



Participación Comunitaria en la Gestión de Áreas Protegidas

Laura C. Bermúdez Wilches¹
Asesora Director Dirección Territorial Orinoquía-Amazonía²
Unidad Administrativa Especial del Sistema de
Parques Nacionales Naturales de Colombia
lauracbermudez@gmail.com

MGU: ¿Qué se entiende desde la Unidad de Parques Nacionales de Colombia por gestión local con participación? 1 2

En el pasado la concepción de la conservación era “conservadora o conservacionista”. Se pretendía identificar las áreas con ecosistemas estratégicos, delimitarlas, encerrarlas y evitar cualquier contacto con agentes externos que pudiesen desequilibrar esos recursos naturales. Esa fue la idea clásica con la que se manejaron las áreas protegidas durante mucho tiempo en Europa y en Norteamérica. Así como la idea de conservación se modificó, la visión de lo ambiental, reducida a las plantas y los animales, se fue ampliando. Cuando se le pregunta a la gente qué es ambiente, ellos contestan “es todo lo que nos rodea, pero no nos damos cuenta que nosotros también hacemos parte de ese ambiente”. En esa medida, la visión más integral entiende

que la gente es un actor fundamental y tiene un papel que cumplir en la conservación.

El caso colombiano fue distinto al europeo y al norteamericano, debido a características propias de la región como la diversidad poblacional en las áreas protegidas. Contamos con más de 84 grupos étnicos, con diferentes comunidades campesinas, afro-colombianas y mestizas en los territorios ambientalmente estratégicos. Esta situación plantea retos distintos para la gestión de áreas protegidas. No se puede hacer conservación a espaldas de la gente, no se puede pretender establecer un parque natural desde Bogotá bajo criterios científicos que determinan el área como ecosistema estratégico y obviar que existen personas dentro de éste.

Así, con la prioridad de trabajar y abordar el tema de áreas protegidas, se creó en el año 1994 la Unidad de Parques Nacionales Naturales, como entidad adscrita al Ministerio de Medio Ambiente, a la que se le delegó todas las funciones del antiguo Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA). De manera coherente con esta misión, a partir de los noventa se creó la

1 Lo expresado en esta entrevista no refleja ni compromete la posición oficial de la Unidad de Parques Nacionales, únicamente es producto de la experiencia de la entrevistada.

2 La Dirección Territorial Orinoquía-Amazonía tiene en su jurisdicción 16 áreas protegidas de las 54 existentes.



política “Parques con la Gente” que se refiere a la participación social en la conservación. Esta política reconoce la existencia e importancia de las poblaciones que tradicionalmente habitan el territorio de las áreas protegidas, porque incluso han jugado un papel fundamental en la conservación y en el equilibrio de esos recursos naturales. También permitió empezar a visualizar a la comunidad como actor importante en los parámetros institucionales.

La Unidad Parques empezó desde entonces el trabajo de reconocimiento de esos grupos que están asentados; así como de los diferentes tipos de ocupación del territorio. Hemos aprendido mucho sobre la gestión participativa de áreas protegidas. Aprendimos, por ejemplo, que los indígenas, quienes usualmente llevan viviendo en el territorio generación tras generación, tienen una identificación particular con el territorio, desarrollan una relación funcional con el mismo y unas labores propias de conservación. Ellos entienden que eso es importante y que si no protegen su hábitat no podrán garantizar la existencia de ese territorio para las generaciones futuras.

MGU: ¿Por qué la Unidad de Parques Nacionales de Colombia ha apostado por la participación en la gestión de áreas protegidas?

Porque es fundamental para la protección efectiva de los Parques Nacionales. La Unidad no podría hacerlo sola. Por esta razón, se ha apostado por la gestión participativa. El modelo de conservación no puede consistir en tener un policía en cada parque, tendríamos que tener un mínimo funcionarios por hectárea para poder estar pendientes de todo. Apostarle a trabajar con las personas que habitan las áreas protegidas es involucrarlas en la responsabilidad com-

partida por el territorio. La Constitución Política de Colombia de 1991 y los Principios del Derecho Internacional Ambiental, afirman que la responsabilidad de la conservación de los recursos naturales debe ser de todos, debe ser solidaria y, en esa medida, los habitantes de los territorios son los primeros interesados en hacerlo. La Unidad de Parques puede interpretar y ejecutar en el nivel local las directrices internacionales y las del Ministerio de Ambiente, pero esto no se puede hacer sin la participación de la gente, sería imposible.

