

¿SON COMPATIBLES LOS
TERRITORIOS INDÍGENAS
Y LOS PARQUES
NACIONALES?
Aproximaciones jurídicas

4

DICIEMBRE 2008

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo-AECID. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del Centro de Cooperación al Indígena (Cecoin), y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Agencia.

¿SON COMPATIBLES LOS TERRITORIOS INDÍGENAS Y LOS PARQUES NACIONALES?

Aproximaciones jurídicas

Observatorio Indígena
de Políticas Públicas
de Desarrollo y Derechos Étnicos
Centro de Cooperación
al Indígena (Cecoin)

PRESENTACIÓN

La mayoría de las áreas protegidas colombianas bajo la figura de Parques Nacionales coinciden parcial o totalmente con territorios indígenas, ya sea bajo la figura legal de resguardos o con territorios ancestrales indígenas, aunque no estén titulados. De las 53 zonas declaradas como Áreas Protegidas por el Sistema Nacional de Parques Nacionales de Colombia, 26 se superponen sobre *territorios* indígenas y 19 lo hacen con *resguardos* indígenas, algunas de manera total, otras parcial, y otras en superposiciones múltiples. Se trata de más de 40 pueblos indígenas cuyas autoridades entran en permanente conflicto con instituciones del Estado a la hora de definir políticas, normativas y proyecciones.

Tal superposición entre parques naturales y territorios indígenas se hace manifiesta principalmente cuando aparecen las limitaciones a los pueblos indígenas para el ejercicio de la autonomía, de la autoridad, del control territorial y de la libertad para decidir el desarrollo *de y desde* los pueblos indígenas, principios reconocidos en los instrumentos internacionales (Convenio 169 de la OIT, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

La superposición entre territorios indígenas y Parques Nacionales implica la inusual sobre-posición de *autoridades administrativas* sobre *autoridades políticas*. Por un lado está la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), y por otro las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR); estas entidades se presentan como las máximas y únicas autoridades ambientales en sus áreas de jurisdicción: para la primera son las áreas protegidas declaradas dentro del Sistema Nacional de Parques Nacionales, y para las CAR las zonas que están por fuera de los Parques clasificadas como zonas de amortiguación. Por otra parte están las autoridades indígenas que defienden ser las máximas autoridades en sus territorios (titulados o no). Esta discusión está sobre la mesa y no se ha llegado a ningún acuerdo general para que el Estado reconozca la autoridad indígena.

Advertencia

En el presente documento se tiene especial cuidado de no utilizar el concepto de *traslape*, común en la literatura oficial colombiana para referirse a las áreas que son designadas al mismo tiempo territorios indígenas y áreas protegidas. Tal término hace referencia consciente a la supuesta coexistencia de dos figuras jurídicas que se intersectan en tanto tienen igual fuerza y nivel jurídico, supuesto al cual nos oponemos. Por ello se utiliza el concepto de *superposición de áreas protegidas sobre territorios indígenas*, que explicita de mejor manera la situación jurídica y política de ambas.

PARQUES NATURALES SUPERPUESTOS SOBRE RESGUARDOS O TERRITORIOS TRADICIONALES INDÍGENAS

| Categoría | Nombre Parque | Ubicación | Área | Indígenas (grupo étnico) | Área superpuesta |
|-----------|------------------------|-------------------------------|-----------|---|----------------------|
| 01. PNN | Alto Fragua –Indi Wasi | Caquetá | 77.336 | Inga y otros | (34.000*) 5.523 |
| 02. PNN | Amacayacu | Amazonas | 293.500 | Ticuna | 58.700 |
| 03. PNN | Cahuinarí | Amazonas | 575.500 | Bora, Yucuna, Miraña | 488.750 |
| 04. PNN | Catatumbo-Barí | N. Santander | 159.263 | Bari | 126.500 |
| 05. PNN | La Macuira | Guajira | 25.000 | Wayúu | 25.000 |
| 06. PNN | El Cocuy | Arauca-Boyacá -Casanare | 308.276 | U'wa | (308.276) 141.860 |
| 07. PNN | El Tuparro | Vichada | 548.000 | Sikuani, Cuiva, Curripaco, Piaroa, Puinave. | s.d. |
| 08. PNN | La Paya | Putumayo | 422.000 | Siona, Murui-Uitoto, Inga, Kichwa, Kofán | (422.000) 63.300 |
| 09. PNN | Las Orquídeas | Antioquia | 32.000 | Embera Katío, Embera Chamí | (s.d.) 9.000 |
| 10. PNN | Los Katíos | Antioquia-Chocó | 72.000 | Embera-Katío, Tule | s.d. |
| 11. PNN | Munchique | Cauca | 44.000 | Nasa | s.d. |
| 12. PNN | Nevado del Huila | Cauca-Huila-Tolima | 158.000 | Nasa | s.d. |
| 13. PNN | Paramillo | Antioquia-Córdoba | 460.000 | Embera-Katío | 138.000 |
| 14. PNN | Puracé | Cauca | 83.000 | Nasa- Guambiano-Coconuco etc. | s.d. |
| 15. PNN | Sierra Nevada | Cesar- La Guajira y Magdalena | 383.000 | Kogui- Wiwa-Arhuaco | 344.700 |
| 16. PNN | Tamá | N. Santander-Boyacá | 48.000 | U'wa | (48.000) |
| 17. PNN | Tatamá | Choco-Risaralda-Valle | 51.900 | Embera | s.d. |
| 18. PNN | Río Puré | Amazonas | 999.880 | Yuri –Aroje o Caraballo | 200.000(?) |
| 19. PNN | Utría | Chocó | 54.300 | Embera | 40.500 |
| 20. PNN | Farallones | Valle del Cauca | 205.266 | Embera Siapidara, Nasa | s.d. |
| 21. PNN | Sanquianga | Cauca | 80.000 | Embera Siapidara, afrodescendientes | s.d. |
| 22. PNN | Gorgona | Cauca | 61.867 | Embera Siapidara | 61.867 |
| 23. PNN | Chiribiquete | Guaviare | 1.000.000 | Carijona | s.d. |
| 24. RNN | Puinawi | Guainía | 1.092.500 | Puinave, Kubeo Curripaco | 1.092.500 |
| 25. RNN | Nukak | Vaupés-Guaviare | 855.000 | Nukak | 855.000 |
| 26. SFF | Los Flamencos | La Guajira | 7.682 | Wayúu | 7.682 |

Notas:

PNN = Parque Nacional Natural;
RNN = Reserva Nacional Natural;
SFF = Santuario de Fauna y Flora;
s.d. = sin información confiable.

* Entre paréntesis la superposición sobre el territorio; sin paréntesis, la superposición sobre resguardos.

Fuente: Roldán (2007), UAESPNN (2005).

Al promoverse en los últimos años desde el Estado los acuerdos para establecer en las áreas “de traslape” sendos Regímenes Especiales de Manejo (REM), se ha puesto en discusión el *control del territorio*, pues la UAESPNN enmarca las acciones “permitidas” en los parques dentro de sus propios objetivos de *conservación del área protegida*, definidos según criterios no consensuados, lo cual limita los derechos al libre desarrollo de los pueblos indígenas. En efecto, aunque solo en tres casos se han suscrito acuerdos entre la UAESPNN y las autoridades indígenas, dicha entidad ya ha expedido sus planes de manejo en los cuales unilateralmente ha incluido lo que considera “adecuado” en la relación con los pueblos indígenas.

Esto es consecuencia de vacíos normativos en la relación de estas dos figuras de ordenamiento territorial, vacíos que permiten y dan supuesto fundamento a la “obligación” de concertar un REM por parte de las autoridades indígenas. En este proceso ni la UAESPNN ni el movimiento indígena tienen una posición política plenamente unificada en cada pueblo u organización; cada caso se trata de manera independiente, y la UAESPNN responde de acuerdo con el grado de organización y presión que ejercen los indígenas. De igual manera sucede con las metodologías que se utilizan para iniciar los procesos REM. La relación de áreas protegidas con territorios indígenas implica, en suma, que previa y plenamente se reconozcan los derechos territoriales indígenas.

Para aportar en la reflexión indígena sobre esta problemática, el Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos de Cecoin realizó, en el curso del 2008, un proceso de reflexión y balance sobre el proceso de interlocución de la UAESPNN con las organizaciones indígenas en los Parques Nacionales, sobre la interlocución específica en la adopción de Regímenes Especiales de Manejo, y sobre las implicaciones jurídicas en juego. Se realizaron visitas de campo, talleres de discusión o diálogos formales con líderes y lideresas indígenas de territorios superpuestos por los Parques Naturales Nacionales de Amacayacu, Cahuinari, La Paya, Puré, Puracé, Nevado del Huila, La Macuira, Sierra Nevada de Santa Marta, El Tamá, Paramillo, Las Orquídeas. Así mismo, se analizó la problemática en dos talleres nacionales realizados los días 16 y 17 de septiembre, y 17 y 18 de diciembre de 2008.

