

**PARA UNA AGENDA  
INDÍGENA SOBRE  
ÁREAS PROTEGIDAS**  
Problemas y propuestas

**5**

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.



# PARA UNA AGENDA INDÍGENA SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS

## Problemas y propuestas

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

### 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. 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.

La adopción de los Parques Nacionales como figura jurídica de referencia en este documento obedece al estatus constitucional que éstos tienen en Colombia, y al hecho de ser considerada como figura fuerte dentro de las áreas de protección existentes en el país. Sin embargo, de acuerdo con las indagaciones y constataciones realizadas por el equipo del proyecto, muchos de los análisis y las conclusiones bien pueden extenderse a otras figuras, en tanto las problemáticas que deben ser analizadas son similares.

### 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 están 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.

## 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 Makuira	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, 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 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 previamente se reconozcan de manera plena 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 ejecutó, 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 *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; en este mismo Boletín publicamos el documento de trabajo “Áreas protegidas y pueblos indígenas” elaborado por Edith Bastidas. Y paralelamente otro Boletín, *¿Son compatibles los territorios indígenas y los parques nacionales? Aproximaciones jurídicas*, centrado en los debates jurídicos suscitados.

## NOTAS INTRODUCTORIAS: LAS POSICIONES POLÍTICO-AMBIENTALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

1. Los pueblos indígenas en Colombia han reivindicado sistemáticamente una especial relación con la naturaleza, que excede los contornos del pensamiento ambientalista y conservacionista más generalizado en la actualidad. Esta relación ha sido formulada explícitamente en los llamados Planes de Vida que varios pueblos han elaborado para diferenciar su percepción cosmológica de la llamada visión del desa-

rollo; pero más allá de esta explicitación, hay consenso en el sentido de que las cosmologías indígenas significan en gran medida (casi en su totalidad) visiones enraizadas en la sustentabilidad de la vida y de la naturaleza, y que los sistemas económicos y productivos indígenas han permitido dicha sustentabilidad y en muchos casos la han garantizado.

Dicho consenso incluye no solamente a los pueblos indígenas y a las organizaciones y académicos aliados, sino en general al campo del ambientalismo y el ecologismo y, lo que es más relevante para este documento, la institucionalidad estatal de la mayoría de los países, incluido Colombia. Consenso que, por cierto, no es gratuito, sino que obedece a la constatación sistemática de que las áreas de mayor diversidad biológica y menor impacto antrópico negativo corresponden de forma evidente a los territorios de los pueblos indígenas.

2. Lo anterior no quiere decir que los pueblos indígenas –y en general los estudiosos– hagan caso omiso de las transformaciones económicas, societales y culturales ocurridas en su interior en gran medida como resultado de la agresión y la presión del Estado, la economía y la sociedad occidentales, y que han modificado esta relación especial con la naturaleza; tampoco quiere eludir el hecho de que dinámicas sociales y demográficas internas han convertido prácticas económicas tradicionales en intervenciones no sustentables. Por el contrario, el hecho de encontrarse en áreas de gran riqueza biológica y altamente vulnerables, los hace más sensibles a los desafíos que tiene la humanidad en materia de sustentabilidad.

Lo que no puede desconocerse es que como resultado de procesos históricos de poblamiento, ocupación y desarrollo económico de la sociedad mayoritaria, que se encontraron con modelos productivos diferentes o alternativos, las sociedades indígenas ocupan hoy precisamente los territorios más diversos ambiental y culturalmente, las zonas de los territorios de los países menos degradados en términos generales, las zonas selváticas donde la intervención antrópica ha sido menos destructiva. Como quedó demostrado en el Boletín *¿Son compatibles los territorios indígenas y los parques nacionales? Aproximaciones jurídicas*, adicionalmente se trata de territorios que son propiedades colectivas de los pueblos indígenas, con todas las implicaciones asociadas.

3. La sensibilidad a que nos referimos se expresa en su reiterada demanda al Estado por una política ambiental coherente y que garantice dicha sustentabilidad. Resulta significativo para los pueblos indígenas que el gobierno colombiano defienda al mismo tiempo políticas restrictivas fuertes hacia los PNN en relación con las poblaciones indígenas, afros y campesinas, y sea al mismo tiempo excesivamente flexible frente a

emprendimientos de grandes corporaciones dedicadas a industrias extractivas.

4. Por ello no resultan creíbles a las organizaciones y autoridades de los pueblos indígenas los planteamientos de conservación y protección del medioambiente formulados en las políticas del Estado. En todas las áreas incluidas en nuestro estudio se evidenciaron contradicciones flagrantes entre retóricas de conservación fuerte y prácticas permisivas con determinados actores; funcionarios de la UAESPNN con quienes se tuvieron intercambios en campo en general reconocieron esta debilidad y la asociaron a carencias en el andamiaje de control y deficiencias operativas, antes que a políticas deliberadas. No obstante, aunque esta explicación puede resultar creíble en dinámicas locales (como la explotación maderera ilegal o la minería ilegal de pequeña escala), no lo es en casos de dimensión regional y nacional, como los conocidos en la industria minera y energética, o en la construcción de hidroeléctricas en áreas protegidas donde no solo existe omisión deliberada sino intervención directa a favor de acciones de elevado impacto. La licencia ambiental a la Hidroeléctrica Urrá I construida en el Parque Paramillo, la respuesta débil ante la posible construcción de Urrá II (rebautizada como Proyecto Sinú para eludir los compromisos de no construirla firmados con el pueblo embera katío) que destruirá más de la mitad del parque, la modificación en el trámite del Código Minero del carácter “excluido” de la minería en Parques Naturales por el de “excluíble”, y un largo etcétera, son claras muestras de una política deliberada que muy razonadamente los pueblos indígenas caracterizan como ecocida.
5. Aunque lo anterior desestimula en muchos casos los procesos de entendimiento con el Estado, y en algunos los fractura gravemente, no por ello los pueblos indígenas han renunciado a una política propia de protección, pervivencia y conservación de la naturaleza. Es desde esta doble convicción –proyectarse desde cosmologías de la sustentabilidad de la vida, y ser conscientes de vivir en situación de vulnerabilidad ecológica y económica– que los pueblos indígenas han intervenido en procesos de interlocución con el Estado y la sociedad civil nacional e internacional en dirección a formular alternativas creíbles de protección de la naturaleza.
6. Ahora, aunque el Estado y los propios pueblos y comunidades indígenas hemos realizado algunos esfuerzos por buscar principios de acuerdo que permitan la definición de un modelo de entendimiento para el manejo y uso de los espacios naturales donde concurren los territorios indígenas con las áreas que han sido o proyectan ser constituidas como parques nacionales naturales, los avances alcanzados

en la materia son escasos, y persisten, entre la entidad responsable de los parques –Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN)– y diversos pueblos y comunidades, motivos frecuentes de conflicto y criterios divergentes en materia de propiedad, gobierno, cuidado, administración y uso de los espacios llamados de traslape o superposición. Estas tensiones y contradicciones se evidencian en el proceso de concertación promovido por el Estado tanto para definir regímenes especiales de manejo como para adecuar un marco normativo que caracterizamos en el Boletín *¿Son compatibles los territorios indígenas y los parques nacionales? Aproximaciones jurídicas*, también publicado por el Observatorio de Cecoin.

7. La manifestación expresa de las organizaciones indígenas de estar comprometidas con políticas de conservación y protección de la naturaleza, así como las prácticas sustentables que desarrollan, ha dado pie para que funcionarios y académicos asuman que las visiones indígenas sobre estos campos no son incompatibles con las visiones estatales o no indígenas en general. Aunque efectivamente hay campos donde las visiones y los conocimientos son claramente compatibles y por tanto complementarios, no es menos cierto que en muchos otros estamos ante concepciones excluyentes. El intento de hacer complementario lo que es excluyente a nombre de una supuesta identidad en los propósitos de conservación se ha traducido en varios casos en abiertos ejercicios integracionistas. Peña sintetiza así esta tensión:

Los parques naturales se conciben como instrumento para la conservación de la biodiversidad y como alternativa a una sociedad que evidencia la necesidad de proteger la naturaleza de la ferocidad erosiva de sus propios sistemas económicos. Su administración se da desde espacios estatales articulados a sistemas políticos que responden a intereses económicos y modelos de desarrollo cada vez más uniformados en la globalización capitalista y en donde los núcleos de decisión cada vez son más difusos y alejados de las esferas local y nacional. [...] Por su parte, los territorios indígenas adquieren significado en la práctica como espacio multidimensional, vital para la reproducción material y espiritual de los pueblos indígenas, concebidos cada uno desde las leyes de origen para ser resguardados en su integridad a partir de sus propios sistemas organizativos indígenas, en perspectiva de ganar cada vez mayor autonomía para el pleno control del territorio. [...] Los objetivos que se persiguen con la declaración de un área protegida y el reconocimiento de un territorio indígena coinciden en la protección de la diversidad, pero mientras unos centran sus esfuerzos en pro de la diversidad biológica, los indígenas centran sus luchas reivindicatorias en asegurar sus territorios para mantener la diversidad étnica y cultural como pueblos con identidad. Cada figura



de ordenamiento obedece tanto a necesidades de desarrollo, como a lógicas organizativas y administrativas, a mecanismos para toma de decisiones y a sistemas operativos propios (Peña, 2007, p. 43).

## LOS CONFLICTOS AMBIENTALES EN LAS ÁREAS DE SUPERPOSICIÓN

8. Se pueden constatar varias fases en el relacionamiento del Estado con los pueblos indígenas asentados en áreas de PNN. Siguiendo a Roldán (2007, p. 24), aparece una primera fase que comprende el periodo que siguió a la definición, creación y puesta en marcha de los primeros parques que incorporaron territorios indígenas, caracterizada por ser altamente conflictiva debido al método autoritario, entre los años setenta y principios de los noventa. Una segunda fase en las relaciones entre gobierno e indígenas tiene lugar con la creciente inclusión de los indígenas a las labores ambientales en los parques, mediante la oferta de empleos ocasionales y de bajo nivel a los miembros de las comunidades indígenas, pero con ausencia de discusión sobre los derechos de éstos para reclamar propiedad y administración de las tierras de doble condición, la cual tuvo lugar en el periodo posterior a la constituyente; ésta tiene lugar cuando se generaliza la conciencia de constituir parques con gente y tiene su momento culmen con la edición de la *Política de participación social en la conservación*. Entre sus apartes se destacan expresiones como las siguientes:

Es con las personas y con las organizaciones sociales con quienes se hacen alianzas basadas en el entendimiento de la diversidad étnica, cultural y del contexto económico que rodea las áreas protegidas. La estrategia de la Unidad de Parques consiste en cruzar la ética de la conservación de la naturaleza con los principios de equidad social, encontrando soluciones concertadas a los problemas. Es necesario entender la conservación de la naturaleza como una tarea de manejo antes que de aislamiento absoluto. Este planteamiento presenta dos puntos de vista: el primero es que los objetivos de la conservación involucran necesariamente a las culturas que la han hecho posible y que han recreado la diversidad biológica; este es el caso de modelos culturales de profunda relación con la naturaleza practicados por algunos pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas que mantienen tradiciones denominadas por la antropología como adaptativas [...] Un segundo punto de vista tiene que ver con las presiones sobre los ecosistemas protegidos, producto de los conflictos sociales y del modelo de desarrollo discutido. Esta realidad sólo podrá ser transformada si se involucran los grupos sociales en la conservación, a partir de diversas estrategias a las que se hará referencia más adelante [...] La política de Parques con la Gente conceptualiza la

estrategia de participación asumiendo diversos tratamientos según la naturaleza de los actores. En el caso de los pueblos indígenas y de las comunidades negras, el reto de hacer efectiva la participación social supone transformar los problemas específicos que han caracterizado las relaciones de estos pueblos y comunidades con la sociedad nacional y el Estado (UAESPNN, 2001).

