las intervenciones son muy valiosas para la construcción de la política y de las herramientas.

## 3.4 CLAUSURA (JORNADA DEL VIERNES, EEM Y UOT)

En el último día Giancarlo Chiappe hizo una charla introductoria: “Ataduras previas y debilidad de la voluntad” donde exploró el fenómeno de debilidad de la voluntad como objeto de estudio de las ciencias sociales y su pertinencia en los procesos de construcciones colectivas y cumplimiento de acuerdos. Desde desarrollos teóricos como los de Jon Elster y experiencias de acciones de transformación voluntaria de comportamientos como las de Corpovisionarios el tema se ha abordado para explicar tendencias comportamentales como el corto-placismo y se han propuesto herramientas como las “ataduras previas”: compromisos hechos por las personas con anticipación a la materialización de los comportamientos indeseados, para minimizar su probabilidad de ocurrencia.

La pertinencia del tema abordado fue ambientar la dinámica de acuerdos que se desarrolló a continuación. Dicha actividad consistió en la construcción de acuerdos de seguimiento y apoyo entre regionales para la tarea de realización de los talleres territoriales, haciendo uso de la mutua regulación (regulación social) como incentivo para el cumplimiento.

La territorial Amazonía indicó que trabajarían con la territorial Orinoquia, así los parques Macarena, Serranía de Chiribiquete y Nukak como corredor andino-amazónico en temas de gestión, ordenamiento ambiental territorial, uso ocupación y tenencia, y estrategias especiales de manejo. También se trabajará, con parques como La Paya, en análisis político e histórico de los procesos adelantados en las áreas protegidas del territorio. De igual forma, planean crear una agenda en

construcción conjunta e intercambiar experiencias sobre la protección de sitios sagrados entre los parques Chingaza, Sumapaz, Serranía del Chiribiquete, Cahunará y Orito.

Por su parte Caribe y Pacífico se comprometieron a informar previamente la metodología de los talleres que desarrollarán en sus territoriales, y que el delegado seleccionado participará en aquellos del parque con que trabajen en conjunto. Adicionalmente, tendrán reuniones virtuales de seguimiento, y mantener una conversación permanente.

Posteriormente, los consultores Giancarlo Chiappe y Eduardo Gómez de parte del equipo de Corpovisionarios hicieron un recuento de los puntos más sobresalientes recogidos durante el taller, presentaron los resultados iniciales y finales de la encuesta realizada el primer y el último día de la agenda, analizando los puntos de cambio (ver anexo Datos estadísticos).

Por último la doctora Carolina Jarro hizo el cierre del taller agradeciendo la participación de los presentes.

## 4 RECOMENDACIONES.

---

1. Es importante que los funcionarios de PNN entiendan que, en tanto que servidores públicos, sus actuaciones son determinantes para que muchos ciudadanos comprendan que el camino hacia la legalidad y el acatamiento de las leyes y normas democráticas, puede darse mediante la realización de acuerdos con las instituciones del Estado, y que pueden confiar en el cumplimiento de dichos acuerdos. Los funcionarios deben ser garantes del cumplimiento de dichos acuerdos.
2. Es importante que para la realización de los siguientes talleres, los acuerdos para la agenda no dependan únicamente del nivel nacional de PNN, se debe concertar también con los funcionarios de nivel regional y local, para que se puedan cumplir a cabalidad los puntos acordados y no vuelva a ocurrir que la agenda se altere por falta de comprensión o voluntades encontradas y con otros intereses.
3. El tema de la coordinación de los niveles nacional, regional y local, que aparece con recurrencia a lo largo de las discusiones debe ser objeto de una revisión exhaustiva y de un proceso de negociación interno que permita un fortalecimiento real de los procesos de relacionamiento de PNN con las comunidades, con otras instituciones y entre sus distintos niveles.
4. Con respecto a las herramientas de educación y comunicación se observa que la profundización, comprensión y propuestas de las mismas no parecen haber tenido una evolución notable a partir de las actividades desarrolladas en el taller y se recomienda seguir en el fortalecimiento de estos procesos con las distintas territoriales. Puntualmente, el Taller Cero no pudo ser desarrollado con el grupo de EEM por motivo de las distintas actividades y discusiones a las que se les abrió espacio previa concertación con el grupo organizador.
5. La comunicación en las dinámicas de grupo presenta varios aspectos de mejora como el respeto en el uso de la palabra, tanto en el uso respetuoso del tiempo como en la necesidad de que algunos menos comunicativos expresen con más libertad sus opiniones.
6. Se sugiere hacer énfasis en la efectividad de los espacios de participación y construcción colectiva, tanto con comunidades como al interior de la organización misma como ejemplo de uso responsable de los recursos de la entidad, sin por esto ir en desmedro de las necesidades puntuales de los funcionarios como espacios de

socialización y discusión. Es necesario reorientar estas demandas a otros momentos o instancias donde se les pueda atender de manera efectiva.

7. Se observa una disparidad en conocimientos técnicos al interior de los funcionarios que impide en algunos casos avanzar con los objetivos propuestos. Se recomienda por lo tanto hacer un fortalecimiento conceptual mayor de manera que se logre un mayor provecho de las discusiones.
8. El balance de los resultados de la medición adelantada en el taller es mixto, pues si bien hubo evolución positiva en muchos aspectos como trabajo en equipo, entre otros, restan aún otros por trabajar como la confianza interpersonal que no ha mostrado un cambio positivo y la expectativa de cumplimiento de los acuerdos como a los que se llegó en el presente taller.

## **5 ANEXO 1 AGENDA (VER ADJUNTOS)**

## **6 ANEXO 2 RESUMEN EJECUTIVO**

---

Los objetivos del evento se presentan en el numeral resumen de este mismo documentado.

Presentamos aquí las ideas más relevantes y reiteradas de las actividades planificadas:

1. Charlas y actividades llevadas a cabo por Corpovisionarios
  - a. Charla “Propuesta de conversación para arraigar el Estado en el territorio por conservar” (Profesor Antanas Mockus)
  - b. Tangram (Giancarlo Chiappe)
  - c. Charla: “Cultura Ciudadana (PNN) Acciones colectivas para la conservación” (Giancarlo Chiappe)
  - d. Charla: “Ataduras previas y debilidad de la voluntad” (Giancarlo Chiappe)
2. Conferencias a cargo de funcionarios del SPNN
  - a. Intervención de la Dra. Julia Miranda Londoño, Directora General de PNN
  - b. Conceptos básicos de comunicación (Luis Alfonso Cano)
  - c. Temas de EEM (Carlos Arroyo)

- d. Ficha UOT y precisión de límites (Yenny Paola Devia)
  - e. Segunda intervención de la Dra. Julia Miranda Londoño
3. Actividades de cooperación y discusión de funcionarios de PNN
    - a. UOT: definiciones y discusión
    - b. EEM: definiciones y discusión
  4. Planificación en comunicación y educación para la conservación
  5. Balance general de actividades
  6. Puntos pendientes

### **Intervenciones diferentes personalidades**

#### **Charla “Propuesta de conversación para arraigar el Estado en el territorio por conservar” (Profesor Antanas Mockus)**

##### Comportamiento, normativa y nación

Las acciones humanas tienen diferentes motivaciones. Las motivaciones del comportamiento tienen que ver con el cumplimiento de las normas. Existe una relación directa entre este y el acceso a los derechos individuales. Comprender esto implica que:

1. Las normas son necesarias.
2. Las normas están relacionadas con el concepto de sanción.
3. Es importante analizar por qué se cumplen las normas.
4. Existen al menos tres sistemas de regulación: el individual (moral), el cultural/social y el legal.
5. Además del cumplimiento por anticipación a los distintos tipos de castigo existen formas de gratificación en el cumplimiento de las normas que sirven como incentivos.

La intención de esta exposición, más que dar a conocer estos conceptos, que, no obstante, son fundamentales para el quehacer de PNN, fue promover la reflexión de los asistentes al taller en torno al concepto de sí mismo y del otro. Efectivamente, cuando se interrogó a la audiencia sobre sus propios motivos y los de los otros para cumplir la ley, se notó una fuerte divergencia entre los motivos: se considera que uno mismo actúa por su propia conciencia, mientras que los otros actúan por temor (*Anexo 2, Estadísticas*).

Esta diferencia conceptual está relacionada directamente con la cultura del país, donde todavía es complicado lograr la realización de acuerdos y el cumplimiento de los mismos, debido, entre otras cosas, a:

1. Divergencia entre regulación formal e informal.
2. Falta de construcción del concepto de ciudadanía y ciudadano.
3. Falta de construcción colectiva sobre el significado de ser servidor público.

En este último punto, se señalaron los principios que deben regir el actuar del servidor público:

- Igualdad
- Imparcialidad
- Publicidad
- Celeridad
- Eficacia
- Moralidad

Colombia requiere la construcción de acciones colectivas en que se movilicen intereses, razones y emociones para lograr armonizar la moral, la cultura y la ley, con lo que se lograría un cumplimiento de la ley mayor por parte de la ciudadanía y a su vez un estado con mejor nivel de respuesta al ciudadano.

### **Funcionarios y conservación del patrimonio cultural y ambiental**

Los funcionarios del SPNN tienen un papel central en la conservación de patrimonio cultural y ambiental de la Nación. Junto a este importante papel, se reconoce que tienen la importantísima cualidad de poder relacionarse directamente con las comunidades y con los otros organismos del Estado (PNN).

Dichos contextos de interacción, al igual que la misma realidad organizacional interna demandan habilidades especiales para la comunicación: la conversación, la deliberación y discusión. Al respecto, el profesor Mockus presenta algunas de las normas que desde cultura ciudadana se promueven para facilitar estos espacios de comunicación y construcción colectiva:

1. Identificar el problema
2. Atacar el problema y no a las personas
3. Escuchar sin interrumpir
4. Preocuparse por los sentimientos de los demás
5. Ser responsable con lo que decimos y hacemos



A esto se agregaron algunas recomendaciones, como:

1. Justificar lo que se piensa
2. Reconocimiento de la alteridad
3. Autorregulación y regulación mutua
4. Confianza en el otro.

### **Tangram**

Con el ánimo de demostrar algunas de las dificultades de los procesos de comunicación, Corpovisionarios, en la persona de Giancarlo Chiappe, desarrollaron la actividad Tangram para el grupo de UOT, consistente en un juego de instrucciones. El objetivo es, por equipos, armar una figura solo con instrucciones verbales. Para mostrar las dificultades se ponen distintas barreras al proceso, no se permite que quien da instrucciones y quien las sigue vean qué hace cada cual, no se permite retroalimentación, entre otras.

Se observó:

- Insuficiente adherencia al compromiso de no hablar.
- Dificultad para transmitir instrucciones claras.
- Dificultad para comprender instrucciones.
- Uso de estrategias comunicativas limitadas.

La segunda parte de la actividad tuvo mejoría significativa, pero los problemas acusados persistieron.

Es importante aclarar que el juego **no** es una herramienta para evaluar los procesos de comunicación y la mayor parte de grupos a quienes se ha realizado la actividad, en distintos contextos organizacionales, han presentado el mismo tipo de dificultades.

