

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Escuela de Posgrado



El derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas en la
cogestión de áreas naturales protegidas en territorios indígenas.

Estudio desde el enfoque basado en los derechos humanos de los casos:
Parques Nacionales Naturales Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona en
Colombia y de la Reserva Comunal Amarakaeri en Perú.

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Derechos
Humanos con mención en Pueblos Indígenas que presenta:

*Mariana Lissette Estrada **Á**vila*

Asesor:

*Gustavo Arturo Zambrano Ch**á**vez*

Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, GUSTAVO ARTURO ZAMBRANO CHAVEZ, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado



El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en la cogestión de áreas naturales protegidas en territorios indígenas. Estudio desde el enfoque basado en los derechos humanos de los casos: Parques Nacionales Naturales Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona en Colombia y de la Reserva Comunal Amarakaeri en Perú de la autora Mariana Lissette Estrada Ávila.

dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 28%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 01/08/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 01 de agosto del 2023

Apellidos y nombres del asesor ZAMBRANO CHAVEZ, GUSTAVO ARTURO	
DNI: 10789717	
ORCID: 0000-0003-0274-6706	
Firma: 	

DEDICATORIA

Mientras realizaba esta investigación, más de 70 mil indígenas del Pueblo Maasai en Tanzania fueron desalojados de sus tierras ancestrales en nombre de la conservación. En junio de 2022, decenas de vehículos policiales, miembros del ejército y guardabosques gubernamentales cercaron el poblado de Ololosokwan, cerca del conocido Parque El Serengueti. El objetivo era desalojar a las comunidades para crear una nueva reserva natural con el pretexto de proteger de toda actividad humana un área de 1,500 kilómetros cuadrados.

El problema es que esta área es el espacio de vida de muchas comunidades del Pueblo Maasai. En este territorio están anclados su cultura, sus medios de vida y la conexión con sus ancestros. La biodiversidad que hoy existe en ese territorio se debe a la presencia de estas comunidades, quienes por siglos han sabido vivir en armonía con la naturaleza.

Así como el Pueblo Maasai, hoy miles de líderes y lideresas indígenas en todo el mundo luchan por preservar su territorio, ese espacio que han cuidado por cientos de años y que hoy es codiciado por muchos actores, incluyendo a quienes injustamente utilizan la conservación de la biodiversidad como un pretexto para despojarles de sus tierras.

Este trabajo está dedicado a todos ellos, esperando contribuir a visibilizar su lucha.

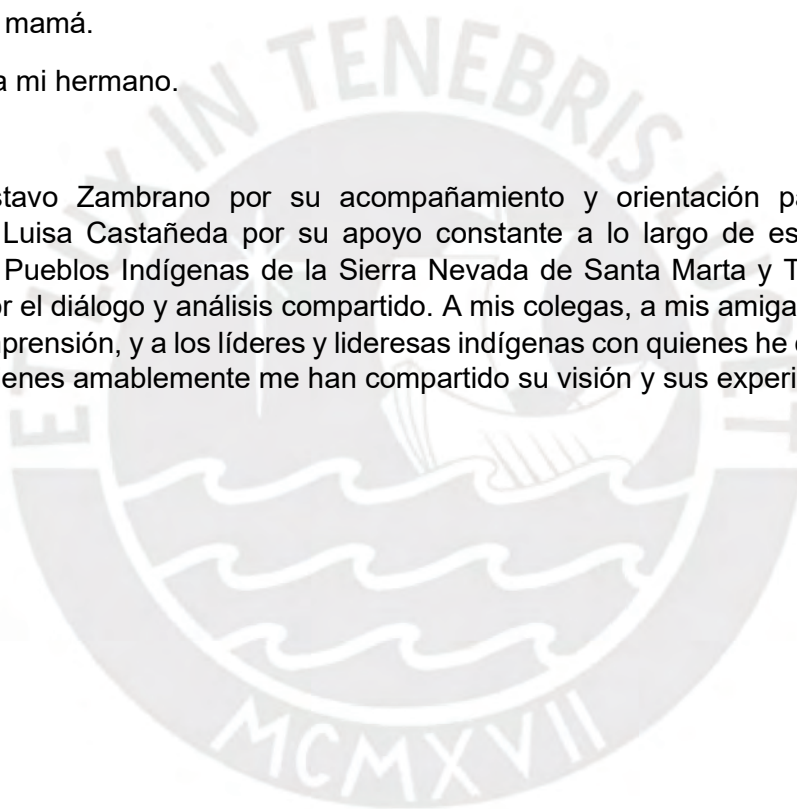
AGRADECIMIENTOS

A mi papá y a mi mamá.

A mi hermana y a mi hermano.

A Laurent.

Al profesor Gustavo Zambrano por su acompañamiento y orientación para realizar esta investigación. A Luisa Castañeda por su apoyo constante a lo largo de este proceso y por acercarme a los Pueblos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona. A Tania Martínez Cruz por el diálogo y análisis compartido. A mis colegas, a mis amigas y amigos por su motivación y comprensión, y a los líderes y lideresas indígenas con quienes he conversado sobre este trabajo y quienes amablemente me han compartido su visión y sus experiencias.



Resumen

Los mecanismos de conservación de la biodiversidad denominados áreas naturales protegidas han sido duramente criticados a nivel mundial por incurrir, frecuentemente, en numerosas violaciones de derechos de los Pueblos Indígenas ya que, en todo el mundo, un alto porcentaje de las áreas protegidas se han establecido en territorios habitados por Pueblos Indígenas.

Ante este desafío, diversos países en América Latina han desarrollado mecanismos de cogestión de áreas naturales protegidas que buscan establecer un diálogo entre la visión de manejo del territorio de los Pueblos Indígenas y la del Estado.

Los programas de cogestión de áreas naturales protegidas son diversos, pero en su mayoría surgen para dar respuesta a la demanda de los Pueblos Indígenas de garantizar la protección de sus derechos, cambiando el paradigma de los modelos de conservación controlados totalmente por el Estado, por modelos que se muestran más incluyentes y que buscan compartir la administración con las comunidades que habitan estos territorios.

El objetivo de esta investigación es medir el nivel de protección del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas en el marco de los programas de cogestión de áreas naturales protegidas. Para hacer este análisis se parte del enfoque basado en derechos humanos y se analizan dos casos de estudio: los Parques Nacionales Naturales de la Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona en Colombia y la Reserva Comunal Amarakaeri en Perú.

Esta investigación propone una metodología cuantitativa para medir el nivel de protección del derecho a la libre determinación que ofrece resultados comparables. A través de esta metodología se mide la protección de este derecho en tres niveles 1) marco normativo nacional; 2) programa de cogestión del área protegida y 3) percepción de los Pueblos Indígenas. Esta metodología también permite identificar si existe una brecha en la garantía del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas entre los tres niveles de análisis.

Palabras clave: Pueblos Indígenas; derechos colectivos; derecho a la libre determinación; áreas naturales protegidas; conservación de la biodiversidad; conservación y derechos humanos.

Abstract

Biodiversity conservation mechanisms known as natural protected areas have been severely criticized worldwide for frequently incurring in numerous violations of the rights of Indigenous Peoples, since a high percentage of protected areas around the world have been established in territories inhabited by Indigenous Peoples.

Faced with this challenge, several countries in Latin America have developed mechanisms for co-management of natural protected areas that seek to establish a dialogue between the Indigenous Peoples' vision of territorial management and that of the State.

The programmes of co-management of natural protected areas are diverse, but most of them have arisen in response to the demand of Indigenous Peoples to guarantee the protection of their rights, changing the paradigm of conservation models controlled entirely by the State, for models that are more inclusive and that seek to share the administration with the communities that inhabit these territories.

The objective of this research is to measure the level of protection of the right to self-determination of Indigenous Peoples in the framework of co-management programmes in natural protected areas. This analysis is based on a human rights-based approach and analyzes two case studies: the Sierra Nevada de Santa Marta and Tayrona National Parks in Colombia and the Amarakaeri Communal Reserve in Peru.

This research proposes a quantitative methodology to measure the level of protection of the right to self-determination of Indigenous Peoples that offers comparable results. Through this methodology, the protection of this right is measured at three levels 1) national legal framework; 2) co-management programme of the protected area and 3) perception of the Indigenous Peoples. This methodology also allows us to identify whether there is a gap in the guarantee of the right to self-determination of Indigenous Peoples between the three levels of analysis.

Keywords: Indigenous Peoples; Collective rights; Right to self-determination; natural protected areas; biodiversity conservation; conservation and human rights.

Índice

Introducción

Capítulo 1. Marco teórico y metodológico	1
1.1 Conceptos clave	1
Enfoque basado en los derechos humanos	1
Pueblos Indígenas, territorios y el derecho a la libre determinación	3
La superposición de áreas naturales protegidas en territorios de los Pueblos Indígenas.....	7
Pueblos Indígenas y la cogestión de las áreas naturales protegidas	10
Instrumentos Internacionales para la protección de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas	15
Instrumentos internacionales para la conservación de la diversidad biológica	17
1.2 Metodología: ¿Qué medir cuando se mide el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas?	20
Los elementos clave del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas	20
Metodología cuantitativa.....	24
Indicadores.....	26
Capítulo 2. Programas de cogestión de los Parques Nacionales Naturales Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona en Colombia y de la Reserva Comunal Amaraeri en Perú.....	28
2.1 Pueblos Indígenas y la gestión de la biodiversidad en Colombia y Perú	28
2.2 Parques Nacionales Naturales Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona en Colombia	36
2.3 Reserva Comunal Amaraeri en Perú	42
Capítulo 3. Análisis del nivel de protección del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas en áreas de cogestión	48
3.1. Análisis	49
El derecho a la libre determinación en el programa de cogestión de los Parques Nacionales Naturales Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona en Colombia.....	49
El derecho a la libre determinación en el programa de cogestión de la Reserva Comunal Amaraeri en Perú.....	66
Conclusiones y recomendaciones.....	81
Referencias bibliográficas	84
Anexo 1	92

Introducción

Tanto en América Latina como en el resto del mundo, las áreas naturales protegidas se han consolidado como un instrumento clave de las políticas ambientales para contrarrestar la presión sobre los recursos naturales y los efectos del cambio climático.

Diversos autores consideran que las áreas protegidas gestionadas eficazmente son una herramienta fundamental para salvaguardar la biodiversidad, mantener el equilibrio de los ecosistemas, preservar hábitats importantes, aumentar la resiliencia al cambio climático, proporcionar seguridad alimentaria mundial y conservar los recursos naturales, entre otros beneficios (IUCN, 2022).

Un estudio del año 2016 señaló que la riqueza de especies es un 10.6 por ciento mayor y la abundancia de especies es un 14.5 por ciento mayor en las muestras tomadas dentro de áreas protegidas en comparación con las tomadas fuera de ellas (Gray, et al., 2016). De igual forma, otro análisis centrado específicamente en las áreas marinas protegidas, muestra que en el mayor nivel de protección de estas áreas, las reservas marinas de veda; la biomasa de peces enteros era por término medio un 670 por ciento mayor que en las zonas adyacentes no protegidas y un 343 por ciento mayor que en las zonas parcialmente protegidas (Sala & Giakoumi, 2017).

Teniendo en cuenta lo anterior, en diciembre 2022, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica emitió un acuerdo que establece como segunda meta lograr que para 2030 al menos un 30 por ciento de las zonas de ecosistemas terrestres, de aguas continentales, costeros y marinos degradados estén siendo objeto de una restauración efectiva, con el fin de mejorar la biodiversidad y las funciones y servicios de los ecosistemas, la integridad ecológica y la conectividad (Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2022).

A grandes rasgos, este mecanismo de conservación plantea que las áreas naturales protegidas se establezcan en zonas de gran biodiversidad y el Estado tome el rol de encargado de salvaguardarlas y gestionarlas, ordenando legalmente el espacio para su uso y cuidado.

Los primeros modelos de áreas naturales protegidas eran considerados de protección estricta y fueron duramente criticados por tender a alejar o expulsar a las comunidades que vivían tradicionalmente en esos territorios. Este es el caso del primer parque nacional del mundo, Yellowstone, ubicado en los estados en Wyoming, Montana y Idaho en Estados Unidos de América. Este parque fue establecido en 1872 en el territorio ancestralmente ocupado por los Pueblos Indígenas Blackfoot, Crow, Shoshone, Sheepeaters y Bannock, quienes al constituirse el área protegida fueron expulsados de las tierras que habían cuidado y habitado por siglos (Colchester, 2004).

Este modelo de área natural protegida se transformó en el enfoque dominante de la conservación de la naturaleza en toda la región después de la segunda guerra mundial (Colchester, 2004). Esto generó amplias tensiones con las comunidades que habitaban esos territorios, en su mayoría Pueblos Indígenas, quienes alzaron la voz enfatizando en las múltiples violaciones de derechos que habían sufrido a costa de los mecanismos de conservación.

En su Informe para la Asamblea General de Naciones Unidas, Victoria Tauli-Corpuz, la ex Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señaló que diversos Relatores Especiales ya han planteado las complejas violaciones a las que se enfrentan los Pueblos Indígenas ante la ampliación constante de las zonas protegidas, entre ellas, a la expropiación de

tierras, el desplazamiento forzoso, la negación del autogobierno, la falta de acceso a medios de subsistencia, la pérdida de la cultura y de lugares de significación espiritual, la falta de reconocimiento de sus propias autoridades y la negación del acceso a medidas de reparación (Tauli-Corpuz, 2015).

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) (citada en Dudley, 2008), considerada una autoridad mundial en materia de conservación, señaló que las áreas protegidas en algún momento fueron pensadas como espacios vacíos. Sin embargo, hoy en día, es ampliamente reconocido que en la mayoría de los países donde existe población indígena o afrodescendiente, las áreas de mayor biodiversidad se ubican en territorios que han sido usados y cuidados ancestralmente por los pueblos ahí asentados (FAO, 2008).

En este sentido, en América Latina, se estima que existe un traslape del 27 por ciento de las zonas de alta biodiversidad declaradas áreas naturales protegidas con territorios que son habitados por Pueblos Indígenas (FAO, 2008).

Si bien, podría pensarse que los avances internacionales en materia de derechos humanos y de protección al ambiente han logrado reducir estas viejas tensiones, hoy en día vemos que a nivel mundial continúan vigentes, incluso con mucha mayor preocupación.

Estudios recientes señalan que más de 136 millones de personas, lo que equivale a más de cuatro veces la población total de Perú, han sido desplazadas por el establecimiento de la mitad de las áreas protegidas que existen actualmente en el mundo (Rights and Resources Initiative, 2020). Cabe señalar, que la mayoría de los desplazados por mecanismos de conservación son comunidades de Pueblos Indígenas y afrodescendientes.

El conflicto entre mecanismos de conservación y el respeto a los derechos de los Pueblos Indígenas es altamente relevante en América Latina, en donde no sólo existen más de 820 Pueblos Indígenas (CEPAL, 2017) si no donde además se encuentran seis de los 17 países considerados megadiversos del mundo: Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela (UNEP & WCMC, 2016) y donde, en general, existe un avanzado marco normativo de reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas.

En 1989, la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) abrió un campo de discusión con las grandes organizaciones de conservación para buscar superar las tensiones existentes entre ambientalistas e indígenas y analizar la posibilidad de establecer alianzas estratégicas entre ambos actores.

Esta acción marcó el inicio de una cadena de manifestaciones y logros que alcanzaron los Pueblos Indígenas incidiendo en diversos procesos internacionales para el reconocimiento de sus derechos. Particularmente, para que se reconociera que la conservación y la protección de los sistemas naturales están íntimamente interconectados con el reconocimiento, la supervivencia y la protección de los Pueblos Indígenas y sus territorios (FAO, 2008).

Ante este panorama, poco a poco en la región se ha buscado un cambio de paradigma, alejándose del modelo excluyente de conservacionismo centrado en el Estado y apuntando hacia modelos y soluciones que promuevan la garantía de derechos humanos en la conservación. Esto ha incluido la adopción de principios, políticas y planes de acción con un mayor reconocimiento y realización de los derechos de los Pueblos Indígenas (ONU, 2019).

En este marco, una de las soluciones que se han diseñado para dar respuesta a esta tensión entre áreas naturales protegidas y Pueblos Indígenas, son los modelos de cogestión, los cuáles

parten de la teoría de poner al mismo nivel de autoridad al Estado y los Pueblos Indígenas para administrar un área natural protegida instalada en un territorio indígena.

En varios países, se han establecido mecanismos de cogestión de áreas protegidas que siguen distintos principios y modalidades con el fin de proteger y respetar los derechos de los Pueblos Indígenas y otras comunidades. Estos mecanismos no son iguales, pero tienen ciertos elementos en común, y buscan responder a la demanda de los Pueblos Indígenas sobre las violaciones de derechos humanos y colectivos de los que son víctima bajo el pretexto de la conservación de la biodiversidad.

Diversos académicos y especialistas en derechos humanos han estudiado los mecanismos de cogestión de áreas naturales protegidas y su relación con los derechos de los Pueblos Indígenas, entre ellos Thomas Moore (1984), Klaus Rummenhöller (1995), Alejandro Camino (2000), Alonso Zarzar (2000), Cunningham-Kain (2019), Tauli-Corpuz (2016), Colchester (2004), Lockwood et al. (2009), Borrini-Feyerabend et al. (2004); y Casson (2015), Ernesto Ravez-Luna (2018). El presente estudio se basa en estas experiencias previas y pone su foco en la protección del derecho a la libre determinación en los marcos de los programas de cogestión de áreas naturales protegidas, desde el enfoque basado en derechos humanos.

Tomando como base que los programas de cogestión, implementados como una solución a los conflictos del establecimiento de las áreas protegidas en territorios indígenas, tienen un nivel alto en la protección de derechos de los Pueblos Indígenas, el objetivo de la investigación es determinar en qué medida estos programas garantizan el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas que habitan estos territorios y que junto con el Estado lo administran.

Si bien los programas de cogestión de áreas naturales protegidas representan ya un avance en el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas, se considera importante que, así como se miden los resultados y avances en materia de preservación de la biodiversidad en estas áreas, los avances en materia de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas también sean medidos.

En este sentido, esta investigación parte de la hipótesis de que existen importantes niveles de avance en el reconocimiento y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en las áreas protegidas de cogestión, pero que aún existe una brecha entre el nivel de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas y la implementación de las áreas naturales protegidas de cogestión entre Pueblos Indígenas y el Estado. Asimismo, se considera que medir el nivel de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas detalladamente, permitirá identificar los aspectos que se encuentran menos protegidos y fortalecer la protección de los derechos de los estos Pueblos en los programas de cogestión de áreas protegidas

Para hacer este análisis, se estudiarán, dos programas de cogestión de áreas naturales protegidas, en dos países de América Latina: los Parques Nacionales Naturales (PNN) Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona en Colombia y la Reserva Comunal Amarakaeri (RCA) en Perú.

La investigación se centra en el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y parte de la pregunta: ¿en qué medida los programas de cogestión de áreas naturales protegidas en territorios indígenas, desarrollados bajo un enfoque de derechos humanos, garantizan el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas?

Asimismo, esta investigación se apoya en las siguientes preguntas específicas:

- a) ¿Qué nivel de incidencia tienen el marco normativo nacional y los instrumentos internacionales de derechos de los Pueblos Indígenas en la protección del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas en la cogestión de áreas naturales protegidas?
- b) ¿Cuál es la brecha entre la protección del derecho a la libre determinación en el marco normativo nacional y la implementación de los programas de cogestión?
- c) ¿Cuáles son los determinantes y desafíos para garantizar el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas en los programas de cogestión de áreas protegidas en territorios indígenas?

Considerando que los programas de cogestión de áreas naturales protegidas han sido establecidos principalmente para evitar las violaciones de derechos de los Pueblos Indígenas que estos y múltiples actores han denunciado, estas preguntas se consideran clave para identificar por un lado si el desarrollo de un avanzado marco normativo a nivel nacional con un enfoque de derechos humanos tiene realmente incidencia en el goce de estos derechos a nivel de territorio. Asimismo, uno de los aportes que puede hacer el uso de una herramienta cuantitativa para medir la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas, es la posibilidad de identificar si existen brechas entre lo que establece el marco normativo nacional, lo que se establece en el programa de cogestión y la experiencia de los Pueblos Indígenas. Finalmente, se considera relevante identificar qué acciones y medidas logran un impacto positivo y cuáles son los desafíos que aún persisten para poder desarrollar políticas públicas y programas adecuados que permitan avanzar en una mayor garantía de los derechos de los Pueblos Indígenas.

Como ha sido mencionado, esta investigación propone una metodología para cuantificar el nivel de protección del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas en los programas de cogestión de las áreas naturales protegidas, basada en la herramienta del Navegador Indígena. En este sentido, se ha diseñado una matriz de indicadores de tres niveles: estructurales, de proceso y de resultados.

Debido al tiempo que requiere el análisis de cada caso, se limitó el número de casos de estudio a solo dos, y a la región de América Latina por ser una región que se caracteriza por la alta presencia de Pueblos Indígenas y una extensa biodiversidad. Asimismo, se buscó seleccionar dos de los seis países de América Latina considerados megadiversos.

Entre esos seis países se eligieron Perú y Colombia debido a dos criterios relevantes: el alto nivel de reconocimiento de derechos de los Pueblos Indígenas en los marcos jurídicos nacionales y el compromiso con la protección de la biodiversidad. En este sentido, ambos países cuentan con un avanzado reconocimiento de derechos de los Pueblos Indígenas expresado en leyes y artículos constitucionales y han ratificado diversos instrumentos internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP por sus siglas en inglés) y el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) 169. De igual forma, Colombia y Perú han ratificado diversos instrumentos para la protección de la biodiversidad, entre ellos la Convención de Diversidad Biológica, y han establecido diversas políticas y programas para la conservación de la biodiversidad, incluyendo el establecimiento de áreas protegidas.

Finalmente, dentro de estos dos países, se seleccionaron dos áreas naturales protegidas que, tanto por parte del gobierno como de las autoridades indígenas, se identifican como áreas de

cogestión y cuentan con un plan de manejo de cogestión vigente y documentación relevante que permite hacer una investigación de gabinete.

De esta manera se seleccionaron la Reserva Comunal Amarakaeri (RCA) en Perú y los Parques Nacionales Naturales Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona en Colombia.

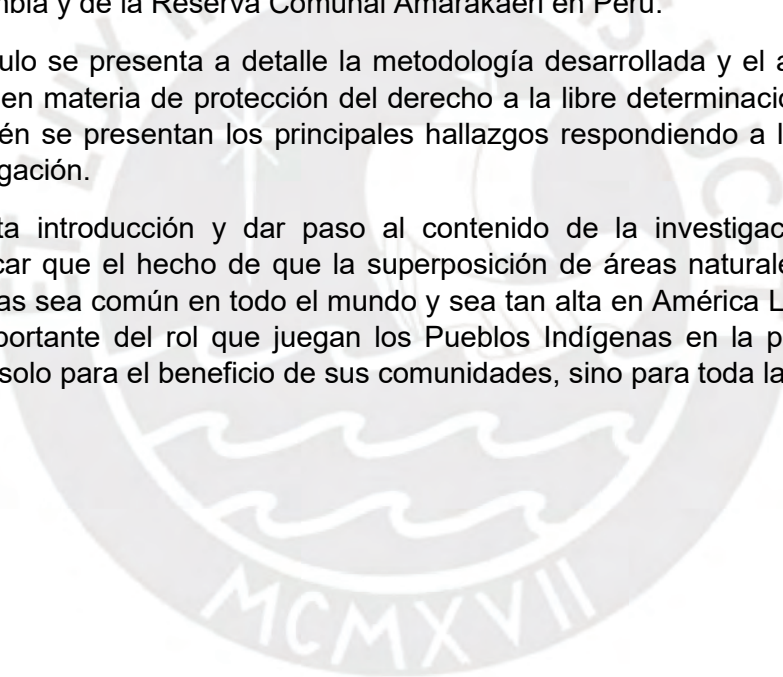
Es importante destacar que las restricciones derivadas de la pandemia COVID-19 y los riesgos de contagio a las comunidades limitaron la investigación en campo, por lo cual la investigación se realizó principalmente de manera documental y con entrevistas en línea.

La investigación ha sido dividida en tres capítulos. En el primero, se hace una revisión del marco teórico y del estado del arte sobre el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas, el enfoque basado en derechos humanos y la cogestión de las áreas naturales protegidas. Asimismo, se hace una descripción de los elementos que constituyen el derecho a la libre determinación y que permitirán medir el nivel de protección de este derecho.

En el segundo capítulo, se analiza el contexto de los Pueblos Indígenas y la gestión de la biodiversidad en América Latina, y en particular en Colombia y Perú. También se describen los programas de cogestión de los Parques Nacionales Naturales Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona en Colombia y de la Reserva Comunal Amarakaeri en Perú.

En el tercer capítulo se presenta a detalle la metodología desarrollada y el análisis de ambos casos de estudio en materia de protección del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas. También se presentan los principales hallazgos respondiendo a las preguntas que guían esta investigación.

Para concluir esta introducción y dar paso al contenido de la investigación se considera importante destacar que el hecho de que la superposición de áreas naturales protegidas con territorios indígenas sea común en todo el mundo y sea tan alta en América Latina, es sin duda un indicio del importante rol que juegan los Pueblos Indígenas en la preservación de la biodiversidad, no solo para el beneficio de sus comunidades, sino para toda la humanidad



Capítulo 1. Marco teórico y metodológico

Este capítulo se divide en dos grandes secciones. Para iniciar, se revisarán los principales conceptos que se han tomado en cuenta para el desarrollo de la investigación y, posteriormente, se presenta la metodología de carácter cuantitativo que se ha desarrollado para analizar la protección del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas en los dos programas de cogestión elegidos.

El eje principal de esta investigación es el enfoque basado en derechos humanos focalizado en los Pueblos Indígenas. Por lo cual este capítulo parte describiendo este enfoque y su alcance en los ordenamientos legales. Posteriormente, se profundiza en los Pueblos Indígenas y la relación que existe entre sus territorios y el derecho a la libre determinación. Luego de esto, se propone una revisión del concepto de biodiversidad y sus mecanismos de protección, enfocado principalmente en las áreas naturales protegidas. Una vez abordados estos conceptos, se analizará su relación con los Pueblos Indígenas y cómo surgen los mecanismos de cogestión de áreas naturales protegidas entre Pueblos Indígenas y el Estado. Esta sección concluye presentando una breve descripción tanto de los instrumentos internacionales para la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas como de aquellos para la protección de la biodiversidad.

Finalmente, en la segunda parte de este capítulo se presenta la metodología que se utilizará en la investigación, partiendo desde una definición de los elementos constitutivos del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas de acuerdo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que serán los aspectos a medir, y de los indicadores que se utilizarán para medirlos.

1.1 Conceptos clave

Enfoque basado en los derechos humanos

El desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos ha marcado una transformación profunda en el derecho internacional y constitucional moderno, limitando la soberanía y potestad de los Estados al poner por encima el respeto a la dignidad humana y las normas de derechos humanos.

En este sentido, el enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que se basa normativamente en estándares internacionales y está dirigido a promover y proteger los derechos de las personas (UNSDG, s.f.).

Bajo el enfoque basado en los derechos humanos, los planes, políticas y programas de un país se enmarcan en un sistema de derechos y obligaciones establecidas por el derecho internacional, incluidos todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, y el derecho al desarrollo.

De acuerdo a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, un enfoque basado en los derechos humanos requiere que se preste especial atención a los particulares y a las comunidades más desfavorecidas; requiere una participación activa y documentada de los particulares y las comunidades en las decisiones normativas que los afectan; y requiere mecanismos de supervisión y de rendición de cuentas eficaces, transparentes y accesibles. El efecto combinado de estos factores -y otras características del enfoque basado en los derechos humanos- es el empoderamiento de los particulares y las comunidades desfavorecidos (Comisión de Derechos Humanos, 2006).