Roldán señala una tercera fase, de creciente exigencia indígena por sus derechos territoriales y su voluntad de reclamar y luchar por la concreción de su derecho de intervenir en forma activa y con poder de decisión en la administración, el uso y el aprovechamiento de las áreas en disputa; a lo cual habría que agregarse que ésta tiene lugar justamente en el momento en que se presenta la más grande reversión en los avances ambientales en el país por el desmonte normativo, impulsada por los gobiernos de Pastrana y Uribe. La Unidad de Parques sigue insistiendo en que esta política sigue vigente, pero además de las organizaciones indígenas son cada vez más los especialistas y las organizaciones no gubernamentales que consideran que estamos en una abierta fase de desmonte de la misma.

9. El problema tiene una dimensión ambiental adicional. El balance realizado por varios investigadores sobre el estado material de los parques muestra una situación problemática: muchos de ellos mantienen procesos de degradación ambiental severos, intromisión abierta de actores contaminantes (especialmente de las industrias extractivas), etc. Esos balances indican que aquellos parques en los cuales la presencia indígena y afro se mantienen, son así mismo los más protegidos o recuperados. Lo anterior indica –y es la conclusión de los voceros indígenas consultados por Cecoin en este proceso– que el esquema de parques ha sido débil –cuando no inútil– como mecanismo de protección y conservación.<sup>1</sup> Por otro lado, es evidente que gobiernos indígenas fuertes, con planes ambientales y territoriales formulados desde sus cosmologías, han sido garantía de conservación; al tiempo que el debilitamiento de las organizaciones y autoridades indígenas inducido desde el Estado se traduce en menores mecanismos de protección ambiental. Roldán sostiene que:

la razón de esta doble concurrencia obedeció a la circunstancia (en parte importante atribuible a la posesión y manejo que sobre tales áreas habían ejercido los pueblos indígenas) de que al tiempo en que estas últimas, por una parte, constituían el espacio tradicional de vida de tales pueblos, por otra, representaban el ámbito de ecosistemas y porciones de recursos naturales de alta significación estratégica para la defensa del medioambiente y los recursos naturales (Roldán, 2007, p. 18).

---

1. Así lo confirman los estudios realizados por el Programa de Territorio y Medio Ambiente de la Organización Indígena de Antioquia (OIA) en el Parque de las Orquídeas.

10. La anterior problemática política y jurídica ha venido transformándose de manera circular. Es innegable que la UAESPNN intentó modificar

su política unilateral de los años ochenta, y especialmente a principios de la década se formula explícitamente un conjunto de orientaciones dirigidas a reconocer como política los *Parques con gente*, y a establecer mecanismos de concertación. Roldán (2007) considera que la concreción de estas nuevas orientaciones obedeció a la voluntad de algunos funcionarios antes que a una política de Estado; Correa (2008), por su parte, considera que se trató de una posición adoptada efectiva y plenamente por el conjunto de la burocracia ambientalista que estaba en el Ministerio del Medio Ambiente. Lo cierto es que la mayoría de los documentos de la UAESPNN de principios de la década reconocen el carácter altamente conflictivo de la intervención del Inderena y llaman a superar esta herencia institucional. Inclusive reconocen que esta conflictividad se mantiene, tanto por la permanencia de funcionarios que no han cambiado su perspectiva como por la prevención que entre las comunidades (indígenas y afrodescendientes) han generado sus intervenciones.

11. Los talleres realizados dentro del proyecto dieron cuenta de la permanencia de esta conflictividad, incluso al tiempo que se desarrollan procesos de interlocución para la definición de regímenes especiales de manejo y otras actividades en los territorios indígenas. Lo que evidencia que la concertación no ha logrado disminuir las tensiones. Por el contrario, en varios de los procesos esta interlocución ha profundizado las contradicciones o las ha puesto en evidencia (lo que no necesariamente es inapropiado); así se ha visto en los casos de los parques de Puracé y Nevado del Huila, en Cauca, o en Paramillo, en Córdoba, donde las presiones indebidas para que la concertación tenga lugar son recurrentes, las cuales han creado situaciones graves como la declaratoria de persona *non grata* a funcionarios de la UAESPNN por las autoridades indígenas.
12. Dos procesos paradigmáticos ilustran la incoherencia del Estado: el caso u'wa (explotación petrolera en territorios indígenas, zonas de parque y zonas de amortiguación), y el caso embera katío del Alto Sinú (inundación del territorio y el parque). En estos casos se puso en evidencia que ante las presiones de las transnacionales o de los llamados “imperativos del desarrollo”, y frente a las demandas indígenas y los llamados del movimiento ambientalista, el gobierno eligió claramente por los primeros sin importar que se tratase de proyectos extractivos o de infraestructura de altísimo impacto ambiental. Más significativo es que estas decisiones se dieran en cabeza de un ministro del Medio Ambiente integrante del movimiento ambientalista. La incorporación de la “agenda ambiental” en el plan de desarrollo de Uribe Vélez significa una estocada a los balbuceantes intentos participativos. El desmon-

te de la normatividad ambiental junto con la reducción del Ministerio del Medio Ambiente a un viceministerio del “Ministerio de Licencias y Vivienda” ha sido ampliamente documentada.

13. Resulta obvio que los *conflictos jurisdiccionales-institucionales* (entre la unidad de parques y otras instituciones con funciones jurisdiccionales, por el control y administración de los territorios) son los más recurrentes, sobre todo por la insistencia de la UAESPNN de que es autoridad ambiental dentro de los territorios indígenas. Pero los talleres evidencian que también se presentan conflictos de tipo político-administrativo entre Parques y algunos municipios, especialmente al momento de realizar los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) que tienen lugar en el ámbito municipal, y por la creciente imposición de planes de ordenamiento (especialmente de cuencas y de aguas) que vacían de competencias a las entidades territoriales. No menores son los choques entre la Unidad de Parques y otras instituciones como las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), con las que compiten por competencias ambientales. Los roces de competencia entre las instituciones del Estado sobre el aprovechamiento de los recursos son permanentes a raíz de que cada institución debe cumplir con unas políticas y lineamientos generales, o dar cumplimiento a intereses de carácter internacional, que resultan contradictorios.
14. Estos conflictos se expresan esencialmente en la expedición de permisos y autorizaciones a terceros no indígenas para realizar actividades de investigación o prospección, en la vigencia de las prohibiciones unilaterales adoptadas en etapas previas que limitan actividades indígenas, en las atribuciones en materia de zonificación que se mantienen a pesar de las declaraciones de concertación, y en atribuciones para la concesión a terceros para la explotación del ecoturismo, en abierta oposición a las manifestaciones de las organizaciones y autoridades indígenas. Es paradigmático en este campo el conflicto generado por las concesiones para el ecoturismo otorgadas en el Parque Amacayacu a la empresa Aviatur. Estos conflictos se agravan con la definición de los planes operativos y presupuestales que no han sido concertados con las autoridades indígenas, incluso en medio de los procesos de concertación de los regímenes especiales de manejo.
15. En la fuerte tensión entre la explotación de los recursos naturales y la protección del medioambiente, en general ha salido triunfante la primera. La reciente normatividad en materia de explotación de recursos ha convertido a todos los procedimientos que tienen que ver con la protección ambiental en simples formalidades y no en verdaderas herramientas de regulación de las actividades extractivas. Así

se ha observado por ejemplo en el trámite de la explotación del actual Código de Minas (Ley 685 de 2001), al referirse a la posible exclusión de actividades mineras en áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, áreas protegidas de carácter regional, y zonas de reserva forestales. Las primeras versiones del proyecto contenían un artículo sobre “zonas excluidas de la minería”, el cual quedó convertido en “zonas excluibles de la minería”. Este cambio de términos casi imperceptible tiene implícito un cambio de fondo, puesto que en el primer caso –aunque no estaba expreso– se podía entrever el principio de precaución aplicado en la protección ambiental, mientras que en el segundo caso se establece una serie de condicionamientos para que una zona de interés minero que esté ubicada en zona de parques pueda ser excluida de la explotación. Entre otros, se deben demostrar “estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras”, como si no fuera evidente el daño que causan las actividades extractivas de recursos (Bastidas, 2008).

16. Podemos citar como ejemplo las controversias entre el Ministerio de Minas y Energía con el Ministerio del Medio Ambiente sobre la propiedad, el usufructo y aprovechamiento de los recursos naturales existentes en el suelo y el subsuelo, que enfrentan a las autoridades indígenas con ellos y a los ministerios entre sí; así como el conflicto de competencias jurisdiccionales, de inversión, de relacionamiento y articulación entre las instituciones ambientalistas del Estado colombiano que impactan sobre las autoridades indígenas por la superposición de funciones, actividades y agendas. Recientemente la proyectada explotación de oro en Cajamarca (Tolima) por la Anglo Gold Ashanti, en zonas de páramo y de especial protección ambiental, ha enfrentado de nuevo a Ingeominas y al Ministerio del Ambiente; sin consultar apenas el ordenamiento legal y constitucional, la dirección de Ingeominas señala que el “interés nacional por la explotación minera” no puede estar subordinado a la Constitución. Aunque inesperadamente el ministro de Ambiente ha hecho pública una aparente oposición de dicho proyecto de minería a cielo abierto, ya en ocasiones anteriores tales “expresiones contundentes” se transformaron en simples declaraciones seguidas de autorizaciones prácticas a las empresas; eso fue lo ocurrido con el puerto Brisa en Dibulla, que a pesar de tener oposición del Ministerio se sigue construyendo por partes (muelles, etc.) para eludir el monitoreo de la sociedad civil y las organizaciones indígenas.
17. Este tipo de disputa tiene lugar también entre las CAR, la UAESPNN y los pueblos indígenas, así como con las organizaciones sociales de base que habitan los territorios superpuestos, especialmente en relación con los Planes de Ordenamiento Municipal de Cuencas Hidrográficas (Pomch), los ordenamientos de páramos, humedales y

bosques, los planes departamentales de aguas, y las consiguientes concesiones a los llamados operadores estratégicos y especializados. En todos estos casos la institucionalidad colombiana pretende imponer y desarrollar estas políticas sin el debido proceso de consulta previa y consentimiento libre e informado. El resultado hasta el presente es percibido por los indígenas como la fragmentación del territorio.