El objetivo pedagógico fundamental del juego es comprender las dificultades de los distintos elementos involucrados en un proceso de comunicación y, en especial, la sensibilización o comprensión más empática de los distintos roles que participan en un proceso de este tipo. El propósito es poder superar actitudes y comportamientos problemáticos en la comunicación como la recriminación fácil: “quien dirige no sabe dar instrucciones” o “quien debe cumplir no sabe seguir instrucciones”, para ejemplificar algunas y resaltar la necesidad de cooperación y construcción colectiva en la comunicación.

### **Charla: “Cultura Ciudadana (PNN) Acciones colectivas para la conservación”**

Chiappe expuso las dificultades que puede implicar tratar de construir ciudadanía en las zonas de conflicto y recalcó la importancia de reconocer las normas sociales y la funcionalidad del trabajo

colaborativo en reducir el desgaste operativo y de recursos. Un punto clave de esta intervención fue el valor de la imagen del otro.

#### **Charla: “Ataduras previas y debilidad de la voluntad”**

Nuevamente, en cabeza de Giancarlo Chiappe, tuvo lugar una conferencia que, además de retomar el tema de la normatividad y la regulación, agregó puntos clave en proyección de las acciones (*Anexo 3, Ataduras previas*):

1. Un beneficio a corto plazo, aunque menor, es con frecuencia preferido a otro a largo plazo, aunque significara un logro mayor (descuento hiperbólico, miopía del largo plazo).
2. Las formas deseables del cumplimiento de acuerdos implican construcción de la confianza y la reputación.
3. Debe reconocerse que el individuo es cambiante y la autorregulación y mutua regulación pueden ayudar en el cumplimiento de compromisos y preferencias de largo plazo beneficiosas para los individuos y las comunidades.

#### **Bienvenida al taller (Dra. Julia Miranda)**

Junto al saludo de bienvenida, la Dra. Miranda señaló:

1. La importancia de PNN en el proceso de paz y en el posconflicto.
2. La presencia en la totalidad de la geografía nacional del SPNN.
3. El concepto de transicionalidad en materias de UOT y EEM.
4. La relevancia del trato igualitario y la inclusión.
5. La preponderancia de la restauración y la preservación.
6. El papel del ecoturismo.
7. La necesidad de mejorar la gobernanza.

#### **Conceptos básicos de comunicación (Luis Alfonso Cano)**

Esta charla introdujo los conceptos clásicos de comunicación:

1. Emisor, de quien se desprende el proceso comunicativo.
2. Receptor, beneficiario de la acción comunicativa.
3. Mensaje, contenido mismo de la acción comunicativa.
4. Código, la manera en que el mensaje es transmitido.
5. Medio, el espacio en que el mensaje es transmitido, que el receptor puede interpretar.

Una segunda parte de esta presentación trató sobre la importancia de identificar los momentos de mayor valor cultural entre los grupos humanos en los que el mensaje de PNN pudiera ser transmitido.

### **Temas de EEM (Carlos Arroyo)**

Carlos Arroyo centró su intervención en Política de Participación Social en la Conservación (PPSC), la cual:

- Tiene enfoque diferencial.
- Reconoce concepciones culturales diversas de territorio.
- Desarrolla acciones afirmativas frente a los grupos étnicos.
- Incluye además la misión de la protección del patrimonio cultural, fundamental en la conservación.

Agregó que todas las áreas del SPNN cuentan con *Plan de Manejo* (PM) o *Régimen especial de manejo* (REM), los cuales:

- Pueden ser adaptados por la entidad y, eventualmente, ser modificados.
- Suponen decisiones respecto del manejo territorial.
- Contemplan el ordenamiento ancestral y los usos tradicionales.
- Implican la conservación.

Por otro lado, debe siempre tenerse en cuenta que si bien PNN es autoridad ambiental las autoridades indígenas tienen una función pública administrativa, política, etc. con autonomía en muchos aspectos. Por esto:

- Se debe garantizar su participación en la toma de decisiones.
- PNN no debe limitarse solo al cumplimiento de la consulta previa, sino:
  - o Avanzar en los modelos de gobernanza,
  - o Construir la coadministración.
- Debe analizarse el marco jurídico y en especial sus limitaciones en garantizar la conservación.

Además debe tenerse en cuenta poblaciones como:

- Las afrocolombianas, autoridades étnico-territoriales reconocidas.
- Las que no cumplen no son autoridades públicas ni cumplen funciones públicas.
- En las que se habla de co-manejo.

En este contexto resaltó la importancia de temas como la ocupación histórica, complementaria de la ocupación ancestral.

Este funcionario finalizó señalando que existe a su juicio una incapacidad de PNN en la construcción de un nuevo paradigma de conservación, que se requieren hechos concretos frente a los compromisos y que la estructura de la entidad y el modo como a veces opera limita a su juicio la construcción de Estado Social de Derecho.

#### **Ficha UOT y Precisión de límites (Yenny Paola Devia)**

La Coordinadora del Grupo de Sistemas de Información y Radiocomunicaciones dio a conocer puntos clave de la caracterización de los parques y de la ficha para resolución de conflictos de UOT:

1. La ficha UOT corresponde con la anterior ficha predial y tiene un componente electrónico.
2. La ficha de UOT no es exclusiva para población campesina.
3. La sistematización es vital para PNN pues permite la construcción de bases de datos sólidas.
4. Los parques deben tener zonas priorizadas y esto debe reflejarse en la cartografía.
5. La reticencia a proveer información debe ser abordada estratégicamente.
6. La ficha debe tener especial atención en los casos con problemas más graves.
7. La precisión cartográfica es imperativa.
8. Urge a los funcionarios conocer bien hidronimia y oronimia locales.
9. El uso de tecnología en precisión de límites es recomendable.

Por otra parte, se debe tener en cuenta, que las labores cartográficas desembocan en dos situaciones posibles: necesidad de mayor precisión o necesidad de mayor resolución, por lo que se debe tener en cuenta:

- Manejo adecuado de mapas y escalas y validación de datos.
- Opciones de tratamiento de límites en zonas en conflicto o minadas.
- Manejo de los lugares con población numerosa en las fronteras.
- Documentación clara de lugares problemáticos.
- El papel central de la precisión y la resolución para solucionar problemas de cierre.

La precisión de límites y manejo de documentación tiene los pasos:

1. Identificar la información del parque (plan de manejo, entre otros).
2. Informar al nivel central las zonas que requieren precisar límites y, como paso intermedio, entregar la documentación.
3. Arquear la información del parque, lo cual es realizado por el nivel central.

En este punto surge una bifurcación en el procedimiento. Si se requiere realizar cartografía de los límites (A) o si lo que se requiere es precisar la descripción del límite en la resolución (B).

4. caso A:
  - 4.1 Si se puede adquirir la cartografía que permita graficar el límite, se procede a consultar al nivel territorial o central para la emisión de un concepto sobre la situación particular.
  - 4.2 Si 4.1 no es posible, consultar la cartografía existente y realizar un trabajo de campo para precisar los límites.
5. En caso de que la opción sea B, es decir, es necesario realizar una descripción del límite, se debe proceder a documentar “sobre el espíritu de la creación del punto 4, lo que quedó en la resolución”. Posteriormente, se debe trabajar con la oficina encargada de asuntos jurídicos.
6. En todos los casos, se hace la recomendación de trabajar con la comunidad.
7. El resultado final siempre debe ser el concepto técnico.

#### **Ejes de la política (Dra. Julia Miranda Londoño)**

Al respecto, la Dra. Miranda informó:

- La política no solo incluye a las poblaciones campesinas, sino también urbanas de zonas aledañas a los parques.
- Tiene tres enfoques:
  - o Territorial (dinámicas de ocupación),
  - o Diferencial (político, social),
  - o Transicional (no implica permanencia indefinida en parques).
- La participación de la población en la política implica interés por la conservación.
- Tiene interés en el desmonte gradual de la ocupación.

La Dra. Carolina Jarro resaltó el papel de cooperación de GIZ con el SPNN. Concluyó exponiendo que una de las razones de ser del taller fue unificar criterios de interpretación de las políticas y de conceptos en UOT y EEM.

#### **Discusiones en torno a estrategias especiales de manejo y uso, ocupación y tenencia**

Tanto para *Estrategias Especiales de Manejo* como para *Uso, Ocupación y Tenencia* se planteó una discusión en torno a preguntas orientadoras específicas para cada tema, en grupos, con metodología de “Café del mundo”, socializada luego en plenaria.

## **Estrategias Especiales de Manejo (EEM)**

### **Comunicación aplicada: diálogo sobre la política de participación social en la conservación**

A continuación se presentarán una a una las preguntas realizadas, las respuestas preparadas y los respectivos aportes de las mesas de trabajo.

¿Por qué son necesarias para el SPNN las EEM en los ámbitos políticos, jurídicos y técnicos?

Las EEM:

- Fueron desarrolladas como un mecanismo para gestionar el manejo de las áreas
- Están sustentadas en el principio de coordinación de función pública de conservación y poblaciones indígenas.
- Significan manejo conjunto (comanejo) con afrocolombianos.
- Consideran la superposición territorial entre áreas protegidas y territorios de grupos étnicos.

La *Política de Participación Social para la Conservación (PPSC)*, por su parte:

- Se basa en principios de integridad.
- Busca promover procesos participativos y sistemas de planificación para el manejo y administración de las áreas que conforman el sistema de parques y todas las áreas protegidas.
- Supone la consolidación territorial étnica como espacio de confluencia de la diversidad biológica y cultural, etc.
- Considera la protección de diversas manifestaciones culturales, soporte del reconocimiento pluriétnico y multicultural.
- Tiene como fin el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.
- Garantiza derechos individuales y colectivos fundamentales.
- Opera con acciones afirmativas benéficas para las comunidades
- Entiende la protección del territorio como herencia para las generaciones futuras.

Por todo esto, la planeación y el manejo de las áreas protegidas traslapadas:

- Obedece a criterios de construcción conjunta con los grupos étnicos.
- Comprende las nociones culturales y simbólicas de la territorialidad.
- Se esfuerza por propiciar instancias participativas de diálogo y construcción de acciones y acuerdos concretos.

### **Aportes de las mesas de trabajo**

Si bien lo anterior fue refrendado por la plenaria, las siguientes anotaciones son relevantes:

1. Las EEM y la PPSC no deben abordar solo casos de traslape, sino todo el relacionamiento comunitario desarrollado alrededor de la gestión de áreas protegidas.
  - a. Esto lleva a analizar el papel de la población campesina.
2. Existen inquietudes alrededor del planteamiento de la PPSC, en cuanto a:
  - a. Impacto y alcance de los acuerdos.
  - b. Ruta y metodología de implementación.
  - c. Opción a la no implementación de EEM.
3. Deben formarse equipos locales sobre derecho étnico, PPSC y EEM.
4. La coherencia institucional debe iniciar en lo conceptual y extenderse a lo jurídico, técnico y financiero.