Como resultado de este ejercicio se elaboraron dos boletines de reflexión. El que aquí presentamos, titulado “¿Son compatibles los territorios indígenas y los parques nacionales? Aproximaciones jurídicas”, está centrado en los debates jurídicos suscitados. Y otro boletín titulado “Para una agenda indígena sobre áreas protegidas. Problemas y propuestas”, en el que enfatizamos las valoraciones políticas y los balances comunitarios sobre la relación de la UAESPNN y las organizaciones indígenas.

EL PROBLEMA

1. Quizá por la acogida favorable que tuvo la política de “parques con gente” por parte del Estado, los funcionarios de la UAESPNN, miembros del movimiento ambientalista y ecologista, e incluso para muchos líderes indígenas, no existe o no debiera existir contradicción entre la existencia de Parques Nacionales naturales (PNN) (y en general áreas protegidas) superpuestos sobre territorios indígenas. Tanto por razones ambientales y criterios de conservación, como por el reconocimiento de los saberes ancestrales indígenas como herramientas de control y protección inmejorables de áreas estratégicas,

o por la aceptación de que ambas figuras son beneficiosas, e incluso por la suposición de que unos y otros son figuras de conservación, una primera mirada de sentido común pareciera corroborar tal conclusión.

2. No obstante, continuamente emerge el conflicto en dichas áreas. Varias problemáticas están a la base de la conflictividad entre los territorios indígenas y los Parques Nacionales Naturales constituidos sobre ellos: la propiedad de los llamados por el Estado “territorios de traslape” y de los recursos naturales renovables allí existentes; la respuesta a quién tiene la primacía en la toma de decisiones; la identificación de los principios orientadores del ordenamiento territorial y ambiental que debe aplicarse; en suma, resolver quiénes deben (y pueden) realizar efectivamente las funciones de control y protección material de los territorios.

El conflicto adquiere en Colombia el carácter de urgente porque la mayoría de las áreas protegidas colombianas bajo la figura de Parques Nacionales coinciden parcial o totalmente con territorios indígenas o de afrodescendientes, ya sea bajo la figura legal de resguardos o con territorios ancestrales de uso indígena, aunque no estén reconocidos.

3. La mayoría de dichas figuras fueron impuestas sin concertación alguna con las comunidades locales o las autoridades de los pueblos indígenas.¹ En palabras de Roque Roldán

en el cumplimiento de las acciones de administración y manejo de los primeros parques naturales constituidos sobre territorios indígenas, no fueron extraños los procedimientos compulsivos para cumplir lo que entonces se llamó el “saneamiento de los parques”, consistente en trasladar a comunidades indígenas de sus espacios de vida tradicionales a otras tierras u obligarlas al desalojo mediante procedimientos de fuerza (Roldán, 2007, p. 18).

A continuación, Roldán cita como caso paradigmático lo acontecido en el Parque de los Katíos, donde las comunidades embera katío (de donde en cruel paradoja se derivó el nombre del área protegida) fueron expulsadas en el proceso de saneamiento del parque. Otra situación igualmente compulsiva es la conocida del Parque Nacional El Tuparro, donde los indígenas sikuani, cuiva, kurripako y piaroa fueron expulsados mediante violencia armada, hasta que fueron obligados a asentarse en islas ubicadas en el río Orinoco, en jurisdicción de Venezuela (UAESPNN, 2005).

4. La razón para que esta modalidad expulsora fuera la escogida por el Estado para la delimitación de parques está consignada en la propia legislación. La ley colombiana distingue entre las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y las demás figuras jurídicas análogas, siendo la primera la categoría más estricta, en cuyo interior no

1.

Roldán sostiene: “Esta omisión resulta bastante extraña teniendo en cuenta que, desde la aprobación de la Ley agraria de 1961, existía plena claridad legal sobre los derechos de los pueblos indígenas al reconocimiento del dominio sobre las tierras tradicionalmente poseídas y, algo más, teniendo en cuenta que al constituirse muchos de los parques en territorios indígenas, ya las comunidades habían recibido títulos legales de resguardo sobre los mismos espacios” (2007, p. 19).

se permite la presencia permanente de población por norma general. En estas áreas no está autorizado ningún tipo de actividad productiva o poblacional, “por lo que la legislación ha previsto como principal estrategia para el manejo de áreas ocupadas, la compra de predios y de mejoras constituidas antes de su declaratoria, bien sea por negociación directa o mediante expropiación” (Ponce de León, 2005, p. 4). Durante años en Colombia a esta concepción se llamó “política de parques sin gente”, contra la cual se pronunciaron decenas de ecologistas y las comunidades locales que fueron y han sido víctimas de la misma.

5. Esta norma general tuvo posteriormente unas pretendidas excepciones referidas a los pueblos indígenas, contenidas en el artículo 7 del Decreto 622 de 1977, en las cuales se “permite” habitación y actividades económicas siempre que no se controviertan los objetivos de conservación. Las razones por las cuales se expidió dicho decreto parecen claras: la resistencia decidida de los pueblos indígenas a ser desplazados, y los escándalos por las denuncias de malos tratos, acciones vandálicas y pillaje, liderados por funcionarios públicos encargados de la materia. Aún así, estas excepciones han sido otorgadas en términos de “concesiones graciosas”, que en cualquier momento pudieran ser conculcadas por el Estado, y así lo han entendido los funcionarios públicos responsables de la materia.

¿EN QUÉ CONSISTE EL LLAMADO “TRASLAPE”?

6. La Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN) es reiterativa en señalar que lo que llama *traslape* tiene lugar exclusivamente entre los PNN y los resguardos indígenas. La UAESPNN ha sido enfática también en señalar que al hablar de *traslape* excluye cualquier área no titulada a los pueblos indígenas. Ante insistentes demandas indígenas para que adopte la problemática de la superposición en clave de los *territorios indígenas*, sus funcionarios afirman que éstos no tienen delimitación legal en el país haciéndose poco menos que inmanejables,² lo cual es abiertamente contrario a la realidad. Los territorios indígenas son expresamente reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado en la Ley 21 de 1991, y reconocidos por tanto como parte del bloque de constitucionalidad por la Corte Constitucional; este hecho otorga a todo el Convenio un carácter superior al de las demás leyes, sean ordinarias u orgánicas.
7. Por otra parte, los territorios indígenas son una realidad jurídica y tienen existencia material por el artículo 246 de la CP que además los considera entidades territoriales de la República. Si lo anterior no fuese suficiente, el artículo 63 de la CP establece igualmente la figura

2. Tal planteamiento fue ratificado personalmente por el director de Participación de la UAESPNN en reunión sostenida en la AECID Bogotá, el mes de julio de 2008.

de las *tierras comunales de grupos étnicos*, en referencia a tierras que no han sido tituladas como resguardos, las cuales al igual que éstos son propiedades imprescriptibles, inembargables e inalienables. A un nivel más operativo, en el Decreto 2164 de 1995 el territorio indígena fue reconocido por el Estado como “las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígena y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales”. Similar formulación aparece en el Código de Minas. De tal modo que aunque se requiera un ejercicio de delimitación específico a la hora de establecer superposiciones de figuras jurídicas, éste no es imposible ni carece de base legal. Sin embargo, la problemática jurídica es similar en zonas tituladas y en aquellas que no, pues los derechos de propiedad y posesión, a la consulta, al gobierno, etcétera, en la legislación colombiana se predicen de los territorios indígenas, indistintamente de la figura legal de tenencia que se tenga.

8. Otro argumento utilizado igualmente por la UAESPNN es que en materia de regímenes especiales de manejo REM solo tiene sustento legal para establecerlos en los resguardos, estando eventualmente impedida para hacerlo en áreas no tituladas. Más adelante veremos que la base legal para hablar de REM en resguardos es espuria.
9. Como resultado de esta interpretación, la UAESPNN ha excluido de ejercer plenamente sus derechos territoriales a los pueblos indígenas propietarios ancestrales de territorios superpuestos por los Parques de Sanquianga, Munchique, La Macarena, El Tuparro, Los Katíos, Tama, Farallones, Tayrona, Gorgona y Chiribiquete. Los derechos territoriales de los pueblos afectados (siapidara, nasa, carijona, chamí, katíos, etc.) no son “desconocidos” por los funcionarios de la UAESPNN, pues su existencia aparece registrada en los planes de manejo de los parques, aun así han sido excluidos incluso de toda interlocución plena en los procesos de ordenamiento de las áreas protegidas.