MGU: ¿Qué papel han tenido las comunidades locales de las áreas protegidas en esa apuesta?

Tenemos casos distintos. Existen 54 áreas protegidas y podemos tener 54 aproximaciones distintas sobre el papel de las comunidades. Un ejemplo claro es el caso del Parque Nacional Natural Sierra de La Macarena. En este caso fueron las comunidades las que solicitaron la presencia del Estado por medio de la Unidad de Parques Nacionales; las poblaciones están en una situación humanitaria crítica por la presencia de actores armados y de cultivos de uso ilícito, y situaciones tales como las fumigaciones y los bloqueos de la fuerza pública. Estos factores motivaron a las comunidades a solicitar la presencia civil del Estado, y vieron en la Unidad de Parques el actor que les podía permitir el diálogo con el Estado. Este proceso generó fortalezas para el trabajo con las comunidades.

MGU: ¿Podría describir un proyecto o programa realizado en Unidad de Parques Nacionales en los últimos años que, desde su punto de vista, haya favorecido la gestión de áreas protegidas con participación de la comunidad local?

Se pueden dar dos ejemplos interesantes sobre esto:



Parque Nacional Natural Cahuinari Foto: www.patrimonionatural.org.co

Un ejemplo clásico de participación social en la conservación es el Parque Nacional Natural Cahuinari. Existe una comunidad indígena asentada en el área del Parque; la Unidad de Parques es la autoridad ambiental de este territorio y el Resguardo Indígena es su autoridad pública. De este traslape de autoridades surge el reto de plantear una propuesta concertada de manejo de recursos del territorio. Hace ocho (8) años se inició el ejercicio de elaboración conjunta de la propuesta, el proceso fue muy difícil y la concreción de la propuesta sigue siendo difícil debido a la diferencia de visiones. El proceso ha dejado muchas cosas positivas, pero ahora que se comienza la aplicación seguimos viendo que es muy difícil implementar esa clase de planes de manejo concertados o de regímenes especiales de manejo de acuerdo a lo que permiten las

normas vigentes. En la actualidad, el documento sobre Régimen Especial de Manejo no se ha firmado. La voluntad política de las partes involucradas es la que favorece o impide la gestión participativa.

El caso de los Regímenes Especiales de Manejo es muy interesante. Nacen en el marco de la planeación de las áreas protegidas y sirven como instrumento de planeación y manejo. Es un instrumento de planeación diferente a todos los demás. En éstos se reconoce que hay otra autoridad pública, diferente a la del Ministerio o a la Unidad de Parques, que tiene un conocimiento y un dominio sobre el territorio y que, por lo tanto, la planeación se debe hacer de forma conjunta. Esta clase de políticas de participación social en la conservación comenzaron entre los años 1994 y 1995. Los Planes de Ma-



nejo se empezaron a utilizar como instrumentos formales para administrar las áreas protegidas entre los años 2000 y 2003. Éstos se implementan por medio de un ejercicio sistemático similar al de los Planes de Ordenamiento Territorial; en cada parque se hace un diagnóstico en términos ambientales, sociales, culturales, políticos y económicos, y se determinan las estrategias conjuntas de manejo para la conservación.

Otro tipo de proceso interesante de participación social en la conservación desde la Dirección Territorial Orinoquía-Amazonía es el trabajo desarrollado con los campesinos en las áreas protegidas. Este es un proceso distinto debido a que ya no se está hablando de un grupo étnico específico con propiedad colectiva sobre un territorio y al que la Constitución Política de 1991 le da status de autoridad pública. En este caso hablamos de campesinos denominados “colonos” que se desplazaron desde la región

andina a territorios inhabitados de la Orinoquía y la Amazonía gracias a las políticas gubernamentales de poblamiento de mitad del siglo pasado. Estos colonos no son dueños de la tierra, no tienen títulos de propiedad, son “ocupantes” de las áreas protegidas.

