

Identificación de actores para la concertación de un plan de manejo en el Parque Nacional Natural de Utría

Por: Efraín Rodríguez V.
Jefe de Parque Utría
Sandra Yolima Sguerra.
Profesional Territorial Noroccidental

Con el establecimiento de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, se inició la reflexión y elaboración de los planes de manejo de las áreas protegidas. Esta constante de trabajo ha tenido diferentes avances y referencias, bajo un marco internacional de criterios, desde el año 1996.

El proceso de planificación de las áreas protegidas constituye la base fundamental en torno a la cual la estructura, consolidación y realización de acuerdos y procesos efectivos con participación social, serán el único camino para lograr el cumplimiento de la misión institucional y los objetivos de conservación de las áreas protegidas.

En el sentido anterior, hablar de planeación participativa en escenarios de conflicto como los que caracterizan el país, implica asumir el ejercicio bajo el concepto de proceso. Por tanto se plantea un esquema de planeación que se desarrolla por fases, partiendo de unas condiciones iniciales de información y operatividad, de tal forma que en la medida en que se ejecute cada fase se mejore la gestión, se aumente el conocimiento y, por tanto, las condiciones para adelantar la siguiente fase sean mejores y se puedan lograr niveles de profundización mayores. Esto incluye los niveles de participación social deseados.

Para el caso específico del Parque Nacional Natural Utría, el proceso del plan de manejo presentó resultados en el año 1998, en un documento que recogía la información básica necesaria, definida en cuatro componentes: descriptivo, normativo, de ordenamiento y operativo. El documento, que recogió las necesidades del área y delineó las acciones estratégicas sobre las que se debería trabajar, ha sido la base para continuar hacia la consolidación de una herramienta de gestión participativa.

El proceso de construcción del plan de manejo

El trabajo se inició con la participación del equipo humano del Parque, el cual aportó los conocimientos sobre el área protegida, la región, las comunidades y el territorio, así como la experiencia y procesos de trabajo en marcha. La información aportada debía estar perfectamente justificada, de tal manera que el trabajo se convirtió en retroalimentación, nivelación y actualización de la información para todo el equipo humano. Así se llegó a consensos en los temas con visión crítica, participativa y sobre todo interiorizada.

La localización del Parque en el Departamento del Chocó, su ubicación en la Serranía del Baudó, los poblamientos de su zona de influencia y su traslape con resguardos indígenas, fueron temas básicos orientadores del trabajo. La interrelación y análisis de estos aspectos fueron la pauta para la definición de los objetivos de conservación del área.

De cara a esa definición de objetivos, se hizo una revisión de los niveles de información existentes tanto de la zona marina como de la continental, su relación en el contexto regional de los golfos de Cupica y Tribugá, y el grado de conocimiento de la zona. Este ejercicio arrojó como resultado un porcentaje de desconocimiento del área de más del 70% en lo biológico, aunque la información social fue más abundante. Igualmente se observó la centralización de la información en el sector de la ensenada de Utría, como centro de mayor trabajo investigativo por facilidades de acceso.

En la zona amortiguadora del parque, definida de manera preliminar por el grupo de trabajo, los niveles de información disminuyeron. Los datos disponibles se referían al área costera y no fue posible analizar el área de influencia del Parque porque no había conocimiento sobre ella, debido a que las actividades se centraron tradicionalmente en la Ensenada y, en los últimos años, en la zona indígena y los poblados negros vecinos.

Como conclusión de este ejercicio se determinó que los niveles insuficientes de información con los que trabaja el Parque, ponen de manifiesto la necesidad de conocer mejor el área y articular la información que se genere, en una mirada territorial integrada que permita tomar decisiones de manejo.