### **¿En qué consiste la coordinación de la función pública de la conservación?**

Apunta a la acción concertada entre la autoridad ambiental, es decir PNN, y la autoridad pública especial indígena y tiene como puntos clave:

- Confluencia en el territorio para la articulación de visiones en torno a las actividades de las autoridades.
- Metodología e instrumentos de gestión conjuntos.
- Concertación de intereses.
- Coordinación de la resolución de conflictos.
- Reconocimiento de los sistemas regulatorios propios.

Conseguido lo anterior, puede hablarse de:

1. Diálogo intercultural legítimo.
2. Articulación de los sistemas regulatorios.
3. Conservación de la biodiversidad.
4. Protección del patrimonio.

Respecto de la pregunta, se agrega que el SPNN tiene un régimen de excepción general, aplicable a comunidades indígenas y afrocolombianas. En el caso de las primeras, PNN coexiste como autoridad pública.

### **Aportes de las mesas de trabajo**

La mesa sugirió que:

- La coordinación de la función pública de conservación no se confunda con la coordinación de acciones que se da con todos los grupos étnicos.
- Haya claridad sobre titularidad colectiva de grupos étnicos en áreas protegidas (compatibilidad o incompatibilidad de figuras con comunidades indígenas o afrocolombianas).
- La adecuación institucional dé respuesta eficiente a casos particulares.
- Se articulen mejor las visiones territoriales en la toma de decisiones, atendiendo a los distintos sistemas regulatorios.
- Se considere la corresponsabilidad de las comunidades frente al uso y manejo del área.
- Se realce la importancia de la interacción constante con los grupos étnicos.
- Se coordine también con otras autoridades públicas como alcaldías, gobernaciones, etc.

Además, manifestaron dudas sobre:

- Acciones frente a incumplimientos.
- Infracciones de las comunidades.
- Actores con que la gestión se relaciona.
- Estrategias frente a la construcción de gobernabilidad y gobernanza.
- Claridad sobre trato diferencial entre comunidades afrocolombianas e indígenas en una misma área.

**¿En qué consiste la excepción de uso y aprovechamiento económico de los grupos étnicos en el SPNN al que se refiere el régimen especial?**

Al respecto se dijo:

1. La declaratoria de PNN no es incompatible con la de reserva indígena.
2. Representa respeto a la permanencia y al uso de territorios de grupos étnicos en las áreas del SPNN.
3. Garantiza el desarrollo de las comunidades y mejoría de la calidad de vida.

El uso para aprovechamiento económico puede realizarse:

- Solo por grupos étnicos reconocidos como dueños, ocupantes y usuarios ancestrales o históricos, antes de la declaratoria de área protegida.
- Sin efecto negativo del objeto y función de la declaratoria de área protegida.
- Bajo aprovechamiento sostenible.
- Con sistemas tradicionales y tecnologías compatibles con el SPNN.

Con respecto a la pregunta, se anota que:



- No hace referencia solo a la utilización sostenible de la diversidad,
- Contemplar otros usos de acuerdo con las costumbres (tradicionales, espirituales, representativos del acervo cultural, etc.)

### **Aportes de la mesa de trabajo**

El régimen de excepción no cumple ni satisface lo señalado en el Decreto 622/77 y rebasa los límites de lo fijado para las áreas protegidas traslapadas. Por lo que:

- Urge aclarar el interés territorial de las comunidades afrocolombianas.
- Deben plantearse la posibilidad de la reubicación, complicada en muchos casos.
- El crecimiento de la población debe ser tenido en cuenta.
- Es importante el reconocimiento de la excepcionalidad positiva como aporte a la conservación.
- Se sugiere análisis de las costumbres de las comunidades.

Hubo incertidumbre en los siguientes puntos:

1. Alcance institucional sobre la calidad de vida de las poblaciones.
2. Asignación presupuestal en enfoque diferencial.
3. Nivel de articulación interinstitucional, coherencia de la planificación y corresponsabilidad.
4. Efectos de la excepcionalidad en la seguridad alimentaria y la sostenibilidad.

Sugieren, finalmente, la creación de un paradigma de conservación claro e incluyente.

### **¿Cuáles son los instrumentos (Plan de Manejo, Régimen Especial de Manejo y Acuerdos), instancias y estrategias de relacionamiento que desde los procesos de planeación y manejo en un área con grupos étnicos soportan las EEM?**

El instrumento está supeditado a la presencia de uno o más grupos étnicos en un área protegida. El desarrollo de los procesos en esta materia tiene dos elementos claves:

1. Validez de las instancias y representantes asentados.
2. Generación de un sentido creciente de corresponsabilidad en el cuidado del territorio (de lo que depende la preservación étnica y cultural y la integridad territorial)

La escogencia del instrumento debe atender a:

- El contexto territorial.

- La particularidad cultural
- El estado del relacionamiento.
- Los niveles de participación.
- La voluntad política de los implicados.

Los instrumentos tienen como fin último construir la gobernanza compartida de las áreas, por lo que su papel es fundamental.

En el marco de la PPSC, los instrumentos son:

- REM
  - En áreas con condición de traslape con resguardos.
  - Resultado de procesos de negociación con las bases comunitarias y sus autoridades públicas especiales indígenas.
  - Son escenarios de ordenamiento conjunto a partir del dialogo del conocimiento tradicional y el técnico.
  - Establecen medidas de manejo conjuntas.
- AUM
  - Son tendientes a armonizar la gestión del área y la condición de territorio compartido.
  - Abordan una dimensión política del relacionamiento.
  - Pueden ser de carácter mixto.
- PMAP
  - Tienen dimensión participativa por medio de instancias de relacionamiento constituidas.
  - Deben avanzar en conseguir mayor participación
  - Deben tender a mayores niveles de legitimidad y gobernabilidad.

En áreas traslapadas con resguardos indígenas, territorios de uso, o con relación con colindancia con comunidades de afrodescendientes, el instrumento debe alimentarse de los procesos de relacionamiento y de las estrategias participativas que armonicen intenciones de manejo e intereses de conservación de las comunidades.

El plan de manejo además:

- Recoge la complejidad territorial.
- Articula instrumentos de coordinación.
- Recoge avances previos con otros instrumentos.

## **Aportes de las mesas de trabajo**

Las mesas concluyeron que:

- Es necesario valorar los procesos y no los instrumentos,
- Se debe:
  - o Garantizar el cumplimiento de los acuerdos.
  - o Evaluar los mecanismos de sostenibilidad a partir de los servicios ecosistémicos.
  - o Implementar acciones a largo plazo que beneficien la conservación y la calidad de vida de las comunidades
- Está pendiente reconocer las diferentes etapas por las que atraviesan los procesos.
- Se evidencia un vacío institucional que permita armonizar los desarrollos de los procesos con los requerimientos institucionales desde la planeación.
- Se necesitan acuerdos internos para establecer lineamientos claros en EEM.
- Es imperativo recoger los antecedentes del relacionamiento.
- Es útil conformar equipos con miembros de las comunidades

Además se sugiere:

1. Fortalecer la estrategia de comunicación.
2. Uso de herramientas comunicativas adecuado y práctico (material traducido).
3. En Pacífico y Amazonía, es necesario avanzar en los mecanismos institucionales para garantizar la sostenibilidad de los procesos y responder a los compromisos.
4. Garantizar la asignación presupuestal.
5. Empezar una evaluación de la política, en particular de las estrategias, que permitiría aportar a la retroalimentación de la política.

Por último se agrega que los instrumentos deben ser flexibles y adaptables, dada la variabilidad de los escenarios.

## **¿Cuáles son las condiciones políticas, legales, financieras y técnicas que se requieren para la implementación de las EEM?**

Las EEM aportan a la pervivencia de los grupos étnicos y su relacionamiento no se agota en la entidad, pues constituye un deber del Estado. Sin embargo, tienen algunos temas pendientes:

- Consolidación de elementos jurídicos, técnicos, administrativos y organizacionales.
- Concreción de la gestión de las áreas.

Además:

1. Han generado discusiones y reflexiones que permiten la construcción de elementos conceptuales y metodológicos facilitadores de la comunicación entre las distintas formas de pensamiento.
2. Han permitido construir confianza, espacios de diálogo y reflexión, que atienden a las particularidades de las áreas protegidas traslapadas.
3. Tienen como fundamento considerar separadamente biodiversidad, bienes y servicios ambientales y aspectos tangibles de la cultura.
4. Comprenden la integralidad del ecosistema.
5. Incorporan aspectos históricos contextuales a los instrumentos de manejo y planeación.

La dimensión del ordenamiento ambiental del territorio es diferente en el sentido de que la zonificación no depende necesariamente del estado de conservación, sino también de las épocas y de quienes hacen uso de esas zonas (PNN, 2011, p. 118).

### **Condiciones jurídicas**

Al respecto se debe notar:

- La necesidad de precisión sobre la co-administración y el manejo conjunto (comanejo), junto a validación de mecanismos efectivos para ello, basados en el principio de la coordinación entre autoridades públicas.

### **Condiciones políticas**

Se rescata:

- La existencia de armonización de visión de PNN y derechos de los grupos étnicos.
- Reconocimiento de la legitimidad de la alteridad.
- Construcción conjunta de la visión territorial.
- Instancias de coordinación creadas con autoridades locales.

### **Planeación y manejo del territorio**

Se afirma:

- Son instrumentos de planificación conjunta del territorio
- Implican compatibilidad de valores de conservación y culturales.
- Armonizan planes de vida con etnodesarrollo y manejo.
- Establecen el manejo concertado de territorios traslapados

- Definen aspectos de regulación del uso, a partir del conocimiento del territorio de los grupos étnicos.
- Tienen interés de avanzar en formulación participativa e integral de herramientas de planeación.

### **Gestión conjunta**

Establecen mecanismos de coordinación conjunta para la toma de decisiones y gestiona en conjunto con otras entidades del Estado para la implementación de las EEM, a través de alianzas y convenios interinstitucionales.

### **Gestión interna (PNN)**

Implican mecanismos de respuesta institucional articulada y armonizada:

- i) Unificando criterios para abordar la implementación de las EEM;
- ii) Por medio de esquemas de coordinación entre los tres niveles de gestión de PNN.
- iii) Observa consistencia entre gestión con el plan de manejo y las EEM.

### **Organizacionales, administrativas y financieras**

Al respecto se debe tener en cuenta:

- No perder de vista los compromisos asumidos
- Son el criterio principal para la asignación presupuestal de las áreas protegidas.
- Implican generación y gestión de condiciones administrativas y organizacionales con las particularidades de las áreas protegidas traslapadas.
- Fortalecen las capacidades de los equipos de trabajo.
- Suponen gestión conjunta de otros mecanismos de sostenibilidad financiera.

### **Aportes de la mesa de trabajo**

En el tema, la mesa considera que se debe:

1. Avanzar en el cumplimiento de los acuerdos del Segundo Congreso Nacional de AP.
2. Fortalecer modelos de gobernanza para que incorporen innovaciones en gestión compartida de áreas protegidas
3. Construir una estrategia financiera que atienda las necesidades de la implementación de la PPSC.
4. Garantizar la continuidad de los procesos, la credibilidad de PNN y la gobernabilidad.