¿SON COMPATIBLES LOS PNN Y LOS TERRITORIOS INDÍGENAS?

10. La mayoría de las normas que estipulan las áreas protegidas en Colombia derivan del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables (Decreto 2811 de 1974) y sus decretos reglamentarios, expedidos en las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado, incorporados y reordenados a partir de la Ley 99 de 1993 conocida como Ley Ambiental. Por su parte, las normas que reconocen de manera más eficaz los derechos de los pueblos indígenas han sido expedidas a partir de la década de los noventa del siglo pasado, y tienen como punto de

referencia el Convenio 169 de la OIT, la Constitución Política de 1991 y la consideración incluida en ésta de que los convenios internacionales de derechos humanos hacen parte del bloque de constitucionalidad, vale decir, se integran para su aplicación al cuerpo mismo de la Constitución. En 2007 fue aprobada, adicionalmente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, que fortalece la perspectiva de derechos territoriales de los pueblos indígenas y avanza como criterio de interpretación sobre el alcance de lo establecido en el propio Convenio 169 de la OIT (ver anexo 1).

11. La emergencia de un nuevo marco constitucional en 1991 dejó sin piso gran parte de la normatividad referida a las áreas protegidas, pero sin derogarla o modificarla expresamente, lo cual ha dado lugar a un extenso (y excesivo) ejercicio de interpretación hecho por autoridades administrativas que no tienen tal competencia, caracterizado éste por la consideración de que en general no ha cambiado el marco legal, y de que es posible adoptar sin dificultad viejas figuras legales con términos nuevos.
12. Uno de los campos en que se mantienen interpretaciones inadecuadas para el nuevo marco normativo es la referida a las áreas de superposición de Parques Naturales Nacionales sobre territorios indígenas. Por ello la UAESPNN debió acudir de forma reiterada a consultorías que le dieran un marco de referencia para desarrollar su actividad de intervención en territorios indígenas; obviamente acogió aquellas conclusiones que le daban vía libre. En un estudio realizado por la consultora Eugenia Ponce de León en 2005 para la UAESPNN se sostiene que las dos figuras que venimos analizando tienen “coexistencia indisoluble”, debido a que el artículo 63 de la Constitución otorga el carácter de imprescriptibles, inembargables e inenajenables tanto a los territorios indígenas como a los parques naturales nacionales. La consultora –a partir de este hecho– concluye que:

hay una imposibilidad tanto de la administración, como del legislador de sustraer tales áreas, circunstancia que solo podría darse si se realiza un cambio constitucional. Así, la coexistencia entre ambas figuras tiene una clara vocación de permanencia, por lo que ante estas situaciones consolidadas, los desarrollos se deben enfocar en armonizar, aclarar y actualizar la normatividad, de manera que se reflejen los avances constitucionales e internacionales en la materia, dando pautas que integren la legislación indígena y la legislación ambiental en estas áreas traslapadas (Ponce de León, 2005, p. 50).

Esta suposición (la de que ninguna de las dos figuras puede dejar de tener vigencia) ha sido la que en general ha guiado la acción de la UAESPNN en la materia; de donde se concluye una especie de obligatorie-

dad para coordinar y compatibilizar su coexistencia. Así se confirma en los diversos borradores de Régimen Especial de Manejo que la UAESP-NN ha propuesto a las autoridades y organizaciones indígenas, en los cuales esta interpretación es la que da el marco jurídico a los acuerdos.

13. Sin embargo, Roldán (2007), Laborde (2008) y Bastidas (2008), en sendos análisis jurídicos, coinciden en que los argumentos jurídicos del Ministerio del Ambiente y de la Unidad de Parques para interpretar la situación creada son equivocados. El análisis consiguiente realizado por Cecoin y por los Talleres de líderes indígenas realizados en el marco del proyecto, concluye que además de equivocados se trata de análisis acomodaticios, pues es evidente que la hermenéutica es forzada. Tomando como base los análisis referidos, se adoptaron las siguientes valoraciones:
14. El punto de partida de esta discusión jurídica ha sido resuelto ya por el Consejo de Estado en los años setenta, y por la Constitución Política. Consiste en que la legalización o titulación de las tierras indígenas en la figura de resguardos son actos de “reconocimiento de un derecho preexistente” que no dependen de la voluntad del Estado, en tanto las tierras tradicionalmente poseídas por los indígenas nunca fueron ni han sido de éste ni fueron ni son tierras baldías.

En la sentencia del 6 de julio de 1972, en el Ordinario de Minas instaurado por Acerías Paz del Río S.A. contra Cementos Boyacá S.A., el Consejo de Estado establece que:

el verdadero origen del título inicial de la propiedad territorial de España en América, se concretó únicamente a aquellas tierras que los indios –sus primeros ocupantes– abandonaron en la fuga o quedaron desiertas por la extinción de su raza. Dentro de estas ideas han de interpretarse las diferentes normas que dictaron los Monarcas Españoles para el repartimiento y adjudicación de sus tierras de Indias. Y por ello promulgaron disposiciones especiales para la adjudicación de tierras a los españoles y otras muy distintas para respetar el derecho de las que conservaban en su poder los aborígenes (Presidencia de la República, 1990, comp. Roldán).

La Corte Suprema de Justicia, en sentencia de octubre 10 de 1942, estableció que “ningún título de encomienda puede servir para acreditar propiedad sobre la tierra en que habitaban los indios a que la encomienda se refería”. La sentencia reitera el derecho de propiedad preexistente de los indígenas sobre sus tierras:

Dentro de la Colonia y como supervivencia económica de la organización gentilicia, se constituyeron los Resguardos que no eran nada distinto del *reconocimiento* del derecho de propiedad sobre sus tierras

del grupo indígena, clan o tribu (Presidencia de la República. 1990, comp. Roldán). (Énfasis agregado).

No por casualidad la mayoría de las resoluciones del Incora que titularon los territorios indígenas en los años ochenta acuden a esta figura de los “derechos preexistentes” como justificación legal, y acogen plenamente lo establecido por el Convenio 107 de la OIT (precursor del 169), que para entonces ya establecía el derecho de propiedad sobre las tierras de los pueblos indígenas.³

15. En segundo lugar, tanto la figura de los resguardos, como las demás posesiones territoriales indígenas que no han sido formalmente reconocidas, a las que la CP otorga el nombre de “tierras comunales” (art. 63), implican la plena propiedad de la tierra y tienen las características de inalienable, inembargable e imprescriptible. Adicionalmente, el Convenio 169 de la OIT considera que el derecho de propiedad territorial indígena, sin perder su carácter de derecho patrimonial, tiene carácter de derecho político, con lo cual se reconoce el derecho de darse su propia forma de gobierno. Lo anterior viene a ser confirmado por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, que amplía estos reconocimientos al de libre determinación y soberanía sobre los recursos naturales.
16. Por otra parte, la Ley 135 de 1961 ya había establecido con plena claridad legal los derechos de los pueblos indígenas al reconocimiento del dominio sobre las tierras tradicionalmente poseídas. Las normas muestran específicamente que en el periodo de constitución de los Parques Nacionales ya era parte de la legislación el reconocimiento del derecho de propiedad de los indígenas a sus tierras, tanto por la legislación interna como por la ratificación del Convenio 107 de la OIT.
17. Según Roldán, el debate de fondo consiste en determinar si la propiedad o el dominio sobre las tierras de los parques naturales debe estar en cabeza del Estado o puede estar en cabeza de particulares (personas naturales o comunidades). El Estado ha constituido parques naturales en zonas que carecían de propietarios, pero también en zonas que tenían dueños conocidos y reconocidos. Eso indica que la propiedad pública de las áreas destinadas a parques no sería una condición para su constitución como tales. En principio, entonces, la formación de un parque natural no resultaría incompatible con la propiedad privada sobre las tierras o parte de las tierras del mismo (Roldán, 2007).
18. El problema se crea con el artículo 63 de la Constitución Política, cuando determina que los parques naturales “son inalienables, imprescriptibles e inembargables”, condiciones que también atribuye a los “bienes de uso público”, las tierras de los grupos étnicos, las de resguardos indígenas y al patrimonio arqueológico de la Nación; al ser

3.

El artículo 11 de dicho convenio ya establecía: “Se deberá reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual, a favor de los miembros de las poblaciones en cuestión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas”.

considerados “bienes nacionales de uso público”, el dominio sobre los Parques Nacionales forzosamente debería estar en cabeza del Estado.

El Código Civil establece que “bienes de uso público” son aquellos que pertenecen al Estado o a cualquiera de sus entes territoriales, y su uso pertenece a todos los habitantes de dicho territorio (calles, plazas, puentes, caminos, etc.). Se supone que son abiertos al público, que su uso es libre para todo los habitantes de un territorio, de acuerdo con las normas que lo reglamenten. Obviamente, el propósito de la Constitución no es que los territorios indígenas superpuestos por parques dejen de tener un uso exclusivo para los indígenas; por el contrario, se han reconocido para que los indígenas tengan exclusividad, y en el caso de los resguardos, adicionalmente se consideran “propiedad privada colectiva”.