Los programas y políticas públicas que se desarrollan con un enfoque basado en los derechos humanos reconocen a las personas como titulares de derechos y no sólo como beneficiarios. También se guían por los principios de derechos humanos (universalidad, indivisibilidad, igualdad y no discriminación, participación, rendición de cuentas), por los diferentes mecanismos internacionales de derechos y obligaciones correspondientes establecidas por el derecho internacional, y reconocen a las autoridades que desarrollan e implementan estos programas como “titulares de deberes” (UNSDG, s.f.).

Los mecanismos de derechos humanos se refieren a los órganos de tratados de la ONU y los mecanismos basados en la Carta de la ONU, que incluyen los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos y el Examen Periódico Universal (EPU), así como también los organismos de supervisión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que establecen en el marco del derecho internacional las obligaciones de los responsables de derechos (UNSDG, s.f.).

Los mecanismos, aunque sean de naturaleza diferente, se complementan entre sí y se refuerzan mutuamente. En conjunto, sus recomendaciones son fundamentales para traducir las obligaciones legales y los compromisos del Estado en una hoja de ruta práctica para mejorar la situación de los derechos humanos en cualquier país y promover el desarrollo sostenible.

Este enfoque cambia la forma de percibir y diseñar las políticas públicas, pasando de una perspectiva basada en las necesidades básicas, que identifica las exigencias fundamentales de poblaciones beneficiarias, a una perspectiva de cumplimiento de los derechos de las personas (ONU, s. f.).

De igual forma, el enfoque basado en derechos humanos exige establecer mecanismos operativos que hagan realidad su ejercicio incluyendo el desarrollo de marcos normativos, instituciones, recursos humanos y financieros, entre otros (Zambrano, 2021).

De esta manera, la relación entre hacedores e implementadores de políticas y la población no es pensada desde una perspectiva de asistencia, ayuda o apoyo, si no desde el reconocimiento de que existe una obligación para respetar y garantizar los derechos humanos de la población más desfavorecida. Las políticas por lo tanto se implementan buscando cumplir con los estándares de derechos humanos que establece el derecho internacional de los derechos humanos y los instrumentos internacionales o regionales, particularmente aquellos que han sido ratificados por los Estados.

Es importante hacer esta distinción porque las necesidades no atendidas conducen a la insatisfacción, mientras que los derechos que no se respetan derivan en su violación. Esto promueve el reconocimiento de las personas y las comunidades como sujetos de derechos e implica que legalmente es posible reclamar compensaciones o reparaciones cuando estos no se satisfacen.

La mayoría de las constituciones de los países de América Latina incorporan una amplia gama de derechos humanos, que incluyen no solo derechos civiles y políticos, sino también derechos económicos, sociales y culturales (Sepúlveda, 2014).

Además de estos derechos, expresamente consagrados en las constituciones nacionales, se deben tener en cuenta los tratados internacionales de derechos humanos adoptados tanto a nivel de las Naciones Unidas, como a nivel de la Organización de Estados Americanos (OEA), para el continente americano. Estos tratados internacionales, que consagran una amplitud de derechos, han sido incorporados en las Constituciones de los países de la región, estableciéndose su jerarquía sobre el derecho interno y en algunos casos incluso sobre la misma norma Constitucional (Sepúlveda, 2014).

Esta investigación se guía por el enfoque basado en derechos humanos focalizado en los Pueblos Indígenas. Es decir que se analizarán los programas de cogestión de áreas naturales protegidas desde la consideración de la obligatoriedad de los Estados de respetar y garantizar los derechos de los Pueblos Indígenas expresados en los instrumentos internacionales más relevantes al respecto y con influencia en la región. Estos son la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP) de 2007, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989 y la Convención Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2016.

Pueblos Indígenas, territorios y el derecho a la libre determinación

Los Pueblos Indígenas del mundo son culturalmente distintos, aunque comparten entre ellos algunos valores comunes y el anhelo de perseguir un mismo objetivo en su demanda de derechos y su autonomía internacionalmente reconocida (FAO, 2010); de ahí, que la primera característica que debemos tomar en consideración es su gran diversidad.

Entre la década de los años setenta y ochenta, el activismo de los Pueblos Indígenas tuvo un gran auge, logrando un significativo avance en su reconocimiento como Pueblos con derechos. A partir de 1977 fueron reconocidos como una circunscripción distinta en las Naciones Unidas (UNPFII, 2022) y con la adopción de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP por sus siglas en inglés) por la Asamblea General de la ONU en 2007, sus derechos inherentes se afirmaron como norma mínima internacional.

Asimismo, a nivel internacional se ha acordado que no existe una definición única para los Pueblos Indígenas, ya que podría ser altamente excluyente debido a la gran diversidad de Pueblos que existe. Es así, que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y UNDRIP, considerados los instrumentos internacionales de mayor relevancia en materia de derechos de los Pueblos Indígenas, retoman una serie de criterios de identificación expresados en el informe de 1987 del Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, José R. Martínez Cobo (1987). Esta descripción destaca lo siguiente:

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir

a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblos, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sistemas legales (pp. 30).

Es importante mencionar que, si bien el término Pueblos Indígenas ha sido acordado internacionalmente, a nivel nacional existen otras denominaciones, e incluso cada Pueblo tiene una denominación propia. Es por eso que el término Pueblos Indígenas es un término plural, que da cabida a denominaciones y características distintas.

En el caso de Perú, los Pueblos Indígenas también son llamados Pueblos Originarios y se organizan o identifican de acuerdo a su localización. Los Pueblos Indígenas ubicados en la región de la Sierra, son mayoría y se organizan en Comunidades Campesinas. Los que habitan en la región Selva (Amazonía) se organizan en Comunidades Nativas, donde también se encuentran los Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y de contacto inicial (Territorio Indígena y Gobernanza, s.f.b). Por su parte, la Constitución Política del Perú de 1993 reconoce la pluralidad étnica y cultural del país y en su artículo 89 reconoce a las comunidades campesinas y nativas, consideradas como manifestación de esta diversidad en su forma colectiva (Zambrano, 2016).

En el caso de Colombia, la legislación les denomina comunidades indígenas –no Pueblos- y junto con las comunidades negras o afrodescendientes y las comunidades Rrom o Gitanos, se les reconoce como Grupos Étnicos (Mesa Permanente de Concertación, 2019). Asimismo, tanto los Pueblos Indígenas como estas comunidades son reconocidas como grupos étnica, histórica y culturalmente diferenciados, con derechos humanos y territoriales de naturaleza colectiva (IWGIA, 2021).

En la presente investigación se utilizará el término Pueblos Indígenas para ambos casos de estudio, usando mayúsculas para hacer énfasis en su constitución como sujetos de derechos colectivos e individuales.

Asimismo, al revisar las características mencionadas por el ex relator Martínez Cobo en la descripción mencionada anteriormente, podemos identificar el peso y la importancia que los Pueblos Indígenas refieren al territorio.

Mientras que en algunos sectores puede pensarse en territorio como una propiedad o un espacio con recursos para desarrollar actividades económicas, para los Pueblos Indígenas, el territorio representa el centro de su espacio de vida y su desarrollo. Prácticamente, el territorio es donde pueden ejercer sus derechos, su identidad y garantizar la continuidad de su existencia colectiva.

Aunque existen diversas definiciones académicas de territorio indígena, se considera importante revisar las propias descripciones que ofrecen los líderes indígenas al respecto, con el fin de intentar transmitir el valor que los Pueblos Indígenas le otorgan.

Lorenzo Muelas Hurtado, Indígena Guambiano del suroccidente de Colombia, citado en un artículo de Cultural Survival, señala que para los Pueblos Indígenas sus tierras, territorios y recursos son elementos fundamentales que permiten la continuidad histórica y la plenitud de la vida, la espiritualidad y el desarrollo social, cultural, económico, político y humano, vinculado a su cosmovisión, la cual consiste en la relación profunda con la Madre Tierra (Neba, 2020).

De igual forma, Muelas Hurtado, destaca que la tierra no es una simple extensión de un territorio o una fuente de producción, sino un conjunto de elementos que lo componen y destaca que para los Pueblos Indígenas, el mundo no es algo que se pueda dividir en «casillitas», sino que es algo

integral, con todos sus componentes, con todo lo que existe en la naturaleza, con lo que se produce en ella y en su relación con los conocimientos y con los dioses, los sitios sagrados, las grandes rocas, los grandes ríos y las montañas (Neba, 2020).

Asimismo, Alberto Chirif y Pedro García, ya en 1991 señalaban que los territorios y los Pueblos Indígenas se pertenecen y que la definición de territorio en realidad define la relación indisoluble de los Pueblos Indígenas con su territorio, destacando que cualquier cambio en alguno de los dos, va a sin duda repercutir en el futuro del otro (Chirif & García Hierro, 1991).

Por su parte, el Plan de manejo Parques Nacionales Naturales (PNN) Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona (caso de estudio que analizaremos en esta investigación) utiliza el término territorio ancestral, refiriéndose a un cuerpo vivo que está pensando desde diferentes visiones, perspectivas, intereses y sueños, en diversos escenarios y narrado desde la Ley de Origen, que es el sistema de normas de los Pueblos Indígenas (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020).

Por otro lado, el académico Hubert Mazurek (2005), define el territorio como la porción de la superficie terrestre apropiada por un grupo social con el objetivo de asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales. Esta definición insiste sobre cuatro aspectos:

- El territorio puede incorporar cualquier porción de la superficie terrestre, y traspasa por eso la noción de frontera. Todos los espacios geográficos no son territorios y un territorio puede incluir varios espacios geográficos.
- La apropiación es la construcción de una identidad alrededor de este territorio. Existen múltiples formas de apropiación concreta, desde la denominación hacia la delimitación de fronteras; existen también formas de apropiaciones muy abstractas o idealizadas (por ejemplo, el territorio de la diáspora, de los nómadas o de los gitanos), o el “archipiélago” cuando, por ejemplo, el grupo social utiliza superficies en varios pisos ecológicos.
- El territorio es relativo a un grupo social determinado. Un mismo lugar puede corresponder a varios territorios sobrepuestos, proporcionado por diferentes grupos sociales de manera compatible o incompatible.
- El territorio se define en función de la posibilidad de asegurar la reproducción social, es decir, el territorio mismo tiene funciones específicas que son fundamentales para su mantenimiento.

Por otro lado, de acuerdo al Convenio 169 de la OIT, el concepto de territorio permite establecer los derechos sobre las tierras ancestrales de los Pueblos Indígenas. El territorio se refiere al perímetro geográfico que posee significado para el pueblo que lo habita, el mismo que conjuga factores simbólicos, económicos, sociales y culturales que históricamente formaron su identidad cultural y étnica (OIT, 2020).

En este sentido, para la presente investigación se utilizará el término territorio indígena entendiéndolo como un cuerpo vivo que contiene en él los elementos fundamentales de la identidad de los Pueblos Indígenas que permiten su continuidad histórica y la plenitud de la vida: la espiritualidad y el desarrollo social, cultural, económico, político y humano, vinculado a su cosmovisión, con base en una relación profunda con la Madre Tierra.

Asimismo, en esta investigación, se reconoce que este espacio geográfico posee significado para el pueblo que lo habita, abarca diferentes dimensiones y debe verse como un todo, que incluye los bosques, parcelas, subsuelo, aire, los cuerpos de agua, los animales, espíritus, seres

humanos y plantas, en donde todos tienen valor importante para el funcionamiento del ecosistema.

La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce la importancia del territorio para el ejercicio de sus derechos colectivos e individuales, incluidos el derecho a la libre determinación, a la identidad y a la cultura (ONU, 2007) y aunque este es el espacio donde se ejercen los derechos individuales y colectivos de los Pueblos Indígenas, puede o no ser reconocido por el Estado.

De igual forma, esta descripción nos lleva a entender que existe una conexión profunda entre el territorio y el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas, porque es ahí, en ese espacio, que abarca tierra, lagos, aire, montañas y una infinidad de seres vivos, donde los Pueblos Indígenas existen como Pueblos y se desarrollan como tales.

Por este motivo, se ha considerado importante hacer una revisión del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y entender en qué consiste.

El primer punto a considerar es que el derecho a la libre determinación no es un derecho exclusivo de los Pueblos Indígenas, sino de todos los pueblos.

El derecho a la libre determinación de los pueblos surgió luego de la Segunda Guerra Mundial en el marco de la guerra fría. La Carta de las Naciones Unidas (1945) en los artículos 1.2 y 55 hace referencia al principio de la libre determinación de los pueblos y menciona este derecho en los capítulos XI, XII y XIII. Además, la libre determinación de los pueblos está prevista como derecho de todos los pueblos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptados por las Naciones Unidas en 1966 (Figuera, 2010).

De esta formulación universal del derecho a la libre determinación, surge el debate sobre si los movimientos secesionistas podían aprovechar este enfoque para fundamentar sus reclamos. Por este motivo, en la Resolución 2.625 (XXV) de las Naciones Unidas y en la Resolución 1. 514 (XV) (citadas en Figuera, 2010), se incorporó una cláusula de salvaguarda que exige a todo Estado respetar la unidad nacional e integridad territorial de cualquier otro Estado o país.

Pero considerando que el derecho a la libre determinación está reconocido para todos los Pueblos, es importante comprender cómo los propios Pueblos Indígenas entienden este derecho.

En reiteradas ocasiones líderes y representantes de los Pueblos Indígenas han manifestado que la libre determinación es un derecho inherente y preexistente desde sus propias cosmovisiones, y concebido desde el derecho propio o derecho originario de los Pueblos Indígenas. Es decir que es un derecho que no otorgan los Estados (que han surgido después de los Pueblos Indígenas), sino que es inherente a los Pueblos Indígenas por su condición de pueblos.

Como se menciona en documento de la CIDH (2021), la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de Colombia y Gaia Amazonas afirman:

Nosotros no dependemos de una ley normativa, sino una ley de origen, que nos fue legada desde antes; [...] La libre determinación, desde nuestra concepción, no se puede limitar solamente a un documento escrito impuesto desde las comprensiones y el derecho no indígena [...] Nosotros estamos y habitamos los territorios antes de la creación de los 'Estados'; nos regimos por leyes y códigos diferentes, nuestros mandatos vienen desde el origen del mundo (pp. 31-32).

En este sentido, la CIDH (2021) hace énfasis en la diversidad de perspectivas del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas, concluyendo que no existe una sola forma de ejercer el derecho a la libre determinación y subrayando que el contenido de este derecho se reacomoda con respecto a las relaciones históricas de los Pueblos Indígenas y los Estados, a las condiciones políticas y a los diversos procesos de transformación cultural de cada caso.

Asimismo, Victoria Tauli-Corpuz (citada en IWGIA, 2021), ex relatora especial de la ONU para los derechos de los Pueblos Indígenas, señala que la mayoría de los derechos humanos colectivos de los Pueblos Indígenas contenidos en UNDRIP giran alrededor del derecho central a la libre determinación y los múltiples elementos necesarios para su realización, como el control sobre las tierras, territorios y recursos naturales; el reconocimiento del desarrollo sostenible libremente determinado de los pueblos indígenas; el respeto a las autoridades y sistemas de justicia indígena o la realización de los derechos culturales relativos a las lenguas indígenas, sus religiones y sus conocimientos tradicionales, entre otros.

Este punto es muy importante, pues cuando se busca evaluar la garantía del derecho a la libre determinación es necesario entender todas las aristas y aspectos que incluye este derecho.

Respecto a esta idea, en el documento de la CIDH (2021), la Federación Indígena Nahua de Honduras menciona que:

Como pueblo indígena Nahua definimos el derecho a la libre determinación como nuestras propias formas de ejercer la gobernanza dentro de nuestros territorios y organizaciones, los terceros tendrán que respetar nuestras propias prácticas de autogobierno indígenas [como] la implementación de cacicazgo, la demarcación de nuestros territorios... nuestra cultura y tradiciones, nuestras propias formas de ejercer y aplicar la ley tradicional (pp. 34).

De esta manera, se pone en evidencia la intrínseca relación que existe entre el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y su territorio. No se trata únicamente del acceso al territorio, si no tener sus propios mecanismos de gobernanza e instituciones que les permitan desarrollarse como Pueblo, manteniendo sus sistemas propios de conocimientos, de manejo territorial, espiritualidad, lengua y alimentación, entre otros.

Es por eso que cuando hablamos del establecimiento de mecanismos de cogestión de áreas naturales protegidas que se han establecido en territorios indígenas, el derecho a la libre determinación es central. Si este derecho no es respetado, el resto de los derechos de los Pueblos Indígenas se ven debilitados.

La superposición de áreas naturales protegidas en territorios de los Pueblos Indígenas

En el mundo no indígena, el concepto de biodiversidad, también conocido como diversidad biológica, comprende todas las formas de vida existentes, es decir, la variabilidad de organismos vivos. Abarca la diversidad de especies de plantas, animales, hongos y microorganismos que viven en un espacio determinado, su genética, los ecosistemas de los cuales forman parte y los paisajes o regiones en donde éstos se ubican (Villalobos, 2000). En este sentido, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), que entró en vigor el 29 de diciembre de 1993¹, es el primer tratado multilateral que aborda la biodiversidad como un asunto de importancia mundial.

¹ A la fecha cuenta con 196 Partes.

Para el mundo indígena, la diversidad es holística, incluye a todo cuanto existe. Los Pueblos Indígenas señalan repetidamente, que en su cosmovisión todo lo que hay en la naturaleza es un ser vivo que tiene el mismo valor que el humano. El río, las piedras, las estrellas y el viento son también apreciados como formas de vida. En su visión del mundo, ninguna forma de vida en la Pacha (tierra) es autónoma. Es así como, para los Pueblos Indígenas, la diversidad natural no pone en el centro al ser humano y en otro nivel al resto de los seres vivos. Por el contrario, todos los seres tienen el mismo reconocimiento y merecen el mismo respeto, además incluye también a la diversidad climática, la diversidad cultural, la diversidad religiosa y la conexión entre todo lo que existe (CODENPE, 2011).

Es importante entender estas diferencias, porque al establecer las áreas naturales protegidas para preservar la biodiversidad en territorios donde han habitado los Pueblos Indígenas por siglos, estas diferentes perspectivas suelen verse enfrentadas o simplemente se ignora la perspectiva indígena.

En este sentido, el Convenio sobre la Diversidad Biológica señala que por área natural protegida se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación (ONU, 1992). Por su parte, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) (citada en Dudley, 2008) define las áreas protegidas como un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados.

Según las funciones y objetivos de manejo que tiene un área protegida puede ser designada como parque nacional o reserva natural, entre otras clasificaciones. La IUCN ha desarrollado un sistema de estándares para clasificar las áreas protegidas según su categoría de manejo, reconocido a escala mundial por los gobiernos nacionales y los organismos internacionales como las Naciones Unidas y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Dudley, 2008).

Para esta investigación, resulta importante conocer las diferentes categorías existentes pues como se puede observar en la siguiente tabla aún existen mecanismos de protección estricta de la naturaleza, en donde la presencia humana se ve como una amenaza.

Categorías de manejo de áreas naturales protegidas establecida por IUCN		
Categoría	Subcategoría	Objetivo
I. Protección estricta	a. Reserva Natural Estricta	Conservar a escala regional, nacional o global ecosistemas, especies (presencia o agregaciones) y/o rasgos de geodiversidad extraordinarios: dichos atributos se han conformado principalmente o exclusivamente por fuerzas no humanas y se degradarían o destruirían si se vieses sometidos a cualquier impacto humano significativo.
	b. Área natural silvestre	Proteger la integridad ecológica a largo plazo de áreas naturales no perturbadas por actividades humanas significativas, libres de infraestructuras modernas y en las que predominan las fuerzas y procesos naturales, de forma que las generaciones presentes y futuras tengan la

		oportunidad de experimentar dichas áreas. No hay ejemplos de esta categoría en América del Sur.
II. Conservación y protección del ecosistema	Parque nacional	Proteger la biodiversidad natural junto con la estructura ecológica subyacente y los procesos ambientales sobre los que se apoya, y promover la educación y su uso recreativo.
III. Conservación de los rasgos naturales	Monumento natural	Proteger rasgos naturales específicos sobresalientes, la biodiversidad y los hábitats asociados a ellos.
IV. Conservación mediante manejo activo	Área de manejo de hábitats / especies	Mantener, conservar y restaurar especies y hábitats.
V. Conservación de paisajes terrestres y marinos y recreación	Paisaje terrestre y marino protegido	Proteger y mantener paisajes terrestres/marinos importantes y la conservación de la naturaleza asociada a ellos, así como otros valores creados por las interacciones con los seres humanos mediante prácticas de manejo tradicionales.
VI. Uso sostenible de los recursos naturales	Área protegida manejada	Proteger los ecosistemas naturales y usar los recursos naturales de forma sostenible, cuando la conservación y el uso sostenible puedan beneficiarse mutuamente.

Tabla 1. Categorías de gestión de áreas protegidas de la IUCN. Elaboración propia con información de Dudley, 2008.

En el caso de las áreas naturales protegidas que se estudiarán en esta investigación, de acuerdo con la categorización de UICN, ambas pertenecerían a la categoría II denominadas Parques Nacionales. En este sentido, un parque nacional es similar a un área silvestre en su tamaño y en su objetivo principal de proteger los ecosistemas que funcionan. Sin embargo, los parques nacionales tienden a ser más tolerantes con las visitas humanas y su infraestructura de apoyo (Dudley, 2008). En este punto, llama la atención, que se considere más adecuado tener prácticas de turismo (visitas humanas), a tener comunidades habitando el espacio.

De acuerdo con IUCN (citado en Dudley, 2008), los parques nacionales se gestionan de forma que pueden contribuir a las economías locales mediante la promoción del turismo educativo y recreativo a una escala que no reduce la eficacia de los esfuerzos de conservación, mientras que, las áreas circundantes de un parque nacional pueden ser de uso consuntivo o no consuntivo, pero deben actuar como una barrera para la defensa de las especies del área protegida para que puedan sostenerse a largo plazo.

Pero cuando se instala un área natural protegida en un territorio indígena, ¿qué sucede con los mecanismos que han utilizado los Pueblos Indígenas por siglos para desarrollar sus comunidades y preservar la biodiversidad de esas zonas? En un inicio estos no eran considerados. El declarar un territorio como área natural protegida significaba que el Estado tomaba el control total de su protección y se erradicaba toda presencia humana del espacio, para mantener estos espacios ricos en biodiversidad intactos.

Sin embargo, la conservación de la biodiversidad también se ha visto influenciada por el avance en el reconocimiento internacional de los derechos de los Pueblos Indígenas, y a partir de la

década de los noventa esta visión de erradicar toda presencia humana ha comenzado a ser fuertemente cuestionada y a derivar en nuevos modelos de conservación, que buscan – o aparentan- buscar ser más inclusivos.

En el siguiente apartado se hará una revisión histórica que nos permitirá observar cómo ha evolucionado el reconocimiento de los derechos, conocimientos y sistemas de los Pueblos Indígenas en los mecanismos de conservación de la biodiversidad, llegando a la época actual en la que se han desarrollado los mecanismos de cogestión entre Pueblos Indígenas y gobiernos para garantizar el respeto de los derechos de los Pueblos Indígenas y de sus sistemas de conocimientos y prácticas, valorando su contribución a que esas áreas sean actualmente consideradas prioritarias en materia de biodiversidad.

Pueblos Indígenas y la cogestión de las áreas naturales protegidas

A través de la revisión de las resoluciones de la Asamblea General de la IUCN, considerada la autoridad mundial en materia de conservación, podremos ver cómo el conflicto sobre el reconocimiento y respeto de los Pueblos Indígenas y sus derechos en áreas naturales protegidas y en mecanismos de conservación, en general, ha evolucionado derivado del activismo de los Pueblos Indígenas.

Sin embargo, a pesar de que al año 2021, la IUCN ha adoptado más de 150 resoluciones que hacen referencia a los Pueblos Indígenas, el reconocimiento pleno de sus derechos en los mecanismos de conservación, particularmente en áreas naturales protegidas que se solapan con territorios indígenas, sigue siendo un desafío (IUCN, 2021).

En 1958 en la primera resolución de la IUCN (Resolución 05 Atenas), no se hace mención alguna a los Pueblos Indígenas. Sin embargo, en 1975, por medio de la Resolución 005 Kinshasa, se reconoce “la vulnerabilidad de los Pueblos Indígenas” y la gran importancia que conceden a la propiedad de la tierra y por primera vez recomienda a los gobiernos reconocer los derechos de los Pueblos Indígenas, enfatizando que en la creación de parques o reservas nacionales no se les debe desplazar de sus tierras tradicionales, ni se deben proclamar áreas naturales protegidas sin consultarles adecuadamente (Jonas, et al., 2014).

En 1981, la Resolución 028 San José consideró que los Pueblos Indígenas tienen una larga y rica historia de conocimientos y experiencias en uso sostenible del medio ambiente, que a menudo se ha excluido de las estrategias de conservación y, además, recomendó su inclusión en la preparación de las estrategias nacionales y regionales de conservación cuando sea apropiado (Jonas, et al., 2014).

Posteriormente, en el Congreso Mundial de Áreas Protegidas de 1992 (Caracas), se abordó el hecho de que la gran mayoría de las áreas protegidas están habitadas, especialmente por Pueblos Indígenas. El congreso reconoció que negar la existencia y los derechos de las comunidades que habitan estos espacios no sólo era irreal, sino contraproducente (Jonas, et al., 2014).

En 1994, a través de la Recomendación 021 (Buenos Aires), la Asamblea General de IUCN, reconociendo por primera vez el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y, tomando nota del proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos

Indígenas y el Decenio de los Pueblos Indígenas, urgió a los gobiernos a asegurar la plena participación de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales en las decisiones de planificación, desarrollo y manejo de parques nacionales y áreas naturales protegidas (Jonas, et al., 2014).

Por su parte, en 1996, el Congreso Mundial de Conservación en Montreal, a través de la Resolución 050, expresó sólidas recomendaciones en cuanto a los derechos de los Pueblos Indígenas: a) asegurar su participación efectiva en los procesos de planificación y toma de decisiones, en particular en relación con el Convenio sobre la Diversidad Biológica; b) reconocer los derechos sobre sus tierras o territorios y recursos naturales, así como su papel en la gestión, uso y conservación, como como requisito para la aplicación efectiva del Convenio sobre la Diversidad Biológica y la consecución de sus objetivos; c) respetar la diversidad cultural, incluida la diversidad lingüística, como condición básica para mantener y proteger los conocimientos indígenas; y d) establecer un proceso que facilite el reconocimiento de los conocimientos de los Pueblos Indígenas como propiedad intelectual (Jonas, et al., 2014).

En el año 2000, la Comisión Mundial de Áreas Protegidas adoptó una serie de directrices, que hicieron hincapié en la cogestión de las áreas naturales protegidas, entre ellos, los acuerdos entre los Pueblos Indígenas y los organismos de conservación, la participación indígena en las áreas protegidas y el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas para el uso sostenible y tradicional de sus tierras y territorios. Esto derivado del estudio *Global Tenure and Sustainable Use* de IUCN (citado en Colchester, 2004), en el cual se señala que “la cogestión suele ser aclamada como el punto intermedio apropiado, dentro del cual se pueden negociar las necesidades de todos los interesados y lograr compromisos aceptables [pero]... esto parece ser sólo una parte de la solución” (pp. 147). Las estrategias de cogestión sólo pueden ser eficaces si van acompañadas de esfuerzos paralelos para abordar las cuestiones de tenencia en el territorio correspondiente. Si los acuerdos de tenencia no garantizan los intereses de los usuarios locales, no hay ningún incentivo para practicar el uso sostenible” (pp. 148)

Sin embargo, el documento donde se presentan estas directrices fue duramente criticado por no contar con la participación de representantes indígenas en su elaboración y debido a que representa un retroceso respecto a las responsabilidades anteriormente asumidas de reconocer y respetar los derechos de los Pueblos Indígenas de acuerdo a los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Según MacKay, (2002):

Este documento reconoce menos derechos indígenas en las áreas protegidas establecidas, en comparación con los que se reconocen en proyectos de áreas protegidas futuras. Esto no solamente representa una incoherencia con las resoluciones y políticas anteriores y con el derecho internacional, sino que sigue negándole justicia a los pueblos indígenas al perpetuar las violaciones pasadas (pp. 2).