18. La expresión material de dichos conflictos son los que se presentan por el uso y la ocupación, reconocidos como tales por el Ministerio del Ambiente, que se dan –los primeros– por el control y uso de recursos naturales, tales como mineros, madereros, por tierras, agua y cultivos ilícitos. Aunque la UAESPNN hizo su parte de expulsar a campesinos pobladores de los parques, de cualquier modo los conflictos de ocupación siguen teniendo lugar en estas zonas, los cuales en no pocos casos se transforman en conflictos interétnicos.
19. Finalmente, aunque la existencia del conflicto armado interno en Colombia es anterior a la conformación de los PNN, no por ello deja de ser relevante el hecho de que en todos los parques superpuestos sobre territorios indígenas se constata presencia de actores armados ilegales, y en varios del ejército oficial. Puede señalarse que los PNN son áreas militarizadas en la actualidad, especialmente por la actuación de los Batallones de Alta Montaña.
20. Por otra parte, la existencia del conflicto determina gran parte de las actuaciones e intervenciones de los organismos estatales, y de las autoridades y organizaciones de los pueblos indígenas. No es casual que los equipos de trabajo de los diferentes parques hayan sido sensibilizados en esta materia en sus procesos de capacitación laboral. Debemos señalar, no obstante, que la UAESPNN había tenido un comportamiento e intervención marginal dentro del conflicto, y en general su presencia en pocas ocasiones fue interpretada en términos militares por actores ilegales de las regiones; estas ocasiones tuvieron lugar dentro de las campañas de la insurgencia contra la presencia institucional en general, que afectó la presencia de maestros y otros agentes civiles del Estado, especialmente en épocas electorales. En la actualidad, la definición por el gobierno de Uribe Vélez de la Doctrina de Acción Integral, de donde se deriva la conformación del Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), significa para varias de las Unidades de Parques una incorporación como tales a la estrategia militar del Estado. Dentro de las once áreas de CCAI definidas actualmente por el gobierno, nueve corresponden a territorios indígenas, y de éstas cuatro afectan parques naturales: Parque Sierra Nevada de Santa Marta, Parque Paramillo, Parque La Paya, Parque Nevado del Huila, Parque Puracé y Parque IndiWasi.

Al subordinar los PNN a las órdenes de los CCAI, comandados por los coroneles respectivos y administrados por “padrinos”, los funcionarios de los parques deben coordinar sus acciones dentro de la estrategia cívico-militar. Esta orientación del Estado no solo pone en serio riesgo a los funcionarios civiles de los PNN sino que involucra a las comunidades de los pueblos indígenas que participan en actividades de diálogo o concertación.

## LOS PROCESOS DE INTERLOCUCIÓN Y NEGOCIACIÓN

### Los procesos de “concertación” de los REM

21. A partir del último lustro se ha formalizado una gran iniciativa estatal para llegar a acuerdos con las autoridades y organizaciones de los pueblos indígenas de las zonas de superposición de PNN sobre resguardos. Lo característico del proceso ha sido el planteo de la UAESPNN de que los Regímenes Especiales de Manejo (REM) tienen una base legal (el Decreto 622 de 1977), y que los PNN y los resguardos indígenas son compatibles. En otro Boletín<sup>2</sup> hemos demostrado –apoyándonos en análisis de Roque Roldán, Edith Bastidas y Ramón Laborde– tres puntos fundamentales: 1) que los territorios indígenas superpuestos por las figuras de PNN nunca han hecho parte efectiva de estos últimos porque los bienes de uso público (como los parques nacionales) deben estar en propiedad del Estado y éste no puede (ni podía) expropiar a su favor los territorios indígenas porque son inalienables e imprescriptibles; 2) que por tanto no hay ninguna base legal para que la UAESPNN y el Estado en general aleguen el derecho de ser autoridades, ordenadores del espacio o reglamentadores de uso, en territorios que no les pertenecen; y 3) que los Regímenes Especiales de Manejo (REM) no tienen base legal, porque los territorios indígenas no hacen parte efectiva de los PNN, y porque el Decreto 622 de 1977 no tiene aplicación alguna en los resguardos indígenas, pues fue expresamente dictado para las “reservas indígenas”, una figura legal que presume la propiedad del Estado que fue derogada del ordenamiento interno.
- En todos los procesos de REM la Unidad de Parques ha incorporado dichos argumentos jurídicos como ciertos a sabiendas de que existen interpretaciones contrarias, y no le ha informado a las comunidades y organizaciones indígenas de su existencia, violando cabalmente el principio de buena fe y plena información que debe tener todo proceso de consulta y concertación.
22. El Parque Paramillo resulta ilustrativo de esta estrategia gubernamental para imponer una concertación sin tener derecho y acordar unos regímenes sin base legal.<sup>3</sup> Puesto que la Corte Constitucional ordenó

---

2.

Véase el Boletín N° 4 ¿Son compatibles los territorios indígenas y los parques nacionales? Aproximaciones jurídicas, del Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos (Centro de Cooperación al Indígena Cecoin, 2008).

---

3.

Todas las valoraciones que aparecen a continuación corresponden a puntos de vista aportados en los talleres locales y nacionales realizados en la ejecución del proyecto. Aunque no corresponden a declaraciones oficiales de las organizaciones indígenas, en todos los casos sí corresponden a manifestaciones de autoridades y representantes de las organizaciones anotadas al principio de este Boletín.

un proceso especial con los embera katío del Alto Sinú (en Córdoba) mediante la sentencia T-652 de 1998,<sup>4</sup> la UAESPNN interpretó esta decisión como la autorización para formalizar un REM por separado y diferente con los embera katío de otras regiones. De este modo, por la zona de Yaberaradó (en Antioquia), el gobierno propició un proceso de fractura interna entre la zonal de Chigorodó y la Organización Indígena de Antioquia (OIA) –utilizando un modelo de intervención basado en el *contratismo*–, y de fragmentación territorial del pueblo embera katío. El espíritu de la sentencia es explícito en su propósito de afianzar la territorialidad de dicho pueblo, y para el gobierno es sabido que los embera katío de la Serranía de Abibe, del Alto Sinú y el Alto San Jorge son una unidad cultural, con sólidos vínculos familiares e idénticas estrategias de poblamiento; suponer que acuerdos de REM diferentes, sobre un territorio que es único y continuo, preserva la orden de la Corte es un abierto desacato.

Como resultado, fue suscrito un REM que conculca derechos territoriales esenciales de los indígenas, otorga a la UAESPNN atribuciones de “autoridad territorial”, y subordina los planes ambientales indígenas a los objetivos de conservación del Estado, sin preservar ninguna posibilidad de modificarlos. El acuerdo firmado, por ejemplo, señala:

La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, y el Cabildo Mayor Indígena de Chigorodó, *trabajarán en la construcción y actualización del sistema interno de control, faltas y distribución de competencias* a efectos de desarrollar el cumplimiento de las funciones ambientales otorgadas a los territorios indígenas de conformidad con el artículo 330 de la Constitución Nacional.

Con este artículo, la UAESPNN se arroga competencias que solo pueden desarrollarse con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y que en principio ya han sido reconocidas para los propios pueblos indígenas. Y a pesar de que establece que la perspectiva será territorial y no de resguardo (art. 8), en ninguna parte reconoce los derechos indígenas sobre las áreas no tituladas; antes bien, el Plan de Manejo del Parque, aprobado previa y unilateralmente al REM, se considera un insumo legítimo para el manejo de dichas zonas e incluso de las superpuestas; y en un evidente retroceso solo reconoce derechos de acceso y uso a algunas familias, cuando éste es un derecho de todo el pueblo embera katío según sus patrones de poblamiento.

23. La tensión creada en el anterior proceso permitió que la OIA dinamizara un debate regional guiado por la pregunta de “proteger para quién”, en vista de que la valoración realizada por la organización sobre la eficacia de la estrategia de Parques es negativa, tal como lo

---

4. Sentencia T-652 de 1998: “Quinto. Ordenar al Ministerio del Medio Ambiente y a la Corporación Autónoma Regional del río Sinú y el San Jorge (CVS) que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, procedan a iniciar el proceso tendiente a concertar el régimen especial que en adelante será aplicable al área de terreno en la que están superpuestos el parque nacional natural del Paramillo y los actuales resguardos indígenas, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 622 de 1977, pues la protección ecológica del parque nacional no puede hacerse a costa de la desaparición forzada de este pueblo indígena”.



evidencian los estudios realizados por el Programa de Territorio y Medio Ambiente de la OIA; dichos análisis encontraron que existe efectiva protección en los territorios indígenas, en tanto las zonas más degradadas son aquellas de los parques sin presencia indígena, lo que lleva a reforzar la hipótesis de la inutilidad práctica de la figura de los parques.

Fruto de esa consideración, en el PNN Las Orquídeas –también en Antioquia– a principios de 2008 la UAESPNN buscó iniciar el proceso pero éste fue suspendido. Aunque se viene discutiendo un acuerdo marco de cooperación, y existen borradores que reconocen derechos, las comunidades plantean que se hace necesario generar reales estrategias de conservación porque éstas no se recogen de manera clara en la propuesta REM realizada por la UAESPNN. Las comunidades consideran que el modelo de parques no es el apropiado, y que es necesaria la implementación de un modelo propio en un territorio indígena.

24. Como estrategia de la UAESPNN para legitimar sus aspiraciones de control en la zona de Córdoba, señala que antes de la titulación de los resguardos estaba el Parque de Paramillo; líderes consultados señalan que en el proceso de interlocución el gobierno insistió reiteradamente en tal preeminencia en el tiempo y en el derecho. Por su parte, los embera kañíos del Alto Sinú sostienen que esta visión niega derechos territoriales indígenas ya reconocidos por el Estado; por ello no reconocen la existencia efectiva de áreas traslapadas ni las limitaciones asociadas a tal situación; toda la región históricamente ha sido considerada como territorio indígena, por lo cual rechazan una posible doble autoridad. Frente a la suscripción del REM el planteamiento de los cabildos ha sido que no se inicia un proceso de diálogo porque ni siquiera se comprende dicha idea; proponen en cambio abordar las temáticas de territorio, identidad, autonomía y conservación en un contexto de diálogo intercultural y dirigido a precisar con claridad el marco normativo, resolver las tensiones por la incoherencia de la política ambiental –especialmente por la construcción del proyecto Urrá II (llamado Proyecto Alto Sinú para eludir compromisos previos)–, y adoptar un proceso de concertación con las autoridades y organizaciones representativas en el cual los criterios de consulta previa sean complementados con los de consentimiento libre, previo e informado.
25. También en la región amazónica se viene trabajando en la conformación del PNN de Apaporis (entre Cahuinarí y Puré) en el resguardo del mismo nombre, con la expresa aceptación y promoción de las organizaciones indígenas respectivas. El argumento utilizado por las organizaciones que impulsan dicho proceso es su capacidad de protegerse de actividades mineras, debido a que la legislación actual (Código de Minas) considera al Sistema de Parques Nacionales Naturales, los par-

ques naturales de carácter regional y las zonas de reserva forestales como “zonas de exclusión” de la minería; sin embargo, el artículo 34 del Código claramente habla de “zonas excluibles” (y no “excluidas”), y en el curso de su aprobación el gobierno dejó la figura de parque sin la fuerza protectora inicial. Señala el citado artículo:

Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero[...] Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, *el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras [...]* No obstante, la autoridad minera previo acto administrativo fundamentado de la autoridad ambiental que decrete la sustracción del área requerida, *podrá autorizar que en las zonas mencionadas en el presente artículo, con excepción de los parques, puedan adelantarse actividades mineras en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona de exclusión.* Para tal efecto, el interesado en el Contrato de Concesión deberá presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con tales objetivos.