Además es útil considerar:

- Que el relacionamiento con grupos étnicos trasciende los temas presupuestales.
- El reto de PNN sigue siendo la implementación de EEM con coherencia institucional, que necesita:
  - o Garantizar la capacidad de respuesta al contexto local.
  - o Acompañamiento técnico y jurídico coordinado entre los tres niveles.
  - o Respeto por la planeación de las áreas.
- El vínculo de los equipos de trabajo de PNN con los grupos étnicos aporta a la construcción del relacionamiento en las áreas.
- Las acciones de PNN superan reiteradamente las fronteras del área protegida.
- La necesidad de acompañamiento para la formulación de proyectos de las comunidades.

Sobre planes de manejo, se precisó:

- Tener uno, previa resolución de los problemas legales con una consulta previa pública.
- Todos deben ser producto de esfuerzos conjuntos y ser aplicables en el territorio.
- Los derechos fundamentales de las comunidades están por encima de las decisiones de manejo.

### **Apropiación del paso a paso de EEM**

A continuación se presentarán los temas centrales de la ruta propuesta y la respectiva retroalimentación que a estos hicieron los grupos.

La ruta propuesta consta de tres temas centrales:

- I.    Aprestamiento
  1.    Interno e independiente
  2.    Diálogo
- II.   Construcción conjunta
  1.    Desarrollo de la agenda concertada
  2.    Diagnóstico integral participativo
  3.    Ordenamiento territorial
  4.    Plan estratégico
  5.    Adopción del instrumento e implementación
- III.   Implementación, seguimiento y evaluación

### **Retroalimentación:**

**Grupo 1.** Deben considerarse los siguientes puntos:

- Falta de claridad jurídica sobre el actor con que debe dialogar el funcionario de PNN.
- Alcance de las expectativas que debe generar el diálogo.
- Casos de grupos no habitantes del área protegida (Rosario).
- Tratamiento en comunidades con consulta previa requerida.
- Insolvencia económica para ejecución.
- Tardanza de la resolución.
- Necesidad de modificaciones durante la implementación de acuerdos.
- Identificación de actores implicados en la etapa de aprestamiento.
- Transitoriedad y vigencia de los acuerdos en la consulta previa.
- Considerar casos de éxito: Amazonas cuenta con larga experiencia y tiene material sobre lineamientos (deben revisarse en extenso).
- Persistencia de la necesidad de preparación interna e interinstitucional.

En cuanto a diagnóstico, debe considerarse:

- Que es integral y participativo.
- Uso de herramientas como la cartografía social.
- Abordar componentes históricos y socioeconómicos.

El ordenamiento territorial debe resultar de la interacción entre lo tradicional y el conocimiento técnico.

Pendiente:

- Tratamiento del incumplimiento de acuerdos tanto de la autoridad ambiental como de la tradicional.
- Consecuencias del incumplimiento sobre el relacionamiento con las comunidades.

**Grupo 2.** Propuso:

- Inclusión en la ruta de principios básicos para el relacionamiento.
- Contextualización de elementos de un REM o PM con los involucrados.
- Predominio de elementos ancestrales.
- Representación de los tres niveles de gestión PNN.
- Intercambio de experiencias a nivel comunitario.
- Creación de una ruta de planeación del manejo, compartida con los equipos locales.

Manifiesta preocupación por:

- Vacíos sobre cómo abordar la coordinación de la ruta para construir las EEM.
- Tratamiento de las diferencias de concepción temporal de PNN y comunidades.
- Naturaleza de los objetos de consulta y alcances.

Concluye que:

- La información efectiva es vital, independientemente de los interlocutores.
- Se debe crear una mesa nacional permanente que alimente el tema.

**Grupo 3.** Sugiere:

- Pensar en una fase previa para indicar cómo se debe empezar con la ruta.
- Incluir en la ruta los principios de relacionamiento (igual que el grupo 2).
- Definir los espacios de decisión y coordinación y sus objetivos.
- Ahondar en el convencimiento de funcionarios acerca de que es posible lograr avanzar en los temas.
- Construir un lenguaje que transmita confianza y seguridad.
- Evaluar las fallas y logros
- Reconocer las perspectivas comunitarias sobre el territorio
- Definir los roles de quienes llegan a las áreas (PNN, ONG, contratistas, etc.).

**Grupo 4.** Considera inapropiado el término *ruta* y prefiere el de *guía* y el de *momentos* al de *paso a paso* y además:

- Es necesario definir una etapa previa al aprestamiento (igual que el grupo 3).
- Que la guía sea flexible y sobreentienda al otro.
- Apropiado evaluar el relacionamiento (determinar el aprendizaje y retos subsistentes)
- Calificación de los funcionarios de PNN.
- Que la guía recoja lo existente, pues lo desconoce.
- Que la Entidad es insolvente a largo plazo a nivel financiero.

Estos temas necesitan atención, y deberían ser tratados por la mesa nacional:

- Ordenamiento.
- Usos.
- Gobernanza.



- Evaluación de las estrategias.

### **Uso, ocupación y tenencia (UOT)**

#### **Comunicación aplicada: diálogo sobre la política de participación social en la conservación**

#### **¿En qué consiste la situación de uso, ocupación y tenencia de la tierra de predios al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales?**

La situación de UOT tiene en cuenta que:

1. 37 de 59 (60%) del SPNN tiene usos no permitidos de la tierra.
2. Existe ocupación y tenencia de predios al interior de los PNN.
3. 50% de las áreas de comunidades étnicas tiene territorialidad fuera de los resguardos
4. La totalidad del SPNN tiene amenazas de uso y ocupación.

#### **¿A qué hacen referencia los conceptos de uso, ocupación y tenencia?**

En cuanto al espacio geográfico del SPNN, los conceptos de UOT se refieren a:

Uso:

- Utilización e intervención en los ecosistemas de PNN.
- Actividades permitas y prohibidas por la ley.
- Temas de orden cultural, de subsistencia, económicos, etc.
- Impacto de las actividades en los PNN.

Entre los usos se tiene: agrícolas, pecuarios, de ganadería, caza, cría de especies menores, extracción de madera, etc.

Ocupación:

- Presencia humana en PNN.
- Dinámicas de poblamiento
- Arraigo.
- Nuevamente, temas de orden cultural.

Aquí debe considerarse que:

- No implica deterioro necesariamente.
- Se entiende contextualmente.

- Se asocia con fenómenos como la ampliación de la frontera agrícola, conflicto armado, entre otros.

Tenencia:

- Posesión legal de los predios:
  - o Reconocimiento de la propiedad privada
  - o Ocupación de baldíos del Estado
- Existencia de títulos de propiedad.

Se agrega que para el SNPP:

1. El principal reto para PNN es reducir las amenazas frente a la transformación, lo que no involucra campesinos solamente sino también colonos, pescadores y ocupantes.
2. La política de UOT implica la adaptación de nuevos conceptos y desarrollos técnicos, y ajustes jurídicos para desarrollar las estrategias planteadas.
3. El UOT ha generado un ordenamiento aleatorio del territorio y generado conflictos socioambientales ligados a los recursos y el aprovechamiento de los servicios ecosistémicos.

### **Aportes de la mesa de trabajo**

Anotan que debe:

- Revisar los conceptos de normativo y no normativo en el contexto histórico.
- Recordarse que la ocupación siempre implica uso.
- UOT son temas que deben también entenderse en contexto y ser analizados con las comunidades.
- No olvidarse que el derecho de sucesión no ha sido tenido en cuenta.

### **¿En qué consiste la política de UOT y cuál es su objetivo?**

Su objetivo es generar:

- Herramientas, instrumentos y lineamientos alternativos para la conservación.
- Eficiencia en el tratamiento de la conservación.
- Optimización de la gobernanza.

### **Aportes de la mesa de trabajo**

Manifestó duda en cuanto a:

- Alcance de la política fueron frecuentes, aduciendo falta de claridad en ella.
- Especificidad en temas agrarios y relacionados con el desarrollo.
- Convergencia interinstitucional y de los niveles de PNN.

### **¿Qué enfoques que debe asumir la política?**

Los enfoques son:

- Territorial.
- Diferencial en:
  - o Lo cultural.
  - o Biofísico.
  - o Socioeconómico.
- Participativo
- Transicional. Con desarrollos particulares en:
  - o Lo técnico.
  - o Lo jurídico y administrativo.
  - o Lo social.

### **Aportes de la mesa**

Recomienda:

- Un enfoque más territorial y local.
- mayor inclusión intercultural, tema también recurrente en EEM.
- Considerar el tema de la minería en las zonas protegidas.
- Atacar el desconocimiento de lo social en la planificación de los objetivos.
- Re-analizar los enfoques y recoger opiniones de los sectores
- Los riesgos de la transicionalidad y la legitimidad de la apuesta institucional.

A esto se puede adicionar la duda sobre la vigencia de los grupos de UOT.

### **¿Cuáles son los ámbitos y niveles de acción?**

1. Interno Central, territorial y área protegida (nacional, regional y local).
2. Interinstitucional (SPNN, IGAC, SNR, INCODER, UPRA, DANE, DNP).
3. Comunitario (con la participación de organizaciones de orden local, regional y nacional)

### **Aportes de la mesa**

Recomienda:

- Que los campos de acción incluyan temáticas de orden internacional además del componente nacional.
- Que el orden sea desde lo local, lo regional hacia lo nacional
- Pensar en que se trabajen agendas pública, privada y social.
- Ajustar la normativa a la realidad local
- Incluir a las poblaciones campesinas en la planificación de las políticas.
- Fortalecer también el ámbito regional.
- Hacer más visible el tema marino y costero

Manifiesta dudas en torno a:

- El papel del Ministerio de Ambiente, un punto clave la integración de los equipos de parques.
- El enfoque de la transicionalidad: va en contravía de la conservación pues genera deterioro. Es resultado de la incapacidad técnica del SPNN de resolver el problema de UOT.

#### **¿Cuáles son los ejes de acción de la política?**

- Jurídico:
  - o Analiza e interpreta diseños normativos.
  - o Garantiza el objetivo de la conservación.
- Técnico:
  - o Implementa y ajusta los procedimientos.
  - o Crea los instrumentos y lineamientos.
  - o Garantiza el manejo de las áreas.
  - o Hace investigación.
- Sociopolítico:
  - o Construye escenarios interinstitucionales, comunitarios para el diálogo y acción conjuntos.
  - o Gestiona la concurrencia misional y la cooperación.

#### **Aportes de la mesa**

Considera que:

- Se construyan con la participación activa de los actores.
- Debe agregarse un eje exclusivamente político, para hacer de la política una de Estado.

- Debe considerarse el papel de los sectores agrarios a fin de tener mayor articulación.
- En lo jurídico, debe definirse mejor los objetivos dada su generalidad.
- El aporte local es importante para la construcción de la política.

Manifiestan dudas en torno a:

- Coherencia entre normativa, misión y objetivos, que se muestran como contradictorios.