19. El Código de los Recursos Naturales, norma expedida en 1974, y marco de referencia para los parques nacionales, señala el derecho del Estado para constituir Parques Nacionales Naturales y la posibilidad de expropiar predios con destino a éstos; por otra parte, la Ley 2 de 1959 establece que los Parques Nacionales Naturales son de utilidad pública, lo que obliga a su expropiación en beneficio del Estado, procedimiento que debe hacerse sin perjuicio de derechos de terceros. Si el Estado incluye áreas de propiedad privada en una zona de parque –como es el caso de los territorios indígenas–, tales áreas no podrán ser *efectivamente afectadas*, ni podrían considerarse efectivamente incorporadas en el Sistema de Parques a menos que se hayan adquirido legalmente a través de la negociación voluntaria o de la expropiación adelantada legalmente (Roldán, 2007, p. 37).
20. En otras palabras, el Estado puede “declarar” un parque sobre predios privados, pero está obligado a incluirlos efectivamente mediante adquisición legal; sin ese procedimiento el Estado no puede limitar o destinar ningún bien a la función de los parques, pues constituyen bienes de uso público que deben ser del dominio público y, por tanto, su propiedad debe estar en cabeza del Estado: sería ilegal imponer a los particulares la obligación de que sus bienes estuvieran para el uso y servicio de toda la población colombiana. En otras palabras, los programas de Parques Nacionales Naturales deben forzosamente circunscribirse a las áreas que el Estado pueda reclamar como de su pleno dominio.
21. El problema para el Estado es que los territorios indígenas –titulados como resguardos o no–, son propiedad indígena inenajenable e imprescriptible. En el momento de conformación de los parques dicha propiedad estaba ya reconocida por el Consejo de Estado, que consideró que los territorios indígenas nunca habían sido del Estado y por tanto no podían ser considerados baldíos de la Nación, de forma que

no podía disponer de ellos; y el Convenio 107 de la OIT ya incluía como obligación del Estado el reconocimiento del derecho de propiedad y posesión sobre las tierras de ocupación ancestral. Roldán sintetiza este argumento de la siguiente manera:

no se ha encontrado norma legal especial que contravenga expresamente la posibilidad de que el Estado pueda incluir en su declaratoria de un parque propiedades o tierras de indígenas comprendidas en el perímetro de dicho parque; sin embargo, teniendo en cuenta que, las áreas que comprenden los resguardos y demás territorios indígenas tienen el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles, resulta claro que la señalada inclusión no entraña para el Estado la opción de adquirir, ni por negociación voluntaria ni por expropiación, las tierras de indígenas, y, por consiguiente, tampoco la posibilidad de incorporar tales tierras, por la vía de los ordenamientos legales, a los programas de Parques Nacionales Naturales (Roldán, 2007, p. 39).

22. En suma, tenemos que en Colombia los territorios indígenas superpuestos por Parques Nacionales Naturales nunca han sido parte efectiva de éstos, y por tanto toda limitación a la propiedad colectiva privada indígena que se pretenda realizar o se realice, está por fuera del ordenamiento jurídico.

la pretendida coexistencia legal entre parques naturales nacionales y resguardos y territorios indígenas, carece de toda sustentación legal. Si hipotéticamente, aún contra las normas legales, se admitiese tal coexistencia, significaría: o bien que las áreas de parques naturales, en las llamadas zonas de traslape carecerían del carácter de bienes de utilidad pública que les confieren a los parques las normas legales, o bien que las tierras de los resguardos y territorios indígenas en las señaladas áreas habrían dejado de ser de su dominio privado y habrían perdido el carácter de patrimonio de estos pueblos, destinado a garantizar su supervivencia. Como ni las normas relacionadas con parques nacionales, ni las normas relacionadas con derechos territoriales indígenas han sufrido modificación, *pensar que las figuras de parques naturales nacionales, de una parte, y resguardos y territorios indígenas, de otra, puedan coexistir legalmente no resulta jurídicamente posible* (Roldán, 2007, p. 53) (Énfasis agregado).

23. Queda claro, entonces, que las áreas de los parques naturales que están superpuestas a los territorios indígenas son de total dominio indígena, y que toda intervención por parte de la UAESPNN es abiertamente una extralimitación de competencias.

La simple declaratoria de creación de un parque nacional natural que, en el acto administrativo correspondiente, comprenda en el ámbito perimétrico del área territorios indígenas (de resguardos o territorios poseídos en forma tradicional por agrupaciones indígenas), no puede

afectar en forma legal alguna: ni la condición que tienen las sociedades indígenas de legítimos titulares del dominio de sus tierras y territorios tradicionales y recursos naturales renovables de dichas tierras; ni su capacidad y autonomía de administración, cuidado y manejo de los espacios que les han sido reconocidos constitucional y legalmente o que, aún sin un reconocimiento, han poseído tradicionalmente; ni su capacidad de uso y aprovechamiento, según las pautas tradicionales de vida del grupo o las que libre y mayoritariamente adopten. [...] Teniendo en cuenta el carácter de los territorios indígenas reconocidos, en virtud de normas constitucionales e internacionales vigentes, como espacios de vida entregados en pleno dominio y a perpetuidad (inalienables, inembargables e imprescriptibles), resulta claro que la simple declaratoria de un parque que comprenda en su perímetro espacios territoriales de vida indígena, no confiere a las entidades del Estado responsables de los parques nacionales, ninguna atribución que les habilite para sustituir total o parcialmente a las agrupaciones indígenas en el manejo, administración, cuidado y aprovechamiento de los espacios de tierras indígenas y recursos naturales renovables que hubieren podido quedar comprendidos en la señalada declaratoria (Roldán, 2007).

LAS RESPUESTAS DE LA UAESPNN AL PROBLEMA DE LA PROPIEDAD

24. Informalmente la UAESPNN reconoce la propiedad de los pueblos indígenas sobre sus territorios. No obstante, todas sus manifestaciones oficiales reiteran el carácter imprescriptible, inembargable e inalienable de los PNN, introduciendo por tanto la ambigüedad en dicho reconocimiento, lo cual se agrava con el registro notarial de las resoluciones de conformación de los parques, dándoles carácter de título de propiedad. Al respecto Laborde señala que:

las autoridades ambientales entendieron que las áreas del SPNN eran propiedad de la Nación y en consecuencia procedieron a auto-reconocer la propiedad y ha inscribirse como propietarios en el registro público, mientras que las autoridades del sector agrario reconocían la propiedad de los Pueblos Indígenas sobre los territorios tradicionalmente ocupados por éstos y procedían a su registro (Laborde, 2008).

Laborde cita a manera de ejemplo la Resolución 2394 del 24 de octubre de 1995 del Inderena “Por la cual se solicita cambio de titular de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales”; el cambio que se solicitó e inscribió efectivamente fue del Inderena a la Nación – Ministerio de Medio Ambiente, no a los pueblos indígenas; en la oficina de registro de Leticia (Amazonas) se encuentra registrada la propiedad de la Nación sobre el PNN Amacayacu (folio de matrícula inmobiliaria

No. 400-0001038) y el PNN Cahuinarí (folio de matrícula inmobiliaria No. 400-0002262).⁴

25. Estos cuestionamientos a la UAESPNN sobre la ambigüedad de su política en materia de propiedad han sido públicos, y merecerían una respuesta formal concluyente. Informalmente los funcionarios interpelados por las organizaciones indígenas, así como en algunas comunicaciones y en borradores de algunos de los REM que se vienen impulsando en diversas regiones, reconocen la propiedad indígena sobre las áreas superpuestas. No obstante, en la actualidad se tramita en el Congreso de la República un proyecto de Ley de iniciativa gubernamental en el cual no solo no se aclara la situación sino que se insiste mantener una norma en sentido contrario. El artículo 3 del proyecto de Ley 081 Senado de 2008 establece:

Artículo 3º.- Integración del patrimonio: El patrimonio de *Parques Nacionales Naturales de Colombia*, estará integrado por:

1. Todos los bienes muebles e *inmuebles*, corporales e incorporales que vienen siendo administrados por la Unidad o sobre los cuales ejerza el derecho de dominio, los que adquiera a cualquier título y los demás que le sean transferidos o asignados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o por otras entidades de derecho público o privado, nacionales o internacionales (énfasis agregado).