Como es evidente, la vieja figura de protección del Código de Minas que prohibía la explotación minera en los parques quedó reducida a la prohibición de que la autoridad minera pueda autorizarla arbitrariamente, pero dejó la carga de la prueba de los daños causados a la autoridad ambiental y a las comunidades afectadas. El Código de Minas no representa propiamente un mecanismo de protección. Otro argumento planteado en el proceso es que un territorio indígena “protegido” por la figura de parque puede garantizar la protección del territorio indígena desde la gobernanza de las autoridades indígenas; sin embargo, esta situación no tiene antecedentes exitosos en ninguno de los acuerdos realizados con la UAESPNN. El debate dado a la temática generó una nueva reflexión comunitaria; a la fecha de edición de este Boletín se había acordado una fecha para la firma del REM.

26. En el PNN Amacayacu el proceso venía desarrollándose de forma sostenida y amistosa, pero ante las concesiones para ecoturismo hechas por la UAESPNN a la empresa turística Aviatur –consideradas como una estrategia de “exhibicionismo étnico” por algunas organizaciones indígenas de la región– fue suspendido en julio de 2008. Las comunidades plantearon que requieren un proceso intenso de evaluación en dirección a la reformulación del proceso de concertación; especial-

mente se requiere un proceso de discusión política y jurídica en las comunidades acerca de la base jurídica de los REM y de la compatibilidad de territorios y áreas protegidas. Las ofertas económicas de la UAESPNN a algunos líderes, y otras problemáticas internas, condujeron a una división en las posiciones sobre la materia: las comunidades que se encuentran sin resguardo constituido, ante la precariedad de su situación jurídica, han manifestado su disposición a negociar; en tanto las que se encuentran dentro del resguardo han sido más reacias a avanzar en dicho proceso; las comunidades han considerado pertinente llegar primero a acuerdos internos antes de avanzar en el proceso de interlocución, aunque no está claro que la UAESPNN respete estos requerimientos mínimos. De cualquier modo, la UAESPNN, en lugar de respetar el requerimiento indígena de una pausa para tramitar esta discusión interna, ha preferido presionar la realización de reuniones en las comunidades más dispuestas.

Las comunidades críticas agrupadas en la Asociación de Cabildos *Indígenas* del Trapecio Amazónico (Acitam) han definido como estrategia el afianzamiento de los Planes de Ordenamiento Territorial indígena, basados en una concepción en la cual la conservación se asocia directamente con la pervivencia de los pueblos que viven en dichos territorios; según la argumentación presentada en los espacios de diálogo, la pervivencia indígena garantiza la protección misma, pues está dada en la práctica ancestral de usar lo necesario y de manera racional. De lo contrario, han planteado las autoridades, la conservación se haría a cambio del riesgo de supervivencia de los pueblos. Por otra parte, consideran que la asociación para la administración del área superpuesta no es posible ni desde lo normativo ni desde la visión de los pueblos indígenas.

27. En el PNN Puré la situación es diferente pues la superposición se da con territorios tradicionales no titulados, especialmente del pueblo yurí o carabayo, un pueblo no contactado. El parque fue constituido para proteger al pueblo yurí (así lo establece la resolución de constitución), pero las acciones del Estado, y particularmente de la UAESPNN, dirigidas a la titulación del resguardo respectivo, son inexistentes. Ante la ausencia de dicha titulación, la UAESPNN sostiene que no existen derechos de las demás autoridades indígenas de la zona asociadas en Asociación de Indígenas de la Pedrera Amazonas (Aipea) para intervenir en el proceso, las cuales reclaman por un lado derechos territoriales del conjunto de los pueblos de la región y, por otro, su deber para proteger a los hermanos yurí.

La situación se caracteriza adicionalmente por una saturación institucional que amenaza con fracturar la autoridad indígena; diferentes autoridades indígenas han denunciado el hecho de que las institu-

ciones ofrecen recursos económicos a cambio de facilitar el intervencionismo en las comunidades. En la actualidad no hay un proceso de concertación de REM, pero las autoridades indígenas auguran que en el momento de presentarse la coyuntura este antecedente será negativo.

28. El proceso en el PNN Cahuarí ha sido presentado por la UAESPNN como de fortalecimiento al Plan de Vida y el Ordenamiento Territorial Indígena. Los avances son evidentes en la formulación, especialmente el reconocimiento de los sistemas de manejo por el Estado y de las autoridades indígenas. No obstante, en la puesta en práctica del co-manejo (o co-administración, como prefiere denominarlo el Piine Aweju Niimue Iachimua<sup>5</sup> (PANI), la asociación indígena bora-miraña<sup>6</sup>) lo que aparecen son limitaciones tanto a la autoridad como al ordenamiento indígenas, al punto de que las comunidades no tendrían injerencia decisoria dentro de su territorio.

De la misma manera, las comunidades se encuentran presionadas por el aporte económico que se les brinda como “apoyo” a los procesos comunitarios desde la UAESPNN, lo cual obstaculiza sus decisiones internas; las denuncias son reiteradas en el sentido de que los chantajes económicos no dejan espacio a la decisión libre de las comunidades indígenas del Predio Putumayo.

29. En el PNN La Paya la problemática se caracteriza por la ausencia de control por parte del Parque a actividades extractivas de madera que se realizan a gran escala y a la vista del público, lo que cuestiona de fondo tanto la capacidad como la voluntad de la administración del Parque para proteger el medioambiente; ante un avance de la explotación maderera con tasas de 200 hectáreas de deforestación por año, la explicación de los funcionarios del parque es que carecen de medios coercitivos, lo que resulta inadmisibles para las organizaciones indígenas.

Los borradores de REM han hecho énfasis en los planes territoriales y Planes de Vida indígenas, dentro de los cuales las autoridades indígenas han insistido en que éstas sean reconocidas en las políticas públicas definidas. La respuesta “positiva” de los funcionarios de Parques contrasta con los hechos: por un lado las instituciones que intervienen saturan y presionan múltiples y contradictorios acuerdos con las comunidades, con resultados que ponen en evidencia la falta de compromiso y la poca capacidad de control; por otro, en medio del supuesto proceso de concertación, la definición de planes operativos y presupuestales del parque no se concierta con las autoridades indígenas ni siquiera en mínima proporción.

Ante ello, el punto de vista acordado por la Asociación de Autoridades y Cabildos Indígenas del Alto Predio Putumayo (Acilapp) es contrario a la firma del REM, ante lo cual la UAESPNN propone como alternativa

---

5. “Dios de Centro y sus nietos” en lengua bora.

---

6. También hacen parte del PANI comunidades uitoto, cabiyarí, yukuna y makuna.

la conformación de las Zonas Especiales de Manejo (ZEM). De forma específica las comunidades manifiestan su desacuerdo con el hecho de que el director del Parque sea considerado como una autoridad, y reclaman que éste trabaje bajo la autoridad indígena. Plantean igualmente que UAESPNN debe aclarar sus concepciones de conservación y los objetivos de dicha conservación; hay una posición consolidada de que el Parque fue constituido para su explotación y para limitar los procesos de titulación de los resguardos indígenas, antes que para la conservación; en efecto, en el proceso de conformar el gran resguardo del Cauca la decisión gubernamental fue incluir zonas altamente degradadas no contiguas de los actuales resguardos, mostrando una abierta actitud burocrática que no consulta los procesos de poblamiento indígena.

30. En el PNN La Macuira el proceso de interlocución ha sido menos conflictivo debido a que el equipo que lidera el REM es indígena en su totalidad, lo cual ha permitido que las autoridades indígenas y la territorialidad sean reconocidas en el borrador de acuerdo. No obstante, la propuesta de REM incluye elementos que restringen los derechos indígenas, que han sido incluidos desde el nivel central, referentes a reconocer competencias exclusivas de la UAESPNN en materia de concesiones a terceros (especialmente turísticas) y restricciones de uso. Al momento de edición de este Boletín, las autoridades indígenas plantean que las normas ordinarias de parques no pueden pasar por encima de las leyes indígenas, y han entrado en una fase de revisión de las políticas y normativas; las autoridades indígenas consideran que algunas políticas de la UAESPNN están poniendo a las comunidades indígenas a competir entre sí, creando confusión y desestabilizando los procesos organizativos.
31. En el Parque Sierra Nevada de Santa Marta el proceso de interlocución está antecedido por las buenas relaciones entre algunas de las autoridades indígenas y los funcionarios de Parques, y por el hecho de que fueron éstos los principales impulsores de la titulación de los resguardos en la zona. En este diálogo los indígenas han insistido en dos consideraciones básicas: la plena autoridad de las autoridades tradicionales, y la conciencia de ser verdaderos protectores de la naturaleza determinada por el compromiso de su concepción cosmológica. Al mismo tiempo, la posición se acompaña de una creciente sospecha de los propósitos de conservación del Estado, pues éste obliga reiteradamente a reordenar el territorio (mediante normas superpuestas en materia de aguas, páramos, etc.), desconociendo en la práctica que las prácticas de las comunidades permiten el aprovechamiento de los recursos naturales sin lastimar la naturaleza y conservando el territorio para los que vienen.
32. En los PNN del Puracé y Nevado del Huila la formulación central ha sido liderada por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), con

participación especial de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN) y el pueblo kokonuko, y el Consejo Regional Indígena del Huila, basados en los mandatos de los congresos indígenas que plantean la defensa de la autoridad indígena como Autoridad Ambiental dentro de sus territorios. Los procesos de concertación con la UAESPNN han sido infructuosos; por una parte, las comunidades vieron que el proceso de adopción de los REM iba encaminado a limitar la autoridad indígena en su propio territorio, por otra, se puso en evidencia que la UAESPNN avanzaba en acuerdos parciales y desarrollo de propuestas inconsultas dentro de una estrategia de fraccionamiento de los procesos. En la actualidad, las autoridades indígenas declararon al personal de parques como no grato dentro de los territorios indígenas.

33. Una situación de tensión similar aparece en el parque Nukak. Ante posiciones críticas de las organizaciones indígenas representativas, especialmente el Consejo Regional Indígena de Guaviare (Crigua II), la UAESPNN ha definido en varias ocasiones terminar la interlocución y buscar interlocutores favorables a los acuerdos que ellos impulsan; para ello aprovecha la situación nómada del pueblo nukak y las dificultades para una interlocución directa, ante lo cual opta simplemente por la no interlocución y la asunción de no requerirla. De acuerdo con los líderes consultados, en el caso del Guaviare la UAESPNN repite la estrategia de contratación de personal indígena, aprovechando la necesidad económica de las comunidades y el desconocimiento del tema de los derechos de los pueblos indígenas.
34. En los PNN El Cocuy y El Tamá, de población u'wa, éstos han manifestado total oposición tanto a la existencia de parques en sus territorios como a la concertación de sistemas de manejo conjunto, originado en la posición totalmente proclive a la explotación de recursos naturales evidenciada por el Estado en sus territorios. La posición u'wa se acoge a las experiencias de malas concertaciones y los falsos procesos de consulta previa en materia petrolera, que han generado total desconfianza en las comunidades.
35. La conflictividad asociada a estos procesos de interlocución –y sobre todo a las relaciones permanentes entre las unidades de Parques y las autoridades indígenas– se hace más evidente si se atiende el hecho de que el propio espíritu de los REM en su momento estaba dirigido a que las comunidades indígenas pudieran realizar actividades económicas, sociales y culturales más allá de las normalmente autorizadas. En efecto, la expresión “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” está pensada para permitir las actividades económicas tradicionales, y no para limitarlas.