### **¿Cuál es la ruta de construcción de la política?**

La ruta de la política de UOT se basa en 4 puntos:

1. Mesa nacional, que cuenta con las siguientes características:
  - Abordaje de acuerdos y desacuerdos
  - Plan de acción, priorización de acciones
  - Mesas regionales y locales
2. Diagnósticos rurales participativos de caracterización del UOT
3. Precisión de límites
4. Acuerdos y pactos territoriales para la conservación y restauración

Las mayores discusiones se dieron en torno a la Mesa Nacional, a continuación se presentan los principales puntos discutidos:

La Mesa Nacional tiene en cuenta las siguientes carencias y necesidades:

- a. Reconoce una realidad problemática con los campesinos en los parques.
- b. Es un mecanismo de construcción e implementación de la política.
- c. Es un escenario válido para exponer intereses.
- d. Ve a los campesinos como aliados de la conservación.
- e. Reconoce el origen de la ocupación y el conflicto agrario.

Para los asistentes al taller, en cuanto a la Mesa Nacional se debe tener en cuenta:

- f. Persisten dudas sobre su legitimidad y la representatividad de la mesa y su carácter vinculante.
- g. Reconoce los intereses generales de la organización nacional, pero sin aporte local necesariamente.

### **Aportes de la mesa**

Se precisó lo siguiente:

- Que la ruta es de construcción de la política.
- Que Implica vinculación social amplia.
- Que Requiere participación de los niveles local, regional y nacional.
- Y que el diagnóstico local es muy importante.

Tiene dudas sobre:

- Diferencia entre estrategias y política
- Objetivos, cambios y alcances.

### **¿Qué tenemos en la caja de herramientas, para el manejo de las situaciones de UOT?**

1. Saneamiento predial:
  - a. Trabaja en restauración con familias vulnerables.
  - b. Desarrolla estrategias de reubicación.
  - c. Trabaja para la construcción de gobernanza.
2. Restauración integral:
  - a. Trabajar por la recuperación ecológica.
  - b. Detiene las tendencias del deterioro.
  - c. Propicia acuerdos comunitarios.
3. Otras:
  - a. Diseño de ecosistemas funcionales y de transición.
  - b. Participación comunitaria en oferta de servicios ecosistémicos.
  - c. Ecoturismo comunitario.
  - d. Compensaciones, pago por servicios ecosistémicos.
  - e. Gestión del ordenamiento territorial.

### **Aportes de la mesa**

Considera que:

- En la actualidad se ha demostrado la insuficiencia del saneamiento predial.
- Es necesario implementar talleres regionales y nuevas estrategias de saneamiento.

- Se debe revisar la documentación para ajustar las líneas estratégicas.
- Las políticas deben ser locales y adaptables.

Observa faltas de claridad en:

- Los mecanismos de decisión.
- Alcance de los objetivos.
- Futuro del grupo de UOT.
- Tratamiento de temas de superposición de PNN con reservas campesinas.

Aquí, por ejemplo, preocupa la conservación de los páramos por su relación directa con las fuentes hídricas; por lo se propone revisión de la metodología de participación de los campesinos y garantía de la comunicación con estos.

#### **¿Con qué instrumentos de seguimiento contamos?**

- Control y vigilancia.
- Monitoreo.
- Soporte técnico SIG.

La mesa considera que:

- Debe mejorarse la capacidad de técnica de PNN a este respecto.

#### **¿Cómo participan los diferentes niveles de parques en la construcción de la política?**

Esta participación implica:

- 1- Una visión conjunta en los diferentes niveles de la entidad.
- 2- Proyección hacia el cumplimiento de la labor misional vía los lineamientos existentes.
- 3- Ejecución de los procedimientos: control, vigilancia, monitoreo, restauración participativa.
- 4- Realización de los diagnósticos participativos.
- 5- Precisión de límites.
- 6- Formulación de acuerdos.
- 7- Gestión de apoyo y recursos.
- 8- Implementación de las acciones de restauración.
- 9- Prevención de nueva ocupación
- 10- Propuesta de alternativas de manejo.
- 11- Logro de eficacia en la ejecución.

## **Aportes de la mesa**

La política:

- No fue construida representativamente.
- Contó con representantes de los distintos niveles de la institución sin las condiciones de expresar de modo satisfactorio las necesidades y expectativas de sus representados.

No obstante:

- Los distintos niveles institucionales operan como espacios de apoyo mutuo:
  - o El nivel nacional orienta y da lineamientos de trabajo.
  - o El nivel regional (territorial) se encarga de los procesos de dinamización e impulso de acciones.
  - o El nivel local es ejecutor (implementa y opera), además aporta la experiencia directa.
- La socialización de las experiencias es de gran importancia en la construcción de la política.
- 

Se reitera:

- El tema de la falta de fluidez entre niveles.
- El requerimiento de la implementación de una vía de comunicación efectiva.

## **Apropiación del paso a paso de UOT**

Para detalles sobre el procedimiento ver [Ficha UOT y Precisión de límites](#). Además se precisa que:

- El documento principal para resolución de problemas, conocido anteriormente como *ficha predial*, se conoce en la actualidad como *ficha de UOT*.
- El SPNN no tiene una función censal, lo que no excluye este tipo de datos en el proceso de recolección de la información.
- Se requieren estrategias comunicativas para facilitar el trabajo de los funcionarios en el contacto directo con los ocupantes que requiere esta labor.

Los puntos clave aquí son:

1. Precedencia de acciones.
2. Acciones comunicativas necesarias.
3. Público.



4. Entidades.
5. Espacios.

Al respecto se observa:

- La comunicación :
  - Debe operar en dos direcciones (interna y externa).
  - Busca socialización con comités locales y territoriales.
  - Debe consolidarse como informes u oficios.
- Las estrategias de comunicación siempre deben estar orientadas hacia las comunidades, los funcionarios del parque y todos los otros actores.
- Los espacios para el desarrollo de las actividades son las áreas implicadas.
- Se espera que los funcionarios reciban instrucción sobre las decisiones que deben tomar (precisión o resolución).

La retroalimentación dio origen a temas como:

- Necesidad del reconocimiento de las características diferenciadoras de cada parque.
- Importancia de revisar el manejo institucional anterior.
- Utilidad de hacer capacitaciones directas a los funcionarios.
- Resoluciones sin demasiados tecnicismos, prácticas a la hora de la socialización.
- Claridad presupuestal previa a toda actividad.
- Relevancia de la identificación de los actores relacionados con OUT.
- En caso de parques binacionales la Institución debe trabajar también de la mano con otros estamentos estatales, como la Cancillería.
- Importancia de la retroalimentación de la información enviada para procesamiento.

### **Planificación en comunicación y educación para la conservación**

Inicialmente se resalta la importancia de:

- Recoger las inquietudes y observaciones de las personas que están directamente en el campo y con alguna relación con UOT
- Reunir todas las buenas prácticas existentes.

Las regionales programaron:

<i>Regional</i>	<i>Actividades programáticas</i>
<i>Pacífico</i>	<p>Antes de cualquier actividad se requiere de la unificación de criterios y conceptos sobre UOT.</p> <p>Planificaron: la realización de un primer taller para informar y despejar dudas, con el objetivo de dar orientación jurídico-técnica. Será con participación del grupo jurídico, la dirección y subdirecciones de PNN, entre otros.</p> <p>Lugar: área de PNN.</p> <p>Duración: 2 días.</p> <p>Alcances:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• consolidación de un grupo para manejo de UOT regional.</li> <li>• unificación de conceptos.</li> <li>• establecer el plan de trabajo.</li> </ul> <p>Fechas: el 9 y el 10 de abril.</p>
<i>Andes nororientales</i>	<p>Concluyó que todavía no era tiempo de implementar la política sino de ser discutida. Sugiere que se tenga clara la situación de cada parque, y determinar cuáles de ellos presentan estos casos de UOT y cuáles no.</p> <p>Tiene claro que su equipo de trabajo serán los grupos regionales.</p> <p>Muchos procesos requieren de acompañamiento a las comunidades campesinas que todavía no están organizadas.</p> <p>Considera que debe iniciar sus acciones con el Parque del Cocuy.</p> <p>Considera que se necesita la presencia de facilitadores en los talleres y en el curso de la mesa.</p>
<i>Andes occidentales</i>	<p>Su tema central de trabajo serán los conflictos socioambientales, que incluyen hechos de violencia y situaciones de UOT, entre otros.</p> <p>Plantearon que se hagan sondeos de conocimiento, estudios de caso, análisis cartográfico, entre otros.</p> <p>Recomiendan usar toda la información que se ha adquirido en los talleres y trabajos previos.</p>

	<p>Público y acompañamiento: entes territoriales y las comunidades de áreas protegidas.</p> <p>Programaron: un primer evento en el mes de mayo y luego otra actividad que incluya los parques de la zona sur.</p> <p>Duración: 2 días efectivos de trabajo.</p> <p>Se sugirió que cada grupo socialice en su área respectiva las labores realizadas.</p>
<i>Orinoquía</i>	<p>Planificaron: actividades para el mes de marzo y seguimiento a las actividades; además una reunión preparatoria.</p> <p>Esperan crear documentos de memoria hechos durante las actividades.</p>
<i>Amazonía</i>	<p>Proponen: actividades que aporten elementos prioritarios de UOT en la regional, la conformación de un comité organizativo, la construcción de una herramienta metodológica y la elaboración de indicadores; además trabajar por mesas temáticas.</p> <p>Además, el taller regional deberá trabajar con las organizaciones que surjan de las mesas temáticas.</p>
<i>Caribe</i>	<p>Propuso un taller con mesas temáticas que incluyan UOT, pesca, ordenamiento territorial y EEM. Pero tienen dudas sobre asignación presupuestal.</p>

En el ejercicio, aunque se había especificado que debía estar planificado para el nivel de manejo interno, en ocasiones reiteradas se habló de las comunidades y de entes no necesariamente vinculados a los procesos.

### **Balance general de las actividades y comentarios**

Las actividades en general fueron llevadas a cabo sin contratiempos. Se dieron a conocer y fueron enriquecidas con las interpretaciones y comentarios de los asistentes.

Para el caso de EEM se requirió un tratamiento particular en la primera parte del taller, en vista de que el grupo tuvo intereses muy específicos de discusión.

La participación en general fue considerable y de buen ánimo. Los objetivos de socialización, construcción, diseño y fortalecimiento se lograron aceptablemente.

Hubo coherencia entre las actividades programadas por Corpovisionarios y las temáticas tratadas. Las primeras motivaron la reflexión en torno al trasfondo de las segundas.

Lograron cubrirse todos los puntos de la agenda, no obstante la inclusión de otras actividades (tiempo extra para discusión de EEM, presentación de un capítulo del profesor Súper-O).

No obstante la densidad y magnitud de la temática tratada, no se restó dinamismo a las actividades ni la participación se redujo sensiblemente en el desarrollo de la semana.

Se aclaró:

- Que PNN no busca reformas constitucionales.
- Que nunca se ha cambiado su objetivo misional.
- No excluye la inscripción de los baldíos en las zonas de Parques Naturales.
- Que el taller es un paso en la construcción de la política.
- Que urge construir una verdadera representatividad en todos los ámbitos.