En 2004, el Congreso Mundial de Conservación reunido en Bangkok señaló, a través de la recomendación 049 que, siendo conscientes de que una parte considerable de la biodiversidad que queda en el planeta se encuentra en territorios bajo la propiedad, el control y/o la gestión de los Pueblos Indígenas y comunidades locales, incluidos los pueblos móviles; reconoce las Áreas

Conservadas por la Comunidad (ACC o CCAs en inglés)² como "ecosistemas naturales o modificados, que incluyen una importante biodiversidad, servicios ecológicos y valores culturales, conservados voluntariamente por los Pueblos Indígenas y las comunidades locales mediante leyes consuetudinarias u otros" (Jonas, et al., 2014, pp. 55). Es importante aclarar que el establecimiento de ACCs no crea una nueva categoría de área natural protegida (que es lo que han demandado los Pueblos Indígenas en reiteradas ocasiones) pero da un paso significativo en el reconocimiento de los Pueblos Indígenas como sujetos de derecho y poseedores de conocimientos para la conservación³.

En 2008, el Congreso Mundial de Conservación en Barcelona, reconoció, a través de la Resolución 038, que una de las formas más antiguas de conservación basada en la cultura ha sido la de los lugares naturales sagrados de las comunidades indígenas (Jonas, et al., 2014). Asimismo, la Resolución 049 de este mismo año estableció una diferencia entre las Áreas Conservadas por Comunidades y los Territorios de Conservación Indígena (que posteriormente serán llamados TIICAS, Territorios y Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales⁴) y urge a los gobiernos a reconocer estas áreas como mecanismos legítimos de conservación, mientras que la Resolución 056 llamó a gobiernos y organismos no gubernamentales a desarrollar o aplicar enfoques basados en derechos humanos en todos los aspectos relacionados a la conservación (Jonas, et al., 2014).

A partir de 2008, se puede observar una continua referencia en las resoluciones de la IUCN al respeto de los derechos de los Pueblos Indígenas, destacando su participación plena y efectiva en la toma de decisiones, implementación y monitoreo de las áreas protegidas establecidas en sus territorios, así como el respeto al consentimiento, libre, previo e informado y la libre determinación y al reconocimiento de sus saberes y prácticas de conservación.

En 2016, el Congreso abrió una nueva categoría para incluir Organizaciones de los Pueblos Indígenas (OPI) como miembros de la Unión (IUCN, 2019), ya que anteriormente solo podían participar dentro de la constitución de organizaciones de la sociedad civil. De esta manera, en 2018 las OPI⁵ se reunieron como miembros de IUCN por primera vez y desarrollaron *La Estrategia Autodeterminada*, que identificó las prioridades conjuntas para promover los derechos y cuestiones indígenas en la conservación dentro de la IUCN.

En noviembre de 2017, el estándar de la Lista Verde de la IUCN para las áreas protegidas y conservadas fue establecido con el objetivo de alentar a las áreas protegidas a medir y mejorar

²Las Áreas Conservadas por Comunidades fueron establecidas en el V Congreso Mundial de Parques de la IUCN.

³ También en 2004, la IUCN reconoce la existencia de Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario, quienes con su forma de vida han contribuido a la preservación de áreas de alta biodiversidad y cuyos derechos, principalmente el de pertenecer en aislamiento, deben ser respetados (Jonas, et al., 2014).

⁴ Respondiendo a intereses y preocupaciones crecientes acerca de los TICCA, varias ONG y organizaciones que representan a circunscripciones de Pueblos Indígenas y comunidades (y que ahora son Miembros del Consorcio) establecieron el «Consorcio TICCA» durante un encuentro organizado en el marco del IV Congreso Mundial de la Naturaleza en Barcelona (España), en octubre de 2008. Es importante destacar que los TIICAS pueden o no estar reconocidos como áreas naturales protegidas determinadas por los gobiernos, asimismo el registro de los territorios es voluntario. Actualmente existen alrededor de 60 TIICAS registrados, no todos se refieren a territorios indígenas y no hay TIICAS registrados en Perú y Colombia.

⁵ Entre las organizaciones que forman parte de este grupo están AIDSESP, COICA, DGPA, IPACC, INUIT Circumpolar Council, FENAMAD, TIKONEL, entre otras.

su desempeño a través de criterios referentes a una buena gobernanza, un diseño y una planificación sólidos, una gestión eficaz y unos resultados exitosos de conservación. Es de anotar que un elemento del estándar de la Lista Verde son los derechos de los Pueblos Indígenas⁶ (IUCN, 2019).

Respecto a estos avances, Mackay (2002) señala que los principios de conservación establecidos en estas resoluciones de IUCN en referencia a los Pueblos Indígenas aún no se aplican de forma generalizada en los países en desarrollo y que en general, las áreas protegidas siguen estableciéndose y administrándose violando sus derechos y desconociendo las nuevas normas.

En el año 2021, fue sostenida la última sesión del Congreso Mundial de Conservación en Marsella. Las Organizaciones de los Pueblos Indígenas como miembros de la IUCN presentaron la *Agenda Global Indígena para la Gobernanza de las Tierras Indígenas, territorios, aguas, mares costeros y recursos naturales*. En esta, establecieron como su primer punto de acción y llamado, garantizar el reconocimiento y el respeto de los derechos colectivos indígenas (IUCN, s.f.b).

Este repaso histórico, permite ver que hay un avance en el reconocimiento de los Pueblos Indígenas, pasando de la primera referencia que se hace a ellos como “grupos vulnerables” a su reconocimiento como Pueblos con derechos y conocimientos que aportar al debate de la conservación. Sin embargo, como se analizará a continuación, la protección de derechos de los Pueblos Indígenas en el marco de los mecanismos de gestión de áreas naturales protegidas aún no está totalmente garantizada.

Derivado de este proceso, los mecanismos de cogestión de áreas protegidas son hoy en día, la estrategia más utilizada en América Latina para reducir las tensiones entre Pueblos Indígenas y áreas naturales protegidas que se establecen en sus territorios. Sin embargo, no existe un modelo único de cogestión, ni se ha logrado identificar en qué medida estos mecanismos garantizan la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas, particularmente el derecho a la libre determinación.

Borrini-Feyerabend et al. (2004) definen un área protegida cogestionada como una zona delimitada y definida por el gobierno, en la que éste y las partes interesadas asociadas comparten el poder y la responsabilidad del manejo del área. Las partes interesadas asociadas a las que se refieren los autores suelen ser Pueblos Indígenas y comunidades móviles que necesitan la zona para la supervivencia de su cultura y sus medios de vida. La cogestión puede crear una gobernanza en la que las decisiones y responsabilidades de protección de un área se basen en múltiples tipos de conocimiento y se apliquen mediante un enfoque de gestión reforzado y acordado por una multiplicidad de actores políticos (Casson, 2015).

El Relator Especial de la ONU sobre derechos humanos y medio ambiente (citado en Boyd y Keene, 2021) señala que, aunque no es perfecta, existen resultados positivos de conservación fuertemente correlacionados con la gestión comunitaria o los acuerdos de cogestión que involucran a las comunidades indígenas y otras comunidades rurales como titulares de derechos y afirman sus culturas y medios de vida, confirmando que estos modelos de cogestión pueden ser parte de la solución, siempre y cuando tengan un enfoque basado en derechos humanos,

⁶ La Reserva Comunal Amaraakaeri fue recientemente declarada como un nuevo sitio de la Lista Verde en Perú.

que garanticen el pleno reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas y otros sujetos de derechos del sector rural.

Cunningham-Kain (2019), lideresa indígena Miskita, coincide en que la gestión compartida podría ser una opción para la consolidación de los derechos de los Pueblos Indígenas en las experiencias de conservación. Sin embargo, señala que todavía existen muchos desafíos en este esquema, que se derivan de la débil o nula articulación entre jurisdicciones, competencias y responsabilidades entre las partes.

Otros autores señalan que las prácticas actuales de conservación en las áreas protegidas no permiten una gobernanza adecuada de cogestión en la que el poder y las responsabilidades se compartan de forma equitativa entre los Pueblos Indígenas, los conservacionistas y los gobiernos (Casson, 2015), (Lockwood, et al., 2009).

Específicamente, Lockwood et al. (2009) describen siete fallas principales de muchas áreas protegidas de cogestión: 1) la negación de la identidad cultural y los derechos de las comunidades; 2) las políticas/leyes inadecuadas o inexistentes; 3) la aplicación de prescripciones rígidas de aplicación universal; 4) las desigualdades de poder a nivel local y nacional; 5) el compromiso gubernamental inadecuado, a corto plazo o en forma de vaivén; 6) la capacidad inadecuada; y 7) las amenazas continuas de fuentes externas.

Por su parte, Sarah Casson (2015) hace especial énfasis en la falta de reconocimiento del conocimiento tradicional de los Pueblos Indígenas o comunidades que habitan las áreas protegidas, y su inclusión (al mismo nivel que la ciencia) en los planes de manejo y en las estructuras de gobernanza del área natural protegida. La autora señala que el autocontrol sobre los conocimientos, los recursos y la cultura es inherente a la creación de sistemas de cogestión socialmente justos dentro de las áreas protegidas y constituye uno de los principios de autodeterminación de los Pueblos Indígenas.

Cunningham-Kain (2019) identifica otros desafíos: la ausencia de procedimientos y mecanismos claros para regular la participación de los Pueblos Indígenas en la toma de decisiones; la falta de adecuación de los procesos participativos a las especificidades culturales y formas organizativas de los diferentes Pueblos Indígenas; la falta de una delimitación clara de las competencias de cada una de las partes en la gestión compartida y la ausencia de mecanismos e instrumentos adecuados para regular, planificar y controlar de manera compartida el uso de los recursos y para la rendición de cuentas; la existencia de leyes y normas sobre áreas protegidas, o sobre manejo forestal que no reconocen los derechos de los Pueblos Indígenas; la falta de coherencia o inconsistencia entre las leyes; y la prioridad de los derechos estatales sobre el subsuelo por encima de los derechos humanos y colectivos de los Pueblos Indígenas y de los derechos ambientales.

El Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Sostenibilidad de la IUCN de 1997⁷ (citado en Casson, 2015) señaló que la demanda básica de los Pueblos Indígenas para la conservación y la gestión de áreas protegidas es que se reconozca su derecho a la libre determinación,

⁷ En la resolución 016 de Perth (1990), la Asamblea General requirió a la IUCN que estableciera un Grupo de Trabajo Intercomisiones para tratar cuestiones especialmente relevantes para los Pueblos Indígenas y para asegurar su incorporación en el trabajo general de la IUCN (Jonas, et al., 2014). Este grupo fue creado en 1997.

mencionando que el éxito de la conservación *in situ* y el uso más amplio del conocimiento indígena en las estrategias de sostenibilidad dependen del fortalecimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas a la autodeterminación. De acuerdo a este Grupo, la situación ideal es que las comunidades tengan el control de todas las actividades tanto en la fase de planificación como en la de ejecución, con una participación externa limitada si es necesaria.

En este sentido el derecho a la libre determinación se pone en el centro de las demandas de los Pueblos Indígenas para la cogestión de áreas naturales protegidas. Esto significa poner la autonomía y autodeterminación para ejercer sus propias formas de gobierno, y el derecho a decidir su destino como Pueblos en el foco, entendiendo que a su vez, este derecho se encuentra asociado a otros, tales como: la plena participación, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, tanto en las actividades que se realicen en sus tierras y territorios, como en relación con sus conocimientos tradicionales y a una distribución equitativa de beneficios.

De este punto, deriva el objetivo de esta investigación de cuantificar la medida en que los mecanismos de cogestión de áreas naturales protegidas garantizan la protección del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y de sus elementos constitutivos.

Instrumentos Internacionales para la protección de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas

Derivado del intenso trabajo de activismo de los Pueblos Indígenas en las últimas décadas, sus derechos han sido reconocidos a nivel internacional a través de una serie de instrumentos, que hoy en día guían muchas de las normas, leyes y políticas de distintos países para su protección y reconocimiento.

Si bien la historia de los Pueblos Indígenas en la arena de las Naciones Unidas data de 1923, en este estudio nos centraremos en los principales instrumentos de derecho que les conciernen y que se encuentran vigentes: el convenio 169 de la OIT (1989), la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP) de 2007 y la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016).

El Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, No. 169 (Convenio 169 de la OIT) fue adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo el 27 de junio de 1989. El Convenio es, hasta la fecha, el tratado internacional más avanzado específicamente dedicado a la promoción de los derechos de los Pueblos Indígenas. Actualmente este Convenio ha sido ratificado por 24 países de los cuales 15 son de América Latina, incluidos Perú y Colombia (OIT, 1991). El Convenio No 169 de la OIT se centra fundamentalmente en la no discriminación. En última instancia, su alcance no es tan amplio como el de la Declaración de Naciones Unidas, aunque trata de los derechos de los pueblos indígenas al desarrollo, al derecho consuetudinario, a las tierras, territorios y recursos, al empleo, a la educación y a la salud. Además, cuando se aprobó en 1989 puso de manifiesto el mayor grado de atención internacional puesta en la solicitud de los Pueblos Indígenas de mayor control sobre su manera de vivir y sus instituciones (OHCHR, 2013).

Aunque el Convenio 169 de la OIT no hace mención al tema de libre determinación, sí establece la participación, consulta y autogestión y el derecho de los Pueblos Indígenas a decidir sus propias prioridades, los que se constituyen como mecanismos importantes para la concreción

del derecho de libre determinación tal cual está reflejado en la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas (CIDH, 2021).

La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007 por 144 votos a favor, 11 abstenciones y 4 votos en contra. Desde su aprobación, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y los Estados Unidos de Norte América han revertido su decisión (primero en contra) y ahora se han adherido a la Declaración. Colombia y Samoa también han revertido su posición y han indicado su apoyo a la Declaración. La Declaración, aunque no es vinculante, es el instrumento más amplio relativo a los derechos de los Pueblos Indígenas en el ámbito del derecho y las políticas internacionales. La Declaración reconoce los derechos básicos de los Pueblos Indígenas en una serie de áreas de especial interés para estos pueblos, en el marco del principio general del derecho a la libre determinación, incluyendo el derecho a la igualdad y a la no-discriminación; el derecho a la integridad cultural; el derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales; el derecho al autogobierno y a la autonomía; el derecho al consentimiento previo, libre e informado, y otros (OHCHR, 2013). También enfatiza en el derecho de los Pueblos Indígenas de preservar y fortalecer sus propias instituciones, culturas y tradiciones y de trabajar por su desarrollo de acuerdo a sus aspiraciones y necesidades.

La Declaración constituye en la actualidad la máxima norma internacional sobre los derechos de los Pueblos Indígenas y, junto con el Convenio 169, es reconocida como uno de los instrumentos internacionales más completos en cuanto a los derechos de estos Pueblos (FAO, 2010).

Por otro lado, es importante mencionar que existen tres mecanismos de las Naciones Unidas dedicados a las cuestiones específicas de los Pueblos Indígenas: el Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (UNPFII), el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

A nivel regional, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada en 2016 marcó un hito en la promoción y defensa de los derechos de los Pueblos Indígenas en el continente americano. Luego de 17 años de negociaciones, la CIDH celebró la aprobación de esta Declaración en el marco del 46 Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). La Declaración Americana reconoce el derecho fundamental de los Pueblos Indígenas a la libre determinación, a sus territorios ancestrales, a la consulta y a un consentimiento previo, libre e informado. A su vez, destaca su derecho a vivir libres de genocidio y otras formas de asimilación, discriminación racial, racismo, intolerancia y violencia. El texto, que se basa en el reconocimiento del derecho a la auto-identificación, fomenta el respeto, el desarrollo y el fortalecimiento de las culturas, tradiciones, formas de vida e idiomas indígenas; resaltando su derecho a impartir o tener acceso a educación en sus propios idiomas y cultura, tal como el derecho de promover, desarrollar y acceder en pie de igualdad a todos los sistemas y medios de comunicación. Además, la Declaración protege el derecho de Pueblos Indígenas a la salud y a un medio ambiente sano; y el derecho a la igualdad de género de las mujeres indígenas, entre otras garantías fundamentales (OEA, 2016).

Por otra parte, la Declaración también refleja las realidades particulares del hemisferio de las Américas, siendo la primera en reconocer los derechos de los Pueblos y comunidades indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial a permanecer en dicha condición y a vivir de forma

libre y de acuerdo a su cultura y cosmovisión. La Declaración también va más allá de lo establecido en la Declaración de Naciones Unidas en cuanto al derecho de los Pueblos Indígenas a la familia y su derecho a la paz y la seguridad, entre otros (OEA, 2016).

En términos de conservación medioambiental, el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú, fue adoptado en Escazú (Costa Rica) el 4 de marzo de 2018. Este acuerdo es uno de los más grandes hitos en la región en materia de derechos ambientales; además, desarrolla el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), en el que se establece que el mejor método para tratar las cuestiones ambientales es a través del acceso a la información ambiental, la participación ciudadana y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

El Acuerdo de Escazú es considerado un instrumento altamente relevante para los Pueblos Indígenas de América Latina ya que es el primer tratado ambiental para la región que contempla el reconocimiento y protección a los defensores y defensoras de derechos humanos ambientales. Este reconocimiento es crucial considerando los conflictos socio ambientales y las altas cifras de asesinatos y amenazas a defensores ambientales y de derechos humanos que hay en la región. Hasta el mes de abril de 2022, el Acuerdo de Escazú ha sido firmado por 24 países de América Latina y el Caribe, pero ratificado solo por 12 de ellos⁸.

Aunque Perú tuvo un gran liderazgo en la formulación del Acuerdo, el Congreso de la República archivó su ratificación, al igual que lo hizo el Congreso de Colombia, dos países de alta conflictividad socio ambiental donde se han intensificado las amenazas y asesinatos a defensores indígenas (DAR, 2021). Al no haber sido ratificado por ninguno de los países que forman parte de esta investigación, este Acuerdo no será retomado para el análisis de los casos, pero sí se considerarán los estándares que establece.

Finalmente, es importante señalar que América Latina es la región en donde existe un marco normativo de reconocimiento de los Pueblos Indígenas y de sus derechos más consolidado, considerando que existen 16 países⁹ que reconocen a nivel constitucional los derechos de los pueblos indígenas, 15 países¹⁰ que han ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y 17 países¹¹ que aprobaron la Declaración de Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas. En estos tres grupos de países, están presentes Perú y Colombia (OHCHR, 2013).

Instrumentos internacionales para la conservación de la diversidad biológica

De manera paralela (aunque no coordinada) al reconocimiento internacional de los derechos de los Pueblos Indígenas, el derecho internacional para la protección del ambiente se ha

⁸ Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Ecuador, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y Uruguay.

⁹ Argentina, Bolivia, Brasil, Belice, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, y Venezuela.

¹⁰ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.

¹¹ Argentina, Belice, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

desarrollado en las últimas tres décadas. Las conferencias internacionales más relevantes celebradas hasta ahora son la Conferencia de Estocolmo (1972), la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP24) en 2016, donde se firmó el Acuerdo de París y se dio inicio a una nueva etapa para enfrentar el desafío actual más importante de la humanidad: la emergencia climática (Ortúzar, 2016).

La Cumbre de la Tierra de 1992 marcó un hito en el reconocimiento de los Pueblos Indígenas como guardianes de la biodiversidad, señalando que corresponde a los Pueblos Indígenas y a sus comunidades desempeñar una función crítica en la gestión y el aprovechamiento del medio ambiente. En ella, se reconoció la importancia de los conocimientos y prácticas tradicionales de los Pueblos Indígenas y la comunidad internacional se comprometió a promover, fortalecer y proteger los derechos, conocimientos y prácticas de los Pueblos Indígenas y sus comunidades (OHCHR, 2001).

Entre los documentos emergidos de esta Cumbre destaca el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD), el cual hasta el día de hoy es la referencia básica en estrategias para conservación de la biodiversidad. A través de este Convenio, los Estados firmantes adquirieron el compromiso de trasladar los objetivos principales del Convenio a su política interior (Ortúzar, 2016).

Adicionalmente, el Plan Estratégico del CBD (2011-2020) incluye una serie de 20 metas, llamadas Metas de Aichi, que debían ser alcanzadas antes del año 2020. La Meta 11 establece que para el 2020 al menos el 17% de las zonas terrestres y de las aguas interiores y el 10% de las zonas marinas y costeras, deberán ser protegidas mediante mecanismos de conservación, preferentemente áreas naturales protegidas, con el fin de asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios (bosques, humedales, montañas y zonas áridas)¹².

El CBD también reconoce la estrecha dependencia de los Pueblos Indígenas respecto de los recursos biológicos y la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios que se derivan de la utilización de los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas para la conservación de la diversidad biológica, lo que comprende la diversidad de las especies (OHCHR, 2001).

Asimismo, en 2002, se llevó a cabo la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo – Sudáfrica, en la cual los países miembros del CBD acordaron negociar un régimen internacional sobre la distribución de beneficios. Los resultados de esa negociación se concretaron en la décima conferencia de las partes (COP) del CBD, que adoptó el Protocolo de Nagoya en 2010.

El Protocolo de Nagoya también marca un antecedente relevante para los Pueblos Indígenas, en relación tanto con los conocimientos que poseen respecto de los recursos genéticos como de

¹² En diciembre de 2022 en el marco de la décima quinta reunión de la Conferencia de Partes del Convenio de la Diversidad Biológica (CBD) se aprobó el Marco Global de Biodiversidad Post-2020, estableciendo como meta 2 la extensión de áreas protegidas naturales al 30% de la superficie terrestre y al 30% de la superficie marina del planeta. Asimismo, se hace un importante reconocimiento a la importancia de proteger y promover los derechos de los Pueblos Indígenas, su cultura y sus prácticas como mecanismos clave para la preservación de la biodiversidad (Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2022)

sus conocimientos tradicionales para el mantenimiento y el uso sostenible y adecuado de la diversidad biológica. En este sentido, el Protocolo establece como requisito el consentimiento fundamentado previo, el cual va más allá del llamado derecho a la consulta previa, en tanto que implica realmente un asentimiento por parte de los Pueblos Indígenas (León, 2012).

La Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático merece mención especial ya que, desde 1995, sus firmantes se han reunido cada año en la llamada Conferencia de las Partes (COP de la UNFCCC por sus siglas en inglés). En ese marco, en 1997, se presentó el Protocolo de Kioto para enfrentar el cambio climático que, a pesar de no haber sido exitoso en mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, fue el primer acuerdo internacional en establecer obligaciones jurídicamente vinculantes para los países desarrollados (Ortúzar, 2016).

El Protocolo de Kioto dio paso al Acuerdo de París (2016), mediante el cual los países firmantes se comprometieron a hacer todo lo posible por evitar que la temperatura promedio del planeta superara los 2°C, respecto de los niveles preindustriales (UNFCCC, 2015). Al ser vinculante y estar ratificado por un número tan grande de partes (193 partes), el Acuerdo de París es hoy en día uno de los instrumentos de derecho internacional ambiental con mayor potencial.

Este Acuerdo hace dos menciones a los Pueblos Indígenas. En la primera, UNFCCC (2015), en el preámbulo señala que:

Reconociendo que el problema del cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los Pueblos Indígenas (p. 4).

y la segunda, en el artículo 7, párrafo 5 donde señala que:

Las Partes reconocen que la labor de adaptación debería llevarse a cabo mediante un enfoque que deje el control en manos de los países, responda a las cuestiones de género y sea participativo y del todo transparente, tomando en consideración a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables, y que dicha labor debería basarse e inspirarse en la mejor información científica disponible y, cuando corresponda, en los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales (p. 12).

Este conjunto de instrumentos internacionales, tanto aquellos vinculados a la protección de la biodiversidad como aquellos vinculados a los derechos de los Pueblos indígenas, conforman el referente normativo que enmarca los programas de cogestión que se presentarán en el siguiente apartado.

1.2 Metodología: ¿Qué medir cuando se mide el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas?

Los elementos clave del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas

Considerando el enfoque basado en derechos humanos, en el que la rendición de cuentas es fundamental para saber si se cumple o no con las obligaciones del Estado, la pregunta que surge es cómo saber si realmente los programas de cogestión están protegiendo los derechos de los Pueblos Indígenas.

Debido a que medir la protección de todos los derechos de los Pueblos Indígenas requeriría mucho tiempo, en esta investigación se ha considerado medir el nivel de protección del derecho a la libre determinación en los programas de cogestión, entendiendo que este derecho es central para el ejercicio de los otros derechos.

Para medir el cumplimiento de este derecho, se ha retomado la descripción propuesta por la CIDH de sus elementos constitutivos. Es decir que se retoma el desglose de elementos clave que lo conforman a este mismo y a otros derechos de los Pueblos Indígenas.

Cabe destacar que estos elementos han sido identificados mediante un trabajo conjunto entre este organismo y representantes de los Pueblos Indígenas y representan uno de los aportes más recientes a la comprensión y monitoreo de los derechos de los Pueblos Indígenas.

De esta manera, la CIDH (2021) determina que los elementos constitutivos de la libre determinación incluyen: la auto identificación y reconocimiento de los Pueblos Indígenas; la identidad y patrimonio cultural y no discriminación; la propiedad colectiva, tierras, territorios y recursos naturales; derechos políticos y de participación; la consulta y consentimiento libre, previo e informado; y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Asimismo, la CIDH (2021) aclara que no hay una sola forma de ejercer el derecho a la libre determinación, por lo que estos elementos no deben considerarse únicos, o uniformizantes. El contenido de este derecho se da en su ejercicio y se reacomoda en relación con modificaciones en las relaciones históricas, las condiciones políticas y las transformaciones culturales.

En este sentido, si bien aún no existe un determinado marco para identificar cuáles elementos del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas se deben considerar específicamente en el contexto de la cogestión, sin embargo, a través de esta investigación se propone contribuir a generar más información sobre cómo interpretar los elementos del derecho a la libre determinación identificados por la CIDH en conjunto con representantes indígenas en un marco de cogestión de áreas protegidas.