El artículo 655 del Código Civil explícitamente sostiene que “Inmuebles o fincas o bienes raíces son las cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro; como las tierras y minas, y las que adhieren permanentemente a ellas, como los edificios, los árboles”. El suelo y el subsuelo son considerados bienes muebles en diferentes normas y conceptos. De tal modo, el gobierno mantiene el propósito de conculcar derechos territoriales indígenas. Es claro que legalmente no puede negar la territorialidad indígena, pero mantener dichas normas le permite imponer interpretaciones acomodaticias allí donde la capacidad organizativa de las comunidades sea menor.

No está de más señalar que este proyecto de Ley que evidentemente afecta a los pueblos indígenas, no ha sido concertado ni consultado con ninguna de las organizaciones indígenas, violándose una vez más la disposición del Convenio 169 y la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas.

¿SON LAS AUTORIDADES INDÍGENAS AUTORIDADES AMBIENTALES?, ¿LA AUTORIDAD AMBIENTAL TIENE RANGO SUPERIOR AL DE LA AUTORIDAD TERRITORIAL?

34. Resuelta la anterior pregunta, ésta resultaría inocua por sustracción de materia. Aun así, vale la pena abordar el tema, porque aunque no

4.

Adicionalmente, la propia UAESPNN registra en los planes de manejo respectivos que como propietario del PNN Chiribiquete aparece el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con folio de matrícula inmobiliaria No. 420-0052320, con número de radicación 94-0221 del circuito de registro del municipio de Florencia, y folio de matrícula inmobiliaria No. 480-0003977, con número de radicación 94-042 del circuito de registro de San José del Guaviare. El Parque de las Orquídeas tiene registro en los folios de matrícula inmobiliaria No. 036-0004310 de Urrao, abril 27 de 1976, No. 006-0001929 de Cañas Gordas y No. 011-0001817 de Frontino. El Parque de Los Katíos tiene registro en la Oficina de Instrumentos Públicos de Turbo bajo el folio de matrícula inmobiliaria No. 034-0005329, y en la de Quibdó (Chocó), bajo el folio de matrícula inmobiliaria No. 180-002712 (UAESPNN, 2005). Se presume que todos los parques aparecen registrados como propiedad de la nación, a través de la UAESPNN.

haya eficacia jurídica en la inclusión de los territorios indígenas en los parques nacionales, el Estado puede afectarlos en beneficio del principio de función social y ecológica de la propiedad.

35. En varios documentos de la UAESPNN, o de consultores de la misma, se insiste en que las autoridades indígenas no tienen competencia de autoridad ambiental en tanto la Ley 99 de 1993 les otorga las mismas que a los municipios y éstos no tienen funciones de control o de autorización de licencias; o se argumenta que en tanto el artículo 330 de la CP no prescribe dicha competencia explícitamente a los consejos territoriales, debería concluirse que las autoridades indígenas no tienen dicha autoridad.
36. Dichas interpretaciones son incorrectas. La CP (art. 330) establece que los consejos territoriales tienen la función de “1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios”, y “5. Velar por la preservación de los recursos naturales”. El concepto de “velar” hace referencia a hacer cumplir mediante la adopción de las medidas correspondientes, y desde hace tiempo está claro que las normas legales no se reducen a las expedidas por los organismos del nivel central, sino que incluyen las de entidades territoriales, como son los territorios indígenas.
37. Por otra parte, es claro que el reconocimiento de la territorialidad, que tiene estatus constitucional, no puede ser conculcado por una ley ordinaria como la del medioambiente. De tal modo, la autoridad política que reconoce la Constitución sobre el territorio precede jurídicamente a cualquier otra autoridad establecida por vía de ley. Pero esencialmente la autoridad indígena es anterior al Estado (como lo han reconocido las altas cortes), y por ese hecho se desprenden competencias que no pueden ser negadas por la legislación ordinaria.

LA APARENTE COMPATIBILIDAD DE PARQUES Y TERRITORIOS INDÍGENAS, Y EL ESTATUS DE LOS REGÍMENES ESPECIALES DE MANEJO (REM)

26. La UAESPNN, no obstante lo anterior, sostiene que la base legal para mantener y ampliar los Parques Nacionales a los territorios indígenas se encuentra en el artículo 7 del Decreto 622 de 1977, que a la sazón dice:

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 Sistema de Parques Nacionales Naturales, los estudios correspondientes se adelantarán conjuntamente con el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (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 (énfasis agregado).

27. Hay que reiterar que la expedición de este decreto obedeció más a la resistencia indígena que al interés por abrir condiciones de interlocución. Las denuncias realizadas por las comunidades afectadas sobre los abusos cometidos puso en evidencia que no iba a ser fácil expulsar a los indígenas de esas tierras. Aunque el Estado era remiso entonces a reconocer la propiedad, no tuvo otra alternativa que permitir su presencia en los parques⁵. Pero por entonces era ya claro que las tierras afectadas por los parques eran de propiedad indígena, y así lo corroboran las decenas de pleitos jurídicos sobre tierras en el país. Incluso los procesos de titulación de los resguardos realizados en la época tenían como premisa el derecho de los indígenas a la propiedad.
28. De cualquier manera, la mención a las *reservas indígenas* en el caso colombiano tiene una lectura precisa, y hace referencia a una figura jurídica (Decreto 2117 de 1969) que asignaba a los indígenas el usufructo de tierras baldías provisionalmente antes de otorgarles “el título definitivo”. Una norma expedida en abierta contradicción con la ley 135 de 1961 (de reforma agraria) que ordenaba directamente, por el contrario, la titulación de resguardos, y que por lo mismo tuvo gran oposición en ese momento. Con el acto de la reserva a los indígenas no se les otorgaba dominio sobre la tierra; sólo un usufructo temporal condicionado. Es por ese motivo que no existía incompatibilidad entre la declaratoria de un parque nacional natural con la constitución de una reserva indígena, porque el gobierno presumía ser el propietario, a pesar de que otras instancias estatales decían otra cosa.

5.

Lo cierto es que dicho artículo ha sido utilizado de forma por demás acomodaticia. En efecto, Roldán señala que la revisión de los trámites no da cuenta de que los tales estudios se hubiesen cumplido con el acompañamiento de las entidades nombradas, ni que se hubiesen definido los regímenes “de beneficio a los indígenas que les permitan usar los recursos naturales” observando “tecnologías compatibles con los objetivos del sistema señalado al área respectiva”.

6.

Roldán concluye que “la norma del artículo 7 del Decreto 622 no puede aplicarse analógicamente hoy, para afirmar, como al parecer lo sostienen algunos, que la declaratoria de un parque nacional natural no es incompatible con la constitución de un resguardo indígena o, en general, con la posesión territorial indígena sobre un territorio”. Y agrega que según el ordenamiento legal colombiano, la aplicación analógica de las normas legales constituye una atribución especial de los jueces.

La norma hablaba de reservas indígenas, y se vio ya que las reservas indígenas no entrañaban para los indígenas la propiedad sobre la tierra, sino un simple usufructo que se orientaba a reconocer propiedades individuales a los indígenas. Los resguardos indígenas, que constituyen el régimen actual de propiedad de la tierra reconocido a los indígenas, entrañan plena propiedad sobre la tierra y, como ya fue dicho, constituyen propiedades territoriales dadas a perpetuidad.⁶

29. En 1980 el Incora dejó de aplicar el citado decreto y reactivó la titulación de los resguardos. Posteriormente, la Ley 30 de 1988 determinó que “no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos que estén ocupados por comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas”.

El Decreto 2001 de 1988 (norma luego incorporada en el Decreto 2164 de 1995) precisó esta orden, y estableció convertir las reservas en resguardos. Tal modificación del modo de legalización de las tierras indígenas no constituye un simple cambio de nombre de reserva por resguardo, sino una modificación fundamental del sistema en su naturaleza y sus proyecciones. *Y está claro que la derogación tácita del Decreto 2117 que sustentaba el régimen de las reservas indígenas dejó también sin soporte para ser aplicada la norma del artículo 7º del Decreto 622 de 1977.*

LA MODIFICACIÓN DEL DECRETO 622 DE 1977

30. Es claro que el artículo 7 del Decreto 622 es inaplicable en lo referente a territorios indígenas y a resguardos. Eso es conocido por el gobierno. No por casualidad la UAESPNN viene impulsando la reforma del citado Decreto tratando de expedir uno nuevo.⁷ No sobra señalar que el proyecto es insensible al hecho de que la mayoría de las áreas que reclama el gobierno como parte del Sistema de Parques son territorios indígenas y afros, y que ello debería llevarlo a una definición más cautelosa de las categorías, los procedimientos y el contenido de las acciones estatales.