La institución de PNN se comprometió con los asistentes a revisar el alcance de la política y redefinirlo en puntos susceptibles de mejoría.

Debe, por otro lado, tenerse en cuenta los siguientes puntos:

1. A pesar de que las definiciones de los conceptos y las políticas reconocen la existencia de concepciones diferentes sobre uso, posesión, territorio, etc., una observación frecuente de los asistentes al taller es justamente la falta de inclusión en todos los procesos de esta diferenciación.
2. La horizontalidad del SPNN se ve como un fuerte limitante de las comunicaciones y se espera que la separación entre niveles implique solo campos de acción y no desconocimiento de los otros niveles.
3. El nivel local es quizás el tema más reiterativo. Dilucidar las razones de este reclamo puede aportar sensiblemente a mejorar la comunicación con este nivel.
4. Del punto anterior se deriva una descalificación del conocimiento del nivel central o territorial respecto de los contextos locales; es decir, el nivel central debe estar en condiciones de hablar de lo local con propiedad.
5. También relacionado con el punto 4, es notoria la necesidad de construir un pensamiento más general en los funcionarios locales, debido a que, no obstante las particularidades, hay problemas transversales a todos los parques que pueden y deben tratarse a nivel macro.
6. Por todo esto, el nivel de diálogo entre niveles se deduce escaso, lo que a su vez se traduce en diálogo fallido en la comunicación de las comunidades locales.
7. El reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, debería, como se ha sugerido, trascender el nivel del discurso y tener acciones concretas, como por ejemplo, traducción a

lenguas indígenas de documentos o acciones informativas a las comunidades en sus propias lenguas.

8. El funcionario local de PNN es el centro de la comunicación, por lo que las fallas internas y externas acrecientan la dificultad en el relacionamiento con otros grupos de interés.

Por otro lado, la claridad de la información es vital en todos los procesos; sin embargo, debe también fortalecerse la capacidad interpretativa y de diseño de estrategias de los funcionarios, en vista de la dificultad notada en el taller para registrar instrucciones básicas.

## 7 ANEXO 3 DATOS ESTADÍSTICOS

---

### Encuesta de cultura ciudadana

La Encuesta de cultura ciudadana (ECC) es una de las principales herramientas utilizadas por Corpovisionarios, esta se ha aplicado desde el 2006 en ciudades y organizaciones, dentro y fuera del país. Para el taller desarrollado con PNN se desarrolló una versión exclusiva de la ECC, en la cual se incluyeron preguntas que permitieran indagar sobre las dinámicas de acuerdos, tolerancia, confianza, sistemas de regulación del comportamiento, corrupción y procesos organizacionales.

En este documento además de la presentación de la ECC realizada en el taller con parques naturales se expone un análisis de los sistemas regulatorios del comportamiento, expuestos en la primera sesión de la aplicación de la ECC.<sup>16</sup>

Para poder profundizar en el análisis de los resultados de la ECC se hace entrega de la Base de datos de la ECC del Taller, en un archivo de Excel adjunto, en la cual se presentan, además de las dos sesiones realizadas, un cuadro comparativo entre la primera sesión de la ECC con el promedio nacional y un cuadro comparativo entre las dos sesiones realizadas.

### Sistemas regulatorios del comportamiento y disposición a la regulación

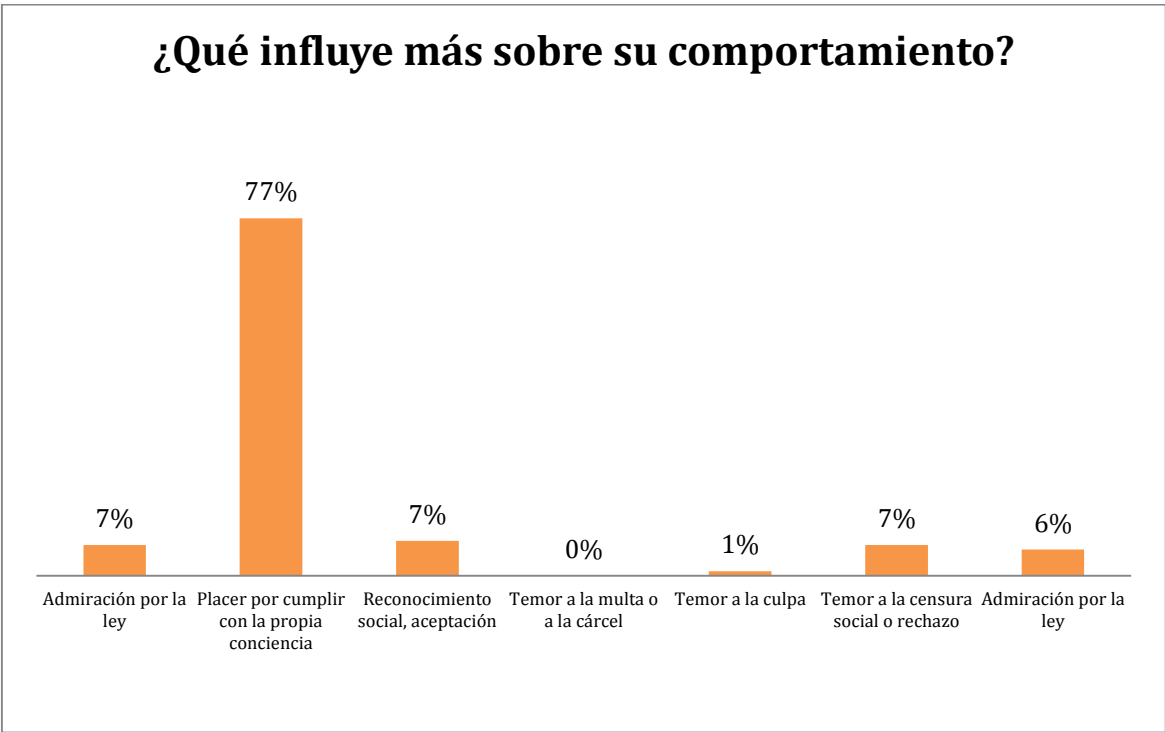
El propósito general de estas preguntas es exponer la forma en la que interactúan los mecanismos reguladores del comportamiento (ley, moral o cultura), respecto a la percepción de regulación propia conjunto con la percepción de “los demás”.

En relación a la disposición a actuar de acuerdo con la ley, la conciencia o la costumbre, para los asistentes al Taller el *placer por cumplir con la propia conciencia* es la motivación más alta de su

---

<sup>16</sup> Se selecciona la primera sesión en lugar de la segunda por la dinámica misma del Taller, pues se espera que las respuestas de la ECC cambien después de este.

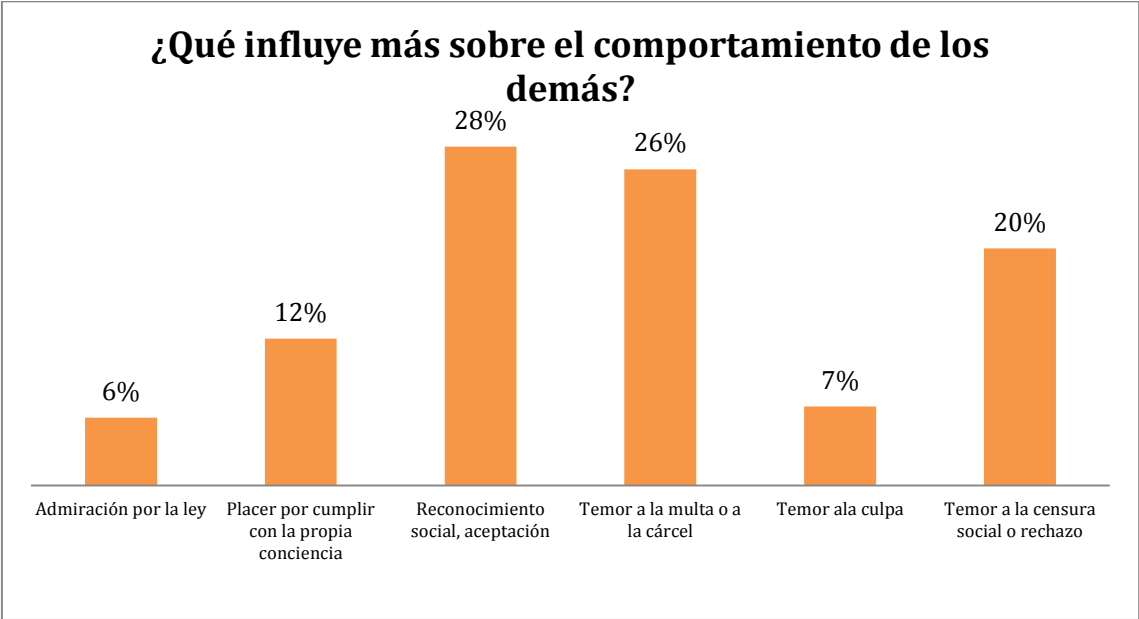
actuar (77%) (17 puntos porcentuales por encima del promedio nacional). A pesar de la diferencia, es el mecanismo regulador más alto, tanto en el promedio nacional como en los asistentes del taller. Le sigue la *admiración por la ley* (7%) conjunto con *temor a la censura social o rechazo* (7%) (Porcentajes tan sólo cinco puntos porcentuales por debajo y tres puntos porcentuales por encima del promedio nacional, respectivamente, por lo que no hay una diferencia significativa). El *reconocimiento social o aceptación* (7%) se ubica ligeramente por debajo del promedio nacional (8%). Ningún asistente se ubica en *temor a la multa o la cárcel*, lo que se constituye como un referente estadístico de valor mínimo (14 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional). Finalmente un 1% se ubica en *temor a la culpa* (tres puntos porcentuales por debajo del promedio nacional). Se resalta que los asistentes al Taller reportan que su comportamiento es regulado por razones positivas (sólo el 14% de la población afirma que es regulado por razones negativas).



Con respecto a lo que influye más sobre el comportamiento de los demás, los asistentes al Taller consideran que los otros tienen comportamientos menos autónomos y, por el contrario, actúan principalmente por razones negativas. De acuerdo con los resultados, la regulación que más influye sobre el comportamiento de los demás es *reconocimiento social o aceptación* (28%) y *temor a la multa o a la cárcel* (26%) (11 puntos porcentuales por encima y cinco puntos porcentuales por debajo del promedio nacional, respectivamente). Como tercer mecanismo regulador de los comportamientos de los demás, los asistentes al Taller afirman que es el *temor a la censura social*

o rechazo (20%) (11 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional). El 12% de los asistentes al taller opinó que a los demás los regula el *placer por cumplir con la propia conciencia*, lo cual es una expresión de asimetría en la percepción del otro. Finalmente *temor a la culpa* y *admiración por la ley* presentaron porcentajes muy bajos (7% y 6% respectivamente).