A continuación, se describen los elementos constitutivos del derecho a la libre determinación, destacando sus principales atributos, de acuerdo con la CIDH:

Elementos constitutivos del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas	
Auto identificación	Se refiere a la capacidad de los Pueblos Indígenas a reconocerse como tales y reconocer que han existido de manera permanente,

	<p>independientemente de un reconocimiento oficial o de la voluntad del Estado. La Corte IDH, sostiene que la identificación del pueblo, desde su nombre hasta su composición, es un hecho histórico social que hace parte de su autonomía. En el contexto, de la cogestión de áreas protegidas es importante que los acuerdos y en los mecanismos de cogestión de los Pueblos Indígenas sean congruentes con la forma en la que los pueblos se autoidentifican incluyendo su nombre, composición, historia y sistemas propios. Un ejemplo del impacto negativo del incumplimiento de la protección de este elemento en el marco de las áreas protegidas puede verse en el caso del Parque Nacional Canaima creado en el territorio indígena Kanaimó del Pueblo en 1962 como la primer área protegida de Venezuela, en dónde los Pueblos Indígenas declaran que el establecimiento de esta área se hizo en el marco de la constitución nacional vigente para la época bajo un paradigma colonial que no reconocía a los Pueblos Indígenas, por lo que han sido fuente de conflictos de manejo y de propiedad, y causa de exclusión de los Pueblos Indígenas (RED SUR y Mujeres Indígenas de Venezuela, 2022).</p>
<p>Reconocimiento</p>	<p>El derecho internacional de los derechos humanos establece que los Pueblos Indígenas tienen derecho a ser reconocidos como un pueblo distinto, y a actuar jurídicamente bajo la denominación que ellos determinen. El reconocimiento por parte de terceros no es una condición para su existencia, ni es un requisito previo para ejercer sus derechos. Sin embargo, en la práctica, este reconocimiento por parte del Estado facilita el alcance efectivo de su autonomía. Tratar a los pueblos únicamente como “etnias” o “grupos étnicos” cuando ellos se auto identifican como “pueblos”, implica desconocer el derecho de autodeterminación vinculado a este concepto¹³. En el contexto de la cogestión de áreas protegidas el reconocimiento va de la mano de la autoidentificación de los Pueblos Indígenas.</p>
<p>Identidad y patrimonio cultural</p>	<p>La identidad cultural es un derecho fundamental de naturaleza tanto individual como colectiva. En el caso de los Pueblos Indígenas, uno de los componentes más importantes que determinan su identidad es la estrecha relación con su territorio ancestral y los recursos que en él se encuentran (CIDH, 2021).</p> <p>El reconocimiento y respeto a la propiedad, dominio, posesión, control desarrollo y protección de su patrimonio cultural material e inmaterial es clave para el pleno ejercicio de este derecho. Este derecho está expresamente reconocido en el Convenio 169 de la OIT (artículo 5) y en la Declaración ONU sobre Pueblos Indígenas (artículos 9, 11, 12, 13 y 34). En el sistema interamericano, fue recogido explícitamente en el artículo XIII de la Declaración Americana sobre Pueblos Indígenas. La causa estructural que con frecuencia subyace a las violaciones de derechos humanos contra los Pueblos Indígenas es la existencia de una profunda situación de discriminación racial. Asimismo, la configuración actual de los Estados suele imponer formas de organización político-administrativa del territorio que responden aún a lógicas de un modelo mono cultural y niegan la existencia de otras culturas. Estrechamente vinculado a la identidad cultural se encuentra el derecho a ejercer libremente su espiritualidad y creencias, por lo cual es indispensable</p>

¹³ Reunión regional con representantes de pueblos indígenas, tribales y afrodescendientes de Sudamérica (Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Surinam), realizada el 11 de mayo de 2021.

	<p>garantizar el respeto a las áreas sagradas y sitios de importancia histórico-social de los Pueblos Indígenas. En el contexto en general de las áreas protegidas, el informe del Relator Especial de Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas señala que los Pueblos Indígenas han identificado que el desalojo de sus territorios o la denegación o limitación de su acceso debido al establecimiento de áreas protegidas conlleva la pérdida de tierras, lugares sagrados y recursos irremplazables y de la transmisión de sistemas de conocimiento, cultura, lengua, identidad y medios de vida (Calí Tzay, 2022).</p>
<p>Propiedad colectiva, tierras, territorios y recursos naturales</p>	<p>Los instrumentos y jurisprudencia internacional de derechos de los Pueblos Indígenas han reconocido que el derecho al territorio de los Pueblos Indígenas es un derecho preexistente al Estado, tal como se refleja en el Convenio 169 de la OIT (artículos 13, 14, 16, 17 y 18), la Declaración ONU sobre Pueblos Indígenas (artículos 10, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 y 32), y la Declaración Americana sobre Pueblos Indígenas (artículo XXV), (CIDH, 2021). Para los Pueblos Indígenas, el territorio que ocupan es suyo por herencia ancestral. La forma como usan su territorio y la manera como controlan sus espacios territoriales es con frecuencia muy distinta a la de las sociedades no indígenas. Es por ende la base territorial que permite el ejercicio de la libre determinación. Este elemento se puede subdividir de la siguiente manera: a) garantías en torno a tierras y territorios; b) autonomía o autogobierno territorial con base en el derecho propio; c) fragmentación del territorio; d) estructuración territorial desde lo local; e) Modelos de desarrollo y crisis climática. En el contexto de las áreas protegidas en general (no sólo de cogestión), el Relator Especial de Naciones Unidas para los derechos de los Pueblos Indígenas especifica que cuando se incorporan las tierras indígenas a áreas protegidas de manejo gubernamental, se priva a los Pueblos Indígenas de la gestión y el control de esas tierras y se permite a los Estados definir las normas, la administración y el uso, muchas veces bajo la influencia de organizaciones internacionales de conservación con gran poder financiero y bajo concepciones occidentales de la gestión de la tierra carecen de toda conexión humana significativa con ella (Calí Tzay, 2022).</p>
<p>Derechos políticos y de participación</p>	<p>Son los Pueblos Indígenas quienes determinan cómo materializar el ejercicio de tales derechos, mientras que corresponde al Estado el cumplimiento de las obligaciones que esto supone. Los Pueblos Indígenas pueden ejercer su derecho a la autonomía o el autogobierno a través de sus propias autoridades e instituciones, que pueden ser tradicionales, pero también de creación reciente. La articulación entre tales instituciones indígenas y el Estado puede darse en el marco de acuerdos interculturales de distinta naturaleza que establezcan conjuntamente los Estados y los pueblos indígenas para el ejercicio del derecho a la libre determinación (Tauli-Corpuz, 2015). En este sentido, la CIDH destaca la dimensión dual del ejercicio de este derecho: por un lado, supone que los Pueblos Indígenas cuenten con un gobierno autónomo y, por otro, implica su derecho a participar en estructuras sociales y políticas más amplias, lo que incluye, por ejemplo, las federaciones indígenas, los Estados en los que viven y la propia sociedad internacional. En el contexto de las áreas protegidas en general, el Relator Especial de Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas, destaca la necesidad de respetar el autogobierno,</p>

	instituciones representativas y sistemas jurídicos propios y el manejo colectivo de sus tierras, territorios y recursos naturales (Calí Tzay, 2022).
Consulta y consentimiento libre, previo e informado	El derecho a la libre determinación es la premisa fundamental del derecho a la consulta y consentimiento. La obligación de los Estados de garantizar a los Pueblos Indígenas el derecho a la consulta y consentimiento previo, libre, informado y de buena fe siempre que disponga medidas de cualquier naturaleza que les afecten, se encuentra establecida en el Convenio 169 de la OIT (artículo 6.1.a., 6.2. y 15.2), en la Declaración ONU sobre Pueblos Indígenas (artículos 2, 17, 19, 32, 36, 38) y en la Declaración Americana sobre Pueblos Indígenas (artículos XX, XXIII, XXIX y XXVIII), (CIDH, 2021). Corresponde a los Estados el deber de respetar y garantizar, sin discriminación, la consulta y consentimiento ejercidas por los Pueblos Indígenas basados en su autodeterminación. En el contexto de la co-gestión de áreas protegidas este elemento es muy relevante. En primera instancia en el marco de la creación de áreas protegidas en territorios indígenas, que cómo señala el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2022) este derecho suele omitirse de manera general, pero además se refiere a la creación y respeto de protocolos propios de para la consulta, consentimiento libre, previo e informado y a respetar las decisiones que de ahí emanen de manera constante no sólo durante el establecimiento del área protegida, si no de manera constante en todo el proceso de co-gestión (Calí Tzay, 2022).
Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales	El derecho a la libre determinación implica decidir, en autonomía y sin imposiciones, las actividades económicas a las que se quieren dedicar, el tipo de educación que buscan implementar para las generaciones futuras y la calidad de salud que desean garantizar, así como el derecho a auto determinar sus propios modelos de desarrollo o concepciones de bienestar, en general desde su cosmovisión, costumbres y tradiciones propias (CIDH, 2021). Eso implica una dimensión interna que se relaciona con su autonomía territorial. Cuando los pueblos indígenas pueden acceder y controlar sus tierras y territorios sin injerencias externas, también pueden desarrollar prácticas de autoabastecimiento y autosostenibilidad dirigidas a satisfacer sus necesidades básicas y prácticas alimenticias (CIDH, 2021). En cuanto a su dimensión externa, esta se relaciona con el derecho a acceder a servicios públicos brindados con adecuación cultural, lo que comprende programas de educación intercultural bilingüe, salud intercultural, entre otros. Aquello exige la participación de estos colectivos en su diseño e implementación.

Tabla 2. Elementos constitutivos del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas. Fuente: CIDH, 2021. Elaboración propia.

Al revisar los elementos constitutivos del derecho a la libre determinación es posible observar que se conectan con algunos de los principales desafíos que diversos autores han identificado en los mecanismos de co-gestión: negación de la identidad cultural, falta de adecuación de procesos participativos, de reconocimiento e inclusión del conocimiento y de respeto a las estructuras de gobernanza de los Pueblos Indígenas en los planes de manejo, entre otros.

En este sentido, con el fin de facilitar su análisis en el marco de la presente investigación, estos derechos se han agrupado y clasificado de la siguiente manera¹⁴:

- a) Libre determinación, auto identificación y reconocimiento.
- b) Identidad y patrimonio cultural.
- c) Propiedad colectiva, tierras, territorios y recursos naturales.
- d) Derechos políticos y de participación.
- e) Consulta y consentimiento libre, previo e informado.

Metodología cuantitativa

Si bien en un enfoque basado en los derechos humanos la promoción de la rendición de cuentas para cumplir con las obligaciones es una actividad constante que permite asegurar que las políticas y los programas respondan a las necesidades de los titulares de derechos, en el caso de los programas de cogestión de áreas naturales protegidas no existe aún un mecanismo o herramienta consensuado que permita medir o evaluar la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en estos programas.

En este sentido, para responder a la pregunta guía de esta investigación *¿en qué medida los programas de cogestión de áreas naturales protegidas garantizan el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas?*, se buscó desarrollar una metodología que permitiera poner en valores numéricos el cumplimiento de este derecho, con el fin de ofrecer resultados más comprensibles y comparables.

Para el desarrollo de la metodología se tomó como base una herramienta ya existente, de código abierto, denominada Navegador Indígena que ha sido desarrollada por el Grupo de Trabajo Internacional para Asuntos Indígenas (IWGIA, por sus siglas en inglés), la Unión Europea, y el Pacto de Pueblos Indígenas de Asia (AIPP, por sus siglas en inglés) en conjunto con otras organizaciones indígenas y no indígenas, con el fin de medir la aplicación de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas a nivel nacional y a nivel local.

Esta herramienta, en funcionamiento desde el año 2018, ha sido utilizada por organizaciones internacionales como la OIT en estudios como *Indigenous women's realities: Insights from the Indigenous Navigator* e *Indigenous peoples in a changing world of work: Exploring indigenous peoples' economic and social rights through the Indigenous Navigator*. De igual forma, ha sido utilizada por organizaciones indígenas, como la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) y centros de investigación, como el Centro de Estudios Jurídicos y de Investigación de Bolivia (CEJIS) (Navegador Indígena, s. f.).

El Navegador Indígena toma como base los artículos de UNDRIP, el convenio 169 de la OIT y las directrices sobre la medición y aplicación de indicadores de derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. La herramienta cuenta con 13 dominios generales que reflejan el contenido de UNDRIP e identifican atributos clave para cada dominio y

¹⁴ Cabe señalar que debido a la extensión que abarcan los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, la medición de estos derechos no será incluida en esta investigación.

un conjunto de indicadores con valores numéricos, los cuales se alinean a los indicadores de derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Es así que a través de una serie de preguntas de respuesta simple (ejemplo: sí, no, a veces) se puede identificar si se cumple con los atributos, y por tanto medir el nivel de cumplimiento de cada dominio (Navegador Indígena, s.f.).

En este sentido, para la presente investigación se siguió este modelo tomando como referencia algunas de las preguntas ya formuladas por la herramienta para medir el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y se formularon otras preguntas específicas para medir este derecho en el marco de los programas de cogestión de áreas naturales protegidas.

El primer paso fue identificar cuáles son los elementos constitutivos del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas. Para esto se tomó como referencia el desglose de elementos que constituyen este derecho realizado por la CIDH (2021) y descritos en la tabla del capítulo 1 de esta tesis.

De esta manera, se determinó que los cinco elementos clave del derecho a la libre determinación que se medirán en esta investigación son: 1) Libre determinación, auto identificación y reconocimiento; 2) Identidad y patrimonio cultural; 3) Propiedad colectiva, tierras, territorios y recursos naturales; 4) Derechos políticos y de participación; y 5) Consulta y Consentimiento libre, previo e informado.

Estos elementos se han dividido en subcategorías cuando ha sido necesario. Para cada elemento y subcategoría se han identificado atributos clave que permiten identificar cuáles son aspectos necesarios para garantizar su cumplimiento. A cada elemento se le ha asignado un valor total de 20 puntos. Por lo que en un caso donde se cumpliera al 100 por ciento la protección de los 5 elementos, se tendría un resultado de 100 puntos.

Matriz general			
Elementos del derecho a la libre determinación	Subdivisión	Valor sub división	Valor total
Libre determinación, auto identificación y reconocimiento	a) Autoidentificación	10	20
	b) Reconocimiento	10	
Identidad cultural y patrimonio cultural	a) Identidad cultural	10	20
	b) Patrimonio cultural	10	
Propiedad Colectiva, tierras, territorios y recursos naturales	a) Garantías en torno a tierras y territorios	4	20
	b) Autonomía territorial con base en derecho propio.	4	

	c) Fragmentación del territorio	4	
	d) Estructuración territorial desde lo local	4	
	e) Modelos de desarrollo	4	
Derechos políticos y de participación	a) dimensión interna	10	20
	b) dimensión externa	10	
Consulta y Consentimiento libre, previo e informado			20
GRAN VALOR TOTAL			100

Tabla 3. Matriz de elementos para medir la protección del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas en la cogestión de áreas naturales protegidas. Esta Matriz se ha diseñado tomando en cuenta los elementos constitutivos del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas que describe la CIDH (2021). Elaboración propia.

Indicadores

De igual forma, tomando como base la herramienta del Navegador Indígena se han retomado los tres tipos de indicadores que considera la herramienta. Estos indicadores permitirán medir en tres niveles la protección del derecho la libre determinación de los Pueblos Indígenas:

- **Indicadores estructurales:** evalúan el marco normativo de un país y su enfoque basado en derechos humanos. Para monitorear este tipo de indicadores se realizará una revisión documental del marco normativo del país y los resultados se clasificarán en tres niveles: a) si el atributo en cuestión es reconocido a nivel constitucional (10 puntos), b) si existe un reconocimiento del atributo en cuestión en cualquier otro nivel del marco normativo del país (ley, decreto, resolución, norma, sentencia, programa ministerial, entre otros) (5 puntos) y c) si el atributo en cuestión no tienen ningún tipo de reconocimiento en el marco normativo del país (0 puntos).
- **Indicadores de procesos:** miden los esfuerzos en curso de cada Estado para implementar los compromisos de derechos de los Pueblos Indígenas específicamente en cada programa de cogestión que se analizará en esta investigación. Para monitorear este tipo de indicadores se hará una revisión documental del Plan de Manejo o Plan Maestro de cogestión de cada caso de estudio, como el principal instrumento que rige los programas de cogestión. Para medir los atributos, se han diseñado preguntas que pueden ser respondidas con “sí”, que equivale a 20 puntos; “parcialmente” o “a veces”, que equivale a 10 puntos; y “no”, que equivale a cero puntos.
- **Indicadores de resultados:** reflejan el disfrute efectivo de los derechos humanos por parte de los Pueblos Indígenas. Para monitorear este tipo de indicadores se realizó una entrevista a un líder o representante indígena clave por cada caso de estudio. Los líderes

indígenas de ambos casos fueron identificados como participantes clave en los mecanismos de cogestión¹⁵. Para medir los atributos en cuestión se diseñaron preguntas clave que pueden ser respondidas con “sí”, equivalente a 20 puntos; “parcialmente” o “a veces”, equivalente a 10 puntos; y “no”, equivalente a 0 puntos. De igual forma, es importante señalar que una de las limitantes para la realización de las entrevistas fue la distancia¹⁶ por lo que se realizaron en línea, existiendo problemas de conexión y de limitación de tiempo.

La medición de cada indicador ofrece un resultado sobre 100. Estos resultados serán comparables entre sí y también permitirán identificar las brechas existentes entre el marco normativo, el programa de cogestión y la experiencia de los Pueblos Indígenas. Estos resultados representarán una aproximación en valores numéricos al nivel de protección del derecho a la libre determinación en los programas de cogestión. La matriz completa con indicadores estructurales, de procesos y de resultados puede ser consultada en el anexo 1.

Es importante destacar que este ejercicio busca ilustrar a través de datos numéricos, que son de mayor comprensión, los desafíos y avances en materia de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en los programas de cogestión de áreas naturales protegidas. De esta manera, la información presentada en esta tesis no es exhaustiva y no representa estadísticas oficiales. Por el contrario, presenta resultados preliminares, que deberán ser validados a través de un desarrollo y aplicación más amplios de la herramienta.

Durante el desarrollo de la metodología se consideró incluir indicadores que permitieran medir el nivel de protección y goce del derecho a la libre determinación desde una perspectiva de género, Pero lamentablemente, la investigación se volvía demasiado amplia para poder concluirla en tiempo y forma. Sin embargo, se considera que es esencial considerar que los resultados en el goce y la protección del derecho a la libre determinación pueden ser distintos para hombres, mujeres y personas de la comunidad LGTBI+ de los Pueblos Indígenas.

El objetivo de este primer capítulo ha sido presentar el marco teórico y metodológico en el cual se desarrollará el análisis de los dos casos de estudio. Es importante destacar que se ha buscado presentar tanto fuentes de los Pueblos Indígenas como académicas, de organismos internacionales y de otros actores para construir un marco teórico y una metodología plural. De igual forma, en este capítulo se ha buscado explicar por qué existe una tensión constante entre la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas y el establecimiento y gestión de áreas naturales protegidas. Asimismo, se han presentado diversas opiniones sobre los programas de cogestión que buscan compartir la administración de estas áreas naturales protegidas entre el Estado y los Pueblos Indígenas.

En el siguiente capítulo, se procederá a analizar en qué consisten los dos programas de cogestión que se analizarán en esta investigación.

¹⁵ Dado que se busca conocer la percepción de quienes participan en la cogestión, no se ha hecho un sondeo o buscado una muestra representativa, sino que se han elegido a los actores por criterio de conveniencia y pertinencia en función de su rol en la gestión.

¹⁶ Durante el tiempo en que se realizó esta tesis yo habitaba en la ciudad de Roma, lo cual llevo a realizar las entrevistas en línea.

Capítulo 2. Programas de cogestión de los Parques Nacionales Naturales Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona en Colombia y de la Reserva Comunal Amarakaeri en Perú

Este capítulo se caracteriza por ser descriptivo. La primera parte busca ofrecer un panorama de la situación de los Pueblos Indígenas y su relación con la biodiversidad y las áreas naturales protegidas en América Latina, con especial énfasis en los países que forman parte de este estudio: Colombia y Perú, con el fin de ofrecer un marco que permita entender la relación que existe entre Pueblos Indígenas en la región y las zonas de alta biodiversidad que en su mayoría son declaradas áreas protegidas por los Estados.

Finalmente, se presentarán los dos programas de cogestión y sus características principales, con el fin de dar a conocer los detalles de su creación, composición y funcionamiento.

2.1 Pueblos Indígenas y la gestión de la biodiversidad en Colombia y Perú

A nivel mundial se estima que existen más de 476 millones de personas que se consideran indígenas (OIT, 2020), cabe señalar que este número excede el total de la población de países como Estados Unidos de América¹⁷ o Brasil¹⁸. En total, los Pueblos Indígenas representan el 6.2% de la población mundial.

Como se ha mencionado antes, la relación de los Pueblos Indígenas y la biodiversidad es cercana. Los territorios indígenas abarcan alrededor del 22% de la superficie del planeta y coinciden con áreas en las que se encuentra el 80% de la diversidad biológica mundial (Tauli-Corpuz, 2015). En América Latina, más del 80% de la superficie ocupada por Pueblos Indígenas está cubierta de bosques y el 45% de los bosques intactos (grandes áreas forestales no degradadas) que quedan en la cuenca del Amazonas están en territorios indígenas (FAO & FILAC, 2021).

América Latina es unas de las regiones con mayor biodiversidad del mundo. Los biomas o conjuntos de ecosistemas que se encuentran en esta región varían desde humedales y ecosistemas costeros a desiertos, bosques tropicales, extensas praderas de sabana y hábitats andinos de gran altitud (UNEP & WCMC, 2016). Asimismo, la región amazónica, habitada por un gran número de Pueblos Indígenas, por si sola alberga el 10% de la biodiversidad del mundo (FAO & FILAC, 2021).

En la tabla de población indígena de América Latina (2018) podemos identificar que en total se estima que la población indígena de América Latina asciende a más de 58.2 millones de personas (alrededor del 10% de la población total) y a más de 826 Pueblos Indígenas diversos (CEPAL, 2017). Colombia, registra un total de 2 millones 185 mil 84 personas que se auto identifican como indígenas, mientras que Perú registra un total de 8 millones 305 mil 184 personas auto identificadas como indígenas (IWGIA, 2021).

¹⁷ Estados Unidos, con una población de 332 millones 183 mil personas, es uno de los países más poblados del mundo (Datos Macro, 2022a)

¹⁸ Brasil cuenta con una población total estimada de 213 millones 993 mil 441 personas (Datos Macro, 2022b)

Países y fechas censales	Población censada		Porcentaje indígena	Población indígena estimada a 2018 ^a
	Total	Indígena		
Argentina, 2010	40 117 096	955 032	2,4	1 056 063
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	10 059 856	4 176 647	41,5	4 713 534
Brasil, 2010	190 755 799	896 917	0,5	984 905
Chile, 2017	17 574 003	2 175 873	12,4	2 318 876
Colombia, 2018	43 309 477	1 905 617	4,4	2 185 084
Costa Rica, 2011	4 301 712	104 143	2,4	121 024
Ecuador, 2010	14 483 499	1 018 176	7,0	1 200 989
El Salvador, 2007	5 744 113	13 310	0,2	14 878
Guatemala, 2018	14 901 286	6 491 199	43,6	7 513 459
Honduras, 2013	8 303 771	646 244	7,8	746 190
México, 2015 ^b	119 530 753	25 694 928	21,5	27 126 648
Nicaragua, 2005	5 142 098	321 753	6,3	404 593
Panamá, 2010	3 405 813	417 559	12,3	512 108
Paraguay, 2012	6 435 218	117 150	1,8	126 631
Perú, 2017 ^c	29 381 884	7 628 308	26,0	8 305 184
Uruguay, 2011 ^d	3 251 654	76 452	2,4	81 092
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	27 227 930	724 592	2,7	768 743
Total	543 925 962	53 363 900	9,8	58 180 000

Tabla 4. Población indígena en América Latina por país. Fuente: CEPAL, 2017.

En el caso de Colombia, la Organización Nacional Indígena de Colombia, reconoce que en el territorio colombiano habitan 102 Pueblos Indígenas distintos, 87 de ellos reconocidos por el Estado (ONIC, s.f.).

Contrario a lo que podría pensarse, la mayoría de los Pueblos Indígenas de Colombia no habitan en la Amazonía, si no en la Orinoquía y en la zona andina. La primera de estas regiones se conoce también como los llanos orientales, se ubica al este del país y se caracteriza por tener un ecosistema de sabana. Por su parte, la zona andina se ubica al centro del país y es un área surcada por las cordilleras Occidental, Central y Oriental de los Andes, y cuenta con numerosos valles, cañones, mesetas y un importante sistema fluvial, cuyos principales ríos son el Cauca y el Magdalena (Territorio Indígena y Gobernanza, s.f.a).

De acuerdo al Ministerio de Ambiente de Colombia (citado en Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2022), actualmente, existen 59 áreas naturales protegidas pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), que abarcan un total de 17 millones 537 mil 882 hectáreas, representando el 8.47% de la superficie nacional (marina y terrestre). El Centro de Cooperación al Indígena (2008), señala que de estas 59 áreas naturales protegidas, 26 coinciden con territorios indígenas, algunas de manera total y otras parcialmente.

A continuación, se presentan dos mapas de Colombia. El primer mapa pertenece al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y muestra en color amarillo las áreas que forman parte

del Sistema Nacional de Parques Naturales. En el segundo mapa, elaborado por la organización no gubernamental Geoactivismo (2021)¹⁹, se identifican en color amarillo los territorios indígenas.

Al comparar ambos mapas se puede apreciar que una gran cantidad de áreas naturales protegidas que corresponden al Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales se han establecido en territorios que habitan o utilizan de manera constante los Pueblos Indígenas (áreas tituladas o no).

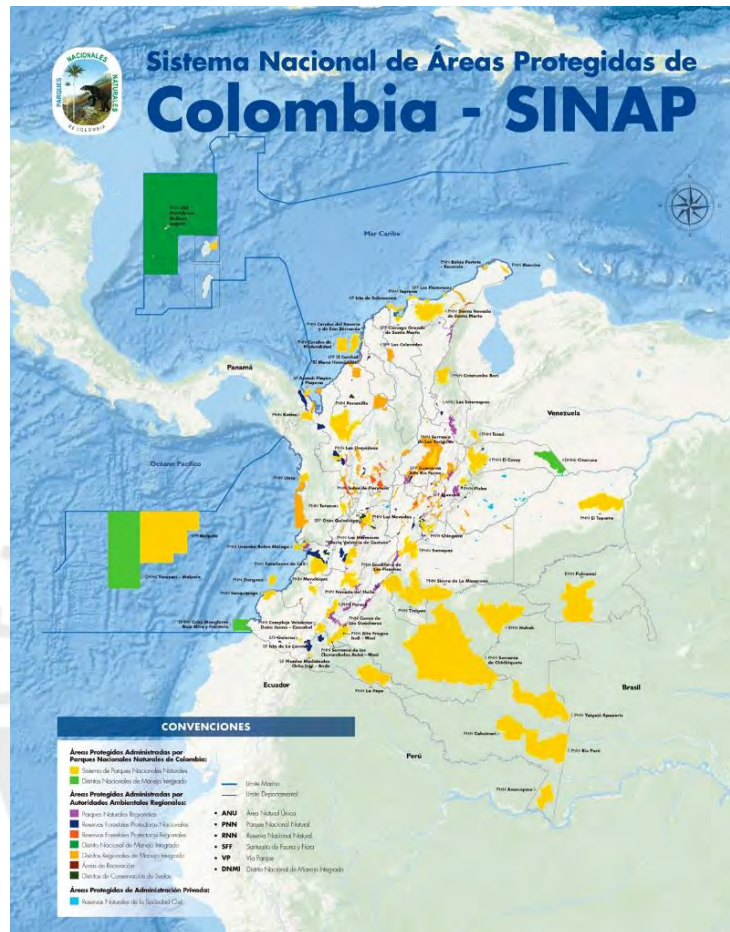


Figura 1. Mapa de Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia. Fuente: Parques Nacionales Naturales de Colombia (s.f.)

¹⁹ No se trata de un mapa de los Resguardos Indígenas que hay en Colombia. El mapa incluye el último cartografiado disponible de los Resguardos -titulaciones colectivas legales que otorga el Estado a los pueblos indígenas-, pero también y sobre todo se incluyen otras tipologías de asentamientos o de concepciones territoriales a las que se puede denominar perfectamente como territorialidades y que se escapan de conceptualizaciones más estrechas (Geoactivismo, 2021).