Posteriormente y como una manera de reconocer el manejo que se le venía dando al Parque, se revisaron las actividades realizadas en cada línea de acción, que para el caso de Utría son cuatro:

- Ordenamiento de la pesca en el área marino-costera.
- Ordenamiento del ecoturismo en la zona continental no traslapada y en el área de la Ensenada.
- Ordenamiento Ambiental Indígena en la zona traslapada.
- Análisis dinámica regional, orientado hacia los poblados negros vecinos que se encuentran dentro de lo que el Parque denomina su zona de amortiguación.

A partir de esta revisión se avanzó en el análisis de lo que hacía falta para lograr los objetivos de cada proceso, reorganizando el esquema de trabajo hacia ejercicios de planeación relacionados directamente con la estructura general de componentes en los planes de manejo que, como ya se mencionó, son el descriptivo, el de ordenamiento, el normativo y el operativo.

La participación como estrategia para la conservación

Si se mira la estructura de la propiedad de la tierra en el Parque Utría, se observa un traslape de cerca del 85% con territorios indígenas. Esto en algún momento pudo ser una dificultad para la gestión, pero al observar al Parque en su contexto regional, se encuentra un territorio indígena que se extiende en un corredor sur – norte, cubriendo las partes más altas de la Serranía del Baudó, hasta conectarse con el Darién. También se identificaron comunidades negras en la zona occidental de los resguardos indígenas sobre la costa y en la zona oriental, en las partes bajas de la Serranía, hacia el Atrato.

Lo anterior pone de manifiesto que garantizar la conservación del Parque no implica solamente lograr acuerdos interculturales en la zona traslapada, sino realizar una gestión participativa orientada a la puesta en marcha de procesos de trabajo con los grupos étnicos, que propenda por la conservación de una región con amplios valores ambientales y culturales. Antes que un obstáculo, se trata de una oportunidad para la conservación.

Semblanza

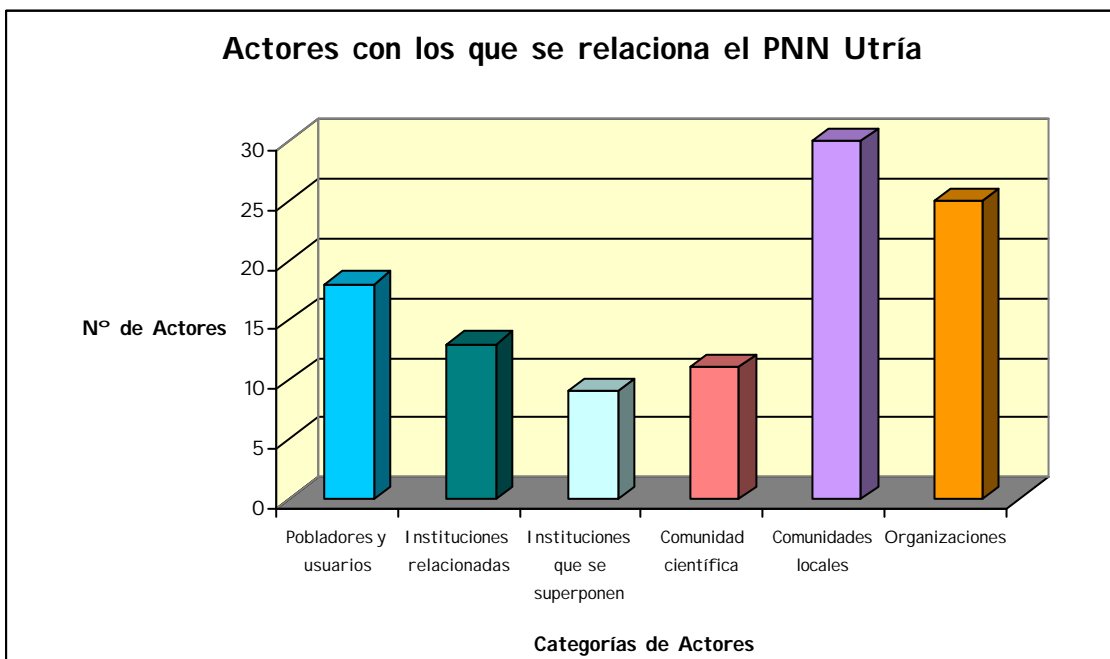
El Parque Nacional Utría comprende área marina y continental y la zona más alta de una Serranía aislada de la cadena montañosa andina, siendo su principal regulador, en un complejo ecológico representativo del Chocó, hábitat de culturas ancestrales.