Estos resultados diferencian a los asistentes al Taller de Parques de los demás colombianos, lo cual es evidente en el distanciamiento de la percepción del otro respecto al *Placer por cumplir con la propia conciencia* y el *Reconocimiento social*, pues están distanciados del promedio nacional en 18 puntos porcentuales y 11 puntos porcentuales respectivamente, expresando que los asistentes al Taller perciben que los demás ciudadanos son seres más sociales y menos legales que la percepción nacional. Esto sucede en un contexto donde el 32% de los encuestados considera que todas las personas de la organización respondieron de manera sincera la mayoría de preguntas del formulario, el 57% considera que lo ha hecho más de la mitad y el 11% considera que la mitad o menos de la mitad han respondido sinceramente. Dado que ningún asistente respondió la opción de ninguna, se puede inferir que todas las personas contestaron de manera sincera, evidenciando una forma de asimetría en la percepción del otro en un elemento particular.

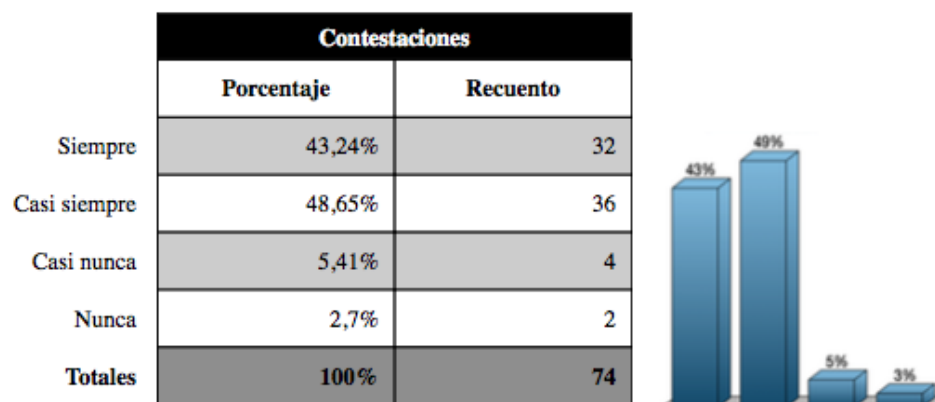


### Acuerdos

El tema de acuerdos es uno de los ejes más importantes, desde el enfoque de Cultura Ciudadana, para entender la forma en que se relacionan las personas entre sí. Los acuerdos incluyen varios

elementos importantes, elementos que cuando son analizados a la luz del trabajo de los funcionarios públicos son indicadores fuertes del éxito de la gestión de dicho funcionario, así como de la relación que los ciudadanos construyen con el Estado. Un ejemplo de esto se da cuando un acuerdo, construido por un funcionario público, se incumple; esto da pie a que los ciudadanos confirmen las sospechas de corrupción o desinterés del Estado en los problemas comunitarios de nivel local, propiciando problemas para que en futuras intervenciones los representantes del Estado puedan realizar nuevos acuerdos. Con las preguntas que relacionamos a continuación exploramos asuntos importantes como el grado de voluntariedad de las personas que participan en los acuerdos, el cumplimiento e incumplimiento de los acuerdos, la reacción de los funcionarios ante el incumplimiento, los sentimientos frente a ese incumplimiento, entre otros. Para este análisis se utilizará como base las encuestas realizadas el día lunes 16 y viernes 20 de febrero de 2015.

**1. Las personas normalmente hacen acuerdos o tratos entre sí. Muchas veces son acuerdos informales, como por ejemplo los acuerdos basados en la palabra, sin contrato firmado. Otras veces son acuerdos formales. ¿Usted prefiere hacer acuerdos siempre, casi siempre, nunca o casi nunca? (Opciones múltiples)**



Frente a la pregunta ¿Usted prefiere hacer acuerdos?, encontramos que el 91.89% (sumando siempre y casi siempre) de los funcionarios de PNN expresaron que siempre o casi siempre prefieren hacer acuerdos, en esto superan el promedio nacional de la ECC, el cual se encuentra en el 76%<sup>17</sup>. Esto es un buen indicador, ya que la realización de acuerdos es uno de los mecanismos no violentos

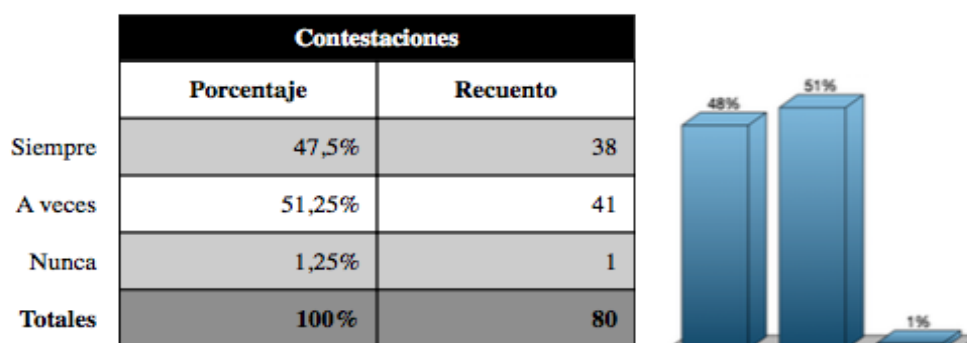
<sup>17</sup> Estos porcentajes pueden ser consultados en el documento de Excel adjunto a este informe llamado “Base de datos\_ECC Taller Parques Naturales”



más efectivos para enfrentar conflictos. La disponibilidad de los funcionarios de PNN para realizar acuerdos debe ser uno de los puntos a trabajar, reforzando esta disponibilidad y mejorando el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Con respecto a la medición del día 16 de febrero se presentó una disminución de 8 puntos (83%).

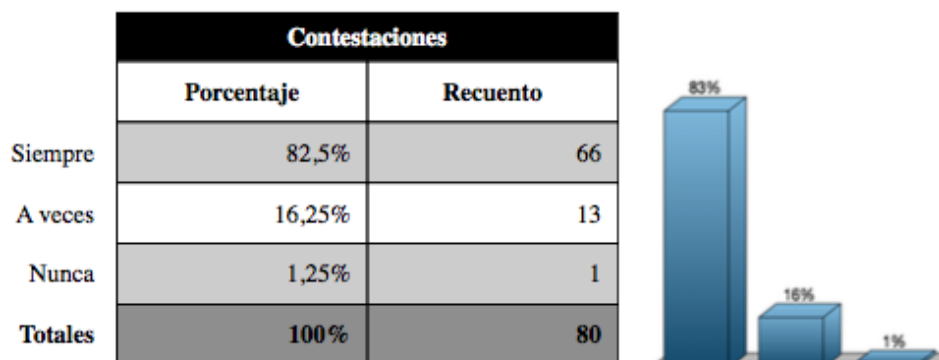
Otro de los puntos importantes en el tema de acuerdos es la calidad de los mismos, esto se mide con las siguientes preguntas:

**2. Normalmente, los acuerdos que usted hace: Lo acordado queda claro para las partes (Opciones múltiples)**



En esta pregunta se mide un aspecto crítico para que los compromisos adquiridos en los acuerdos puedan ser cumplidos, si las partes han entendido efectivamente el contenido del acuerdo y las obligaciones desprendidas del mismo. Este es otro buen indicador para los funcionarios de PNN, el 47.5% de los encuestados creen que los acuerdos que hacen quedan claros para las partes. Es importante que este tema se siga reforzando, los acuerdos celebrados por funcionarios estatales deben ser claros para que todos los ciudadanos puedan cumplir con su compromiso, no debe ser un obstáculo la incomprensión de los términos del acuerdo o la imposibilidad de cumplir porque cuando se acordó no se tenían claros los obstáculos para el cumplimiento. El promedio nacional para esta pregunta es de 68.9%. En este tema, los funcionarios de PNN tienen una opinión deseable menor que la de la mayoría de los colombianos. En la medición del día 16 de febrero el porcentaje de siempre era 35%, durante el taller aumentó 12%.

**3. Normalmente, los acuerdos que usted hace: El acuerdo es libre y voluntario**  
(Opciones múltiples)



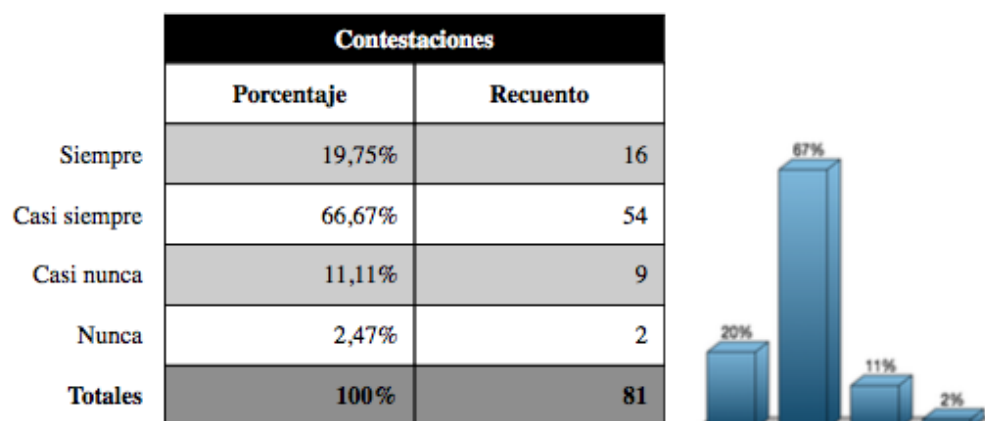
Otro tema importante, un acuerdo impulsado y promovido por un funcionario estatal debe ser libre y voluntario para los ciudadanos que se comprometen a cumplirlo. En este tema, nuevamente, es muy importante obtener altos porcentajes, ya que en las relaciones de poder establecidas entre los funcionarios públicos y los ciudadanos, podrían ocurrir casos en los cuales se caiga en la tentación de utilizar el poder del Estado para coaccionar de alguna forma a los ciudadanos y que de esta manera accedan a comprometerse. Un acuerdo de alta calidad es aquel que se alcanza convenciendo, por las buenas, a los otros y comprometiéndolos por la fuerza de los argumentos. El promedio nacional de esta pregunta es 74.6% mientras que el 82.5% de los funcionarios de PNN perciben que sus acuerdos son libres y voluntarios. En este tema están por encima del promedio y confirma la importancia de que los funcionarios públicos deben tener este tema como uno de los más importantes para el éxito de su gestión. En la primera encuesta el 53% pensaba que siempre eran libres y voluntarios, representando un aumento de 29% en este ítem. Este es uno de los resultados más importantes del trabajo de Corpovisionarios en este taller, el refuerzo de la visión de que un acuerdo debe realizarse de manera libre y voluntaria.