Así también fue interpretado por la Corte Constitucional en su sentencia T-652 sobre el caso embera katío, en la cual ordena un régimen especial, basada en que “la protección ecológica del parque nacional no puede hacerse a costa de la desaparición forzada de este pueblo indígena”. De nuevo, el propósito es garantizar la pervivencia indígena, no limitar el usufructo de los bienes de la naturaleza.

36. Ese espíritu es el que guió en su momento la firma del Acuerdo de Yanacona de 2001 sobre la misma materia, curiosamente el menos publicitado por el Ministerio del Ambiente, quizá porque reconoce de forma más clara los derechos indígenas, en especial al territorio y al autogobierno. Este Acuerdo, suscrito por el Ministerio y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), el CRIC, la OIA, y otras organizaciones indígenas del Pacífico, fue ratificado con la Resolución 202 de agosto de 2002, del Ministerio de Medio Ambiente, y en él se establecieron como compromisos de la Unidad de Parques Nacionales Naturales, entre otros, “garantizar la integridad territorial y cultural de los Pueblos Indígenas del Pacífico”, el apoyo a “la Jurisdicción Especial Indígena y su autoridad y gobierno en el manejo, dominio y administración de sus territorios (pluralismo jurídico existente en Colombia)”, “garantizar y apoyar la implementación de los Planes de Vida definidos por los Pueblos Indígenas del Pacífico”, “garantizar la diversidad étnica y cultural”, garantizar “la dignidad humana”.

Las acciones a que se comprometió la UAESPNN incluyen “garantizar el acceso permanente a actividades culturales y de subsistencia de común acuerdo con los pueblos indígenas que tienen parte de su territorio *en las áreas de Parques que no se les ha reconocido como resguardos*” (énfasis agregado), vale decir, en los resguardos no se requiere ningún acuerdo. Y al contrario de lo que hemos constatado en los procesos de negociación, debe “propiciar acciones tendientes a la constitución, saneamiento y ampliación de los resguardos”, emitir *conceptos técnicos, recomendaciones y gestión* en torno a programas económicos y megaproyectos que afecten áreas de su competencia, y a la fumigación, así como el “diseño e implementación, con los pueblos indígenas, de acciones tendientes a detener el avance de los cultivos de uso ilícito, la explotación de los recursos naturales y la colonización en Parques”. Adicionalmente, se acordó “adelantar un programa de capacitación a los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en la sensibilización sobre la situación de los pueblos indígenas y sus políticas”, programa que debía ser dirigido por las organizaciones y autoridades indígenas.

El Acuerdo de Yanacona no se ha cumplido. Curiosamente en el Acuerdo de Yaberaradó es citado en uno de los considerandos, aunque su sustancia fue desvirtuada. En efecto, este acuerdo en ninguno de sus apartes reconoce derechos a la UAESPNN para intervenir en los resguardos; por el contrario, obliga a esta institución a adoptar medidas para reconocer los derechos indígenas en las zonas no tituladas de los parques. Esa es la razón por la cual el Acuerdo de Yanacona podría ser el mínimo en las conversaciones futuras que realicen los pueblos indígenas con el Estado sobre esta materia.

## LAS PROPUESTAS Y LAS POSICIONES INDÍGENAS

### **Las posiciones en el proceso de interlocución sobre los REM**

37. El cuadro 2 ilustra las posiciones defendidas por diversas organizaciones indígenas en los procesos de interlocución, identificadas en el proceso de diálogo con actores locales. Podemos hablar de una posición con énfasis en la conveniencia y las oportunidades, y otra de defensa de derechos y principios. La posición de conveniencia acoge la tesis de que se trata de dos figuras que pueden co-existir, como lo plantean Ponce de León (2005) y la 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 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.

38. La posición de defensa de derechos y principios considera que los parques y los territorios indígenas son incompatibles, que en realidad los territorios indígenas no hacen parte efectiva de los PNN (Roldán, 2007), y 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 haber diálogo con sus funcionarios porque implica desmedro a los derechos indígenas.

Aunque opina 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 creen 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). Por lo mismo, estima 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 propone que se debe adoptar una etapa de reflexión y evaluación jurídica y política sobre los REM antes de continuar el proceso.

Los defensores de esta posición consideran que la única autoridad en el territorio es la 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.

39. En la actualidad la UAESPNN ha suscrito acuerdos con las autoridades indígenas del Parque Catatumbo, IndiWasi y, parcialmente, del Parque Paramillo (en las comunidades de Chigorodó).

### **Posiciones sobre alternativas internacionales**

40. La posición indígena sobre alternativas se resume en tres elementos: defensa de un mínimo reconocido internacionalmente sobre derechos indígenas (Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas), restitución de los territorios expropiados en procesos de formación de áreas protegidas, aceptación de un mecanismo provisional que reconozca derechos indígenas al tiempo que se avanza en dicha restitución, y compromiso de los pueblos indígenas con la conservación. Estos elementos fueron planteados en el Taller Preparatorio del Foro Indígena (Asunción, septiembre de 2008) que se realizó en el marco del Congreso Mundial de la Naturaleza (Barcelona, 2008).
41. Un primer elemento de su propuesta es que los Estados y demás organismos parte de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) acojan *firmemente* los principios y derechos de

CUADRO 2

	Compatibilidad de territorios y PNN	Propiedad	Criterios de conservación	Base legal de los REM
<b>Situación actual</b>	La UAESPNN considera que los resguardos se han hecho sobre los parques; pero no son incompatibles.	Proyecto de Ley: los bienes inmuebles que administra la UAESPNN pasan a ser parte de su patrimonio. Las resoluciones de conformación de los PNN están protocolizadas en las notarías.	Los criterios de conservación de la UAESPNN, de base científica, reconocen las visiones indígenas.	Los REM son obligatorios y están definidos por el D. 622/77.
<b>Posición UAESPNN –Posición indígena blanda</b>	Se trata de dos figuras que pueden coexistir. (Ponce de León, 2005). Traslape PNN y resguardos.		Es posible hacer converger las cosmologías y los objetivos de conservación.	Se deben firmar los REM defendiendo criterios de gobierno y manejo autónomos.
<b>Posición indígena de principios</b>	Son incompatibles; en realidad los territorios indígenas no hacen parte efectiva de los PNN. (Roldán, 2007). Superposición PNN sobre territorios indígenas. No debería haber ninguna figura legal sobre nuestro territorio. Territorios Indígenas de Conservación.	Propiedad indiscutible. Derecho a la restitución.	La política de conservación del Estado es inexistente y favorece intereses corporativos. No merece haber diálogo con ellos, porque implica desmedro a derechos indígenas. ¿Cuál es la política de “conservación” indígena? Tenemos una política propia y sería de conservación.	No deben firmarse REM porque no tienen base legal y porque significan en todos los casos pérdida de derechos.  Se debe adoptar una etapa de reflexión y evaluación jurídica y política sobre los REM antes de continuar el proceso.

los pueblos indígenas adoptados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas, basados en la existencia de derechos preexistentes a los Estados, como base para toda interlocución. En particular, en lo referente a las áreas protegidas se plantea que la UICN debe acoger los derechos de libre determinación de los pueblos indígenas al uso pleno de los recursos naturales; el consentimiento libre, previo e informado; la restitución de territorios expropiados ilegalmente o mediante engaño; el ordenamiento del territorio, y la conservación del medioambiente (véase anexo “Partes pertinentes de la Declaración”).

42. En consecuencia, se planteó que los Estados y demás organismos parte de la UICN reconozcan y respeten (jurídica y materialmente) las concepciones y los ordenamientos espaciales que los pueblos indígenas han mantenido ancestralmente y adoptado de manera autónoma en sus territorios siguiendo sus cosmovisiones y definiciones políticas, en parti-

Procesos de consulta	Gobierno y autoridad	Planes de manejo y conservación	(Manejo y administración) operativo
Se aplican los criterios de consulta en términos de “presión”, buscando sectores favorables a sus posiciones.	La UAESPNN considera que el director del parque tiene tanta autoridad como el gobernador o el cacique.	La UESPNN ha zonificado y definido prohibiciones unilateralmente, y piensa seguir haciéndolo. -Conflictos jurisdiccionales. -Conflictos de ocupación. -Conflictos de uso. -Conflicto armado.	La UESPNN administra la zona de superposición sin concertación.
Se puede hacer una consulta en los términos acordados en la Mesa de Concertación.	Dos autoridades públicas que comparten jurisdicción.	Es posible llegar a acuerdos y definirlos conjuntamente.	La UESPNN y la autoridad indígena pueden o deben comanejar la zona de superposición.  La UAESPNN debe apoyar con recursos económicos y técnicos.
Toda decisión debe ser voluntaria y se debe aplicar el consentimiento libre, previo e informado, y los demás criterios de la consulta.	La única autoridad en el territorio es la autoridad indígena.  Autoridad Ambiental Indígena.	Es suficiente lo establecido en nuestras cosmologías, Planes de Vida, Planes Ambientales y Planes de Ordenamiento Indígena.	Tenemos suficientes instrumentos y conocimientos para realizar una gestión autónoma de nuestros territorios.

cular las áreas definidas autónomamente como de especial [protección] [uso] [manejo] ambiental, así como los lugares sagrados, destinados a la [preservación] y [pervivencia] de la base natural y cultural de la existencia de dichos pueblos indígenas [y de las sociedades humanas].

43. Tales concepciones y ordenamientos dentro de los territorios indígenas se expresan en las cosmologías propias, los planes de vida, los planes de ordenamiento territorial o los planes ambientales indígenas, y además mantienen como características el hecho de ser voluntariamente definidos, basados en la propiedad sin restricciones de los pueblos sobre el territorio, y gobernados en todas sus dimensiones (política, ambiental, judicial) por las autoridades de los pueblos indígenas.
44. Los pueblos indígenas, voluntaria y autónomamente, podrán definir las áreas de especial [protección] [uso] [manejo] ambiental de sus territorios y los lugares sagrados –considerados así en sus cosmologías propias, planes de vida, planes de ordenamiento territorial o planes

ambientales indígenas-, y designarlas como territorios indígenas de conservación (territorios indígenas bioculturales o áreas bioculturales indígenas).