En este contexto se aclararon los siguientes aspectos:

Los Actores

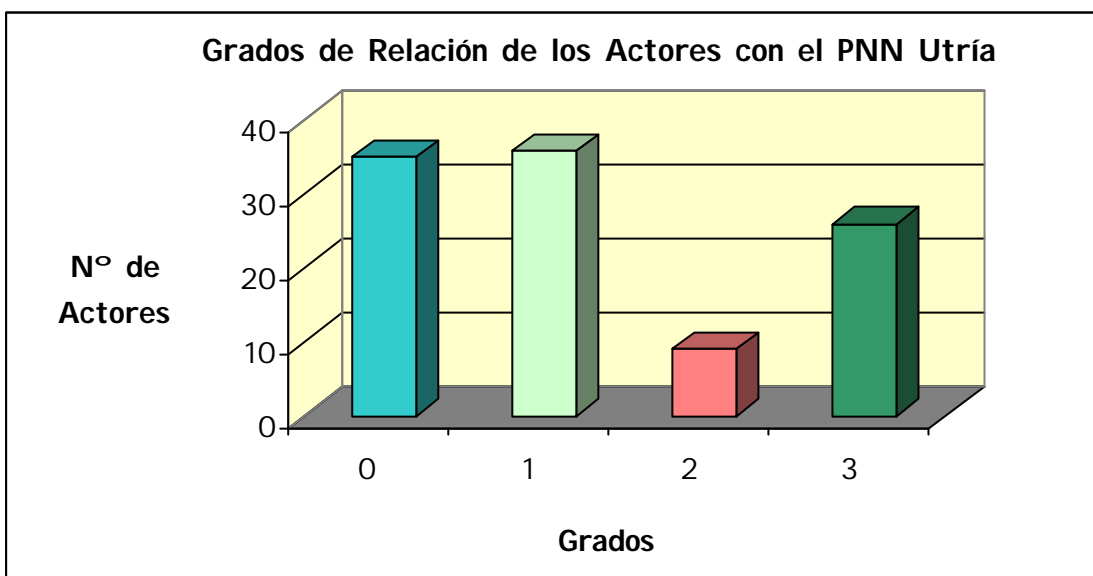
El Parque se relaciona actualmente con 106 actores que van desde individuos hasta grupos colectivos. De éstos el 68% corresponde a pobladores y usuarios directos del Parque, comunidades locales y organizaciones de base; el restante 32% son instituciones relacionadas con la conservación. También hay actores de la comunidad científica y entes institucionales con competencias específicas sobre el Parque y su zona de influencia. Ver diagrama No. 1.

Diagrama No. 1



Pese a ser alto el número de actores, el Parque tiene relaciones débiles en el nivel local. Este es un aspecto que necesita fortalecerse para aplicar la Política de Participación Social en la Conservación y avanzar en la formulación del plan de manejo. Con el 33% de los actores no se tiene relación. Esto implica la necesidad de realizar acercamientos y motivar su participación de acuerdo con las prioridades. Ver diagrama No. 2, donde 0 corresponde a ninguna relación y 3 es el nivel más alto.

Diagrama No. 2



A partir del análisis integral del área y su contexto, revisando aspectos como competencias asignadas por la Ley frente a uso y manejo del territorio, control y derechos adquiridos por comunidades étnicas, se estableció quienes deben participar en el manejo del área protegida: los pueblos indígenas se encuentran amparados por un fuero especial y existen leyes internacionales que los protegen; también están las comunidades negras en proceso de organización. Los usuarios de los recursos del área, quienes directamente se verán afectados por las decisiones que se tomen, también deben estar presentes. Finalmente las instituciones, organizaciones o individuos que deseen y puedan aportar a la gestión, se convierten en oportunidades de apoyo.