Por el contrario, el proyecto insiste en mantener como definición del Sistema de Parques las áreas que la Nación “se reserva, delimita, alinda y declara” con carácter de “inalienables, imprescriptibles e inembargables”. Habida cuenta de la problemática suscitada por los temas de propiedad y gobierno, de los reclamos hechos por organizaciones indígenas, y de la magnitud de los territorios indígenas y afros afectados por esta definición, se esperaría por lo menos una mínima disposición a relativizar la definición.

31. Mantener sin ninguna modificación o aclaración el concepto de sistema de parques, y dejar la situación de los territorios étnicos como una excepción (que constituye casi la mitad de los casos), evidencia el propósito del gobierno de expropiar sin fórmula de juicio (si existiera esa posibilidad) los territorios indígenas y afros.

Aquí debemos reiterar que la propia idea de mantener los REM no tiene base legal alguna, pues ninguna porción de los territorios indígenas ha entrado a hacer parte efectiva del sistema de parques, como antes quedó demostrado. Es claro que el Decreto 622 no tiene aplicabilidad porque su base fue superada al dejar de tener vigencia las “reservas indígenas”; pero tampoco la tenía al no tener fundamento para afectar territorios que no le pertenecen al Estado. Por eso mismo, el propósito del nuevo Decreto de incorporar los resguardos y territorios indígenas (que son imprescriptibles e inembargables) al ámbito de acción de la UAESPNN es totalmente ilegal.

7.

“Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto-Ley 2811 de 1974, se desarrollan algunas disposiciones de la Ley 99 de 1993, del Decreto-Ley 216 de 2003 y de la Ley 165 de 1994 en relación con el Sistema de Parques Nacionales Naturales y se dictan otras disposiciones”.

32. Aún así, resulta pertinente analizar algunos componentes del proyectado Decreto. Veamos primero el núcleo de la iniciativa, ahora en el artículo 8, que establecería: “No es incompatible la declaración de un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales cuyos límites coincidan total o parcialmente con *un resguardo indígena o con territorios no titulados pero habitados o utilizados tradicionalmente por comunidades indígenas*” (énfasis agregado).

Claramente el propósito es hacer obligatorio lo que por efecto del desarrollo constitucional y de otras normas internacionales hoy no lo es; el gobierno sabe la inaplicabilidad de una norma que hace referencia a las “reservas”, y pretende hacerla legal en resguardos y territorios.

A la luz de lo señalado hasta ahora, lo que pretende el nuevo decreto no es “permitir” la presencia indígena en los Parques Nacionales (lo que es un despropósito teniendo en cuenta que los propietarios y gobernantes son los pueblos indígenas), sino algo más ilícito: permitir que las áreas de parques se puedan establecer en los territorios indígenas y darle una cobertura de legalidad a lo que puede convertirse en una clara expropiación ilegal e inconstitucional. El artículo 6 plantea: “La reserva, delimitación, alinderación y declaración de áreas del Sistema de Parques puede recaer tanto sobre terrenos de propiedad estatal, como de propiedad privada, los que quedan afectados a la *finalidad de interés público* o social propia del Sistema”.

Por su parte, el artículo 13 señala que “son motivos de utilidad pública e interés social la declaración y alinderamiento de las áreas del Sistema [...] [y que] las zonas establecidas como áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales son de utilidad pública”. Ya el análisis de Roldán muestra que este propósito “de utilidad pública” solo puede tener lugar con bienes que sean de propiedad estatal, lo cual no aplica para territorios indígenas.

33. El **artículo 16 señala que** “De conformidad con la calidad de inalienables, imprescriptibles e inembargables conferida por la Constitución a las áreas del Sistema, éstas no podrán ser objeto de sustracción parcial o total, ni de cambio de destinación”.⁸ E insiste en presentar el uso económico y humano por las comunidades indígenas como una excepción (en verdad una concesión graciosa del Estado); precisamente uno de los puntos más criticados por las organizaciones y autoridades indígenas, que consideran que sus modelos agroecológicos son sustentables y que no puede haber limitación por parte del Estado en esta materia. El artículo 31 es más explícito en la política de expropiación. Al hacer referencia a actividades de recuperación ambiental de zonas en las áreas superpuestas, precisa que dichas actividades

en ningún caso afectan o modifican la calidad de inalienables, imprescriptibles e inembargables que confiere la Constitución Política a

8.

En el segundo de los borradores de decreto, elaborado en 2005, también aparecía el siguiente “considerando”: “en éste [el Sistema de Parques] únicamente son admisibles usos compatibles con la conservación y está proscrita su explotación, [...] las garantías otorgadas por el artículo 63, las estableció el constituyente con el fin de que las áreas integradas al Sistema de Parques Nacionales se mantengan afectadas a las finalidades que le son propias, por lo que no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación, ni por el legislador, ni por la administración”.

las áreas del Sistema de Parques, ni constituye a favor de tales comunidades derecho alguno sobre estos terrenos, que gozan al igual que en el resto de las zonas y subzonas de la calidad de inadjudicables.

Vale decir, el proyecto de Decreto explícitamente se arroga la propiedad de las áreas superpuestas. Antes vimos cómo los funcionarios de parques dicen que se trata de propiedades indígenas, pero tanto el proyecto de Ley S081 de 2008 como en el proyecto de decreto lo niegan.

34. En el proyecto de decreto que se ha puesto en consideración de las organizaciones indígenas se evidencia que el propósito de ponerse por encima de los derechos territoriales indígenas no ha desaparecido. Antes bien, todas las normas incluidas en el proyecto de decreto lo mantienen. Al definir las *zonas de superposición* (art. 24) con resguardos indígenas, las describe como aquellas porciones donde

se presenta coincidencia entre los límites de un área del Sistema y de un *resguardo indígena*, la cual se somete a un régimen especial de manejo, y se subzonifica internamente en forma conjunta entre la autoridad ambiental y la autoridad indígena de conformidad con los usos, costumbres y cultura de la respectiva comunidad.

No se considera, entonces, superposición las áreas del Sistema de Parques donde los territorios indígenas o afros no hayan sido titulados. Eso a pesar de que reconoce que existe una situación especial cuando se declaren como parte del Sistema tales “territorios no titulados”, para la cual prevé la consulta previa (más adelante veremos cómo entiende la consulta el proyectado decreto).

Es obvio que si se requiere una consulta para afectar territorios indígenas no titulados dentro de un área protegida es porque se reconocen los derechos territoriales reconocidos en la Constitución, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas y la propia legislación interna colombiana, en particular el Decreto 2164 de 1995, explícitamente referenciado en el proyecto,⁹ todos éstos referidos a derechos de propiedad y gobierno; siendo así, es totalmente incomprensible que al mismo tiempo no se reconozca siquiera la existencia de una zona de superposición. Vemos cómo reducir lo más posible los derechos territoriales es una constante en la política gubernamental.

35. Las características que podrían tener esos REM, de acuerdo con la propuesta del gobierno, son en todos los casos limitantes no solo de los usos que puedan hacer los pueblos indígenas en el área de superposición, sino de los derechos territoriales y políticos. Veamos algunos apartes de la norma:

Artículo 25. Cuando se presente coincidencia total o parcial entre un área del Sistema y de un resguardo indígena, la zona superpuesta se somete a un régimen especial de manejo, que hará las veces del

9.

“Artículo 3. Decreto 2163 de 1995. Protección de los derechos y bienes de las comunidades. Los territorios tradicionalmente utilizados por pueblos indígenas nómadas, seminómadas o agricultores itinerantes para la caza, recolección u horticultura, que se hallaren situados en zonas de reserva forestal a la vigencia de la Ley 160 de 1994, solo podrán destinarse a la constitución de resguardos indígenas. [...] Las reservas indígenas, las demás tierras comunales indígenas y las tierras donde estuvieren establecidas las comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sólo podrán adjudicarse a dichas comunidades y en calidad de resguardos”.

plan de manejo dentro de la zona de superposición. A través de este régimen especial, se busca tanto el logro de las condiciones de vida y cultura propias de la comunidad indígena, como contribuir al de los objetivos de conservación del área, *por lo que las partes garantizarán la debida articulación y coherencia entre dicho régimen y el plan de manejo de la parte no superpuesta.*

No solo se obliga a las comunidades a ceder derechos en la formulación de los REM, sino que además esos REM deben subordinarse al resto de los planes de manejo ambiental (PMA) de los Parques, a través de la figura de la “coherencia” con los propósitos superiores de la conservación; pero dichos PMA, no obstante, no son objeto de negociación con las organizaciones y autoridades indígenas.

En otras palabras, los propietarios del territorio deberán hacer concesiones en la negociación misma del REM, y luego deberán hacer otras tantas al articular éstos con los PMA.