45. Los pueblos indígenas, voluntaria y autónomamente, podrán articular *o no* dichos territorios indígenas de conservación (territorios indígenas bioculturales o áreas bioculturales indígenas) a los sistemas ambientales nacionales. En tales casos, podrán ser consideradas categorías especiales de áreas protegidas, correspondiendo los objetivos de conservación exclusivamente a los definidos en las cosmologías propias, los planes de vida, planes de ordenamiento territorial o planes ambientales indígenas. Cuando un pueblo indígena decida, voluntaria y autónomamente, articular áreas de sus territorios indígenas a los sistemas ambientales nacionales, los principios de propiedad sin restricciones, gobernanza y voluntariedad no deberán sufrir menoscabo alguno.
46. Las áreas protegidas constituidas hasta el presente sobre los territorios indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado, deberán ser restituidas a los pueblos indígenas tanto de manera material como mediante el reconocimiento de las competencias políticas territoriales unilateralmente restringidas por los Estados.
47. Como resultado de esta iniciativa, en el Congreso Mundial de la Naturaleza de la UICN se adoptaron varias resoluciones de honda significación para los pueblos indígenas. (Véase recuadro), entre las que se destacan la aplicación de la Declaración, el llamado a los Estados para que adopten sus criterios, y la primacía del criterio de “restitución” allí donde las áreas protegidas fueron establecidas negando los derechos de los pueblos indígenas.

## REFERENCIAS

- Bastidas, Edith. 2008. “Áreas protegidas y territorios indígenas”. Consultoría para el Centro de Cooperación al Indígena Cecoin. Documento.
- Correa, Hernán Darío. 2008. Comunicación personal.
- Peña, Oscar. 2007. “Parques nacionales y territorios indígenas. Un reto para la autonomía indígena”, en *Etnias&Política* No. 5, diciembre 2007. Bogotá.
- Ponce de León, Eugenia. 2005. “Áreas protegidas y territorios colectivos de comunidades indígenas y negras”. Consultoría para el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Roldán, Roque. 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. 2001. Política de Participación Social en la Conservación. Bogotá.
- UAESPNN. 2005. Planes de Manejo de los Parques Nacionales Naturales.

# RESOLUCIONES DEL CONGRESO MUNDIAL DE CONSERVACIÓN QUE AFECTAN A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

(número de la moción entre paréntesis).

## El Congreso Mundial de Conservación:

**Resuelve aplicar las exigencias de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas a todos los programas y operaciones de la IUCN (70).**

### El Congreso Mundial de Conservación insta a los miembros de la IUCN a que:

Aprueben o adopten la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los apliquen en sus actividades que sean pertinentes (75).

Desarrollen y/o trabajen hacia la aplicación de enfoques basados en los derechos humanos (78).

Alien y establezcan mecanismos para garantizar que las entidades del sector privado respetan plenamente todos los derechos humanos, incluidos los derechos de los pueblos indígenas (78).

Reconozcan plenamente la importancia para la conservación de los Territorios de Conservación Indígena y otras Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades (71).

Apoyen la justa restitución de los derechos sobre el territorio, las tierras y los recursos naturales (71).

Se aseguren de que cualquier inclusión de los Territorios de Conservación Indígena y otras Áreas Conservadas por los Pueblos Indígenas y Comu-

nidades en los sistemas nacionales sea realizada con su consentimiento libre, previo e informado, y después de plena consulta con las comunidades locales y la adecuada consideración de sus preocupaciones (71).

Ayuden a los pueblos indígenas y las comunidades locales a proteger los Territorios Indígenas de Conservación y otras Áreas Conservadas por los Pueblos Indígenas y las Comunidades de las amenazas externas mediante la aplicación de los principios del consentimiento libre, previo e informado, y evaluaciones participativas de impacto social, ambiental y cultural (71).

[Los miembros de la IUCN y las agencias internacionales] revisen las políticas y programas que financian la conservación de la biodiversidad a fin de asegurar su coherencia con el Acuerdo de Durban y con las resoluciones de la IUCN sobre pueblos indígenas.

### El Congreso Mundial de Conservación insta al Director General (y las Comisiones) a que:

Desarrollen un mecanismo para reunir a representantes de las organizaciones de los pueblos indígenas, otras organizaciones miembros de la IUCN interesadas y socios relevantes a fin de trabajar en colaboración para: revisar el grado de aplicación de todas las resoluciones y recomendaciones pertinentes relativas a los pueblos indígenas, y hacer avanzar las recomendaciones clave del Acuerdo y

Plan de Acción de Durban, y las decisiones y otros elementos del programa de trabajo del Convenio de la Diversidad Biológica (CDB).

Identificar y proponer mecanismos para resolver y compensar los efectos de las injusticias históricas y actuales contra los pueblos indígenas en nombre de la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales (75).

Desarrollar una política sobre Conservación y Derechos Humanos de la IUCN a fin de que sea presentada para su adopción en el 5º Congreso Mundial de Conservación (78).

Hacer del papel de los pueblos indígenas en la conservación de la diversidad biológica y cultural una de las preocupaciones principales de la IUCN en los futuros Congresos Mundiales de Conservación (75).

### **El Congreso Mundial de Conservación insta al Consejo de la IUCN a que:**

Cree un grupo de trabajo para examinar la aplicación de la Declaración en cada aspecto del Pro-

grama (incluidos los Mandatos de las Comisiones), políticas y prácticas de la IUCN (75).

### **El Congreso Mundial de Conservación insta a los Estados a que:**

Trabajen con las organizaciones de los pueblos indígenas para: a) reformar la legislación nacional, políticas y prácticas de tal manera que puedan contribuir a la implementación de las partes pertinentes del Acuerdo de Durban, el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del CDB, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; y b) asegurar que las áreas protegidas que afectan o pueden afectar las tierras, territorios y recursos naturales y culturales de los pueblos indígenas no se establezcan sin el consentimiento libre, previo e informado

de los pueblos indígenas, y garantizar el debido reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas en las áreas protegidas existentes (70).

Pongan a disposición los medios que hagan posible el pleno ejercicio y la efectiva implementación de todos los derechos que se reconocen en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (72).

Apliquen el artículo 28.1 de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (referido a la restitución) (73).

### **En relación con el (Programa de Reducción de Emisiones de Carbono causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques) REDD (moción 94), el CMC:**

#### **INSTA a todos los miembros de la IUCN y a todas las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) a:**

Asegurar que las iniciativas nacionales y subnacionales relativas a REDD aseguren la participación equitativa de las comunidades locales y los pueblos indígenas que dependen de los bosques, con énfasis especial en asegurar sus derechos, la tenencia de la tierra, los beneficios de los medios de subsistencia y la reducción de la pobreza.

Asegurar la participación equitativa en los beneficios y costes entre las agencias del gobierno y las comunidades de los bosques.

Apliquen salvaguardas sociales efectivas para proteger los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales, incluidas las disposiciones pertinentes de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Asegurar la participación equitativa en los benefi-

#### **INSTA al Director General a que:**

Desarrolle y promueva principios sobre mejores prácticas y herramientas operativas para la par-

ticipación equitativa en los costos y beneficios derivados de REDD.

Asegure que las iniciativas que ofrecen incentivos para REDD se lleven a cabo con las salvaguardias necesarias para proteger los intereses y los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales, con referencia específica a la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Prepare un informe, en estrecha consulta con las Comisiones de la IUCN, los miembros de la IUCN y representantes de los pueblos indígenas y las comunidades locales que evalúe las ventajas relativas, desventajas, riesgos de los diferentes mecanismos de financiación REDD, e investigue formas de asegurar efectivas salvaguardas sociales y para la biodiversidad para su presentación a la segunda reunión del Consejo de 2009.

Reúna el conocimiento y habilidades de los miembros de la IUCN, miembros de las Comisiones y Secretaría para alimentar políticas y mecanismos para: a) asegurar los derechos relativos a la tierra y los recursos de los pueblos indígenas y comunidades locales que históricamente tuvieron derechos de uso de la tierra donde se almacena el carbono; b) asegurar su consentimiento libre, previo e informado con respecto a toda actividad que ofrezca incentivos para REDD en sus tierras y/o que afecten a sus derechos; c) asegurar que ellos tienen una participación equitativa en los beneficios derivados de REDD y que esos beneficios se distribuyan de manera equitativa entre las comunidades.

# ÁREAS PROTEGIDAS Y PUEBLOS INDÍGENAS

**Edith Bastidas<sup>1</sup>**

## **Presentación**

En este documento se presenta una breve reseña de los antecedentes y las discusiones que están en curso sobre el tema de áreas protegidas en relación con los pueblos indígenas. Se pondrá énfasis en el espacio del grupo de trabajo del Convenio sobre la Diversidad Biológica; sin embargo, también se hará referencia a otros espacios en los que se discuten esos temas, como son los Congresos de Parques, con miras al IV Congreso Mundial de la Naturaleza, que tendrá lugar en Barcelona, España, del 6 al 14 de octubre de 2008.

El objetivo del documento es presentar puntos para la reflexión que ayuden a las organizaciones y los representantes indígenas a tomar posiciones y decisiones en relación con las actuales negociaciones en marcha en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, y otros espacios de discusión sobre la relación entre áreas protegidas y territorios indígenas.

## **Antecedentes**

En 1872, el Congreso de los Estados Unidos utilizó por primera vez la denominación parque nacional respecto de un área en el curso superior del río Yellowstone, Wyoming (Rummenhoeller, 1995, p. 65). Tomando como referencia a Clary 1972, Klaus Rummenhoeller señala que este primer parque surgió como un instrumento del colonialismo creado a costa de los territorios indígenas de los shoshoní, crow y blackfeet (p. 66). Casi un siglo después, en el año de 1956, se instituyó en Alemania el primer programa nacional de parques naturales, y hoy en día existen más de cien mil parques naturales u otras áreas protegidas.

<sup>1</sup> Indígena Pasto del departamento de Nariño, Colombia. Abogada, Consultora del Centro de Cooperación al Indígena (Cecoin).

A nivel subregional encontramos que en 1940, representantes de casi todos los países suramericanos suscribieron la “Convención sobre la protección de la naturaleza y conservación de la fauna silvestre en el hemisferio occidental”. Esta Convención se orientó por el concepto de los fundadores de Yellowstone (p. 66).

En el año de 1958, en el marco de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), se crea la Comisión Internacional de Parques Naturales la cual, en conjunto con la ONU, publicó el primer inventario de parques nacionales y áreas reservadas equivalentes en todo el mundo (p. 66).

Desde el año de 1969, en la X Asamblea General de la UICN, se empiezan a perfilar las categorías de áreas protegidas. Según esta organización, en el mundo existen más de 140 nombres para las áreas protegidas, lo cual hace difícil el establecimiento de estándares para mejorar la conservación; por tal razón, desde 1994 las categorías se han unificado en seis, de conformidad con su principal objetivo de manejo, así:

- Reserva Natural Estricta / Área Natural Silvestre. Con fines científicos o con fines de protección de la naturaleza.
- Parque Nacional. Conservación de ecosistemas y con fines de recreación.
- Monumento natural. Para la conservación de características naturales específicas.
- Área de Manejo de Hábitat / Especies. Para la conservación, con intervención en el ámbito de la gestión.
- Paisaje Terrestre y Marino Protegido. Para la conservación de paisajes terrestres y marinos y con fines recreativos.



- Área Protegida con Recursos Manejados. Para la utilización sustentable de los ecosistemas naturales.