Los niveles de participación y los momentos en que ésta se expresa, deberán concretarse a lo largo del ejercicio.

Escenarios de Trabajo

Al analizar la situación del Parque y su zona de influencia, se encontraron 28 espacios de participación en el nivel municipal, de territorios negros e indígenas y del Parque, de los cuales el 57% son espacios institucionalizados y de carácter permanente. En el caso de municipios y territorios indígenas, la mayoría de los espacios son formales, mientras que en el caso de las comunidades negras y otras instituciones son informales.

Se encontró que el Parque no cuenta con ningún espacio formal que permita la vinculación efectiva de los actores en el manejo y la gestión se ha limitado a reuniones o talleres a los que se convoca a algunas personas o jornadas de convivencia que se realizan en las comunidades y que permiten una interacción directa con ellas. Esto demuestra los bajos grados de relación.

Caracterización de actores sociales

1. El 38% de los actores con los que se relaciona el Parque son estratégicos para la gestión, es decir, son indispensables para garantizar avances efectivos con participación social. Esto indica que para las cuatro líneas de acción es importante enfocar la gestión en 40 actores aproximadamente.

2. La mayor parte de los actores representan fortalezas y oportunidades, porque se cuenta con relaciones adecuadas para la gestión. Ello implica que se deben fortalecer las relaciones, mantener niveles adecuados de comunicación y concretar esquemas o agendas de trabajo articulados.

3. La participación de los actores estratégicos es el aspecto más sensible a los procesos. Esto se observa principalmente en la zona indígena y por ello los mayores esfuerzos del Parque se deben enfocar en reconvertir la relación existente con la Organización Regional Embera Waunana - Orewa y algunas comunidades locales, con el fin de lograr acuerdos para avanzar en trabajos conjuntos. No lograr niveles adecuados de relación con la Organización significa no poder realizar trabajos en el 85% del Parque ni en la zona de influencia.

Estrategia de acercamiento

Para lograr niveles adecuados de participación se estableció, a partir del análisis realizado en el Parque, una estrategia de intervención institucional con cada uno de los actores prioritarios para cada línea de acción del Parque. Esta estrategia discriminó acciones encaminadas a mejorar niveles de comunicación, mantener relaciones favorables, lograr acercamientos y motivación, y reconvertir relaciones desfavorables que limitan las posibilidades de gestión.

Esta estrategia se incluyó dentro del plan de acción del Parque para construir participativamente el plan de manejo. Este plan de acción discrimina los resultados esperados, actividades para lograrlos, cronograma y aspectos de tipo presupuestal, de tal manera que se cuenta con el insumo básico para generar un portafolio de proyectos y servicios, que se constituye en una herramienta de gestión de recursos.

Aplicación del análisis

El ejercicio desarrollado permitió visualizar la situación actual del Parque en términos de oportunidades de aplicación de la política de Participación Social en la Conservación. Igualmente se hicieron evidentes los reales avances, así como los retos, frente al plan de manejo.

Esta contextualización del Parque y la claridad lograda para la identificación de las acciones a seguir, ha ubicado al Parque Utría como actor institucional de primera línea en los niveles local y regional, no solo ante las comunidades, sino también frente a las diferentes instituciones presentes. Una evidencia de esto es que se ha hecho posible el apoyo del Parque en la orientación y organización de procesos regionales de ordenamiento pesquero y turístico, e inserción en otros procesos con mayor propiedad.