Uno de los procesos más relevantes que se adelanta con estos grupos en la actualidad, es el del Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena que, en términos ambientales, tiene un alto nivel de conservación pero cuenta con áreas estratégicas muy frágiles. Además en este territorio convergen diferentes factores conflictivos: el narcotráfico, los grupos armados ilegales, la presencia de cultivos de uso ilícito, entre otros. La Sierra de la Macarena fue declarada reserva ambiental en 1948 desde Bogotá. En ese entonces se creía que en ese territorio no vivía nadie; lo cierto es que no existe propiedad privada ni colectiva de la tierra, pero sí es habitado por una gran población de colonos. Esta región recibe personas de muchas partes del país en busca de “tierras nuevas” para cultivar o tener ganadería y en otros casos para cultivos de uso ilícito y por ello era necesario dar inicio al trabajo con la gente en el reordenamiento ambiental del territorio.

En el Parque Sierra de la Macarena están asentadas actualmente unas 3.000 familias. El trabajo que se ha iniciado con éstas consiste en el ordenamiento ambiental y el reconocimiento participativo del territorio. En la zona norte del Parque, en el municipio de Puerto Rico del departamento del Meta, se comenzó un proceso de concertación para la relocalización voluntaria de poblaciones que vivían dentro del Parque hacia afuera del Parque, partiendo del reconocimiento del territorio. Es necesario analizar con ellos cuáles son los ecosistemas estratégicos,



cuáles vale la pena conservar. Este trabajo ha sido muy satisfactorio debido a que la gente ha tomado conciencia de lo que significa una reserva, un Parque. La gente que habita el área protegida se ha dado cuenta de que no debe vivir en esas áreas frágiles para conservación y a donde nunca les va llegar la inversión pública. Es la misma gente la que está acordando con el Estado su salida del Parque y su relocalización en la misma región, pero donde tengan acceso a los servicios públicos y puedan ejercer sus derechos plenos como ciudadanos de un Estado Social de Derecho.

MGU: ¿Cuál es la forma más eficaz para involucrar a la comunidad local en la gestión de las áreas protegidas?

Se podría decir que una forma efectiva para la Unidad de Parques ha sido la de servir como institución puente. La Unidad ha permitido acercar a las comunidades locales con otras instituciones del Estado, instituciones privadas nacionales y organismos internacionales. Hemos servido como interlocutores a nivel nacional e internacional para promover la gestión participativa de áreas protegidas. Así, una de las formas eficaces de involucrar a la comunidad en la gestión de áreas protegidas es escucharlos atentamente y acercarlos a entidades con las que pueden interlocutar y actuar de acuerdo a sus competencias. Una entidad con la que hemos hecho puente entre las comunidades y el Estado es, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura.

MGU: Desde su punto de vista, ¿cuál es la mayor dificultad que encuentra en nuestro país para la incorporación de la población local en la administración de las áreas protegidas?

Se deben aclarar varios aspectos al respecto. La Unidad de Parques es autoridad ambiental y por ley tiene la jurisdicción y la competencia

en las 54 áreas protegidas que tiene el país y que representan aproximadamente 11 millones de hectáreas, es decir, un poco más del 10% del territorio del país. La misión de la Unidad es administrar esas áreas protegidas, pero como planteé anteriormente, no tenemos la capacidad operativa para cuidar todas las áreas asignadas, así que la mejor estrategia es generar acuerdos con la gente. No obstante, se debe resaltar que la misión que tiene Parques es indelegable, es una responsabilidad del Estado. Por supuesto, el Estado genera alianzas, y en el tema ambiental las alianzas son fundamentales pues se trata de una responsabilidad compartida.

En esa línea, una de las dificultades para la gestión participativa de áreas protegidas es la falta de reconocimiento mutuo entre las autoridades y los actores presentes en el territorio. Un ejemplo claro es el caso del Parque Cahuarari. Aquí tenemos un traslape tanto de funciones como de territorios. Tenemos entonces dos posiciones: la de Parques que tiene una autoridad entregada por la ley, y la de los indígenas que tienen una autoridad legal y legítima por habitar un resguardo reconocido además como territorio ancestral. Desde la normatividad se da un choque de autoridades, pero la dificultad fundamental radica en la falta de reconocimiento mutuo. Sin embargo, se ha dado viabilidad a instrumentos como el Régimen Especial de Manejo-REM que pretende conciliar estas visiones y competencias llegando a un acuerdo sobre el manejo del territorio.