Este sistema de categorías ha sido respaldado por el Convenio sobre la Diversidad Biológica y varios acuerdos regionales<sup>2</sup>.

Otro antecedente importante es el V Congreso Mundial de Parques, llevado a cabo en Durban en el año 2003. El plan de acción que se obtiene en este evento se refiere a los pueblos indígenas en el Resultado 5, así: “Resultado 5: los derechos de los pueblos indígenas, pueblos móviles y comunidades locales se verán reconocidos y garantizados en relación con los recursos naturales y la conservación de la diversidad biológica” (UICN, 2003). Este resultado incluye el reconocimiento de sus derechos, la participación y la restitución.

En el escenario del Convenio sobre la Diversidad Biológica encontramos que la Conferencia de las Partes, en su séptima reunión, mediante la decisión VII/28, adoptó un programa de trabajo sobre áreas protegidas y decidió establecer un Grupo de Trabajo especial sobre dichas áreas, al cual le sugirió las siguientes tareas:

- a. Explorar opciones de cooperación para el establecimiento de áreas protegidas marinas en zonas más allá de la jurisdicción nacional.
- b. Explorar opciones para movilizar recursos financieros para la aplicación del programa de trabajo por parte de los países en desarrollo.
- c. Contribuir al desarrollo de una “carpeta de instrumentos” para la identificación, designación, gestión, vigilancia y evaluación de los sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas, atendiendo en particular a la intervención de las comunidades indígenas y locales, y al mecanismo de participación en los beneficios.

<sup>2</sup> UICN, 19 de mayo de 2007.

- d. Considerar los informes de las Partes, organizaciones académicas y científicas, sociedad civil y otros acerca del progreso logrado en la aplicación del programa de trabajo sobre áreas protegidas.

- e. Recomendar a la Conferencia de las Partes métodos de mejorar la aplicación del programa de trabajo sobre áreas protegidas (Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2007b, p. 1).

La primera reunión del Grupo de Trabajo sobre áreas protegidas se celebró entre el 13 y el 17 de junio de 2005 en Montecatini, Italia.

Un tercer escenario de antecedentes, mucho más cercano en tiempo y centrado en los pueblos indígenas, lo constituye su participación en el Foro de Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Afrodescendientes, el cual se llevó a cabo en Bariloche, Argentina, en el marco del II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas. La participación indígena ya se había manifestado en espacios anteriores como, por ejemplo, el V Congreso Mundial sobre Parques celebrado en Durban en el año 2003.

La posición indígena estuvo basada en un documento político, en cuyos principios se reafirma la titularidad de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios, recursos naturales y genéticos, así se hayan declarado áreas protegidas superpuestas a los mismos. De igual forma se resalta la consecuente necesidad de restitución de estos derechos a los pueblos indígenas.

### **Actualización de las discusiones sobre el tema**

En el marco del Convenio sobre Diversidad Biológica, la Conferencia de las Partes examinó la aplicación del programa de trabajo sobre áreas protegidas durante el periodo 2004-2006, y decidió convocar a la segunda reunión del Grupo de Trabajo sobre áreas protegidas, la cual se llevará a cabo

en Roma, Italia, del 11 al 15 de febrero de 2008. Los temas de fondo de la reunión son: 1) examen de la aplicación del programa de trabajo, y 2) análisis de las opciones para movilizar recursos financieros para la aplicación del programa de trabajo.

El tema uno contiene un punto relacionado con áreas marítimas protegidas, respecto al cual el secretario ha preparado un “Informe sobre la marcha de las actividades respecto del perfeccionamiento y la refundición de criterios científicos para la identificación de áreas marinas protegidas que requieren protección y sobre la recopilación de sistemas de clasificación biogeográfica y otros sistemas de clasificación ecológica”<sup>3</sup>.

En el mismo tema uno, sobre los puntos relacionados con avances y obstáculos en relación con la aplicación del programa de trabajo, el secretario ejecutivo ha preparado un documento que contiene el “Examen de la aplicación del programa de trabajo sobre áreas protegidas en el periodo 2004-2007”<sup>4</sup>. En el proceso de la elaboración del informe, entre otras actividades, el secretario convocó talleres subregionales.<sup>5</sup> En el informe queda en claro que ha habido limitación en el avance hacia el logro de muchos de los objetivos, entre ellos el objetivo 2.2, relacionado con la participación de las comunidades indígenas y locales (Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2007c, p. 1).<sup>6</sup> Ante esta situación, el documento propone:

2. El grupo de trabajo pudiera también recomendar que la Conferencia de las Partes pida a las Partes que: [...] Mejoren y diversifiquen la gobernanza de áreas protegidas, reconociendo,

3 Documento UNEP/CBD/WG-PA/2/3 (Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2007, p. 4).

4 Documento UNEP/CBD/WG-PA/2/2.

5 Los resultados de los talleres subregionales están recogidos en el documento UNEP/CBD/WG-PA/2/INF/1 a 4 (Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2007, p. 3).

6 Tema 3.1 del programa provisional. Examen de la aplicación del programa de trabajo sobre áreas protegidas en el periodo 2004-2007.

cuando proceda, a organizaciones de base comunitaria como co-administradores, incorporando al sistema nacional de áreas protegidas las áreas conservadas por la comunidad; y reconociendo e integrando los conocimientos de la comunidad local a la adopción de decisiones respecto a las áreas protegidas; [...] (Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2007c, p. 2).

Sin embargo, esta recomendación todavía dista mucho de las aspiraciones de los pueblos indígenas, por las siguientes razones. En primer lugar, los pueblos indígenas, sus tierras, territorios, recursos y conocimientos, no son reconocidos como un fin en sí mismos, sino como objetos que sirven a un fin principal: las áreas protegidas o la conservación. En segundo lugar, en el mejor de los casos, las comunidades serían reconocidas como co-administradoras, quitándoles su derecho como titulares a ordenar su territorio con base en sus propias normas. La co-administración podría aceptarse solamente como un paso en el proceso de restitución total.

Sobre el segundo tema que se abordará en el grupo de trabajo (financiación del programa de trabajo), el secretario ejecutivo ha preparado el documento titulado: “Análisis de opciones para movilizar, con carácter urgente, mediante diversos mecanismos, los recursos financieros suficientes y oportunos, para la aplicación del programa de trabajo”<sup>7</sup>. Este documento da cuenta del alto déficit de recursos para la financiación de la implementación del programa de trabajo sobre áreas protegidas, en particular en los países en desarrollo y con economías de transición.<sup>8</sup> Entre los mecanismos innovadores para la financiación propone la comercialización de bienes y servicios

7 Documento UNEP/CBD/WG-PA/2/4 (Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2007a, p. 4).

8 Se calcula que la laguna de financiación anual para que estos países apliquen el programa de trabajo varía entre 3,28 millones y 142,25 millones de dólares.

de las áreas protegidas por medio de las asociaciones entre el sector privado y el sector público (Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2007b, p. 13).<sup>9</sup> Esta opción, que ya está siendo implementada en algunos países, es susceptible de aumentar las dificultades que presenta la declaratoria de áreas protegidas sobre territorios indígenas por cuanto abre la puerta para la comercialización indiscriminada de los recursos biológicos y genéticos, y el conocimiento tradicional, sin que se cuente con una reglamentación adecuada que garantice los derechos indígenas.

Por otro lado, aunque en algunas de las declaraciones de las reuniones sobre el tema<sup>10</sup> se ha hecho énfasis en que actividades como la minería y la extracción de hidrocarburos no benefician a la conservación, la propuesta facilitaría que estas actividades sean autorizadas en áreas protegidas, haciendo nulos los propósitos conservacionistas de éstas y, de paso, afectando a los pueblos indígenas, cuando estén superpuestas a sus territorios.

A las preocupaciones que causa esta propuesta se suma la posibilidad de privatización del agua, ya que muchas áreas protegidas constituyen nacimientos de agua.

Así las cosas, buscar la financiación por esta vía, contraría abiertamente el propósito de la conservación que se ha esgrimido para la creación de las áreas protegidas.

Por su parte, como se mencionó, en octubre de 2008 se llevará a cabo el V Congreso Mundial de la Naturaleza en Barcelona, España. Con miras a la participación en esta reunión, el Foro de Comunidades Indígenas, Afrodescendientes y Campesinas, en el marco del II Congreso Latinoamericano

de Parques, reunió alrededor de un centenar de representantes de pueblos indígenas de Latinoamérica, quienes hicieron énfasis principalmente en dos temas: 1) el concepto de restitución aprobado en el Plan de Acción de Durban (2003), y 2) reconocimiento de una nueva categoría: “Territorio indígena de conservación”, bajo el control de las instituciones de los pueblos indígenas y reguladas por el derecho indígena (Nahuel, 2008, p. 9).

El Foro indígena logró incluir en la Declaración general del Congreso de Bariloche (II Congreso Latinoamericano, 2007) puntos importantes como los que se mencionan a continuación.

En los párrafos preambulares:

- Se reconoce que los espacios de participación para los indígenas son insuficientes, así como los espacios para el ejercicio pleno de sus derechos colectivos e individuales (II Congreso Latinoamericano, 2007, pp. 4 y 5). La Declaración de Durban contiene una declaración similar a este respecto.
- Se reconocen la importancia del conocimiento tradicional (p. 6).
- De igual forma, se reconoce que el manejo de las áreas que constituyen espacio de vida de pueblos en aislamiento voluntario debe considerar los derechos humanos de estas comunidades (p. 6).
- “Celebramos la reciente aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la que constituye un hito para avanzar en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de áreas protegidas”.

En el acápite Declarativo, y en consonancia con los párrafos preambulares, el II Congreso manifestó:

- “Instamos a los Estados a que en un marco de cooperación y con arreglo a las particularidades nacionales y regionales, se pongan a

9 Tema 3.2 del programa provisional.

10 Véase, por ejemplo, II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas. Declaración de Bariloche. San Carlos de Bariloche, Parque Nacional Nahuel Huapi, Patagonia, Argentina, 30 de septiembre al 6 de octubre del 2007, p. 7.

disposición los medios que hagan posible el pleno ejercicio y la efectiva implementación de todos los derechos que se reconocen en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, incluyendo los territorios indígenas declarados en áreas protegidas” (II Congreso Latinoamericano, 2007, p. 8).

- “Las Áreas Protegidas declaradas total o parcialmente sobre territorios de los Pueblos indígenas deberán gestionarse respetando los derechos de estos pueblos, asegurando la plena y efectiva participación de sus organizaciones representativas en la toma de decisiones para el manejo y protección de estos sitios, considerando el artículo 28.1 de la Declaración de ONU sobre los derechos de los Pueblos Indígenas” (II Congreso Latinoamericano, 2007). Lo mismo pueden participar en la gestión de las áreas vecinas.

Y en el acápite sobre compromisos:

- 17. Solicitar a UICN que considere la integración del concepto de Territorio Indígena de Conservación como un modelo legítimo de gobernanza de Áreas Protegidas establecidas en territorios ancestrales de Pueblos Indígenas, independientemente de la categoría de manejo, reconociendo en dicho modelo la integración de cultura y naturaleza, el papel del derecho consuetudinario, la institucionalidad tradicional y el ejercicio de la autoridad indígena en tales territorios (II Congreso Latinoamericano, 2007, p. 12).