El Parque Utría es una de las áreas protegidas “piloto” para el desarrollo de planes de manejo desde el nivel nacional; por esto ha sido prioritaria la aplicación de avances

conceptuales y metodológicos, que se ajustan en la medida en que se resuelven una serie de preguntas que en el nivel institucional no tienen respuesta concreta.

recuadro

Fases para la planeación del manejo

En la ruta de planeación para la construcción del Plan de manejo se plantean cuatro fases generales:

- **FASE 1. Preparación para el proceso.** Esta fase tiene dos momentos: uno inicial que corresponde a la organización y preparación para el proceso, dándole dimensión y definiendo un plan de trabajo inicial; el segundo momento contempla el desarrollo de acciones orientadas a generar o fortalecer relaciones que permitan condiciones de participación adecuada de los diferentes actores en el proceso.
- **FASE II. Construcción participativa del Plan.** Aquí se elaboran participativamente los cuatro componentes básicos del plan: descriptivo, de ordenamiento, normativo y operativo.
- **FASE III. Protocolización del Plan** en el sistema regulatorio de cada uno de los actores partícipes, definiendo una resolución que adopte el Plan, un régimen especial de manejo o cualquier otra figura que signifique una validación y reconocimiento formal de lo realizado.
- **FASE IV. Implementación, Seguimiento y Evaluación.** Es la continuidad del proceso en el parque, entendiendo que la planificación es integral y continúa en la medida en que los niveles de gestión e información avanzan.

El proceso en el Parque Utría hasta ahora, se enmarca en el desarrollo del primer momento de la primera fase –ver recuadro. Para ello se definieron grupos de trabajo por línea de acción estratégica y se planteó un instrumento de planeación interno con programación de actividades y evaluación.

En posteriores reuniones se abordaron diferentes aspectos que caracterizan la realidad del Parque, a partir de la solución a preguntas o desarrollo de temas:

- Contextualización del parque en la región.
- ¿Cuáles son los objetivos de conservación del Parque?
- ¿Cuáles fueron los esquemas, desarrollos y avances en los anteriores procesos de planeación del Parque y cómo se han usado en la gestión?
- ¿Cuál es la gestión actual del área (procesos vs. actividades)?
- ¿Qué se requiere para lograr los objetivos en cada uno de los procesos del Parque (dimensionar los procesos)?
- ¿Cuál es el nivel de información existente y disponible para el área?
- ¿Cuáles son los niveles territoriales donde se hace real la participación y la gestión (parque, zona amortiguadora, zona Sirap)?

Las anteriores, son algunas de las preguntas que orientaron el análisis y permitieron abordar un segundo aspecto relacionado con los actores. Aquí se trabajó con un esquema pedagógico:

- ¿Quiénes son los actores que se relacionan o se deberían relacionar con el Parque?
Se realizó una categorización: pobladores y usuarios, instituciones relacionadas con los objetivos de conservación, instituciones que se superponen con competencias específicas y comunidad científica.
- Geográficamente ¿dónde se encuentran estos actores? (sedes, poblados, áreas donde desarrollan su accionar, etc.).
- ¿Dónde podemos encontrarnos o reunirnos con los actores? (espacios de participación formales e informales)

La participación se da en diferentes niveles. Es decir que no se trata sólo de informar sino de recibir información, de tener una función concreta dentro de un proceso o de participar en la toma de decisiones. Se aplicó la caracterización de los actores a las líneas de acción, precisando cómo debe ser (desde la mirada del Parque inicialmente) su participación en cada etapa del proceso.

Otros aspectos también analizados se refieren al grado de actividad del actor, su nivel de pertinencia en la participación frente a cada etapa, espacios de participación, actitud frente al Parque o al proceso. Se determinó al final quiénes eran los actores clave en cada etapa, así como quiénes son los actores estratégicos, prioritarios y de apoyo.

En este escenario los retos que se visualizan son grandes. En primer lugar está la reconversión de relaciones con actores estratégicos, indispensables para la gestión. Después, se reconoce que el proceso puede avanzar de manera exitosa si las condiciones institucionales se prestan, es decir, si el apoyo de la DT Noroccidental y del Nivel Central continúa fortaleciendo aún mas la gestión para el desarrollo en la región, situación que requiere compromisos institucionales que, desde el Parque es imposible asumir en las condiciones actuales.

Ruta del proceso de planificación