MGU: ¿Desde su punto de vista, cómo son percibidos los procesos de ampliación y generación de espacios de participación local por las comunidades de las áreas protegidas?

Cuando se incluye a la gente en el diseño y aplicación de las políticas, es posible generar un



Parque Sierra de la Macarena Foto: www.lamacarena-meta.gov.co

proceso de confianza. La Constitución Política de 1991 buscaba eso, las políticas y las leyes no se podían seguir haciendo solamente en el Congreso de la República; se pensaron entonces otros escenarios para que la sociedad civil pudiera participar responsablemente, no sólo para hacer control sino para que las normas y las leyes respondieran a las necesidades de las comunidades. Entonces cuando se generan esos espacios de participación para que la gente piense, decida y opine sobre lo que Parques está haciendo se genera confianza, disposición de las personas, de las comunidades y las or-

ganizaciones. Muchos piensan que los campesinos sólo quieren talar el bosque, pero resulta que ellos también tienen conciencia ambiental y participan con responsabilidad de los espacios y procesos de toma de decisiones para la conservación.

MGU: ¿Considera que las prácticas de la institución han tenido algún tipo de transformación a partir de la implementación de la gestión participativa?

Por supuesto. Es importante mencionar el papel que la Constitución Política de 1991 entregó a los espacios de participación para favorecer la



inclusión de los ciudadanos en la concepción de las políticas públicas. La dinámica generada por ese marco hizo que las instituciones se adecuaran progresivamente a los procesos participativos, y en este sentido la Unidad de Parques también modificó progresivamente sus prácticas. Se puede observar cómo la conciencia colectiva de las áreas protegidas reconoce que el antiguo INDERENA cumplía una función policiva en los parques; mientras que reconoce en la Unidad de Parques Nacionales una institución dispuesta a la construcción de procesos participativos. Parques ha crecido como institución, ahora es independiente, sigue los lineamientos y políticas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial pero es una institución que tiene autonomía administrativa y financiera. Parques posee, por ejemplo, una Oficina de Participación propia, que lidera estos procesos.

Los cambios en la institución se pueden observar en todas las áreas. En la Dirección Territorial Amazonía-Orinoquía, por ejemplo, se está hablando de proyectos productivos participativos, de trabajo con los Planes de Ordenamiento Territorial, trabajo con organizaciones campesinas, indígenas, o con organizaciones de base. El cambio se da en la institución en la medida en que se adecua a esas realidades y da respuesta



a esas comunidades. No es posible imaginar a la Unidad de Parques llegando al Parque Sierra de la Macarena, por ejemplo, a sacar a toda la comunidad. La concepción actual de la institución es reconocer que los territorios están habitados; por eso realiza acuerdos concertados, tiene nuevas formas de entender las áreas protegidas y el aprovechamiento de sus recursos de manera racional, sin impactos negativos. Todo esto permite iniciar procesos de restauración ambiental participativa como se hace actualmente en el Parque Sierra de la Macarena.

MGU: ¿Qué otras iniciativas en el mundo cree usted que son ejemplo en la promoción de la participación en la administración de áreas protegidas?

Sin lugar a dudas Colombia es uno de los países más avanzados en ese tema en toda la región Latinoamericana. Es necesario reconocerlo y resaltarlo. Existen varios factores que influyen en ese liderazgo: a partir de la Constitución Política de 1991 se abren los espacios de participación de sociedad civil en la construcción y aplicación de las políticas públicas; la reivindicación de los derechos de las comunidades indígenas es muy fuerte en el país; además, se encuentran organizaciones de primer y segundo nivel muy activas en las que las comunidades indígenas participan en la política pública. Estos factores han influido en el manejo de las áreas protegidas. Instrumentos como el Régimen Especial de Manejo-REM para concertar acuerdos de planeación, manejo y uso de los recursos naturales con comunidades es sin duda lo más sofisticado que existe en la región, países biodiversos y multiculturales como Brasil no lo poseen por ejemplo.

Entrevista realizada por la Maestría en Gestión Urbana (MGU) de la Universidad Piloto de Colombia, el 20 de marzo de 2009.