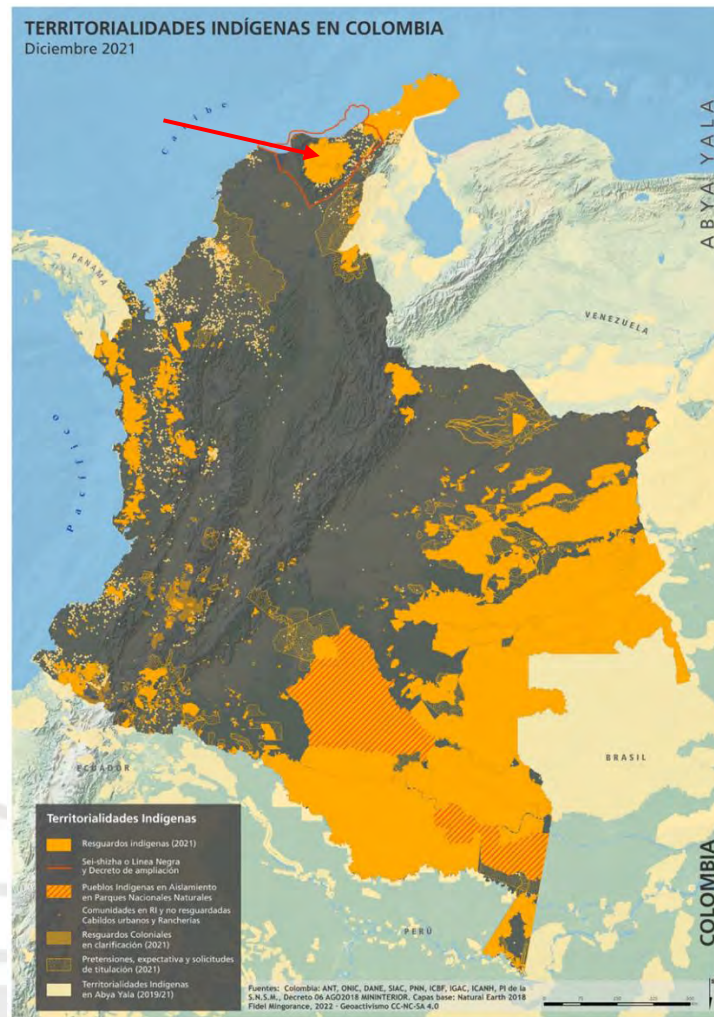


Figura 2. Mapa de territorialidades indígenas 2021. El mapa no solo incluye los resguardos indígenas reconocidos en Colombia, si no también aquellos territorios utilizados o habitados por Pueblos Indígenas que tienen diferentes estatus. Con una flecha roja se ha identificado el Parque Nacional de Sierra Nevada y Tayrona, mientras que el contorno rojo identifica el territorio ancestral de la Línea Negra. Fuente: (Geoactivismo, 2021).

En el segundo mapa, se identifican en diversos tonos de amarillo los espacios territoriales de los Pueblos Indígenas que habitan en Colombia y que tienen diferentes estatus legales. Igualmente, se puede identificar un amplio territorio marcado por una línea roja, este territorio corresponde a la Línea Negra, la delimitación integral del territorio ancestral de los Pueblos Indígenas que habitan la Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona.

Como se verá más adelante, el reconocimiento de la Línea Negra es una referente histórico en Colombia, pues representa el reconocimiento de un territorio indígena basado en su cosmovisión, derecho propio y en las conexiones de sus sitios sagrados (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020).

Por su parte, en Perú, del total de población indígena, el 83% pertenece a la nación Quechua, el 11% a la nación Aymara, el 1.6% son Asháninkas y el 4% pertenece a otros Pueblos Indígenas amazónicos (IWGIA, 2021). La Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI) del país da cuenta de la existencia de 55 Pueblos Indígenas que hablan 47 lenguas distintas (BDPI, s.f.).

La Amazonía representa el 74% de la superficie terrestre de Perú, a esta región se le conoce como Selva para diferenciarla de las otras dos regiones en las que se divide el país: Costa, y Sierra. Del total de la población indígena de Perú, se estima que el 4.1% habita en la región Selva, el 25% en la Costa, y el 70.1% en la Sierra (Territorio Indígena y Gobernanza, s.f.b).

El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) de Perú está conformado por las Áreas Naturales Protegidas (ANP) de administración nacional que son gestionadas y administradas por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP, s.f.).

El objetivo del establecimiento de las áreas naturales protegidas, según la Ley de Áreas Naturales Protegidas N° 26834 de Perú, es la conservación de la diversidad biológica asociada al interés cultural, paisajístico y científico para el desarrollo sostenible de la Nación (SERNANP, & ANECAP, 2017).

Las áreas naturales protegidas de administración nacional pueden ser de estatus transitorio, que son las zonas reservadas y de estatus definitivo que se clasifican en nueve categorías y las cuales que se dividen entre áreas de uso indirecto (Parque Nacional, Santuario Nacional, Santuario Histórico) y de uso directo (Reserva Nacional, Refugio de Vida Silvestre, Reservas Paisajísticas, Reservas Comunales, Bosques de Protección y Cotos de Caza) (Castillo et al., 2021).

De acuerdo al Estado peruano, las áreas de uso indirecto son aquellas que por su naturaleza son vulnerables a cualquier actividad que manipule los recursos naturales, por lo que son áreas protegidas de carácter estricto. Sólo se permite realizar investigación científica no manipulativa y actividades de recreación y turismo (en zonas especiales). Se prohíbe cualquier actividad de extracción de recursos naturales, modificación y transformación del ambiente natural (Calle & Brehaut, 2007).

Por el contrario, las áreas de uso directo sí permiten el aprovechamiento o extracción de recursos, así como otros usos y actividades que sean compatibles con los objetivos del área, dando prioridad en este aprovechamiento a las poblaciones locales (CIDH, 2021).

Las Reservas Comunales (áreas de uso directo) se diferencian por su administración bajo el modelo de cogestión, donde el Estado y la población usuaria, representada por el Ejecutor de Contrato de Administración, asumen roles y funciones que los hacen corresponsables de la conservación del área establecida como reserva comunal (SERNANP, & ANECAP, 2017).

A diferencia del caso de los Parques Nacionales de Colombia, en donde esa figura surge por iniciativa del gobierno, la figura específica de Reservas Comunales en Perú surge de la demanda de los Pueblos Indígenas.

Ante la presión de la minería, la tala y otras actividades extractivas, los Pueblos Indígenas optaron por pedir al gobierno que se crearan estos espacios reservados en los que podían aprovechar directamente los recursos que ofrece el bosque y al mismo tiempo contribuir a su conservación (Reaño, 2018).

Las Reservas Comunales en el Perú, en total abarcan 2 millones 166 mil 588 Has. de superficie (SERNANP, & ANECAP, 2017) y tienen dos características principales:

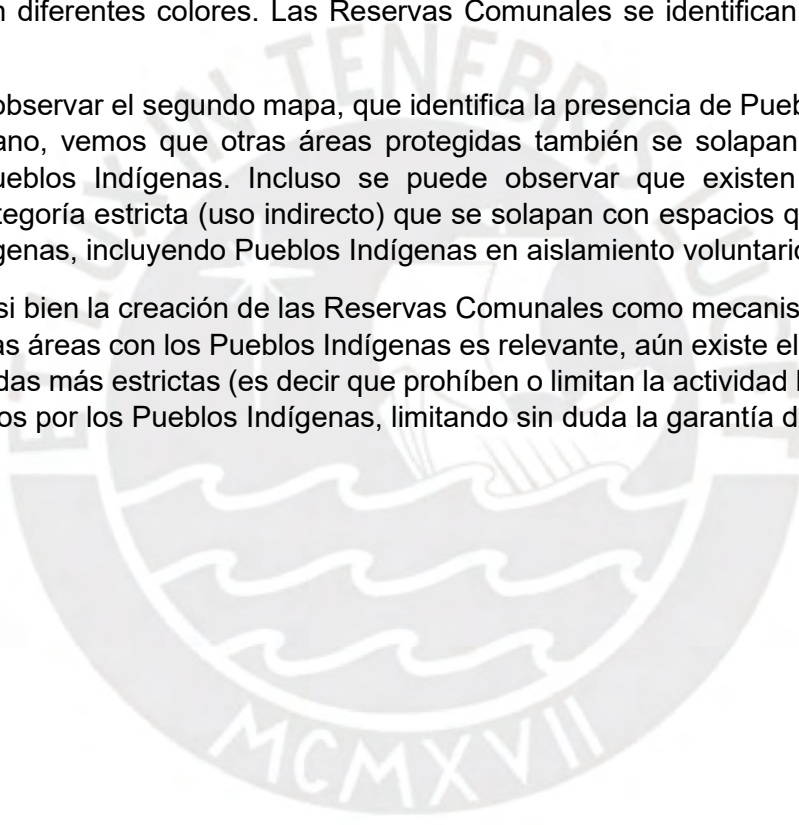
(1) las poblaciones asentadas dentro y en la zona de amortiguamiento de las áreas protegidas son poblaciones indígenas de diversas etnias y los territorios donde se establecieron las reservas comunales son territorios usados de manera ancestral y tienen un vínculo directo con las poblaciones;

(2) las Reservas Comunales están co-administradas por las Jefaturas de las Reservas Comunales y los Ejecutores de Contrato de Administración (ECA) basados en el contrato de administración y reglamentado en el Régimen Especial de Administración de Reservas Comunales

A continuación, se presentan dos mapas de Perú, ambos elaborados por autoridades estatales. En el primer mapa se aprecian las áreas naturales protegidas que existen en el territorio peruano (al año 2018), en diferentes colores. Las Reservas Comunales se identifican en color naranja claro.

Sin embargo, al observar el segundo mapa, que identifica la presencia de Pueblos Indígenas en el territorio peruano, vemos que otras áreas protegidas también se solapan en territorio con presencia de Pueblos Indígenas. Incluso se puede observar que existen áreas naturales protegidas de categoría estricta (uso indirecto) que se solapan con espacios que son habitados por Pueblos Indígenas, incluyendo Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario.

En este sentido, si bien la creación de las Reservas Comunales como mecanismo especial para cogestión de estas áreas con los Pueblos Indígenas es relevante, aún existe el desafío de áreas naturales protegidas más estrictas (es decir que prohíben o limitan la actividad humana) en otros espacios ocupados por los Pueblos Indígenas, limitando sin duda la garantía de sus derechos.



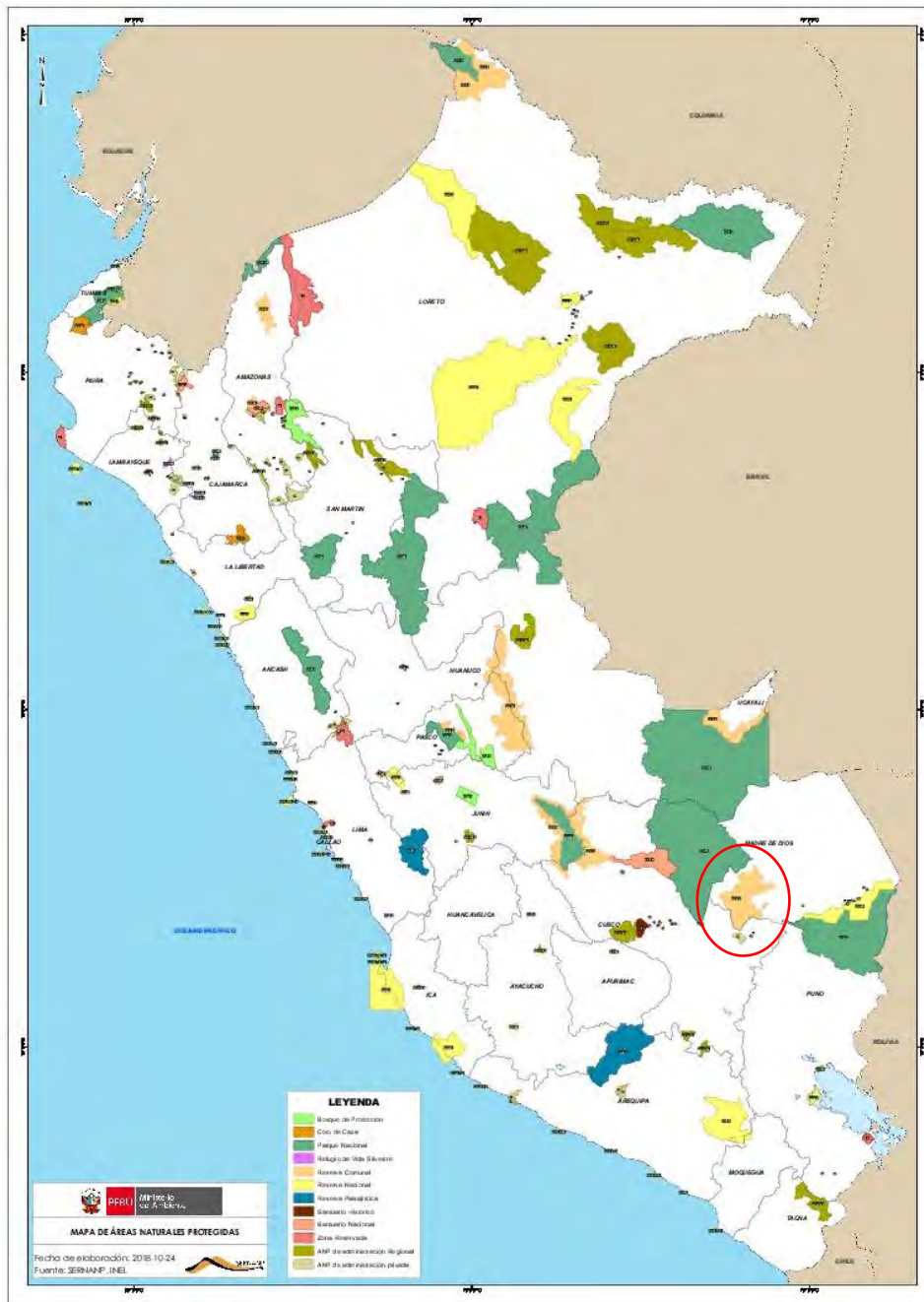


Figura 3. Mapa de Áreas Protegidas de Perú, 2018. Con un círculo rojo se ha identificado la Reserva Comunal Amarakaeri para su ubicación. Fuente: SERNANP, & ANECAP (2017)



Figura 4. Mapa de Pueblos Indígenas de Perú. Fuente (BDPI, s.f.).

Asimismo, en ambos países se puede observar que los mecanismos de áreas naturales protegidas tienen mayor tolerancia a actividades turísticas que a la habitación de comunidades en esos espacios, inclusive de aquellas que los han habitado por muchos años y que actualmente son consideradas áreas prioritarias de biodiversidad.

Una vez presentada la relación que existe entre los territorios de los Pueblos Indígenas, las áreas de gran biodiversidad de Colombia y Perú, y el establecimiento de áreas naturales protegidas,

en los siguientes apartados de este capítulo se presentarán en detalle los dos programas de cogestión que se analizarán en esta investigación.

Como se verá a continuación, si bien existen ciertas características que podrían considerarse similares, los mecanismos de cogestión y la relación entre Estado y Pueblos Indígenas son muy distintos entre sí.

2.2 Parques Nacionales Naturales Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona en Colombia

*La Línea Negra es como un hilo invisible,
una realidad oscura por donde fluye la energía de la vida
y por donde pasa ese hilo energético es donde
están los sitios y espacios sagrados visibles.*

Una historia de resistencia

En lo alto de las montañas de la Sierra Nevada de Santa Marta cerca de las costas del Mar Caribe habitan los Pueblos Indígenas Iku (Arhuaco), Kággaba, Wiwa y Kankuamo. Luego de la invasión española al continente americano (1492), estos Pueblos abandonaron las tierras bajas (la sabana) para refugiarse en lo alto de las montañas, en donde se ubican sus sitios sagrados.

La Sierra Nevada de Santa Marta es considerada la cadena montañosa a orillas del mar más alta del mundo (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020). También es reconocida por contar con casi todos los pisos térmicos que existen en el planeta, desde playas cálidas hasta glaciares en las cumbres más altas (Lonin et al., 2003). Para los Pueblos Iku (Arhuaco), Kággaba, Wiwa y Kankuamo, la Sierra representa el corazón del mundo.

En conjunto, se estima que la población total de los cuatro Pueblos Indígenas que habitan este espacio asciende a 90 mil habitantes (Ministerio de Ambiente de Colombia, 2021).

En el año 1963, se estableció la primera figura de protección en este territorio (Decretos 1710 de 1960 y 3304 de 1963) (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020). Posteriormente, entre los años 1968 y 1970, el Estado buscó impulsar la protección de la biodiversidad de este espacio, y en 1970 creó la figura de los Parques Nacionales de Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona, manteniendo un doble objetivo de protección cultural y natural en dicho espacio, que ya era reconocido como territorio indígena (Resoluciones 191 de 1964 INCORA; 225 de 1964, 230 de 1971, y 164 de 1977 del Ministerio de Agricultura). Sin embargo, el territorio que fue reconocido no abordaba de manera integral el territorio de los Pueblos Indígenas, de acuerdo a su ordenamiento ancestral (Ministerio de Ambiente de Colombia, 2021).

Es importante señalar que los Pueblos Indígenas que habitan la Sierra Nevada de Santa Marta y el Tayrona, han sido pioneros en el país en la defensa y solicitud del reconocimiento de su territorio bajo el ordenamiento ancestral y de sus mecanismos propios de gobernanza.

En 1977, se expidió el decreto reglamentario del Sistema de Parques Nacionales 622 que establece la compatibilidad entre Parque Nacional- Resguardo Indígena y se definió la obligatoriedad de formulación conjunta de un régimen especial de manejo (REM), una estrategia

excepcional a las normas que rigen a las áreas protegidas del Sistema Nacional de Parques Nacionales relacionadas con Pueblos Indígenas. Este régimen considera un conjunto de reglas y procedimientos que, articulados y armonizados entre sí, son concertadas entre Parques Nacionales Naturales y las autoridades tradicionales indígenas para coordinar la función pública de la conservación de dichas áreas. Esto implica la definición conjunta de acciones para la planeación, implementación y seguimiento del parque nacional. Hasta el año 2018 se han establecido 9 REM en todo el país, incluyendo los PNN de la Sierra Nevada de Santa Marta y el Tayrona (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2018).

Para el Estado colombiano el Parque Nacional Natural de Sierra Nevada de Santa Marta es un área protegida y el Parque Nacional Tayrona es otra, con dos sistemas de administración distintos y en conjunto cuentan con una extensión aproximada de 383 mil hectáreas (Ministerio de Ambiente de Colombia, 2021). Sin embargo, para los Pueblos Indígenas este territorio es uno sólo, e incluso es más amplio que lo que reconoce el Estado como PNN de Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona. Los cuatro Pueblos Indígenas lo identifican como “La Casa”, y se guían por el mandato de la Ley de Origen de cuidar y proteger las interconexiones internas y hacia el exterior para garantizar equilibrio en la región (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020).

Desde el establecimiento de los PNN, los Pueblos Indígenas han buscado el reconocimiento del territorio ancestral, esto no solo incluye todo el espacio denominado la Línea Negra, sino que también han buscado el reconocimiento de sus mecanismos de manejo territorial y la conexión con su espiritualidad, cosmogonía y sistemas de alimentación propios.

Aunque podría pensarse que este territorio como espacio de alta biodiversidad y además bajo el reconocimiento del espacio de vida de los Pueblos Indígenas es altamente protegido, la realidad es que es un foco de múltiples tipos de explotaciones que incluyen desde la agricultura y minería, hasta el turismo y el desarrollo de actividades ilegales (IWGIA, 2018).

En el año 2006, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante la resolución N° 1298 de 2006, otorgó licencia ambiental para la construcción de Puerto de Brisa, un puerto multipropósito, ubicado en un área que forma parte del territorio ancestral de la Línea Negra, que incluye el cerro sagrado de Jukulwa donde se realizan ceremonias de pagamento (Tamayo, 2012). La resolución fue emitida sin haber realizado el procedimiento de la consulta previa, afirmando que en la zona de construcción del Puerto no había presencia de comunidades indígenas, ni superposición con lugares sagrados.

Ante esta situación, en 2008 los Cabildos de Gobernadores de los cuatro Pueblos Indígenas de la Sierra interpusieron una acción de tutela contra el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Teritorial y la empresa Puerto Brisas, demandando la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas (Tamayo, 2012).

Derivado de este proceso, la Corte Constitucional emitió diversas sentencias referentes al caso. En 2013, mediante el Auto No. 189, que fue emitido cuando las obras de Puerto Brisas ya estaban realizadas y se había realizado la construcción de una carretera que atravesaba el cerro de Jukulwa (Tamayo, 2012), la Corte instó al Gobierno a ampliar y modificar las dos resoluciones anteriores para prevenir casos similares (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020).

Posteriormente, en la Sentencia T-849 de 2014, la Corte (citada en Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020) señaló que:

La Línea Negra es una zona de especial protección y que el compromiso asumido por el Estado Colombiano no se limita a la garantía de protección de algunos sitios al interior de la denominada Línea Negra, sino a la totalidad del territorio que incorpora la misma, toda vez que corresponde a un espacio geo-referencial delimitado por un polígono que recrea un espacio determinado y no un conjunto de lugares sin conexión alguna en lugares aislados (pp. 26-27).

A raíz de este incidente, y como resultado de las consultas realizadas, se inició el proceso de elaboración del Plan de Manejo conjunto de los Parques Nacionales, con base en el ordenamiento territorial ancestral indígena y en un diálogo intercultural cuyo fin último es garantizar la protección la diversidad biológica y cultural del territorio.

En este mismo periodo, se emitió el Decreto 1500 de 2018 que marcó un hito en el reconocimiento de derechos de los Pueblos Indígenas en Colombia ya que fortaleció el reconocimiento integral del territorio ancestral de la Línea Negra y reconoció la Ley de Origen y el Documento Madre que recoge los principios y fundamentos ancestrales de este sistema normativo indígena y asimismo, los constituyó como un fundamento de interpretación cultural en el marco de la Constitución Política y como un puente de entendimiento entre el pensamiento indígena y la institucionalidad del Estado colombiano (Presidencia de la República de Colombia, 2018).

Superposición de figuras e involucramiento de otros actores

El territorio ancestral de la Línea Negra, como muchos otros territorios indígenas, ha sido fragmentado por divisiones político-administrativas del Estado. En este espacio coexisten 17 municipios, 3 departamentos, 3 corporaciones autónomas regionales (autoridades ambientales regionales) y otros actores que incluyen al sector privado y organismos internacionales (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020).

Adicionalmente, se sobreponen más de ocho mecanismos de protección de la biodiversidad, cada uno con un mandato y reglamento distinto. Entre ellos, una Zona de Reserva Forestal, dos Reservas de la Biosfera (UNESCO), el Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta, el Parque Nacional Natural Tayrona, una serie de áreas denominadas Áreas de Importancia para la Conservación de Aves-AICA, una zona de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, y una zona del subsistema de áreas marinas protegidas, entre otras figuras de protección ambiental (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020).

También es importante considerar que la Sierra Nevada de Santa Marta es rica en minerales y las industrias extractivas han presionado durante varias décadas para obtener licencias para operar en el área. Al año 2018, se tenían registradas 261 concesiones mineras y 244 concesiones pendientes de decisión final del gobierno (IWGIA, 2018).

Ante este panorama, el Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta (2020), máxima autoridad de los cuatro Pueblos Indígenas, ha manifestado que desde la mirada de la Ley de Origen todas estas áreas protegidas y particularmente los dos parques nacionales son el mismo territorio, por lo que su misión de conservación se asume como una sola.

Sin duda, todas estas figuras y actores involucrados representan un desafío para el objetivo de preservar la diversidad cultural y biológica de la Sierra.

Gestión del territorio

Actualmente, el principal instrumento para la gestión de los Parques Nacionales Naturales Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona es el *Plan de Manejo de los Parques Nacionales Naturales Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona: Hacia una Política Pública Ambiental del Territorio Ancestral de la Línea Negra de los Pueblos Iku, Kággaba, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta en la construcción conjunta con Parques Nacionales Naturales de Colombia Jwisinka Jwisintama – Mama Sushi – She Mamashiga 2020*.

Este Plan de Manejo fue elaborado entre 2015 y 2018 mediante un proceso de diálogo entre autoridades indígenas y estatales. Estos diálogos tuvieron como fin armonizar y construir los Planes de Manejo de las dos áreas protegidas con un enfoque integral, partiendo de la visión de ordenamiento ancestral que los Pueblos Indígenas tienen de su territorio ancestral de la Línea Negra. Como resultado de las consultas que se realizaron, se sugirió hacer un solo Plan para estas dos áreas como parte del reconocimiento de un territorio integral.

Cuando se consulta el Plan de Manejo puede apreciarse que se rige por la Ley de Origen²⁰, un conjunto de normas, principios, códigos, y procedimientos basados en la cosmogonía de los cuatro Pueblos Indígenas que habitan este territorio. Este conjunto de normas y principios se basa en el sistema de conocimiento ancestral de los Pueblos Indígenas para regular el orden y función de todo el Universo, del territorio y de los sistemas naturales, que se reproduce en la forma de organización social, política, económica y cultural de estos Pueblos para garantizar la permanencia y la armonía de todo cuanto existe (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020).

El Plan de Manejo establece los principios, fundamentos y políticas que guían la cogestión de esta área protegida, siempre enmarcados en un diálogo intercultural entre dos sistemas jurídicos, el sistema jurídico indígena (la Ley de Origen) y el estatal. El Plan también presenta un diagnóstico físico y social del territorio ancestral, las principales afectaciones y desafíos del territorio en su dimensión ancestral, las situaciones de manejo y zonificación del territorio, así como los objetivos de la cogestión y estructura de coordinación entre los Pueblos Indígenas y el Estado para el cuidado de este territorio.

²⁰ Según se establece en el Plan de Manejo por el Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta (2020):

La Ley de Origen nos dice dónde vivir, cómo vivir, dónde y cómo hacer casa, dónde y cómo sembrar, nos dice cómo usar y cuidar el agua, la tierra, la madera, las semillas, el viento, los animales, las plantas, nos da el conocimiento de cada elemento de la naturaleza, nos dice cómo debemos educar a los niños y niñas, cómo organizarnos en comunidad, nos indica cómo debemos pensar y actuar, nos dice cómo no debemos estar, qué no debemos hacer y también nos dice cómo arreglar los problemas, el desorden, cómo pagar y cómo curar la naturaleza cuando no cumplimos con nuestro deber (p. 43).

Es importante destacar, que para facilitar este diálogo entre sistemas normativos, el Plan de Manejo destaca su base en el pluralismo jurídico, describiéndolo como una visión pos-moderna del derecho que reconoce diferentes sistemas de ser y de actuar y diferentes tipos de ley o sistemas jurídicos que se imbrican para poder responder a complejas interacciones sociales (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020).

Asimismo, el Plan de Manejo señala que no se trata de ver los sistemas jurídicos como entidades separadas y coexistentes en un mismo espacio político, sino que se trata de la concepción de distintos espacios legales superpuestos, interconectados y mezclados (Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020).

Este reconocimiento de dos sistemas jurídicos y el hecho de que constituyan la base de la construcción de este Plan de Manejo como documento rector del programa de cogestión, puede considerarse un gran paso en el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas. Primero, ya que reconoce que no existe un solo sistema jurídico y segundo, ya que desarrolla una política pública basada en este diálogo normativo. El reto que queda es saber si en la implementación este reconocimiento persiste.