36. A lo cual se suma lo que antes señalamos como improcedente: la consideración de que los funcionarios de la UAESPNN tienen roles de “autoridad” en el territorio indígena. El artículo 27 insiste en que el REM “contiene el conjunto de reglas y procedimientos que permiten la planeación, implementación y seguimiento de las *acciones coordinadas entre las dos autoridades públicas* presentes en la zona de superposición [...] [y] se articulan las funciones de *administración* a cargo de la Unidad de Parques, con el reconocimiento de la *autoridad pública* indígena en los términos de la Constitución y la ley”.

Resulta totalmente improcedente que las funciones administrativas de los funcionarios de Parques se quieran equiparar con las políticas de las autoridades indígenas, que además de ser gubernativas son legislativas y judiciales. Pero aún más problemático es que consideren sinónimos la “coordinación” entre autoridades con la “articulación” entre ellas, pues la segunda figura implica una renuncia a la autonomía, la cual está especialmente protegida para los pueblos indígenas.

37. Adicionalmente, aunque se predica que los REM garantizarán “el ejercicio del conjunto de derechos conferidos por la Constitución y la ley a estas comunidades, en especial sus derechos territoriales y de uso”, en el mismo artículo 25 en seguida aparece la cortapisa, pues los derechos se ejercen

dentro de los límites que imponen tanto la función ecológica de la propiedad sobre los resguardos según los usos, costumbres y cultura que le son propios a cada comunidad, como la sostenibilidad ambiental de la actividad y su efecto sobre los objetivos de conservación del área.

A esta altura de la descripción es claro que en todos los apartes de la norma aparecen como última instancia los “objetivos de conserva-

ción”, los cuales no son objeto de negociación, pues han sido definidos en los PMA. Por ejemplo: los objetivos del sistema de parques, descritos en el artículo 3 del proyectado decreto, solo hacen referencia a “Conservar espacios naturales que contengan elementos de cultura material de grupos étnicos, vestigios arqueológicos y sitios de valor histórico”, dejando de lado la existencia misma de los pueblos.

Y no por casualidad el artículo 30 establece que las direcciones territoriales de la Unidad de Parques “coordinarán con las comunidades [...] proyectos de uso sostenible, manejo y conservación dentro del marco del régimen especial de manejo o del plan de manejo respectivo, en los casos previstos en el presente capítulo”. La experiencia dice que la interpretación de los funcionarios de la UAESPNN será que cualquier proyecto económico en áreas superpuestas deberán contar con su aprobación, violando todos los derechos territoriales indígenas.

Se trata, sin embargo, de unas limitaciones a las comunidades pero no a la propia UAESPNN. En el capítulo de “Prohibiciones”, el gobierno se cuida bien de mantener la potestad de autorizar lo que prohíbe a los verdaderos dueños. Por ejemplo talar, realizar excavaciones, cazar, recolectar vegetales, etc., **“se podrán adelantar por la Unidad de Parques cuando sea necesario realizar alguna de ellas para el cumplimiento de sus funciones como administrador del Sistema, con los límites y criterios que se definan en cada caso”**.

Más explícito es el tercer párrafo del artículo 27, al señalar que “En ningún caso esa articulación y coordinación de acciones implica traslado, renuncia, o desprendimiento de las funciones atribuidas a la Unidad de Parques por las normas vigentes”. Siendo así, ¿en qué consiste la coordinación y la articulación, si la UAESPNN seguirá teniendo las mismas competencias y atribuciones que tenía antes de suscribir el régimen especial de manejo? No puede significar otra cosa que las autoridades indígenas sí son las que deben renunciar a las atribuciones que los instrumentos internacionales y la Constitución Política les reconocen.

38. El proyecto no es explícito sobre el procedimiento para la elaboración del régimen especial de manejo, lo cual resulta extraño en un proyecto tan extenso y pormenorizado, y que tiene como propósito central precisamente la formulación de dichos REM. El artículo 26 señala que la zonificación interna de las áreas superpuestas se hará “en forma conjunta”, y el artículo 27 expresa que “las acciones de administración, manejo y uso que se adopten al interior de esta zona de superposición, *serán definidas conjuntamente* entre la Unidad de Parques y los respectivos cabildos o autoridades tradicionales de las comunidades correspondientes”. Se podría entender que la expresión “conjunta” hace

referencia a una “decisión voluntaria” de las partes, cuya ausencia significa la imposibilidad de suscribir dicho REM; pero también podría significar que la adopción de los REM incorpora los procedimientos típicos de la consulta previa como la entiende el gobierno colombiano, sobre todo en lo referente a que si no hay acuerdo el gobierno tomará la decisión unilateralmente.

En cualquier caso, el proyecto ya tiene prevista la salida. Pues si no hay acuerdo opera el plan de manejo ambiental, en tanto el REM “será el instrumento técnico, de gestión y de uso de dicha zona [...] [y] actúa como excepción aplicable a los capítulos V a VIII” (parágrafo del artículo 27). Así las cosas, la falta del REM de inmediato conduce al PMA, cuyas características unilaterales ya hemos descrito.

39. Finalmente, la idea de “consulta previa” incluida en el borrador de decreto amerita varios comentarios. El proyecto plantea que cuando se determine constituir un área protegida “se procederá a realizar consulta previa con tales comunidades, a fin de analizar la incidencia ambiental, social, cultural y económica que pueda tener sobre estas comunidades la declaración del área”. Según esto, una vez más la consulta previa tiene propósitos estrictamente informativos y procedimentales. La obligación de que la consulta tenga como propósito “llegar a acuerdos”, o la de lograr el “consentimiento libre, previo e informado” ni de lejos se sugiere.

Así mismo, las obligaciones legales se consideran elecciones voluntarias. En el artículo 11, por ejemplo, dice que “Cuando la consulta previa deba realizarse con integrantes de comunidades indígenas, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial *podrá acudir* para este propósito a la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, creada por el Decreto 1397 de 1996”. Pero lo cierto es que el artículo 12 del Decreto 1397 explícitamente señala que esto es obligatorio: “9. Concertar el procedimiento transitorio y lo demás que se requiera para la participación, consulta y concertación con pueblos o comunidades indígenas específicos, mientras se expide el decreto reglamentario. La concertación se hará respetando los usos y costumbres de cada pueblo”.

Y para redondear, o para dar el puntillazo final, se plantea que el “Ministerio podrá optar por acordar directamente el procedimiento de consulta con la comunidad respectiva en los términos del artículo siguiente”. Proceder que reiteradamente ha sido denunciado por las organizaciones como un modo de saltarse el acompañamiento de las organizaciones nacionales o regionales que tienen equipos y recursos más cualificados jurídica y políticamente, y de aprovechar las debilidades de las comunidades locales.

Y en los casos de territorios no titulados el propósito oculto de la consulta es igualmente evidente: “en el plan de manejo respectivo se definirán con su *participación*, las prácticas y usos de estas comunidades que se consideran compatibles con la conservación del área. *El plan de manejo así elaborado se someterá a consulta* previa con las comunidades respectivas” (art. 28). En otras palabras, los territorios indígenas no titulados sí pueden hacer parte de los parques, pero no habrá en ellos ni siquiera un régimen especial, y solo operará el Plan de Manejo definido por la UAESPNN “previo a la consulta previa” (!), eso sí con participación indígena.

Ya es costumbre que la consulta previa se asuma por el gobierno como un procedimiento vacío. En la actualidad es claro que la única interpretación posible de la obligación establecida en el Convenio 169 de la OIT es la Declaración de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, considerada por la Corte Constitucional como una especie de “derecho internacional consuetudinario”; y la Declaración es explícita: la consulta tiene como propósito llegar a un consentimiento libre, previo e informado.

40. Las respuestas indígenas no se han hecho esperar, pero no son homogéneas. Frente a la iniciativa gubernamental de modificar el Decreto 622 de 1977, podemos hablar de una posición que enfatiza en la conveniencia y las oportunidades que se desprenden de tal hecho, y otra que quiere llamarse de defensa de derechos y principios. La posición que enfatiza las conveniencias y oportunidades acoge la tesis de que se trata de dos figuras que pueden co-existir, como lo plantean Ponce de León (2005) y la propia UAESPNN, y en consecuencia considera que la definición del problema como “traslape entre los PNN y los resguardos” está debidamente caracterizada. A partir de allí consideran que es posible hacer converger las cosmologías indígenas con los objetivos de conservación definidos por el Estado, y se hace posible (y hasta deseable) firmar los REM defendiendo criterios de gobierno y manejo autónomos.

Esta posición considera que efectivamente estamos ante la existencia de dos autoridades públicas que comparten jurisdicción, por lo cual es posible llegar a acuerdos y definir conjuntamente problemáticas de interés compartido, de manera que la UAESPNN y la autoridad indígena pueden o deben co-manejar la zona de superposición; a partir del mismo argumento, es pertinente realizar una consulta para modificar el Decreto 622 de 1977, en los términos acordados en la Mesa de Concertación. En materia de manejo, considera que la UAESPNN debe apoyar con recursos económicos y técnicos.

