<u>Pregunta de Esteban Carrillo de la DTAM sobre ¿Qué significa "gobernanza"? y ¿Qué son las estrategias especiales de manejo?</u>

Para responder la pregunta sobre qué significa "gobernanza" y que son o qué significan las "estrategias especiales de manejo" y a qué tipo de situaciones les son aplicables, se hace necesario hacer una lectura y análisis desde distintas perspectivas:

- El análisis del sentido **literal**[1] de los términos.
- El análisis **etimológico**[2] de los términos.
- El análisis o revisión de la forma en que institucionalmente PNNC ha usado ambos términos a lo largo del tiempo, según los **distintos contextos** o circunstancias, y según los distintos **sujetos** que se encuentran en interacción en la gobernanza.
- El análisis del significado del término desde **otros lugares de enunciación**, especialmente en escenarios conexos a la política de áreas protegidas.

Se hace necesario hacer análisis ***diacrónicos* y *sincrónicos*** del uso de ambos términos.

Por **análisis sincrónico** podemos entender aquel que "estudia múltiples hechos ocurriendo a un mismo tiempo" en un momento dado ("La foto del momento"). Así pues, podríamos decir que en el análisis sincrónico se estudia el conjunto de circunstancias y elementos que le dan/daban necesidad, sentido, pertinencia y alcance a los términos desde Parques Nacionales. Pero incluso aquí no podrían hacerse generalizaciones pues pueden existir particularidades determinadas por el área protegida, el sujeto con el que PNNC sostiene/sostenía la relación, el marco jurídico existente en dicha fecha, etc.

Por **análisis diacrónico** se entiende aquel que estudia un mismo hecho a lo largo del tiempo, y cuando hablamos de términos o conceptos, su evolución.

Sin llegar a profundizar, fácilmente puede llegarse a la conclusión que el contenido o el significado de estos dos conceptos ha evolucionado tantos desde el uso en PNNC como por parte de otros sujetos y que son conceptos relativos o "situados" a las distintas circunstancias.

[1] Diccionario Real Academia de la Lengua Española: Literal: "Literalmente significa "al pie de la letra", refiriéndose al sentido exacto, real y preciso de las palabras, sin metáforas, exageraciones o matices figurados".

[2] Wikipedia: "La etimología es la disciplina que estudia el origen, la historia, la estructura y la evolución del significado y la forma de las palabras. Proviene del griego *etymos* (verdadero) y *logos* (palabra/estudio), significando el estudio del "verdadero significado" de las palabras. Ayuda a comprender la raíz de los vocablos, mejorar la ortografía, ampliar el vocabulario y entender la evolución diacrónica de los idiomas".

Precisamente en este momento estamos intentando en PNNC revisar y en cierta forma "deconstruir" estos y otros conceptos, para ver si se hace necesario resignificarlos, darles una aplicación más amplia de la que se ha venido dando, o si se hace necesario reemplazar estos términos por otros que permitan mayor progresividad.

Tampoco son conceptos excluyentes entre sí, en primer lugar, porque "la gobernanza" y las "estrategias especiales de manejo" no son conceptos que tengan una definición normativa, entonces nos estamos obligados a aplicar un significado determinado en la ley. Son en realidad términos o "títulos/denominaciones" que le hemos dado en Parques a ciertos procesos o ejercicios, pero incluso este uso consolidado en el tiempo tampoco es una limitante, y precisamente esa es la apuesta que nos propusimos con el ejercicio de revisión de conceptos que abordamos en la Mesa Nacional de septiembre 2025 y enero 2026 y que continuaremos en las próximas Mesas con la retroalimentación territorial y de los sujetos con quienes nos relacionamos.

Entonces, comenzando con "**la gobernanza**", habría que decir que es un concepto genérico, que incluye a todos los sujetos y actores en un territorio y hace referencia a la forma en que se organizan autónomamente y/o en que las normas de una u otra forma determinan dicha organización y articulación, a través de la asignación de funciones o el reconocimiento de derechos que tienen relación con decisiones que se toman en el territorio y que atañen a su uso, ordenamiento, administración, manejo y control del mismo y sus recursos.

Entonces, en la "gobernanza" sobre un territorio existe una **mezcla de atribuciones y de acciones** de los sujetos sociales e institucionales para el cuidado del territorio o para su uso y aprovechamiento, que pueden provenir de muchas fuentes, fundamentos y orígenes, que les dan legitimidad a los actores para sus actuaciones (vg. la ley les reconoce derechos y/o porque les asigna deberes, funciones o competencias).

Entonces, ese es un concepto que incluye campesinos, indígenas, afros, autoridades públicas, otras instituciones, incluso hasta los mismos propietarios privados son sujetos de gobernanza. Sí, porque la gobernanza es un concepto más amplio que no tiene que ver sólo con titularidad de funciones públicas, sino con **el efecto de tomar decisiones** que inciden en el estado del territorio, en su ordenamiento y en su uso en la práctica.