Estructura de coordinación para la cogestión

De acuerdo al Plan de Manejo, la coordinación entre autoridades indígenas y estatales está construida con base en los principios de coordinación, concordancia, y del diálogo intercultural. Esta estructura de coordinación está conformada por tres instancias principales: un comité directivo, un comité técnico y un comité operativo. Los tres cuentan con la participación de representantes de los Pueblos Indígenas y del Estado (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020).

A continuación, se presenta un gráfico extraído del Plan de Manejo que resume el funcionamiento de esta estructura de coordinación. Ahí claramente se puede apreciar que la Ley de Origen se coloca como principio rector y máxima autoridad, y en un siguiente nivel los cuatro Pueblos Indígenas. Posteriormente, en el siguiente nivel (directivo) se muestran a las autoridades estatales en materia de parques nacionales y al Consejo Territorial de Cabildos (máxima autoridad de los cuatro Pueblos Indígenas). Después, en el siguiente nivel se encuentra el comité técnico y posteriormente las instancias operativas.

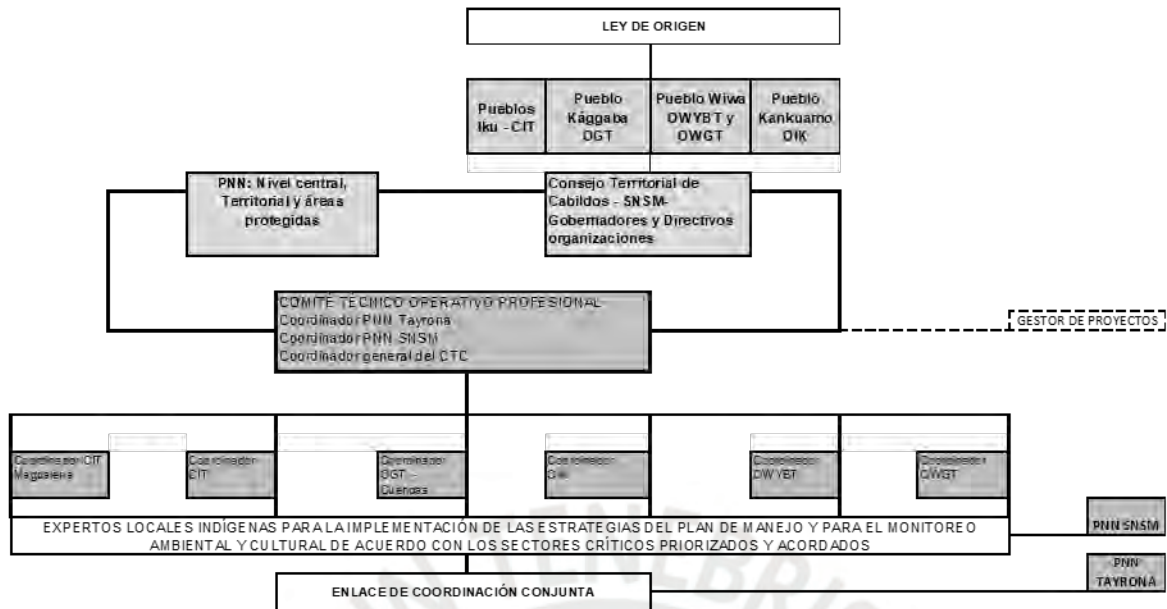


Figura 5. Estructura de coordinación entre Parques Nacionales y los cuatro Pueblos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta. Fuente: Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta (2020).

El Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta (CTC), definido en el nivel directivo de la estructura de coordinación, es una instancia creada en 1999 por los cuatro Pueblos y sus organizaciones para la interlocución con el Estado.

El CTC es la única y legítima instancia de concertación de los cuatro Pueblos Indígenas con el Estado en torno a los problemas y asuntos que afectan al territorio tradicional indígena de la Sierra (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020). El CTC no sólo dialoga con las autoridades de Parques Nacionales de Colombia sino también con alcaldías, gobernaciones, corporaciones autónomas regionales, Ministerios, organizaciones internacionales, cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales.

2.3 Reserva Comunal Amarakaeri en Perú

*Nosotros los Harakbut
somos hijos del árbol anämëj,
que nos salvó de un gran incendio.*

La defensa colectiva de la Madre Tierra

Se estima que la presencia del Pueblo Harakbut en el territorio de la selva amazónica que hoy se conoce como el departamento de Madre de Dios en Perú, se remonta a más de 3500 o 5000 años atrás. La nación Harakbut se conforma por siete grupos: los arakbuts o amarakaeris, los wachipaeris, los arasaeris, los sapiteris, los kisambaeris, los toyeris y los pokirieris (Reaño, 2019). El nombre de cada uno de estos grupos guarda relación con los ríos que se encuentran en este territorio.

De acuerdo a su cosmogonía, el Pueblo Harakbut vive en dos mundos, el tangible y el espiritual y cada persona está relacionada con el bosque o con el agua, de acuerdo a su capacidad y a sus habilidades sobre los recursos. De esta visión surgen las reglas de respeto a todos los elementos de la naturaleza (Tayori, et al., 2018), es decir, es su sistema normativo o de derecho propio de su Pueblo.

El Pueblo Harakbut, junto con otros 9 Pueblos Indígenas, de los cuales algunos se encuentran en contacto inicial o aislamiento voluntario (Reaño, 2019), se ubica en el departamento de Madre de Dios, que es el tercer departamento más extenso de Perú, representa el 15% de la Amazonía peruana y es considerado la capital de la biodiversidad del país (WWF, 2022). En este departamento se han establecido 5 áreas naturales protegidas y se encuentra el área de bosque manejado más grande de Latinoamérica (WWF, 2022).

La historia de Madre de Dios está formada por sucesivas invasiones a los territorios indígenas para extraer recursos como la quina, el caucho y el oro (SERNANP, & ANECAP, 2017). El Pueblo Harakbut permaneció aislado hasta el periodo de 1900-1940 cuando fueron contactados por explotadores del caucho y evangelizadores dominicos. Muchos Pueblos Indígenas a lo largo de toda la región fueron esclavizados y obligados a adaptarse una realidad distinta e introducirse en una nueva lógica económica. Desde 1960 hasta la actualidad, todo el territorio ha sufrido presión a causa de la tala selectiva de madera y por la minería aluvial (SERNANP, s.f.).

La presión del oro fue originalmente resistida por los Harakbut. Sin embargo, a partir de 1970, luego de que fueran otorgadas concesiones a terceros sobre los territorios comunales, la influencia foránea motivó a los Pueblos Indígenas a trabajar en la extracción aurífera (SERNANP, s.f.). En sus inicios, esta actividad replicaba patrones sociales de aprovechamiento de otros recursos, pero en los años 2003 y 2004, la actividad minera informal se intensificó, y en 2009 fue favorecida por el incremento internacional del precio del oro y la apertura de la carretera Interoceánica Sur (Reaño, 2018).

Además de la minería, otros factores clave para el ingreso de la sociedad no indígena a la región han sido el trazo de la carretera de penetración Cusco-Shintuya, construida a mediados de 1970, la intensificación del transporte fluvial, y en tiempos más recientes, la reciente construcción del tramo III de la carretera Interoceánica Sur, que conecta la región Madre de Dios con Cusco y Puno con Brasil.

Ante este panorama de múltiples presiones, los Pueblos Indígenas de Madre de Dios y del departamento de Cusco se organizaron para conformar en 1982, la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes – FENAMAD y posteriormente, pusieron en marcha el Consejo Harakbut, Yine y Machiguenga – COHARYIMA. Ambas organizaciones fueron creadas con el fin de defender el territorio y los derechos de los Pueblos Indígenas (Reaño, 2019).

Teniendo en cuenta este contexto, en 1986, durante un encuentro Rimanacuy –espacio de coordinación anual entre Pueblos Indígenas y Estado–, realizado en Pucallpa, el Pueblo Harakbut planteó como un objetivo el reconocimiento de su territorio ancestral.

En coordinación con los Pueblos Yine y Matsigenka solicitaron el reconocimiento legal de las tierras indígenas con categoría de reserva comunal para desarrollar e implementar un plan de manejo para el territorio y los recursos naturales del mismo.

Luego de una larga lucha colectiva, en mayo de 2002, mediante el Decreto No.031-2002, se reconoció la Reserva Comunal Amarakaeri (RCA) como un área natural protegida de uso directo de 402.335,62 hectáreas y pieza clave del Corredor Biológico Vilcabamba-Amboró (ECA Amarakaeri, 2018).

Esta Reserva se encuentra en un espacio del territorio ancestral del Pueblo Harakbut y de otras comunidades de los Pueblos Yine y Matsigenka, en total hay 10 comunidades del Pueblo Harakbut, una del Pueblo Yine y una del Pueblo Matsigenka. En ese momento, solo se incorporó una parte del territorio tradicional del Pueblo Harakbut, dejando fuera áreas circundantes e intermedias que se habían considerado siempre como espacios de caza y recolección de frutos silvestres (ECA Amarakaeri, 2018).

La RCA tiene como principal objetivo la protección de las cuencas de los ríos Madre de Dios y Karene, con el propósito de asegurar la estabilidad de las tierras y bosques, y mantener la calidad y cantidad de agua, el equilibrio ecológico y un ambiente adecuado para el desarrollo de los Pueblos Indígenas o Comunidades Nativas, como se les conoce en la región (ECA Amarakaeri, 2018).

En el año 2016, cuando se aprobó el segundo (y actual) Plan Maestro de la Reserva, mediante la Resolución Presidencial No. 198, se aprobó una nueva delimitación para incluir la zona de amortiguamiento que se había dejado fuera y que era el espacio de prácticas de caza y recolección de los Pueblos Indígenas.

En mayo de 2022, la Reserva Comunal Amarakaeri cumplió 20 años desde su fundación y ha recibido diversos premios y reconocimientos a nivel internacional. Entre ellos, destaca el Premio Ecuatorial 2019, que entrega el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a organizaciones indígenas y comunidades locales que presentan soluciones innovadoras y basadas en la naturaleza para enfrentar los desafíos del cambio climático, el medio ambiente y la pobreza. El premio fue otorgado reconociendo el sistema de gobernanza y modelo de cogestión desarrollado entre autoridades del Estado y Pueblos Indígenas para proteger la Reserva comunal más grande de Perú (UNDP, 2019).

Asimismo, en el año 2018, la RCA fue ingresada a la Lista Verde de áreas protegidas de la IUCN. De acuerdo a IUCN, esta lista representa una certificación del cumplimiento de los objetivos de conservación y los principios de buena gobernanza, manejo efectivo y de diseño y planificación adecuados (IUCN, s.f.a)

En este sentido, el hecho de haber ingresado a esta lista, reconoce que la RCA ha demostrado el uso sostenible de los recursos y la buena gestión participativa con enfoque intercultural que sostiene con las comunidades de los pueblos Harakbut, Yine y Matsiguenka.

Cabe destacar que en el informe de la evaluación hecha por IUCN se aprecia que uno de los evaluadores subraya la importante afectación de la minería ilegal en los alrededores del área protegida, lo cual sin duda afecta el objetivo de conservación de la Reserva. De acuerdo al informe, al no estar dentro de la Reserva, este punto no fue considerado en la evaluación (IUCN, s.f.b)

Superposición de figuras y otros actores involucrados

De acuerdo al mapa de actores que se presenta como anexo en el Plan Maestro de la Reserva Comunal Amarakaeri 2016-2020, se puede apreciar que en el territorio de la Reserva Comunal conviven alrededor de 74 instancias diferentes.

De este total, 21 son organizaciones que representan a la población, 9 de ellas a las comunidades indígenas y las otras 12 son organizaciones indígenas, de agroindustriales y turísticas; asimismo, se identifican 28 instancias públicas, entre ellas autoridades municipales, direcciones regionales de cultura, de desarrollo forestal, de turismo, y de energía y minas, entre otras. Asimismo, se identifican 16 organizaciones de cooperación internacional entre ellas PNUD, el Instituto Smithsonian, Rainforest Foundation, CARE, WWF, entre otras. Finalmente, también se identifican 9 empresas u organizaciones del sector privado, entre ellas empresas petroleras como Hunt Oil, de transportes, de turismo, y la Federación Minera de Madre de Dios.

De igual forma, es importante destacar que no solo hay comunidades indígenas dentro de la Reserva. Hoy en día, la población no indígena es el grupo demográfico más numeroso de la zona de amortiguamiento de la RCA (Reaño, 2019), ya que se estima que las 10 comunidades indígenas representan cerca de 2 mil personas, mientras que las comunidades no indígenas representan alrededor de 8 mil personas (Hernández, 2016).

Llama la atención el gran número de instancias presentes en la Reserva, ya que sin duda puede representar un gran reto para implementar el Plan Maestro.

Gestión del Territorio

La cogestión de las reservas comunales está regulada por un Régimen Especial (Intendencia de Áreas Naturales Protegidas, 2005), en el cual a través de contratos indeterminados se reconocen las formas organizativas de las comunidades, sus conocimientos para la conservación y el uso sostenible de recursos. De acuerdo a SERNANP (s.f.), este Régimen Especial se formula de acuerdo con las disposiciones del Convenio 169 de la OIT.

A través de estos contratos, se reconocen las formas organizativas de las comunidades que, en un proceso a largo plazo, implementan sus conocimientos asociados con la conservación y el uso sostenible de recursos, ejerciendo sus derechos y obligaciones con el Estado.

El modelo de cogestión se basa en que mediante estos contratos se encarga a los beneficiarios (que son las comunidades), debidamente organizados y representados por una persona jurídica (que ellos mismos constituyen y que se denomina Ejecutor del Contrato de Administración), la ejecución de las funciones de administración y manejo de una reserva comunal establecidas en la legislación de ANP y en el Plan Maestro de la reserva comunal (Intendencia de Áreas Naturales Protegidas, 2005).

Existen tres documentos clave para la cogestión de la RCA. El primero y más antiguo es el Contrato de Administración de la Reserva Comunal Amarakaeri suscrito entre el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INARENA) y el ECA Amarakaeri, firmado en 2006. El segundo es el de Vida Institucional 2019-2023 de Ejecutor de Contrato de Administración de la Reserva Comunal Amarakaeri.

El tercer documento, y el que se considera la guía principal para la gestión de la RCA es el Plan Maestro de la Reserva Comunal Amarakaeri 2016-2020 elaborado en conjunto por la Jefatura de la Reserva y el ECA Amarakaeri. Este es el segundo Plan Maestro que se elabora (el primero correspondió al periodo 2008-2012) y es el que actualmente se encuentra vigente hasta que se presente uno nuevo.

De acuerdo a la legislación de las áreas protegidas, el Plan debe construirse de manera conjunta entre el ECA (representando a los Pueblos Indígenas) y la Jefatura de la Reserva (que representa al Estado). El documento especifica que su contenido está basado en un enfoque intercultural y solicita a todos los actores que directa o indirectamente participan en la cogestión, a reconocerlo, respetarlo y apoyarlo como el documento de guía del manejo de la Reserva.

Es importante destacar que, en el caso de las Reservas Comunales en Perú, el programa REDD+ Indígena Amazónico (RIA) tiene un peso preponderante en la implementación de acciones para la mitigación, adaptación y resiliencia al cambio climático. Este programa está reconocido dentro del contrato y sirve como un marco para la ejecución del Plan Maestro.

El programa REDD+ Indígena Amazónico es una estrategia indígena formulada para adecuar el mecanismo de REDD+ a la cosmovisión indígena y sus prioridades de desarrollo, luego de que, en 2011, diversos Pueblos Indígenas manifestaran su preocupación por la nula consideración de los derechos de los Pueblos Indígenas en el modelo tradicional del programa REDD+²¹ (Reaño, 2018).

Esta adaptación del programa fue propuesta en 2010 por la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y apoyada por otra serie de organizaciones de los Pueblos Indígenas. En 2012, la Federación de Comunidades Nativas del Río Madre de Dios (FENAMAD) propuso que se implementara un piloto de RIA en la Reserva Comunal Amarakaeri (Reaño, 2019). Desde entonces, el programa RIA se ha consolidado como el mecanismo para hacer operativo el Plan de Manejo en la Reserva Comunal Amarakaeri.

Al haber sido adaptado por los Pueblos Indígenas, el programa tiene un fuerte componente de respeto a sus derechos. Por un lado, su implementación se basa en los Planes de Vida de cada territorio y el consentimiento otorgado, mediante un adecuado proceso de consulta y consentimiento, previo, libre e informado. Garantizar el derecho territorial es otra de las

²¹ REDD+ es el Programa de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques (REDD, por sus siglas en inglés). El símbolo + implica que en su implementación hay componentes de conservación, gestión sostenible de los bosques con participación de población local y aumento de las reservas forestales de carbono. REDD + es el marco a través del cual los países, el sector privado, los fondos multilaterales y otros pueden pagar a los países para no talar sus bosques. Esto puede tomar la forma de pagos directos o puede ser a cambio de "bonos de carbono", que representan reducciones en las emisiones de gases de efecto invernadero para compensar las emisiones generadas en otro lugar (Conservación Internacional Perú, 2019).

principales condiciones para su implementación, así como el enfoque holístico y basado en la cosmovisión de los Pueblos Indígenas (Reaño, 2019).

Es importante destacar que el programa REDD+ promueve la retribución por servicios ecosistémicos. En el caso de REDD+ Indígena Amazónico, se estipula que las retribuciones o incentivos tengan la finalidad de financiar las acciones de la integralidad del manejo territorial holístico y no sólo una parte o fracción de ellas, relativa a la reducción de emisiones futuras.

Finalmente, como parte de los objetivos del Plan Maestro destaca la importancia que se le da al desarrollo de Planes de Vida de cada comunidad que forma parte de la Reserva. El Plan Maestro considera recursos y fortalecimiento de capacidades para apoyar a las comunidades a desarrollar cada una su propio Plan de Vida que se articulará con el Plan Maestro. Al año 2022, se ha logrado que cada comunidad desarrolle su Plan, por lo que se espera que en la formulación del próximo Plan Maestro la visión de las comunidades tenga una mayor injerencia.

Estructura de coordinación para la cogestión

El modelo de cogestión de la Reserva Comunal Amarakaeri se basa en tres grandes figuras: la Jefatura de la Reserva (SERNANP), el Ejecutor de Contrato (representado por los Pueblos Indígenas) y el Comité de Cogestión que es un mecanismo central del enfoque de gestión participativa de todas las áreas naturales protegidas del país, incluyendo las reservas comunales, y que constituye un espacio de concertación en el que intervienen los actores públicos y privados interesados en apoyar la gestión del área protegida (Hernández, 2016). La siguiente figura describe este modelo.

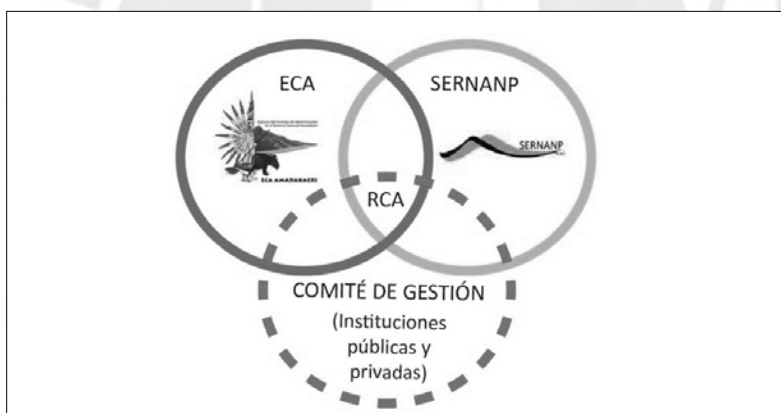


Figura 6. Modelo de cogestión en reservas comunales de Perú. Fuente: ECA Amarakaeri (2018).

El Ejecutor del Contrato Amarakaeri (ECA) representa a las diez comunidades nativas: ocho de ellas pertenecientes al pueblo Harakbut (Puerto Luz, San José de Karene, Shintuya, Barranco Chico, Boca Isiriwe, Puerto Azul Mberowe, Masenawa y Queros). De acuerdo al Plan Maestro y al Plan de Vida del ECA (2019) el ECA es considerado una organización indígena de nivel técnico.

El ECA mantiene una estrecha relación con organizaciones indígenas que tienen incidencia en esta zona, entre ellas el Consejo Harakbut, Yine y Matsiguenka (COHARYIMA), la Federación Nativa del río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD), la Asociación Nacional de Ejecutores de los Contratos de Administración del Perú (ANECAP), la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), que tiene nivel internacional (ECA Amarakaeri, 2018).

Las principales funciones del ECA son de administración y manejo de la Reserva. De acuerdo al Plan Maestro, esto implica, liderar, junto al jefe de la Reserva, el proceso de elaboración del mismo y del plan operativo anual de la Reserva, buscar fuentes de financiamiento para apoyar la gestión de la Reserva y administrar los recursos que se le asignen por parte del Estado a la Reserva, promover la suscripción de acuerdos y convenios con otras instituciones, organizar la información económica, financiera, científica, legal y social de la RC; emitir opinión respecto a solicitudes para uso de recursos naturales o respecto a otras solicitudes que puedan tener implicancias directas o indirectas en la gestión; desarrollar acciones de vigilancia y garantizar la participación de la población local organizada y de las comunidades indígenas (Hernández, 2016).

Por otra parte, las funciones de la Jefatura se identifican como de control y supervisión y se especifican como sus responsabilidades el control y supervisión de las actividades que se desarrollen en la Reserva; emitir resoluciones administrativas para sancionar a infractores o decomisos por actividades ilegales; supervisar el adecuado manejo y administración de la reserva, informar al ente rector de las áreas naturales protegidas en el gobierno sobre las actividades de la Reserva y mantener la coordinación con el ECA (Hernández, 2016).

Si bien en los documentos relacionados a la cogestión se muestran gráficos y modelos que representan que la participación del ECA y la Jefatura se dan en un mismo nivel, al revisar las funciones establecidas, el contrato de cogestión y el Plan Maestro se puede observar que el rol de la Jefatura es político, con la capacidad de tomar decisiones y aprobar o no planes y proyectos, mientras que la participación del ECA es operativa y se limita a implementar los acuerdos.

De acuerdo a un análisis realizado en el año 2016, esto se debe principalmente a que en la práctica, la autoridad de áreas protegidas y sus jefaturas han asumido la gestión de las Reservas Comunales como cualquier otra área protegida, reproduciendo los procedimientos y prácticas de gestión que solían aplicar en otros espacios (Hernández, 2016).

Por su parte, el Comité de Gestión se caracteriza por ser un espacio de participación voluntaria para apoyar en la gestión y administración del área protegida. Sus funciones son proponer políticas de desarrollo y planes para el área protegida, velar por el buen funcionamiento del área y la ejecución de los planes, proponer medidas que armonicen el uso de los recursos con los objetivos de conservación, supervisar y controlar el cumplimiento de los contratos de administración y manejo y facilitar la coordinación intersectorial para apoyar la gestión de la Reserva (CIFOR, 2019).

Cabe destacar, que el análisis desarrollado por el Centro para la Investigación Forestal Internacional (2019) sobre la eficiencia del comité de gestión subraya como uno de sus principales desafíos la poca o nula participación de mujeres en el comité de cogestión y cuestiona el nivel de influencia que realmente tiene este comité en la gestión de la Reserva. Esta última preocupación es altamente relevante, ya que la RCA cuenta con una amplia población no indígena, por lo que el comité de gestión es el único espacio donde esta población tiene injerencia.

Esta descripción detallada de las dos áreas de cogestión que se analizarán en esta investigación permite tener un panorama más amplio de los mecanismos de cogestión y de su funcionamiento y permite sentar las bases para el capítulo tres en donde utilizando la metodología cuantitativa presentada en el capítulo 1 se analizará el nivel de protección del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas en los programas de cogestión de las áreas protegidas en tres niveles.

Capítulo 3. Análisis del nivel de protección del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas en áreas de cogestión

Una vez abordado el contexto en el que se enmarcan los dos programas de cogestión que se analizarán, pasaremos al análisis y medición del nivel de protección del derecho a la libre determinación de los derechos de los Pueblos Indígenas en estos dos casos que se han identificado para la presente investigación.

En primera instancia se presentan los resultados obtenidos para cada uno de los casos de estudio a través de la aplicación de la metodología cuantitativa que se presentó en el capítulo 1. Los resultados se han organizado por cada elemento clave del derecho a la libre determinación: a) libre determinación, auto identificación y reconocimiento; b) identidad y patrimonio cultural; c) Propiedad colectiva, tierras, territorios y recursos naturales; d) Derechos políticos y de participación; e) Consulta y consentimiento libre, previo e informado.

Los indicadores estructurales se miden evaluando el marco normativo nacional. La máxima calificación se otorga si el aspecto a evaluar se encuentra reconocido a nivel constitucional, la calificación media se otorga si el aspecto a evaluar si está reconocido en cualquier otro nivel (ley, norma, resolución, etc). Y finalmente, la calificación mínima que es cero se otorga si el aspecto a evaluar no está considerado en el marco normativo nacional.

En materia de indicadores de proceso, estos se han medido analizando los Planes de Manejo, que son los principales instrumentos que guían los programas de cogestión. Los indicadores estructurales obtienen su puntuación de la siguiente manera: la calificación máxima se otorga si el aspecto a evaluar se cumple totalmente; la calificación media se otorga si el aspecto a evaluar se cumple parcialmente; y la calificación mínima, que es cero, se otorga si el aspecto a evaluar no se cumple. En el caso de los PNN de Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona este documento es el *Plan de Manejo de los Parques Nacionales Naturales Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona: Hacia una Política Pública Ambiental del Territorio Ancestral de la Línea Negra de los Pueblos Iku, Kággaba, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta en la construcción conjunta con Parques Nacionales Naturales de Colombia Jwisinka Jwisintama – Mama Sushi – She Mamashiga 2020*, que fue emitido en el año 2020. En el caso de la Reserva Comunal Amaraeri, el principal documento que guía la cogestión es el *Plan Maestro de la Reserva Comunal Amaraeri 2016-2020*, que continúa vigente hasta la emisión del nuevo Plan Maestro que se encuentra en proceso.

Finalmente, los indicadores de resultado evalúan la experiencia de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, en este caso no se busca obtener un promedio o una percepción colectiva, sino conocer la visión de los representantes indígenas que participaron en el establecimiento e implementación del programa de cogestión. De esta manera, se han realizado dos entrevistas, en línea. Para el caso de la Reserva Comunal Amaraeri se entrevistó a Walter Quertehuari, presidente del ECA Amaraeri que es la instancia de representación indígena ante la cogestión. En el caso de los PNN de Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona, se entrevistó a Gélver Zapata miembro del Pueblo Arhuaco y asesor técnico para el programa de cogestión del Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona.

La matriz de indicadores se puede consultar en el anexo 1.

3.1. Análisis

En ambos casos de estudio se ha encontrado un nivel muy alto (arriba de 80) de protección al derecho a la libre determinación en el marco normativo nacional, en el caso de Colombia este resultado equivale a 83 puntos y en el caso de Perú a 80 puntos. En ambos casos se puede suponer que esto se debe en gran medida a las reformas constitucionales realizadas en la década de los noventa (Perú, 1993 y Colombia, 1991) en ambos países, las cuales se vieron fuertemente influenciadas por los avances en el reconocimiento internacional de los derechos de los Pueblos Indígenas.

Sin embargo, en ambos casos llama mucho la atención la brecha que existe entre el resultado final de los indicadores estructurales (marco normativo) y de los indicadores de resultado (experiencia de los Pueblos Indígenas). En el caso de los PNN de Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona la brecha es de 30 puntos, mientras que en el caso de la Reserva Comunal Amaraeri es de 17 puntos. Las razones de esta brecha serán explicadas más adelante.