### CONCLUSIONES, TRABAJO FUTURO Y POSIBLES ESTRATEGIAS

Los diferentes documentos nos muestran que la relación entre territorios indígenas y áreas protegidas ha recorrido un largo camino en el cual la apuesta principal de estos pueblos ha sido el

reconocimiento de sus derechos: por un lado, a sus tierras, territorios, recursos, y por otro, a su autonomía y libre determinación. La presencia de los pueblos indígenas y sus organizaciones en diferentes escenarios de discusión de este tema ha tenido logros importantes, al menos a nivel teórico; no obstante, en la discusión sobre áreas protegidas los diferentes actores todavía están considerando a los indígenas como un grupo de interés, desconociendo su carácter de pueblos con su derecho al territorio y a la libre determinación.

En el camino hacia una evolución positiva, que es necesario afianzar y continuar recorriendo, encontramos que en el marco de las conferencias de la UICN se han dado discusiones sobre las áreas protegidas y los pobladores de las mismas. Respecto a pueblos indígenas resaltamos que la 12 Asamblea General de la UICN aprobó una recomendación según la cual la creación de parques nacionales “normalmente no debería traer como consecuencia el desalojo de poblaciones indígenas de sus tierras tradicionales ni dichas reservas deberían ser proclamadas en ninguna parte sin la consulta adecuada a los pueblos indígenas afectados”.<sup>11</sup>

Así mismo, en la IV Conferencia Internacional de Parques Nacionales, llevada a cabo en 1992, en Caracas, se dedicó un espacio importante al tema de población y áreas protegidas. Entre sus conclusiones señala la posibilidad de que se sigan ejecutando actividades humanas en las áreas protegidas, siempre y cuando sean compatibles con la conservación. Igualmente, señala la importancia de la participación comunitaria en los procesos de toma de decisiones (Rummenhoeller, 1995, p. 68).

Un tercer referente lo encontramos en la 19 Asamblea General de la UICN que recomienda a los gobiernos reconocer y dar cumplimiento al Convenio

---

<sup>11</sup> Citado por Rummenhoeller (1995, p. 68).

169 de la OIT, la Declaración de Río (Agenda 21), y la Declaración de la World Alliance of Indigenous and Tribal Peoples of the Tropical Forest. Igualmente, recomienda garantizar la participación de los pueblos indígenas en las decisiones sobre planificación, desarrollo y manejo de las áreas protegidas (Rummenhoeller, 1995, p. 68).

Según lo que se ha reseñado, el concepto de las áreas protegidas y parques naturales sin gente –como fue concebida la idea original– ha ido variando con el tiempo, particularmente en relación con los pueblos indígenas. En gran medida ese cambio, por lo menos a nivel teórico, se debe a la incursión y la incidencia de los pueblos indígenas tanto en los espacios nacionales como en el nivel internacional, con el fin de poner de presente sus derechos al territorio y a la autodeterminación.

Actualmente se acepta la presencia de poblaciones en las áreas protegidas; el desarrollo de sus actividades en dichas áreas; de igual forma está enunciada la importancia de la participación de estas comunidades en la planificación, el desarrollo y el manejo de las áreas protegidas.

Sin embargo, en cuanto a los pueblos indígenas se refiere, su papel y su importancia solamente son vistos en función de la conservación de las áreas, es decir, en este escenario los pueblos indígenas parecen no ser un fin en sí mismos. De igual forma, a pesar de que varias legislaciones nacionales reconocen la necesidad de participación de estos pueblos en el manejo de las áreas, no dejan claro el reconocimiento de sus derechos territoriales y de gobierno indígena en las mismas. Es decir, no hay mecanismos concretos para que los indígenas sean quienes decidan sobre la declaratoria, el manejo y la administración de las áreas protegidas.

Recordemos que no solamente en Estados Unidos, sino en casi la totalidad de países en donde existen áreas protegidas superpuestas a territorios indígenas éstas fueron constituidas sin consulta a

los indígenas y, muchas veces, en contravía de los intereses de éstos. Los indígenas se acostaron en su territorio y amanecieron en un parque natural o en un área protegida. Eso se debió en gran medida a la ausencia de políticas y normas que orientaran una actuación respetuosa de estos pueblos.

Pero ahora existe un nuevo marco jurídico en que se debe basar la relación de los Estados nacionales y de los pueblos indígenas. A pesar de la discriminación y el desconocimiento de que han sido objeto los pueblos indígenas, se está dando una tendencia al reconocimiento normativo. Así lo demuestran las nuevas ratificaciones del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, y las leyes nacionales que se han expedido recientemente en varios países para reconocer los derechos indígenas. Estos procesos se refuerzan con la reciente aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que constituye hasta la fecha el instrumento internacional más importante sobre la materia. Con base en este instrumento, la dirección de la política sobre áreas protegidas superpuestas a territorios indígenas ya no es una tarea exclusiva de los gobiernos de los Estados nacionales.

Por parte de los pueblos indígenas y sus organizaciones existen varias propuestas frente al tema de áreas protegidas, originadas no solamente en la diversidad cultural, sino también en el mayor o menor grado de reconocimiento de sus derechos en los Estados nacionales.

Así, tal como se dijo, se ha planteado la propuesta de que la UICN incluya el “territorio indígena de conservación” como una nueva categoría. Por su parte, la UICN considera que su sistema de categorías de áreas protegidas se basa en los objetivos, mas no en la titularidad sobre las tierras o los territorios acerca de los que se declararían los parques o las áreas protegidas. Sin embargo, en la reunión

llevada a cabo con los indígenas en el marco del II Congreso Latinoamericano de Parques, el director de UICN manifestó la posibilidad de tener alguna flexibilidad al respecto. Como alternativa a esta propuesta, que ya había sido presentada en otros escenarios, la mencionada organización ha dicho que se puede establecer como un modelo de gobernanza, independientemente de la categoría que se adopte en el marco de las vigentes hoy.

Al respecto, sería importante que los pueblos indígenas y sus organizaciones continúen analizando la propuesta, sus implicaciones, y la posible forma de ponerla en práctica. No obstante, es claro que los pueblos indígenas, en el marco de su libre determinación, pueden ordenar su territorio, definiendo incluso sus áreas de conservación. El reto se encuentra en obtener el reconocimiento y el respeto, por parte de los Estados y otros actores externos, sobre todo en los países que no cuentan con normatividad clara sobre el particular.

A nivel general podemos identificar algunos puntos que han sido de consenso entre los distintos pueblos indígenas, y que pueden constituir la base de una agenda unificada, no obstante las particularidades étnicas, culturales, jurídicas y políticas. Los puntos son los siguientes:

1. Los pueblos indígenas son un fin en sí mismo, y sus sistemas y conocimientos tradicionales han aportado a la conservación de la naturaleza. Desde este punto de vista los indígenas no riñen con el propósito de la conservación.
2. A pesar de la declaratoria de un parque natural o un área protegida sobre territorios indígenas, los respectivos pueblos no renuncian a la titularidad sobre sus tierras, territorios y recursos.
3. Con base en sus derechos, los pueblos reafirman la exigencia de la restitución de sus territorios, tierras y recursos. De igual forma,

la indemnización por los perjuicios que se les hubiere ocasionado.

4. Los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía y autodeterminación para definir la ordenación de su territorio, incluyendo las áreas de conservación. En este marco, algunos pueblos incluso han definido o desean definir algunas áreas protegidas, por supuesto, bajo su control y en aplicación de su derecho propio.
5. La conservación requiere el reconocimiento y el respeto a los territorios indígenas.
6. El consentimiento libre, previo e informado es un derecho irrenunciable, en cualquier proceso de delimitación de un parque o área protegida, que afecte a un pueblo indígena o su territorio.

A nivel más específico, retomamos propuestas que ya han sido planteadas por los pueblos indígenas en diferentes escenarios y que sería conveniente que continúen haciendo parte de su agenda. Algunas de ellas, incluso, hacen parte de las declaraciones y los programas de trabajo a los que se ha hecho alusión. Entre ellas están:

- El establecer y aplicar mecanismos participativos para la restitución de las tierras y los territorios tradicionales de pueblos indígenas que fueron incorporados en áreas protegidas sin su consentimiento libre, previo e informado. Esta propuesta actualmente se encuentra apoyada en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Acudir a las instancias competentes para lograr que el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Pueblos Indígenas, conduzca una investigación y haga recomendaciones acerca de la violación de los derechos de los pueblos indígenas por la su-

perposición de Áreas Protegidas a territorios indígenas.

- En el marco del CBD, lograr que el grupo de trabajo recomiende que la Conferencia de las Partes *pida* a éstas que reconozcan a los pueblos indígenas no solamente como coadministradores, sino administradores de las áreas protegidas que están superpuestas a sus territorios, teniendo en cuenta su calidad de titulares de los mismos. La coadministración podría aceptarse solamente como un paso hacia la restitución total de los territorios a los pueblos respectivos, con el riesgo de que, tal como ya ha sucedido en otros procesos, estos mecanismos de transición sean utilizados por los gobiernos de los Estados nacionales para dilatar la satisfacción definitiva de los derechos y las aspiraciones de los pueblos indígenas.
- De igual forma, lograr que el grupo de trabajo recomiende que la Conferencia de las Partes *pida* a éstas que reconozcan que la gestión de las áreas protegidas superpuestas a territorios indígenas debe hacerse bajo la gestión de los sistemas de derecho propios de los pueblos respectivos.
- Generar espacios internos de discusión de los pueblos indígenas, con el fin de socializar experiencias y propuestas de acción.

## REFERENCIAS

- Convenio sobre la diversidad biológica (2007a). Grupo de trabajo especial de composición abierta sobre áreas protegidas. UNEP/CBD/WG-PA/2/1/Add.1. 9 de octubre.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica (2007b). Grupo de trabajo especial de composición abierta sobre áreas protegidas. Segunda Reunión. FAO, Roma, 11-15 de febrero de 2007. Tema 3.2 del programa provisional. UNEP/CBD/WG-PA/2/4. 29 de noviembre.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica (2007c). Grupo de trabajo especial de composición abierta sobre áreas protegidas. Segunda reunión. FAO, Roma, 11-15 de febrero. Tema 3.1 del programa provisional. Examen de la aplicación del programa de trabajo sobre áreas protegidas en el período 2004-2007. UNEP/CBD/WG-PA/2/2. 26 de noviembre.
- II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas (2007). Declaración de Bariloche. San Carlos de Bariloche, Parque nacional Nahuel Huapi, Patagonia, Argentina. 30 de septiembre al 6 de octubre del 2007.
- Nahuel, H. J. (2008). Foro de pueblos indígenas, Comunidades Campesinas y Afrodescendientes. Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- Organización de las Naciones Unidas (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Organización Internacional del Trabajo (1989). Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra.
- Rummenhoeller, K. (1995). Territorios indígenas y áreas naturales protegidas. En ONIC, CECOIN y GhK, Tierra Profanada. Grandes proyectos en territorios indígenas de Colombia. En colaboración. Santafé de Bogotá D.C.: Disloque Editores.
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (2003). V Congreso Mundial de Parques. Plan de Acción. Durban.