41. Hasta el presente, una única respuesta oficial de alguna organización a la propuesta de decreto la ha presentado la Organización de los Pue-

10.

La siguiente es la propuesta de la OPIAC:
Artículo 1. La administración, manejo, uso, planeación y aprovechamiento de los recursos naturales de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que se superponen con Resguardos o Territorios Indígenas se hará de manera coordinada entre las Autoridades Indígenas con jurisdicción en la respectiva Área y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7, 8, 63, 79, 81, 246 y 330 de la Constitución Política, el Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991), el Convenio de la Diversidad Biológica (Ley 165 de 1994), la Ley 99 de 1993, el Decreto ley 2811 de 1974 y la Ley 1152 de 2007 y en particular por las siguientes: a) la finalidad principal de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que se superponen con Resguardos o Territorios Indígenas es reconocer, conservar y proteger a perpetuidad la diversidad y las riquezas culturales y naturales de la Nación. b) Las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que se superponen con Resguardos o Territorios Indígenas se denominarán en adelante bajo la categoría: Territorio Indígena Protegido, correspondiente a la categoría VI de la UICN. d) Las actividades permitidas, prohibidas y las sanciones en las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que se superponen con Resguardos o Territorios Indígenas serán las que de manera conjunta, voluntaria y concertada establezcan y definan las Autoridades Indígenas con jurisdicción en la respectiva Área y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales. e) La zonificación interna y plan de manejo en las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que se superponen con Resguardos o Territorios Indígenas se definirá y establecerá de manera conjunta, voluntaria y concertada entre las Autoridades Indígenas con jurisdicción en la respectiva Área y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales. f) Las Autoridades Indígenas con jurisdicción en la respectiva Área y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales podrán de manera conjunta, voluntaria y concertada reservar, alinear y superponer Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales con Resguardos o Territorios Indígenas.
Artículo 2. En las Áreas del Sistema de

blo Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC). Ésta recoge parte de los temas acá señalados; adopta el concepto de “superposición sobre territorios” y rechaza el de traslape, reivindica que se consideren todas estas áreas como Territorios Indígenas Protegidos (TIP), y que esta categoría sea reconocida por la UICN como modelo legítimo de gobernanza, y demanda que el Plan de manejo y la zonificación sean conjuntas, voluntarias y concertadas con las autoridades indígenas. Así mismo, reclama que las autoridades indígenas se reconozcan como únicos titulares de posesión, propiedad y tenencia de los territorios.

No obstante, en los Talleres realizados por Cecoin se manifestaron inquietudes frente a esa propuesta en varios temas: en primer lugar, que no es explícito que la suscripción de un REM es un hecho totalmente voluntario, y que no es obligación para los pueblos; por otra parte, se considera que los TIP son de cualquier modo una figura de restricción sobre los territorios indígenas; y en tercer lugar que abrir la puerta a que las autoridades indígenas aporten recursos, junto a UAESPNN, para la gestión del área superpuesta, facilita la peligrosa propuesta de Grupo de Trabajo de Áreas Protegidas de la UICN en el sentido de establecer la “comercialización de bienes y servicios de áreas protegidas” y “asociaciones privados-públicos”¹⁰

42. La posición llamada de defensa de derechos y principios, considera que los parques y los territorios indígenas son incompatibles; considera que en realidad los territorios indígenas no hacen parte efectiva de los PNN (Roldán, 2007), y considera que estamos ante una superposición ilegal de los PNN sobre territorios indígenas. Ante ello estima que no debería haber ninguna figura legal sobre los territorios indígenas, que son y han sido propiedad indiscutible de los pueblos, frente a lo cual se reclama el derecho a la restitución de las tierras expropiadas. Considera que la política de conservación del Estado es inexistente y favorece intereses corporativos, por lo cual no merece el diálogo con sus funcionarios, porque implica desmedro a derechos indígenas.

Aunque considera que en varios aspectos está por definirse o por reconstruirse una política de “conservación” indígena, considera que en general sí hay una política propia y seria sobre la materia; por ello, algunos consideran que puede intentarse la constitución de Territorios Indígenas de Conservación siempre que sea de forma autónoma y voluntaria, en ejercicio de la libre determinación y aplicando para el efecto el consentimiento libre, previo e informado, y los demás criterios establecidos para la consulta (buena fe, autoridades representativas, métodos y procedimientos adecuados culturalmente).

Los defensores de esta posición consideran que la única autoridad en el territorio es la autoridad indígena, y defienden figuras como la

Autoridad Ambiental Indígena para lograr sus objetivos territoriales, los cuales están incluidos en sus cosmologías, Planes de Vida, Planes Ambientales y Planes de Ordenamiento Indígena. En general, consideran que los pueblos y las organizaciones indígenas tienen suficientes instrumentos y conocimientos para realizar una gestión autónoma de los territorios.

Por lo mismo, estiman que no deben firmarse los REM porque no tienen base legal y porque significan en todos los casos pérdida de derechos; frente a la situación actual proponen que se debe adoptar una etapa de reflexión y evaluación jurídica y política sobre los REM antes de continuar el proceso.

43. El curso de este debate aparece reseñado en el Boletín No. 5 del Observatorio, titulado *Para una agenda indígena sobre áreas protegidas. Problemas y propuestas*.

REFERENCIAS

- Bastidas, E. (2008). "Áreas protegidas y territorios indígenas". Consultoría para el Centro de Cooperación al Indígena Cecoin. Documento.
- Laborde, R. (2008). "Los territorios indígenas traslapados con áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales en la Amazonia colombiana: situación actual y perspectivas", *Etnias & Política* 7.
- Ponce de León, E. (2005). "Áreas protegidas y territorios colectivos de comunidades indígenas y negras". Consultoría para el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Presidencia de la República (1990). *Fuero Indígena Colombiano*. Comp. Roldán. Bogotá.
- Roldán, R. (2007). "Territorios indígenas y Parques Nacionales Naturales: aproximación al examen jurídico sobre la naturaleza, los fines y potenciales concurrencia y coexistencia de ambas figuras sobre unos mismos espacios físicos". Consultoría para el Programa de Consolidación Amazónica (COAMA), Bogotá.
- UAESPNN (2005). *Planes de Manejo de los Parques Nacionales Naturales*.

Parques Nacionales Naturales que se superponen con Resguardos o Territorios Indígenas, los Pueblos Indígenas son los únicos titulares de la propiedad, posesión y tenencia de la tierra y sus recursos naturales renovables, sin perjuicio de la afectación que se deriva de la finalidad constitucional y legal a la que se encuentran sujetos.

Artículo 3. Las Autoridades Indígenas con jurisdicción en la respectiva Área y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales concurrirán, en la medida de sus respectivas posibilidades, con los aportes administrativos, financieros y de personal que se requieran para el debido funcionamiento del Área del Sistema de Parques Nacionales Naturales que se superpone con el Resguardo o Territorio Indígena.

Artículo 4. Este Decreto rige a partir de su publicación en el Diario Oficial, adicionando las normas contenidas en el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 referidas al Sistema de Parques Nacionales Naturales y derogando todas las disposiciones que le sean contrarias.

ANEXO

De la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas, se destacan las siguientes normas pertinentes a las problemáticas territoriales:

Párrafos preambulares

8 (*Convencida* de que el control por los pueblos indígenas de los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos les permitirá mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades);

9 (*Reconociendo también* que el respeto de los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas contribuye al desarrollo sostenible y equitativo y a la ordenación adecuada del medio ambiente;

Artículos

Artículo 3

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural,

Artículo 5

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez sus derechos a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado,

Artículo 10

Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso,

Artículo 19

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas para obtener

su consentimiento previo, libre e informado antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten,

Artículo 20

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.

2. Los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa,

Artículo 25

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese propósito les incumben respecto de las generaciones venideras,

Artículo 26

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como a los que hayan adquirido de otra forma.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.

3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos.

Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate,

Artículo 27

Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso,

Artículo 28

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa, imparcial y equitativa, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.

2. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o, en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada,

Artículo 29

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación alguna.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado. 3. Los Estados también adoptarán medidas eficaces para garantizar, según sea necesario, que se apliquen

debidamente programas de control, mantenimiento y restablecimiento de la salud de los pueblos indígenas afectados por esos materiales, programas que serán elaborados y ejecutados por esos pueblos,

Artículo 31

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías, así como las de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de su patrimonio intelectual, sus conocimientos tradicionales y sus manifestaciones culturales tradicionales.

2. Conjuntamente con los pueblos indígenas, los Estados adoptarán medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos,

Artículo 32

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

3. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar sus consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.