A continuación, se presentan los resultados por cada dimensión analizada para entender estos resultados generales. Primero se presenta el caso de los PNN de Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona y posteriormente los resultados del estudio de caso de la Reserva Comunal Amaraeri.

El derecho a la libre determinación en el programa de gestión de los Parques Nacionales Naturales Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona en Colombia



Gráfica 1. Resultados del análisis de indicadores estructurales, de proceso y de resultado para medir el nivel de protección de los elementos del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas en el

programa de cogestión de los Parques Nacionales Naturales Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona en Colombia.

Libre determinación, auto identificación y reconocimiento

En cuanto a los indicadores estructurales, para medir esta dimensión se revisó si en la legislación nacional explícitamente se reconoce el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas, si estos son reconocidos como sujetos de derechos colectivos y si se considera el criterio de auto identificación que reconoce el convenio 169 de la OIT como clave para su identificación. En este caso el resultado corresponde a 15 puntos sobre 20, ya que en Colombia el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas no está reconocido explícitamente en la constitución, sin embargo, se ha introducido por vía de la incorporación de instrumentos internacionales, específicamente del Convenio 169 de la OIT, el cual fue ratificado en 1991.

Además, la Constitución Política de Colombia en su artículo 330 establece que los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades, haciendo un reconocimiento no tácito del derecho a la libre determinación y de las autoridades indígenas (Justicia Colombia, 1991).

Asimismo, los Pueblos Indígenas como sujetos colectivos de derechos fueron explícitamente reconocidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia en 1994, al señalar mediante sentencia, que los derechos fundamentales de las comunidades indígenas no deben confundirse con los derechos colectivos de otros grupos humanos. La comunidad indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos (Corte Constitucional de Colombia, 1994).

En el caso de los PNN Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona, puede apreciarse congruencia en el reconocimiento y protección de este aspecto del derecho a la libre determinación, ya que los indicadores de proceso (analizados en el Plan de Manejo) y los indicadores de resultado (entrevista con representante indígena) han obtenido 20 puntos ambos, siendo el puntaje más alto posible.

En el caso de los indicadores de proceso, se analizó si el Plan de Manejo reconoce tácitamente el derecho a la libre determinación y si reconoce a los Pueblos Indígenas, a sus instituciones y autoridades como cogestores del área protegida al mismo nivel que las instituciones del gobierno estatal.

En el caso de los PNN de la Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona, el Plan de Manejo especifica un sistema de cogestión basado en la gobernanza compartida que se fundamenta en el principio constitucional de coordinación de la función pública de la conservación entre Parques Nacionales Naturales como autoridad ambiental y los Pueblos Indígenas, como autoridad pública de carácter especial (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020). En este sentido, debido al reconocimiento constitucional que existe en el país a la jurisdicción especial indígena, los Pueblos Indígenas son reconocidos como autoridades públicas (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2018).

De esta manera, el Plan de Manejo establece una estructura de coordinación con instancias de decisión y operación integradas por los cuatro Pueblos Indígenas y el Estado: un comité directivo que toma decisiones a nivel político, un comité técnico y un comité operativo. De acuerdo al Plan de Manejo, esta estructura se sustenta en tres pilares: la normatividad que rige a Parques Nacionales Naturales, es decir al Estado, el pluralismo jurídico y la Ley de Origen (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020). A lo largo de todo

el Plan de Manejo es posible percibir que se busca una coordinación en donde ambos actores, Pueblos Indígenas y Estado tengan el mismo nivel de decisión.

En cuanto a los indicadores de resultado, en entrevista, se consultó a Gelver Zapata, asesor técnico indígena del Pueblo Arhuaco para el programa de cogestión, si desde su percepción existe un adecuado reconocimiento de los Pueblos Indígenas, de su derecho a la libre determinación y a la auto identificación. En su respuesta, Gelver confirmó este reconocimiento y destacó que es el resultado de muchos años de lucha de los Pueblos Indígenas organizados a nivel nacional y a nivel local. Además, señaló que el reciente Plan Manejo de los PNN, que fue publicado en 2020 incluso va más allá y no solo reconoce a los Pueblos Indígenas y sus instituciones, sino que también reconoce su sistema de derecho propio o la Ley de Origen.

De esta manera, la libre determinación, el reconocimiento como Pueblos Indígenas como sujetos colectivos y la auto identificación puede calificarse con un nivel de protección alto en los tres diferentes niveles en los que fue medido para el caso de los PNN de Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona.

Identidad y patrimonio cultural

Como se describió anteriormente, este aspecto se refiere al respeto a la identidad cultural como un derecho de naturaleza tanto individual como colectivo. En el caso de los Pueblos Indígenas, uno de los componentes más importantes que determinan este elemento es su estrecha relación con el territorio ancestral y los recursos que en él se encuentran (CIDH, 2021). Este aspecto también incluye el reconocimiento y respeto a la propiedad, dominio, posesión, control desarrollo y protección de su patrimonio cultural material e inmaterial como elemento clave para el pleno ejercicio de este derecho.

Este aspecto tuvo un puntaje de 20 puntos en el marco de los indicadores estructurales, 20 puntos en los indicadores de proceso y 10 puntos en los indicadores de resultado. Esta brecha, como veremos más adelante, se explica principalmente por amenazas latentes a la identidad y patrimonio cultural que los Pueblos Indígenas identifican de organizaciones y prácticas ilegales que salen del control del Estado.

En este sentido, en materia de indicadores estructurales se evaluó si el marco normativo nacional reconoce el derecho de los Pueblos Indígenas a preservar su propia identidad y el derecho de los Pueblos Indígenas a preservar su patrimonio cultural.

En el caso de Colombia, este derecho está reconocido principalmente a nivel constitucional en diversos artículos, entre ellos, el artículo 7 que señala que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana; el artículo 10, en el cual se reconoce que las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios; el artículo 68, que reconoce que la formación educativa deberá respetar y desarrollar la identidad cultural de las personas; y el artículo 72 que reconoce que los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica tienen derechos especiales sobre esos patrimonios culturales, que deben ser reglamentados por ley (Justicia Colombia, 1991).

A nivel de indicadores de proceso, se analizó si el Plan de Manejo reconoce y promueve la preservación de la identidad y cultura de los Pueblos Indígenas, así como también reconoce y promueve la protección de sus áreas sagradas y sitios de importancia histórico cultural. Como

se puede observar en los gráficos, este aspecto a nivel del marco normativo y a nivel del plan de manejo del área de cogestión ha obtenido la máxima puntuación (20).

En los PNN de Santa Marta y Tayrona, el Plan de Manejo explícitamente señala que busca promover la protección biocultural y de la biodiversidad. En este sentido, el término bioculturalidad se refiere a la integración de la diversidad cultural con la diversidad biológica como un criterio cardinal de la política pública y la legislación nacional, y por supuesto un principio rector del Plan de Manejo. Así, el Plan señala que la conservación de la biodiversidad conlleva necesariamente la preservación y protección de los modos de vida y culturas que interactúan con ella, y por lo tanto que las comunidades de los Pueblos Indígenas mantengan su herencia cultural (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020).

Asimismo, al reconocer a la Línea Negra como un tejido que conecta sitios sagrados, el Plan de Manejo reconoce la existencia de áreas sagradas y sitios de especial importancia para los Pueblos Indígenas. Además, reconoce que los sitios sagrados también son elementos para la toma de decisiones del gobierno propio y expresiones de la gobernanza indígena (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020).

Finalmente, en cuanto a los indicadores de resultado, podemos observar que es mucho menor que en los otros dos niveles. En este sentido, para medir este indicador se consultó al representante de los Pueblos Indígenas para la cogestión, Gelter Zapata, si el programa de cogestión del área natural protegida efectivamente ha garantizado que las prácticas culturales y espirituales de los Pueblos Indígenas no se vean afectadas, suspendidas o modificadas por factores externos. Gelter Zapata, calificó de parcial este aspecto, haciendo énfasis en que, si bien es un tema que se ha conversado y negociado por años con el Estado y sus autoridades, y que ha sido incluido adecuadamente en el más reciente Plan de Manejo, existen amenazas persistentes por parte de otros grupos o actividades como es el narcotráfico, grupos armados o el turismo. Zapata señaló que son actividades que el Estado no ha podido limitar o controlar para evitar que afecten las prácticas espirituales y culturales de los Pueblos Indígenas y los lugares sagrados tal como se ha acordado y especificado en el Plan de Manejo y en otros mecanismos y herramientas de la cogestión.

De esta manera, es posible observar que, aunque por parte del Estado se ha dado el reconocimiento adecuado en los diferentes niveles normativos, esto no es suficiente para garantizar su protección en la práctica, puesto que existen elementos y actores fuera de la ley que siguen representando una amenaza para la identidad y patrimonio cultural de los Pueblos Indígenas.

Propiedad colectiva, tierras, territorios y recursos naturales

Este elemento se dividió en 5 subcategorías de análisis: a) garantías en torno a tierras y territorios; b) autonomía o autogobierno territorial con base en el derecho propio; c) fragmentación del territorio; d) estructuración territorial desde lo local; y e) modelos de desarrollo.

De manera general, este es el elemento donde se ha encontrado una mayor discrepancia entre los resultados obtenidos en ambos casos y entre los diferentes niveles de indicadores al interior de cada caso.

En el caso de los PNN de Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona vemos que su protección es alta a nivel del marco normativo nacional (18 puntos sobre 20), es media a nivel del marco del

programa de cogestión (12 puntos sobre 20) y es baja a nivel de experiencia de los Pueblos Indígenas (8 puntos).

a) Garantías en torno a tierras y territorios

En este apartado se analizó si la legislación nacional reconoce el derecho de los Pueblos Indígenas a los territorios, tierras y recursos naturales que tradicionalmente han poseído. En ambos países este derecho es reconocido, sin embargo, en ambos casos se han encontrado que existen artículos, normas o leyes cuyo contenido no es coherente con el mismo.

En el caso de Colombia, la Constitución aprobada en 1991 reconoce en su artículo 63 que las tierras comunales de grupos étnicos y las tierras de resguardo son inalienables, imprescriptibles e inembargables y en su artículo 329 establece los territorios indígenas bajo la figura de resguardos, señalando sus características de propiedad colectiva y no enajenable (Justicia Colombia, 1991)

Otros desarrollos jurisprudenciales y legislativos como el Decreto Ley 4633 de 2011 mediante el cual se establecen medidas específicas de asistencia, atención, reparación, integral y restitución de derechos territoriales para las comunidades y grupos indígenas, reconocen igualmente la propiedad colectiva de los Pueblos Indígenas sobre sus territorios ancestrales aun no constituidos en resguardos por parte del Estado con base en los artículos 13, 14 y 15 del Convenio 169 de la OIT y del artículo 63 de la Constitución (Presidencia de la República de Colombia, 2011).

Sin embargo, es importante destacar que el Artículo 332 del mencionado Decreto, señala al Estado como propietario de todo el subsuelo del territorio nacional y los recursos que ahí se encuentren (Justicia Colombia, 1991). Esto, permite que sea el Estado quien determine si es posible hacer explotaciones mineras o de otro tipo en estos territorios, reduciendo sin duda la capacidad de injerencia de los Pueblos indígenas en el manejo de estos territorios.

A nivel de indicadores de proceso, se analizó si el Plan de Manejo promovía la protección de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas en las áreas de cogestión y si se priorizaba su protección sobre los derechos otorgados con anterioridad para el uso del territorio o de los recursos naturales del área protegida a otros actores.

En el caso de los PNN Sierra Nevada y Tayrona, el Plan de Manejo especifica desde un inicio que el proceso de más de dos años de construcción conjunta del mismo Plan tuvo como objetivo garantizar de manera efectiva los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020). En la sección de integralidad territorial e identidad cultural, el Plan detalla cómo se garantizarán estos derechos, considerando la no fragmentación del territorio, el entendimiento del uso del territorio, el acceso a los recursos naturales y su utilización y la organización social como un solo sistema. Destaca también que se reconoce que estos derechos son determinantes para entender las formas ancestrales y actuales de interactuar con el territorio, por lo que la zonificación del área protegida se hará con base en estos derechos.

Es importante señalar que el Plan también reconoce que hay un conflicto existente en el uso de los recursos naturales del territorio, destacando la instalación de proyectos de minería, hidroeléctricas, monocultivos industriales y otros megaproyectos que generan alteraciones al territorio, así como también diversas actividades como "la gaaquería" (saqueo de oro y piedras sagradas), cultivos de uso ilícito, evangelización, entre otros que afectan la garantía de los

derechos territoriales de los Pueblos Indígenas. Asimismo, el Plan menciona que muchas de las afectaciones al territorio ancestral que además afectan el derecho al territorio de los Pueblos Indígenas, provienen de la orientación de las mismas políticas públicas, como el licenciamiento de grandes proyectos de extracción o de turismo (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020).

En este sentido, al analizar el Plan de Manejo no se identifican acciones específicas desarrollar en el marco de la cogestión para evitar, reducir o erradicar estos conflictos que afectan la garantía de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas, más allá de los sistemas de monitoreo y vigilancia conjuntos.

Asimismo, el Decreto 1500 de 2018, que redefine el territorio ancestral de la Línea Negra y fortalece el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 2 especifica que la nueva delimitación de este territorio, no cambia ni implica ningún perjuicio de los derechos adquiridos, de terceros y de otras comunidades en ese espacio territorial, conforme a la Constitución y la ley (Presidencia de la República de Colombia, 2018).

Este punto ha derivado en la presencia de grandes terratenientes y empresas de turismo dentro del territorio de los Parques Nacionales y de la Línea Negra, que no respetan los lineamientos establecidos en el Plan de Manejo y cuyas actividades afectan tanto los objetivos de conservación de los Parques como los derechos de los Pueblos Indígenas. Además de las presiones por intereses del sector turismo, el contrabando de gasolina, la construcción de casas de campo, fincas y hasta haciendas (Atehortúa, 2020).

En materia de los indicadores de resultado, para medir el nivel de protección de este elemento del derecho a la libre determinación, de acuerdo a las autoridades indígenas, se consultó en entrevista con el representante de los Pueblos Indígenas, si el programa de cogestión del área protegida ha logrado evitar que haya incidentes de asentamientos, acaparamientos o uso de la tierra, o extracción de recursos naturales sin el consentimiento de los Pueblos Indígenas.

En el caso de los PNN de Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona, la respuesta por parte del asesor técnico indígena para la cogestión fue negativa. El entrevistado señala que, aunque las condiciones de vida y derechos territoriales de los Pueblos Indígenas están ampliamente reconocidos en la legislación nacional y en el programa de cogestión de los PNN de Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona, existen grandes áreas de territorio, consideradas parte de los PNN, que son propiedad privada de terceros. En este sentido, Gerver Zapata destaca que difícilmente el Estado o las autoridades indígenas tienen control o pueden incidir en el manejo de dichas áreas.

Cabe destacar que en los instrumentos legales que reconocen la cogestión entre Pueblos Indígenas y Estado de estos Parques, se especifica que el establecimiento del área protegida y sus modificaciones, como la más reciente hecha a través del Decreto 1500 de 2018, no afectan los derechos otorgados anteriormente (Presidencia de la República de Colombia, 2018). En este sentido, Gerver Zapata pone como ejemplo, la existencia de explotaciones bananeras o turísticas, legales e ilegales, que existen dentro del perímetro reconocido como la Línea Negra, y agrega que, aunque el Plan de Manejo defina los mecanismos y reglas para el manejo territorial, ni el Estado, ni los Pueblos Indígenas pueden asegurar que estas empresas cumplan o respeten lo acordado.

b) Autonomía o autogobierno con base en el derecho propio

Para medir esta categoría a nivel de indicadores estructurales, se revisó si en el marco normativo nacional se reconoce el derecho propio, derecho de origen o derecho propio o consuetudinario de los Pueblos Indígenas.

En el caso de Colombia este reconocimiento se da en virtud del artículo 246 de la Constitución que da origen a la jurisdicción especial indígena, a través de la cual los gobiernos indígenas y sus autoridades son reconocidos como jueces de la República en el ordenamiento de la rama judicial (Justicia Colombia, 1991). Adicionalmente, varios desarrollos normativos reconocen los sistemas de derecho propio (Ley de origen o derecho mayor o derecho propio de usos y costumbres) como marcos legítimos para el ordenamiento, la regulación y la eventual sanción de conductas al interior de estas sociedades.

A nivel de indicadores de proceso, se evaluó si el Plan de Manejo reconoce y establece un diálogo entre el sistema normativo de los Pueblos Indígenas, que puede ser llamado derecho consuetudinario o derecho propio, y el sistema normativo del Estado.

En el caso de los PNN Sierra Nevada y Tayrona éste es un punto clave, pues el reconocimiento del sistema normativo de los Pueblos Indígenas garantiza el ejercicio de los otros elementos o derechos que son fundamentales para ejercer la libre determinación.

En este sentido, se puede apreciar que el Plan de Manejo está regido por la "Ley de Origen" que guía el sistema normativo de los Pueblos Indígenas en un diálogo constante con el sistema jurídico Estatal. El Plan de Manejo señala que es parte de la visión de ordenamiento ancestral de los Pueblos Indígenas con respecto al territorio, y subraya que este Plan, emitido en 2020, es un primer ejercicio de planeación y manejo del territorio que integra la visión y criterios de orden ancestral de los Pueblos Indígenas, armonizando la Ley de Origen y los preceptos legales de Parques Nacionales (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020).

Al entrar en profundidad en cómo se materializa este diálogo intercultural entre sistemas jurídicos, el Plan de Manejo menciona el Pluralismo Jurídico, refiriéndose a la heterogeneidad normativa, y a la proliferación de normas e instituciones. Asimismo, destaca que se trata de una concepción de distintos espacios legales superpuestos, interpenetrados y mezclados. A su vez, el Plan de Manejo hace referencia a la Jurisdicción Especial Indígena que tiene su fundamento constitucional en el artículo 246 y establece que las autoridades de los Pueblos Indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con sus normas y procedimientos siempre y cuando no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020).

Este punto es una de las más grandes diferencias, si no es que la mayor, que se pueden apreciar entre los Planes de Manejo de ambos casos de estudio, y puede considerarse un avance muy relevante en el sistema normativo colombiano, en el que para garantizar una cogestión donde hay un mismo nivel de influencia tanto de Pueblos Indígenas como del Estado se establece un diálogo de los sistemas normativos, es decir no se rige solo por el sistema normativo estatal, sino que se dialoga.

A nivel de indicadores de resultado, se consultó a los entrevistados si mediante las instituciones establecidas en la cogestión y los mecanismos de gobernanza propios, los Pueblos Indígenas

realmente tienen el mismo poder de decisión que el Estado sobre los recursos naturales y el manejo del territorio.

Considerando el avanzado reconocimiento y el diálogo entre el sistema normativo de los Pueblos Indígenas y el Estado, sorprende que la respuesta obtenida ante este cuestionamiento sea negativa. En este sentido, Zapata especificó que, aunque se tienen acuerdos interinstitucionales que reconocen el modelo de vida de los Pueblos Indígenas y buscan establecer un enlace entre la normativa estatal y el derecho propio de los Pueblos Indígenas, en la práctica estos acuerdos aún no son respetados. Por un lado, Zapata subrayó que sin duda el reconocimiento de la Ley de Origen es un gran avance. Este plan de manejo apenas fue emitido en el año 2020, por lo que ahora se trabaja en cómo establecer adecuadamente el diálogo intercultural entre sistemas normativos, cuando anteriormente todo se regía por el sistema normativo estatal. Sin embargo, expresó que los Pueblos Indígenas lo perciben como un paso más, que como en otros casos, les permitirá avanzar hacia un reconocimiento progresivo de sus derechos.

c) Fragmentación del territorio

La fragmentación del territorio se refiere a si las titulaciones o reconocimientos legales del territorio corresponden o no la concepción de los Pueblos Indígenas de su territorio ancestral. Este es uno de los principales problemas que se observa en la región en donde la titulación de territorios indígenas por parte del Estado no refleja la concepción propia (CIDH, 2021). Las autoridades indígenas señalan que no es hablar de una tenencia territorial a nivel de comunidades sino a nivel territorial socio-histórico, es decir no bajo la guía de las líneas fronteras sino por cómo la naturaleza funciona en su equilibrio, el agua, la tierra, el espacio, incluyendo el ser humano. Sin embargo, en este punto, también se considera la fragmentación del territorio por fronteras estatales (CIDH, 2021).

A nivel de indicadores estructurales, se evaluó si la legislación nacional en línea con el Convenio 169 de la OIT, reconoce el territorio integral de los Pueblos Indígenas de acuerdo a su uso y posesión ancestral, no guiándose por líneas fronteras o político administrativas.

En Colombia, en los 10 últimos años ha habido un avance significativo por parte de la Corte Constitucional en cuanto al reconocimiento integral del territorio que han ocupado ancestralmente los Pueblos Indígenas. En la sentencia T-693 de 2011, citando el convenio 169 de la OIT, la Corte Constitucional indica que se acoge un concepto amplio de territorio, al indicar que se considera como tal, aquellas áreas de una comunidad que comprenden, no solo las tituladas o habitadas, sino también aquellas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades tradicionales, sagradas o espirituales (Corte Constitucional de Colombia, 2011). Asimismo, en el año 2013 (Sentencia T-009), la Corte Constitucional señaló que el derecho de los Pueblos Indígenas al territorio comprende el derecho a la constitución de resguardos en territorios que las comunidades indígenas han ocupado tradicionalmente; el derecho a la protección de las áreas sagradas o de especial importancia ritual y cultural, incluso si están ubicadas fuera de los resguardos (Corte Constitucional de Colombia, 2013).

Finalmente, el Decreto Presidencial 1500 de 2018 redefine el territorio ancestral de los Pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta, expresado en el sistema de espacios sagrados de la 'Línea Negra', como ámbito tradicional, de especial protección, valor espiritual, cultural y ambiental, conforme los principios y fundamentos de la Ley de Origen, y la Ley 21 de 1991, y se dictan otras disposiciones (Presidencia de la República de Colombia, 2018).

Es decir que este decreto reconoce el territorio que han ocupado los Pueblos Indígenas de manera integral, incluyendo las conexiones de ríos, mares, montañas y sitios sagrados, en él entendido que, aunque los Pueblos Indígenas no estén físicamente utilizando esos espacios, son parte del territorio que ellos han protegido y utilizado por siglos. Es importante destacar que este es el primer caso de Colombia en donde se realiza este reconocimiento integral del territorio indígena.

A nivel de indicadores de proceso, se evaluó si el Plan de Manejo del área de cogestión reconoce como territorio de los Pueblos Indígenas todo el territorio ancestral que estos han ocupado de manera tradicional.

En el caso de los PNN Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona, este reconocimiento es positivo, ya que el plan es reciente y se apoya en el Decreto 1500 de 2018 que se ha mencionado ya y que reconoce el Territorio Ancestral de la Línea Negra, reconociendo de esta manera no sólo las áreas que físicamente ocupan los Pueblos Indígenas si no también todo el espacio de sitios sagrados que natural y espiritualmente están conectados como son la desembocadura de los ríos en el mar, los picos o montañas, entre otros.

El Plan de Manejo lo describe como un círculo de sitios y espacios sagrados conectados entre sí y el cual es denominado por cuatro Pueblos Indígenas que habitan el territorio como La Casa. Es importante destacar que el Plan de Manejo que es el principal instrumento que guía la cogestión de las áreas protegidas, incluidos los parques nacionales, va más allá del reconocimiento de los Parques Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona, que como se vio anteriormente, a nivel estatal son reconocidos como dos entes distintos, y reconoce la Línea Negra como un todo dando un paso entre el Plan de Manejo anterior, en el cual se abordaban los dos parques como instancias distintas, y éste (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020).

Finalmente, a nivel de indicadores de resultado, para medir este aspecto se consultó si es posible considerar que todas las áreas importantes para la vida de los Pueblos Indígenas se encuentran dentro del área de cogestión. En el caso del PNN de Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona, la respuesta fue positiva y coincide con los avances que se han visto a nivel nacional (Decreto 1500 de 2018) y a nivel de la cogestión con el Plan de Manejo. Zapata explica que este Decreto es muy importante para los Pueblos Indígenas pues surge luego de un largo proceso jurídico y de la demanda de los Pueblos Indígenas de una reparación por la violación de sus derechos colectivos en el caso Puerto Brisa y cuyas obras fueron detenidas por la Corte Constitucional del país a través de la Sentencia T-547 de 2010.

d) Estructuración territorial desde lo local

Los Pueblos Indígenas han indicado que las formas de estructuración territorial -a través, por ejemplo, de distritos o municipios- pueden representar una organización de lo territorial en el ámbito local que corresponde al orden colonial y desconoce la organización política cultural indígena (CIDH, 2021). Dicha manera de estructurar los territorios locales es percibida por los Pueblos Indígenas como una forma de limitar seriamente su derecho a determinarse libremente y a tener el control sobre sus instituciones, organización política y formas de vida. En este sentido, los Pueblos Indígenas destacan la importancia de tener mecanismos que reconozcan sus autoridades e instituciones pero que también permitan el diálogo con las instancias del Estado.

Para medir este aspecto en el marco de los indicadores estructurales, se indagó sobre la existencia de mecanismos de interlocución entre autoridades del Estado y autoridades indígenas.

De esta manera, la Ley 21 de 1991 de Colombia establece en el artículo 1, la Comisión Nacional de Territorios Indígenas adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que tiene entre sus funciones analizar las normas de la legislación agraria atinentes a resguardos indígenas y recomendar las modificaciones que se requieran. En el artículo 10, establece la Mesa Permanente de Concertación Indígena, adscrita al Ministerio de Interior que tiene por objeto concertar entre éstos y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, sin perjuicio de las funciones del Estado, y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que allí se lleguen (Justia Colombia, 1991)

Asimismo, el Decreto 1396 de 1996 establece la Comisión Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, adscrita al Ministerio de Interior, y cuyas principales funciones son velar por la protección y promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas especialmente de sus derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad; definir medidas para prevenir las violaciones graves de los derechos humanos y propender por su aplicación; y, diseñar y propender por la aplicación de medidas tendientes a reducir y eliminar las violaciones graves de los derechos humanos y las infracciones del derecho internacional humanitario que afecten a los Pueblos Indígenas (Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 1996).

Finalmente, la Ley 270 de 1996 incorpora los jueces de paz y la jurisdicción de las comunidades indígenas en la estructura general de la Administración de Justicia, como integrantes de la Rama Judicial, la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena, un órgano e instancia permanente de interlocución, concertación, planeación, diseño y seguimiento de las políticas públicas de la Rama Judicial en materia de Jurisdicción Especial Indígena (Justia Colombia, 1991). De igual forma, existen instancias de interlocución regionales y específicas para otros temas como el seguimiento al Acuerdo de Paz.

En materia de indicadores de proceso, se ha analizado si el Plan de Manejo del área de cogestión establece mecanismos de comunicación o coordinación entre autoridades indígenas y autoridades político administrativas que están presentes en el área protegida. Este aspecto fue evaluado con un cumplimiento parcial, ya que, si bien sí existen ciertos mecanismos de interlocución, el mismo Plan de Manejo explica que aún existen múltiples desafíos para que su funcionamiento sea realmente adecuado.

El Plan de Manejo identifica aún como un desafío la coordinación entre actores y entidades de gobierno presente. En la Sierra confluyen diferentes figuras de ordenamiento (3 departamentos y 16 municipios), lo que se traduce en igual número de autoridades gubernamentales y estatales (asambleas y gobernadores y concejos y alcaldes). Tienen presencia y jurisdicción tres corporaciones ambientales, tres Parque Nacionales Naturales. Además, confluyen innumerables instrumentos de ordenación, gobierno y desarrollo (planes de desarrollo, manejo y de ordenamiento). De acuerdo al mismo Plan, estas figuras y autoridades no se articulan con las autoridades indígenas, que son autoridades territoriales y ambientales en sus resguardos, ni incorporan sus planes de vida basados en la Ley de Origen. A su vez, las autoridades del orden nacional imponen sus planes nacionales y sectoriales en contravía de la visión de desarrollo indígena. Además, el Plan destaca que estas situaciones se agravan por el reiterado incumplimiento de los acuerdos logrados en el espacio de concertación institucional (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020).