La UICN en sus orientaciones (que son técnicas y no vinculantes) sobre **gobernanza de áreas protegidas** [3]explica que el concepto de "gestión" es distinto del concepto de "gobernanza". La UICN hace énfasis en el concepto de "gestión" porque ha venido estructurando y proponiendo unas tipologías de referencia de "categorías de gestión" de áreas protegidas en función de sus "objetivos de gestión". Allí señala que estas categorías "son neutrales respecto de la autoridad de gobernanza y de la tenencia de la tierra y de los recursos". El sistema de categorías "no está diseñado para determinar quién toma las decisiones acerca de cómo gestionarlas".

Este modelo de referencia no es totalmente funcional en el contexto normativo colombiano por cuanto en Colombia la regulación de las distintas categorías de gestión sí está relacionado o vinculado a la naturaleza y atributos de quien la crea o declara, y usualmente las normas asignan o reconocen funciones de gobernanza en quien crea/declara pero también en otros sujetos existentes en su interior ya sea por razones de funciones/competencias y/o por cuestiones de propiedad/tenencia u otros derechos.

Además del sistema de categorías, la UICN explica unas "tipologías de gobernanza" que tampoco resultan ser totalmente funcionales desde el punto de vista teórico y práctico en Colombia (habla de gobernanza tipo A: "Gobernanza por parte del gobierno", tipo B: "Gobernanza compartida", tipo C: "Gobernanza privada" y tipo D: "Gobernanza por pueblos indígenas y comunidades locales) respecto de las cuales la UICN admite no son tipologías necesariamente excluyentes pero considera que suele existir una tipología dominante. Este concepto de "dominancia" puede presentarse en Colombia por razones de facto pero no necesariamente en derecho, pues lo que suele ocurrir es que existe una concurrencia de regímenes aplicables que determina una concurrencia de sistemas de gobernanza.

Lo cierto es que en Colombia, los avances en el reconocimiento de derechos han determinado la visibilidad de una realidad de concurrencia de funciones, derechos y deberes respecto al cuidado del territorio y los recursos que hace que los esquemas explicativos de la UICN se queden cortos frente a la complejidad de la configuración plural y diversa de la gobernanza territorial y de las áreas protegidas.

Lo otro que habría que anotar es que el concepto de gobernanza empleado desde la UICN y desde otros escenarios suelen ser bastante genéricos de forma que en ellos quepan todo tipo de regímenes y particularidades (esto en la práctica acarrea asimilación y regresividad) y suelen ser de corte o enfoque "técnico". La discusión

[3] Gobernanza de áreas Protegidas. De la comprensión a la acción. 2014. No. 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas. UICN.

sobre gobernanza cambia totalmente cuando se aborda desde un enfoque de derechos y de responsabilidades.

Por su parte, “estrategias especiales de manejo” es un concepto acuñado en parques que originalmente se refería a procesos de relacionamiento en contextos de territorios étnicos traslapados con áreas protegidas o en términos generales, al relacionamiento con pueblos o comunidades étnicas. O sea, es un concepto que se acuñó para referirse al relacionamiento y procesos de “excepción” frente al régimen general del SPNN, dado que los pueblos indígenas y tribales ostentan un régimen de derechos políticos y territoriales especial que derivaba en una excepción al régimen general del marco normativo del CRN y del Decreto 622 de 1977. Pero si se revisa el término en sí mismo (“estrategias especiales de manejo”), bien podría aplicarse a estrategias especiales de manejo con cualquier actor, siendo “especiales” porque se refieren a las especificidades de los contextos. Pero existe un “riesgo” (etimológico o de claridad en su uso) en generalizar que todo es especial por aplicar enfoque diferencial.

Entonces, si bien ha sido un concepto referido exclusivamente a situaciones de relación y/o traslape con pueblos étnicos, todo eso está por revisarse, y habremos de estudiar si tiene sentido seguir manejando esos mismos términos y su utilidad.

Si uno fuera al sentido de las palabras, pues uno diría, que es un concepto que podría aplicarse a otros actores, a otro tipo de relaciones y a otro tipo de estrategias que van más allá de lo que surge en el relacionamiento con grupos étnicos.

Estas son unas consideraciones preliminares, pero vamos a estar en un proceso de revisión de todos esos conceptos y precisamente, vamos a avanzar en la próxima mesa de gobernanza en ese sentido, para ver si llegamos a acuerdos y más bien simplificamos tanta dispersión de terminologías y para que no estemos confundidos sobre si debemos aplicarlo o no o a cuáles situaciones.

En síntesis, ninguno de los dos conceptos tiene origen o una definición legal, sino que es más la forma como se ha ido acuñando, consolidando e instalando estos conceptos en el uso institucional que le ha dado parques.