**Normalmente en los acuerdos que usted hace: Cada parte confía en que la otra va a cumplir.**

En el tema de la calidad de los acuerdos la confianza en el otro es determinante. Sí una de las dos partes cree que el otro no va a cumplir, entonces existe un vicio de fondo en el acuerdo: “yo no me creo obligado a cumplir porque tengo la expectativa del incumplimiento del otro”. En estos casos, los acuerdos alcanzados generalmente no se cumplen y tienen un efecto adicional negativo, la desconfianza se generaliza y la mala opinión que se tiene de los demás se va consolidando, confirmándose por el incumplimiento. El 52.5% de los funcionarios de PNN creen en esta premisa, y es muy importante que se refuerce este tema para que aumente la confianza, además de que

puedan entender que muchas veces el incumplimiento no tiene nada que ver con una disposición inicial de no cumplir, por parte del otro, sino que pueden intervenir otros factores que pueden entorpecer el cumplimiento sin que por ellos exista mala voluntad inicialmente. En este caso, el 63.4% de los colombianos creen que siempre cada parte confía en que la otra va a cumplir. Para el día 16 de febrero el porcentaje que creía que siempre cada parte confía en que la otra va a cumplir era del 41%, representando también un aumento de 12 puntos.

**24. Cuando no le cumplen un acuerdo, dígame si usted: Llega a un nuevo acuerdo**  
(Opciones múltiples)



En el caso de incumplimiento de un acuerdo, para la medición del 20 de febrero el 86,42% de los encuestados consideraba que siempre o casi siempre llega a un nuevo acuerdo. Frente a la medición del 16 de febrero (78%) esto representó un aumento de 8 puntos porcentuales. Cuando tomamos en cuenta el promedio nacional ponderado, que se encuentra en el 57.3%, encontramos que la disposición de los funcionarios de PNN para volver a intentar acuerdos, y de esta manera lograr formas pacíficas de resolución de situaciones problemáticas, es más alta que el promedio de los colombianos. Este punto es muy importante, ya que es necesario que los funcionarios públicos insistan en herramientas como esta para prevenir conflictos, o para que conflictos que ya existan puedan ser tramitados de manera pacífica y concertada.

**Cuando no le cumplen un acuerdo, dígame si usted: Invita al incumplido a dialogar**

Acá encontramos de nuevo una evolución positiva: siempre + casi siempre en la primera sesión tuvo un 86% y en la segunda un 92%. De nuevo la disposición al diálogo y en este caso ante el incumplimiento es una actitud deseable en las labores de PNN.

### **Dígame si usted haría acuerdos con las siguientes personas o instituciones: Desconocidos**

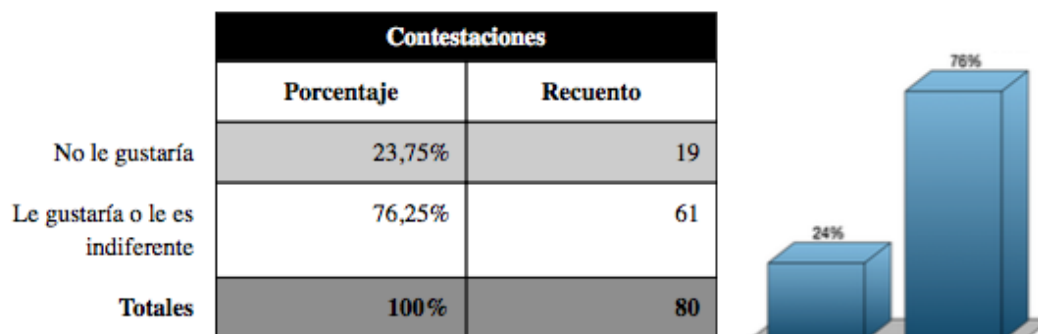
Esta evolución es considerada muy deseable desde la perspectiva de Cultura Ciudadana pues en el proyecto de contrucción de lo público es con el otro desconocido con quien debemos mantener una actitud abierta y conciliadora. La respuesta sí tuvo un 36% en la primera sesión y en la segunda un 52%.

### **¿Usted cree que en PNN la gente cumple lo que promete?**

La evolución de los resultados a esta pregunta no fueron positivos y debe ser objeto de atención pues en las distintas dinámicas del taller se hicieron acuerdos y se crearon expectativas que se esperaba fueran cumplidas. En la primera sesión las opciones de respuesta siempre + casi siempre obtuvieron un 79% mientras que en la segunda un 67%.

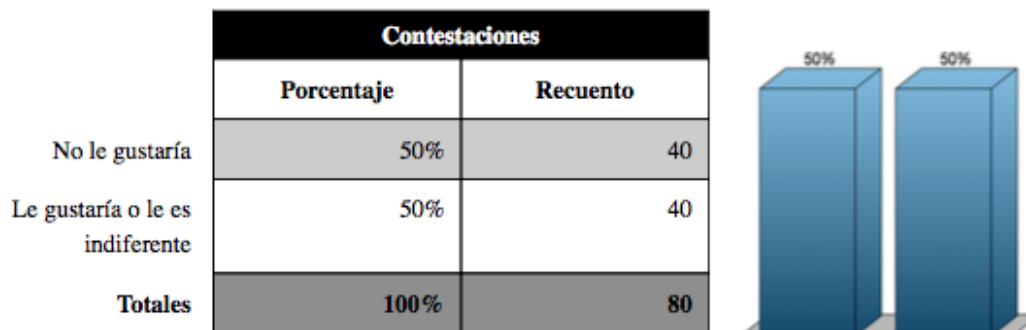
### **Tolerancia**

**40. Voy a leerle una lista de tipos de personas; dígame cuáles NO le gustaría tener como vecinos Desplazados (Opciones múltiples)**



En la pregunta número 40, también aparece como un factor preocupante y de reflexión el alto porcentaje de funcionarios que expresa que no le gustaría tener como vecino a personas que han sido víctimas del conflicto armado colombiano, en este caso personas desplazadas. El 23.75% de los encuestados manifestó que no le gustaría. En un momento de reconciliación y de búsqueda de la paz, por parte del Estado, resulta por lo menos difícil de sostener que funcionarios públicos no vean con buenos ojos compartir su espacio vital con víctimas. Esto frente al 13% del promedio nacional debe propiciar una reflexión en torno al trabajo de los funcionarios públicos de PNN para con el trabajo de reconciliación nacional, de apoyo a las víctimas de la violencia y del proceso de posconflicto que se ve cercano.

**41. Voy a leerle una lista de tipos de personas; dígame cuáles NO le gustaría tener como vecinos Desmovilizados o reinsertados (Opciones múltiples)**



En el mismo sentido que con los desplazados internos, el tema de aceptación de los desmovilizados o reinsertados de grupos armados ilegales se presenta preocupante. En ambas mediciones el 50% de los encuestados definitivamente no quiere tener como vecinos a una persona que decidió entregar las armas y regresar a la sociedad civil. En comparación con el promedio nacional, que se encuentra en el 40%, hay una diferencia de 10% con respecto a la opción no le gustaría. Los funcionarios públicos deben entrar también, como el resto de la sociedad, en un proceso de entender que la desmovilización y posterior reinserción a la sociedad civil, por parte de miembros de estos grupos armados ilegales, es un paso muy importante en la consecución de la paz, y que en tanto que funcionarios públicos, que trabajan para el Estado, ellos deberían estar más dispuestos a este proceso que el resto de los ciudadanos.

#### **Percepción de corrupción**

Con respecto a este tema de especial interés, dada la naturaleza de funcionarios públicos de los encuestados, encontramos un cambio de expectativa muy importante: un 33% consideró en la primera sesión que **más de la mitad de los funcionarios públicos son corruptos**, mientras que en la segunda fue tan solo un 18%. La expectativa de probidad con respecto a los otros funcionarios del estado es considerada un incentivo del propio comportamiento correcto y la corrección de distorsiones o exageraciones en este imaginario es central en la construcción de legalidad.

#### **Confianza institucional**

Los indicadores de este tema no tuvieron un cambio positivo y es importante esforzarse por lograr una comprensión al respecto.

Las respuestas mucha + muchísima a la pregunta **¿Qué tanta confianza tiene usted en sus jefes directos?** pasaron de un 63% en la primera sesión a un 56% en la segunda.

Las respuestas mucha + muchísima a la pregunta **¿Qué tanta confianza tiene usted en sus compañeros de trabajo?** pasaron de un 76% en la primera sesión a un 71% en la segunda.

Y Las respuestas mucha + muchísima a la pregunta **¿Qué tanta confianza tiene usted en los trabajadores que dependen de usted?** pasaron de un 63% en la primera sesión a un 56% en la segunda.

El deterioro en estos indicadores puede dar cuenta de relaciones interpersonales o laborales poco satisfactorias y debe ser monitoreado.

### **Trabajo en equipo**

En esta dimensión encontramos cambios positivos: a la pregunta **“¿Qué tan de acuerdo está con la siguiente afirmación? Es fácil trabajar en equipo con personas de mi dependencia”**, las respuestas completamente de acuerdo + de acuerdo cambiaron de 82% a 90% entre la primera y la segunda sesión. Y en la pregunta: **“¿Qué tan de acuerdo está con la siguiente afirmación? Es fácil trabajar con personas de otras dependencias”** el cambio fue de 58% a 65%.

Esta evolución puede dar cuenta de experiencias de cooperación y colaboración conjunta que desarrollaron los participantes a lo largo del taller y es considerada muy valiosa.

Otra evolución positiva tuvo que ver con la percepción de que **los otros funcionarios tienen claras sus funciones y competencias**: completamente de acuerdo + de acuerdo pasaron de 62% a 71% de una sesión a otra. A este respecto es importante recalcar la importancia de la buena imagen del otro y de su competencia y claridad en el trabajo facilita la creación de buenos espacios de colaboración.

Como podemos apreciar el balance de los resultados de esta medición es mixto, pues si bien hubo evolución positiva en muchos aspectos restan aún otros por trabajar como la confianza interpersonal que no ha mostrado un cambio positivo y la expectativa de cumplimiento de los acuerdos como a los que se llegó en el presente taller.

- 8 ANEXO 4 CHARLA ANTANAS MOCKUS (VER ADJUNTOS)**
- 9 ANEXO 5 CHARLA ACCIONES COLECTIVAS PARA LA CONSERVACIÓN (VER ADJUNTOS)**
- 10 ANEXO 6 CHARLA ATADURAS PREVIAS Y DEBILIDAD DE LA VOLUNTAD (VER ADJUNTOS)**
- 11 ANEXO 7 METODOLOGÍA DE CAFÉ MUNDIAL (VER ADJUNTOS)**
- 12 ANEXO 8 TANGRAM (VER ADJUNTOS)**
- 13 ANEXO 9 BASE DE DATOS\_ECC\_TALLER PARQUES NATURALES (VER ADJUNTOS)**
- 14 ANEXO 10 METODOLOGIA DE TRABAJO (VER ADJUNTOS)**
- 15 ANEXO 11 PRESENTACIÓN PARTICIPACIÓN SOCIAL INDÍGENAS (VER ADJUNTOS)**
- 16 ANEXO 12 PRESENTACIÓN PARTICIPACIÓN COM. NEGRAS (VER ADJUNTOS)**
- 17 ANEXO 13 PROPUESTA TALLER DE CULTURA CIUDADANA PARQUES NATURALES 22 1 2015 (VER ADJUNTOS)**
-

## **18 ANEXO 14 RUTA Y PREGUNTAS UOT**

---