Adicionalmente, es importante destacar que de acuerdo a la Jurisdicción Especial Indígena establecida en el artículo 246 de la Constitución, las autoridades de los Pueblos Indígenas

pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con sus propias normas (Justicia Colombia, 1991) y de acuerdo a la Ley 99 de 1993 los territorios indígenas tienen las mismas funciones y deberes definidos para los municipios en materia ambiental. Esto quiere decir que, en términos de políticas ambientales, las autoridades de territorios indígenas, por Ley, tienen el mismo nivel de reconocimiento para dialogar y tomar decisiones que otros municipios (Congreso de la República de Colombia, 1993).

En este sentido, el Plan destaca la coordinación y concordancia como principios que rigen su implementación. Asimismo, como parte del proceso de elaboración del Plan de Manejo se hizo un mapeo de actores involucrados: sector privado, turismo, organizaciones de productores, pescadores, indígenas, entre otros actores, y se organizaron 15 mesas de diálogo en 2019 para socializar su contenido y analizar las propuestas y comentarios de cada sector. Finalmente, el Plan de Manejo establece que el Estado, a través de la institución de Parques Nacionales, gestionará la inclusión de los 4 Pueblos indígenas presentes en este territorio, en la estructura organizativa regional (Sistema Regional de Áreas Protegidas del Caribe) para incorporar el ordenamiento ancestral de la Línea Negra en los instrumentos de planificación de las entidades territoriales presentes en el territorio ancestral (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020). En este sentido, si bien el Plan busca establecer mecanismos de coordinación, su eficiencia y adecuado funcionamiento aún es un desafío pendiente.

En materia de indicadores de resultado, se preguntó si existe un diálogo intercultural fluido y respetuoso entre los Pueblos Indígenas con las autoridades político-administrativas de departamentos, distritos, municipios y otras entidades que se intersectan con el área de cogestión.

En el caso de los PNN de la Sierra Nevada de Santa Marta este aspecto fue calificado como garantizado parcialmente. Esto se debe, de acuerdo a la entrevista con Gelter Zapata, a que sí existe la posibilidad de un diálogo con autoridades municipales y otras autoridades gubernamentales fuera de la autoridad de Parques Nacionales. Sin embargo, los acuerdos a los que se llegan no son operativos, es decir que no se implementan, ni se respetan. Como ejemplo, Zapata menciona que se han hecho diálogos para incluir la perspectiva de los Pueblos Indígenas en los planes de desarrollo municipales, sin embargo, finalmente cuando se finalizan los planes de desarrollo y se ejecutan no se incluyen los puntos acordados con los Pueblos Indígenas.

e) Modelos propios de desarrollo

El reconocimiento de los modelos propios de desarrollo de los Pueblos Indígenas se ha medido a nivel de indicadores estructurales considerando el reconocimiento que se les da como expresión clave de la libre determinación y como instrumento fundamental para la gobernanza territorial.

En este sentido, en el año 2014 mediante el Decreto Presidencial 1953 en Colombia se creó un régimen especial para poner en funcionamiento los territorios indígenas respecto de la administración de los sistemas propios. El decreto dedica el capítulo II al reconocimiento de los Planes de Vida, procesos de planeación y administración de los Territorios Indígenas, estableciendo condiciones generales para su administración, presupuesto anual, formas de ejecución de recursos, asesoría y asistencia técnica entre otros aspectos (Presidencia de la República de Colombia, 2014).

En materia de indicadores de proceso, se analizaron dos aspectos: si los Planes de Manejo fueron elaborados de manera conjunta entre Pueblos Indígenas y el Estado, y si estos reconocen e integran los planes de vida o de desarrollo propio de los Pueblos Indígenas y de sus comunidades.

En el caso de los PNN de la Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona, el Plan de Manejo recoge los principales resultados de un proceso de diálogo, entendimiento y construcción dado entre los años 2015 y 2018 entre las organizaciones indígenas de los pueblos Iku (Arhuaco), Kággaba (Kogui), Wiwa y Kankuamo y Parques Nacionales Naturales de Colombia. En este proceso, se buscó armonizar y construir los Planes de Manejo de las dos áreas protegidas con enfoque integral, ese decir como un solo territorio, partiendo de la visión de ordenamiento que los pueblos indígenas tienen de su Territorio Ancestral de la Línea Negra.

Este proceso de elaboración de un Plan conjunto, surge luego de que la Corte Constitucional de Colombia a través de la Sentencia T-606 de 2015 ordenara la construcción de un Plan Maestro de protección y restauración del área protegida del Parque Natural Nacional Tayrona, con el fin de neutralizar potenciales factores de contaminantes (Justicia Colombia, 1991). Para dar respuesta al fallo se instaló una mesa interinstitucional en 2016 en la que se concertó el plan para la elaboración del Plan de Manejo. Ahí se determinó la importancia de los sitios sagrados de los Pueblos Indígenas y su manejo territorial para la preservación de la biodiversidad y para la vida de los Pueblos Indígenas, acordándose que se trabajaría con las autoridades Indígenas para establecer un protocolo de uso y acceso a los sitios sagrados para la recuperación ancestral, cultural, espiritual y ambiental del territorio. En este sentido, en el año 2018 se culminó el diseño y elaboración del Plan (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta. (2020).

Es importante destacar que si bien, el Plan de Manejo está basado en la Ley de Origen que es la máxima normatividad que guía el desarrollo y vida de las comunidades de los Pueblos Indígenas que habitan en este territorio, en este no existe mención o referencia alguna a los Planes de Vida o planes de desarrollo de cada comunidad o de cada Pueblo, en particular.

En cuanto a los indicadores de resultado, para medir este aspecto del derecho a la libre determinación se ha consultado si en la implementación del programa de cogestión, los Pueblos Indígenas pueden negarse, sin represalias, a propuestas del Estado o del sector privado si estas no están alineadas con sus planes de vida o de desarrollo.

En el caso de los PNN de Santa Marta y Tayrona la respuesta ha sido negativa. De acuerdo a Zapata, un ejemplo son los procesos de consulta previa realizados en el área, ya que señala que no ha habido ninguna ocasión en la que se haya respetado por completo lo que los Pueblos Indígenas han determinado como resultado de las consultas. Asimismo, se puede observar con las prácticas de turismo, legal e ilegal, las cuales para los Pueblos Indígenas no son compatibles con el manejo integral del territorio y así lo han expresado, pero éstas continúan en vigencia.

Con este último apartado se concluye el análisis de la categoría de propiedad colectiva, tierras, territorios y recursos naturales del caso de PNN de Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona. Este análisis permite observar que, aunque en la norma existen avances sustantivos, aún hay grandes desafíos. En este caso en particular destaca la congruencia que existe en los tres niveles de indicadores del reconocimiento integral del territorio (debido al Decreto 1500 de 2018 que reconoce el territorio ancestral de la Línea Negra), así como el reconocimiento explícito a nivel de indicadores de proceso del sistema normativo de los Pueblos Indígenas y la propuesta de establecimiento de un diálogo intercultural entre ambos sistemas para lograr una adecuada

cogestión en donde tanto Pueblos Indígenas como Estado, tengan realmente la misma injerencia en el manejo del territorio.

Derechos políticos y participación

La CIDH (2021) señala que son los Pueblos Indígenas quienes determinan cómo materializar el ejercicio de sus derechos políticos y de participación, los cuales son altamente relevantes para el cumplimiento del derecho a la libre determinación, siendo el Estado el encargado de dar cumplimiento de las obligaciones que esto supone. Los Pueblos Indígenas pueden ejercer su derecho a la autonomía o el autogobierno a través de sus propias autoridades e instituciones, que pueden ser tradicionales, pero también de creación reciente. La articulación entre tales instituciones indígenas y el Estado puede darse en el marco de acuerdos interculturales de distinta naturaleza que establezcan conjuntamente los Estados y los Pueblos Indígenas para el ejercicio del derecho a la libre determinación (CIDH, 2021). En este sentido, se destaca la dimensión dual del ejercicio de este derecho: por un lado, supone que los Pueblos Indígenas cuenten con un gobierno autónomo (dimensión interna) y, por otro, implica su derecho a participar en estructuras sociales y políticas más amplias (dimensión externa), lo que incluye, por ejemplo, las federaciones indígenas, los Estados en los que viven y la propia sociedad internacional.

En este sentido esta categoría se analiza en sus dos dimensiones la interna y externa. En materia de indicadores estructurales se analizó si la legislación nacional reconoce el derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con los asuntos internos y locales de los Pueblos Indígenas, y si la legislación nacional sugiere o ha adoptado acciones afirmativas que aseguren de manera efectiva y práctica la participación de los Pueblos Indígenas en instancias de elección popular.

En el caso de Colombia, este aspecto en sus dos dimensiones se calificó con la máxima puntuación, ya que existe la figura de entidades territoriales indígenas en la Constitución (art. 329) que se equipara a la figura de un municipio (Decreto 1809 de 1993), y los artículos 286 y 287 de la Constitución les atribuyen autonomía en funciones organizativas y administrativas (Justicia Colombia, 1991). Asimismo, el Artículo 171 de la Constitución señala que los Pueblos Indígenas tienen derecho a una circunscripción especial que les garantiza una participación en el Congreso de la República con 2 representantes en el Senado y 1 en la Cámara de Representantes.

En cuanto a indicadores de proceso, se evaluó si el Plan de Manejo del área de cogestión reconoce y promueve la autonomía de los Pueblos Indígenas y de sus comunidades, y si considera la asignación de fondos para las instituciones o autoridades de los Pueblos Indígenas para el fortalecimiento de capacidades para la participación política.

En el caso de los PNN de Santa Marta y Tayrona este aspecto obtuvo un puntaje de 17.5 sobre 20, ya que el Plan de Manejo establece que la garantía de la autonomía de los Pueblos Indígenas es clave para garantizar la preservación del territorio y de la biodiversidad existente. Este punto, también se ve reflejado en el Decreto 1500 de 2018 que redefinió el territorio ancestral de la Línea Negra y recoge principios como la protección integral del territorio, la conectividad, el ejercicio de la libre determinación, la autonomía y gobierno propio, la interpretación cultural, el rigor subsidiario y la precaución, entre otros. Asimismo, entre los objetivos estratégicos del Plan de Manejo se incluye fortalecer el Gobierno Propio Indígena en su autonomía organizativa, funciones regulatorias, ambientales y sociales, incluyendo acciones para el fortalecimiento de expertos técnicos indígenas, fortaleciendo capacidades técnicas, financieras, jurisprudenciales y operativas (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020).

En cuanto a los recursos y garantías de implementación del Plan de Manejo, éste detalla que la sostenibilidad de la operación de la estructura de coordinación será garantizada por el Estado, a través de Parques Nacionales Naturales de Colombia en el corto plazo, mediante la conformación y puesta en marcha de la estructura de coordinación acordada, disponiendo de los recursos humanos, técnicos, financieros y operativos necesarios para su adecuado funcionamiento, tanto para los cuatro pueblos indígenas como para Parques Nacionales, con especial atención en el compromiso de contratación de personal de los pueblos indígenas. El Plan también acuerda la instalación de una sede específica dotada de infraestructura para la operación y administración conjunta entre Estado y Pueblos Indígenas facilitada por el Estado (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020).

A más largo plazo, el Plan especifica que la sostenibilidad en la operación de la estructura de coordinación será garantizada por Parques Nacionales Naturales de Colombia, de acuerdo a disponibilidad presupuestal, y de manera conjunta con los Pueblos Indígenas se buscará formular y gestionar proyectos y programas ante la cooperación internacional que contemplen los recursos requeridos para el óptimo desarrollo del plan de manejo del Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona, aplicables a los ámbitos ambiental, cultural y socioeconómico.

Si bien, el Plan prevé dar soporte tanto a los Pueblos Indígenas como a las autoridades estatales responsables para asegurar la sostenibilidad de las acciones de coordinación, llama la atención que el Estado pone en duda la posibilidad de asegurarla a largo plazo, previendo ya una dependencia de la cooperación internacional, es decir de nuevos actores.

En cuanto a los indicadores de proceso, este aspecto se evaluó consultando con el representante de los Pueblos Indígenas entrevistado, si como parte del programa de cogestión existen y son efectivas las medidas estatales para el fortalecimiento financiero y de capacidades de las instituciones representativas y autoridades de los Pueblos Indígenas, y si las autoridades indígenas del área de cogestión pueden participar de manera eficiente en procesos políticos y de toma de decisiones locales que afectan el área de cogestión, como la asamblea legislativa, diálogos con autoridades municipales, etc.

En este sentido, Zapata evaluó el cumplimiento de este aspecto como parcial, agregando que, en cuanto a la dimensión interna, si bien si existen programas de fortalecimiento de capacidades, los recursos financieros no siempre son suficientes y señala que desde su perspectiva esto se debe principalmente a que la misma instancia responsable de administrar los parques nacionales no recibe una asignación de recursos adecuada para la implementación de sus planes de trabajo, por lo que el aspecto de fortalecimiento de capacidades para la participación política suele verse sacrificado, aunque los Pueblos Indígenas lo consideran de suma importancia. En cuanto a la dimensión externa, Zapata señala que, efectivamente el marco del régimen especial de los resguardos indígenas se reconoce a las autoridades indígenas como una figura equivalente a las autoridades municipales, sin embargo, en los mecanismos de toma de decisiones a nivel local esta figura no está reconocida, por lo tanto, pueden participar, pero en la realidad esa injerencia es mínima o nula, ya que las autoridades estatales fuera de la instancia de Parques Nacionales Naturales no consideran que es su deber tomarles en cuenta como autoridades a la par.

Consulta y consentimiento libre, previo e informado

El derecho a la libre determinación y el derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado están intrínsecamente relacionados. En este sentido, la CIDH (2021) observa que no hay una sola forma de ejercer este derecho, sino que este depende de cada Pueblo Indígena y de la relación que exista entre éste, el Estado y otros actores. Uno de los mecanismos

comúnmente empleados es la elaboración de protocolos de consulta o protocolos comunitarios autónomos de consulta y consentimiento. Además, se destaca que corresponde a los Estados el deber de respetar y garantizar, sin discriminación, la consulta y consentimiento ejercidos por los Pueblos Indígenas, basados en su autodeterminación. Los Pueblos Indígenas tienen el derecho al consentimiento como requisito para el desarrollo de actividades que pongan en riesgo o afecten su supervivencia física y cultural (CIDH, 2021).

En el marco de los indicadores estructurales se obtuvo una calificación media de 10 puntos, en materia de indicadores de proceso se obtuvo el mismo puntaje (10), mientras que en el marco de los indicadores estructurales se obtuvo un puntaje bajo de 5 puntos.

En este sentido, en el marco de los indicadores estructurales se evaluó si la legislación nacional reconoce la obligación del Estado a respetar el derecho a la consulta, consentimiento, libre, previo e informado de los Pueblos Indígenas y si establece protocolos, principios o mecanismos para implementar los procesos de consulta, consentimiento, libre, previo e informado de los Pueblos Indígenas.

Tanto en Colombia como en Perú, el reconocimiento del derecho a la consulta libre, previa e informada se da a raíz de la ratificación del convenio 169 de la OIT. En Colombia, este derecho se incorpora en el ordenamiento legal mediante la Ley 21 de 1991 (Justicia Colombia, 1991). El artículo 6 de esta ley obliga al gobierno a consultar con los pueblos interesados, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Sin embargo, no se menciona el derecho a otorgar o no el consentimiento, como se indica en el convenio de la OIT. Esta omisión resulta entonces definitiva, puesto que la ley establece como mínimo la realización de los procesos de consulta, que pueden derivar en tomar o no en cuenta los resultados de la misma.

Por otro lado, el único registro que existe sobre un protocolo o reglamento acordado con Pueblos Indígenas para la implementación de los procesos de consulta, consentimiento, libre, previo e informado en el marco normativo nacional es el Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3762 de 2013, que establece lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos, y desarrolla los protocolos para la adquisición de predios, la consulta previa a comunidades y permisos y trámites ambientales (CONPES, 2013).

Es necesario precisar que la omisión del concepto de consentimiento en las referencias y protección de este derecho es frecuente en diversos países de América Latina (Rodríguez, 2014), en donde el reconocimiento de este derecho se ha limitado a la consulta, dando espacio a interpretaciones diversas por parte de gobiernos y sector privado, principalmente, vinculadas a la explotación de recursos naturales.

En cuanto a los indicadores de proceso, se analizó si los Planes de Manejo reconocen y promueven la aplicación de un proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado para la implementación de acciones y proyectos en el marco de los programas de cogestión, y si se cuenta con algún protocolo ya establecido.

En este punto es importante destacar que ambos Planes de Manejo surgen de un proceso de consulta y consentimiento, libre, previo e informado el cuál ha sido debidamente documentado y ha sentado precedentes positivos en ambos países. En el caso de los PNN de Sierra Nevada y Tayrona, el Plan de Manejo sí reconoce tácitamente el derecho de los Pueblos Indígenas a la consulta, libre, previa e informada, y destaca que este principio y derecho ha sido guía en su formulación y en diversas instancias dentro del mismo. El Plan señala que el protocolo para

implementar la consulta fue acordado con los Pueblos Indígenas con la idea de blindar el proceso jurídicamente, tener la más amplia participación de las comunidades, adoptar y protocolizar el documento.

Si bien el Plan de Manejo surge de un proceso de consulta, libre, previa e informada y considera en reiteradas ocasiones la importancia de respetar este principio y derecho en su implementación, los Pueblos Indígenas mencionan en el mismo, que la omisión del Estado Colombiano al otorgar concesiones, titulación, licencias ambientales y permisos para explotar y/o construir megaproyectos en el territorio ancestral de la Sierra Nevada sin la consulta previa y el consentimiento, o su deficiente aplicación, está causando una afectación irreparable e inmedible a la integridad de las comunidades, sus conocimientos y sabiduría ancestral, y con ello en la pervivencia y existencia de los Pueblos como culturas vivas (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020).

De igual forma, los Pueblos Indígenas señalan que los procesos de consulta previa con empresas privadas para extracción de recursos, han evidenciado que sus decisiones durante estos procesos no han sido respetadas o consideradas por las instituciones gubernamentales, al igual que las empresas o multinacionales que consultan (Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2020).

Finalmente, en materia de indicadores de resultado, se consultó a los líderes indígenas entrevistados, si existen mecanismos establecidos y acordados con los Pueblos Indígenas para realizar procesos de consulta y consentimiento, libre, previo e informado, como parte de los mecanismos y procesos cotidianos de la cogestión, y si en los últimos cinco años no se han implementado en el territorio del área protegida de cogestión, proyectos sin el debido proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado.

En el caso de los PNN de Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona, Gelver Zapata calificó la garantía de este derecho como parcial, otorgándole una calificación de 5 puntos sobre 20. Por un lado, señala que no existen modelos o pasos establecidos y acordados con los Pueblos Indígenas para implementar los procesos de consulta, aunque derivado de diversos procesos jurídicos y sentencias constitucionales este derecho es reconocido y se han implementado diversos procesos de consulta con los Pueblos Indígenas cuando existen proyectos o decisiones que pueden afectar a sus comunidades. Sin embargo, Zapata hace énfasis en dos aspectos importantes para la garantía de este derecho. Por un lado, señala que la consulta debe ser previa, y sin embargo, de manera sistemática este aspecto no se respeta, ya que las consultas se realizan cuando ya hay la decisión de implementar un proyecto en el territorio del área protegida. Por otro lado, agrega que no siempre el resultado de esa consulta es considerado en la toma de decisiones.

Conclusiones del estudio de caso de los PNN de Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona

De esta manera, se concluye con el análisis de la protección del derecho a la libre determinación en el programa de cogestión de los PNN de Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona. En este caso destaca el importante avance que tiene el Plan de Manejo del área protegida, elaborado por autoridades estatales e indígenas durante un proceso de casi cinco años. Un punto, sin duda que sobresale es el hecho del reconocimiento del sistema normativo de los Pueblos Indígenas, llamado la Ley de Origen, y la propuesta de un diálogo intercultural entre ambos sistemas normativos, con el fin de garantizar una verdadera cogestión, en la que tanto el Estado como los Pueblos Indígenas tengan el mismo nivel de influencia.

En cuanto a la libre determinación, auto identificación y reconocimiento de los Pueblos Indígenas por parte del Estado, este programa de cogestión destaca que, tanto a nivel del marco normativo como a nivel de la implementación del programa de cogestión, la ratificación del convenio 169 de la OIT ejerce una gran influencia para la protección este derecho.

Por otro lado, en materia de identidad y patrimonio cultural, destaca el importante reconocimiento que se hace tanto a nivel del marco normativo nacional como en la implementación del programa de cogestión a la relación que existe entre la cosmogonía, cultura y espiritualidad de los Pueblos Indígenas y la preservación de la biodiversidad.

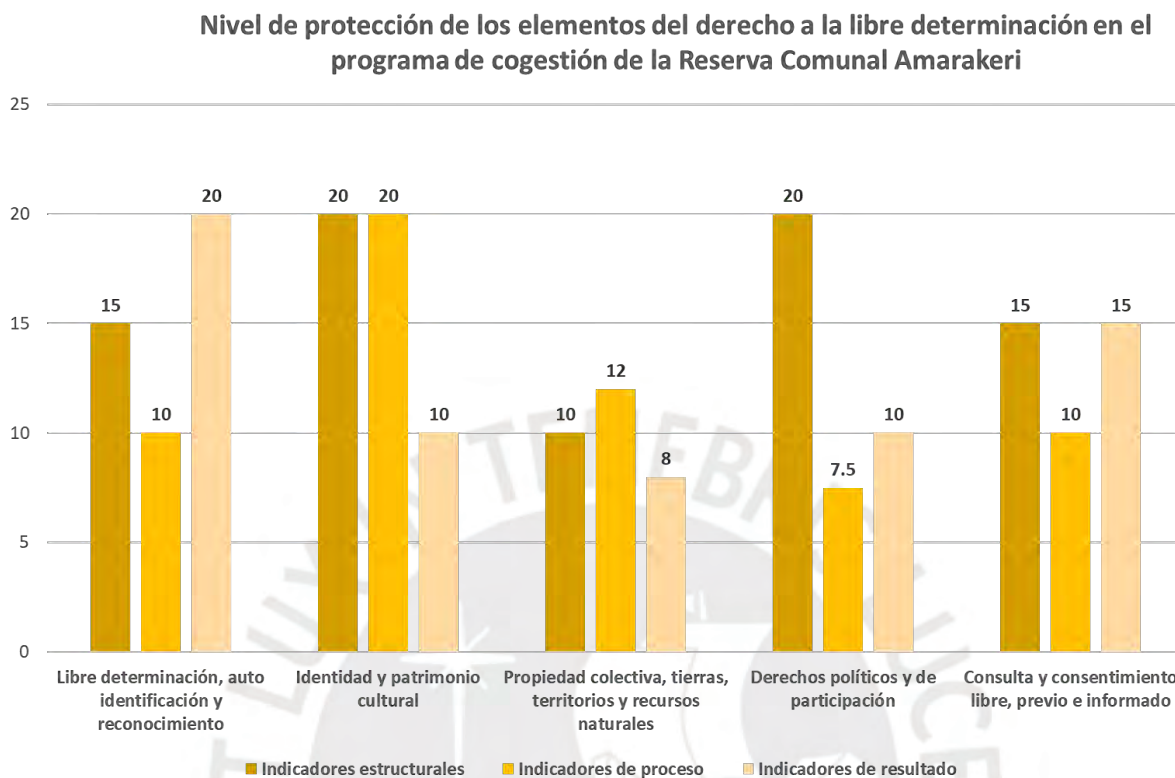
Respecto al tema de propiedad colectiva, tierras, territorios y recursos naturales, si bien es un aspecto en el que existe una gran brecha entre el resultado de indicadores estructurales (18), de proceso (12) y de resultado (8), es importante destacar el gran avance que representa el reconocimiento integral del territorio ancestral de los Pueblos Indígenas mediante el decreto 1500 de 2018, que reconoce el territorio integral tomando como base el ordenamiento de la Ley de Origen, conectando los sitios sagrados y respetando las fronteras y conexiones naturales de los elementos que forman parte del territorio.

A pesar de este gran avance, este aspecto se ha visto fuertemente limitado por la incongruencia que existe entre diversas leyes, como el reconocimiento de regímenes especiales que reconocen que los Pueblos Indígenas pueden decidir sobre el manejo territorial de los resguardos indígenas, pero que sin embargo este derecho se ve afectado por otros artículos constitucionales como el artículo XX que otorga al Estado el poder de decidir sobre el uso del subsuelo de la nación, el cual ha amparado diversos desarrollos de explotación de recursos como la minería o establecimiento de hidroeléctricas, que afectan el manejo del territorio de los Pueblos Indígenas. Otro de los grandes desafíos que se identifican en este caso es la presencia de industrias legales e ilegales, como el turismo, la agricultura intensiva y el narcotráfico que se encuentran presentes en el área protegida de cogestión y constituyen una amenaza latente tanto para la preservación de la biodiversidad como para el ejercicio del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas.

En cuanto a los derechos políticos y participación, este caso presenta un panorama en donde si bien a nivel normativo tanto el marco nacional como el programa de cogestión reconocen la importancia de estos derechos y del fortalecimiento de capacidades para que los Pueblos Indígenas puedan ejercerlos de la mejor manera posible, en la práctica es aún un desafío que la participación de los Pueblos Indígenas tenga el mismo nivel de influencia que otras autoridades del Estado.

Finalmente, en materia del derecho a la consulta, consentimiento, libre previo e informado, se hace evidente que a pesar del reconocimiento tanto a nivel nacional como del programa de cogestión que existe, nuevamente debido a la ratificación del convenio 169 de la OIT, los resultados de esos procesos de consulta no siempre son tomados en cuenta y, que en su mayoría los procesos de consulta no se hacen de manera previa sino cuando ya existe la decisión de implementar un proyecto.

El derecho a la libre determinación en el programa de cogestión de la Reserva Comunal AmaraKaeri en Perú



Gráfica 2. Resultados del análisis de indicadores estructurales, de proceso y de resultado para medir el nivel de protección de los elementos del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas en el programa de cogestión de la Reserva Comunal AmaraKaeri en Perú.

Libre determinación, auto identificación y reconocimiento

Para medir la protección de este derecho a nivel de indicadores estructurales se revisó si en la legislación nacional explícitamente se reconoce el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas, si estos son reconocidos como sujetos de derechos colectivos y si se considera el criterio de auto identificación que reconoce el Convenio 169 de la OIT como clave para su identificación.

En este sentido, este aspecto obtuvo un puntaje de 15 sobre 20 en el análisis realizado, esto principalmente ya que en Perú el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas no está reconocido explícitamente en la constitución, sin embargo, se ha introducido por vía de la incorporación de instrumentos internacionales, específicamente del Convenio 169 de la OIT, el cual fue ratificado en Perú en 1993.

Adicionalmente, en el caso de Perú, la sentencia 3343-2007-PA del Tribunal Constitucional ha reconocido el derecho a la libre determinación o autonomía, como un derecho colectivo de los Pueblos Indígenas u originarios a organizarse autónomamente y decidir sus prioridades conforme a sus propias instituciones y procedimientos consuetudinarios de manera libre y sin injerencia externa de ningún tipo (Tribunal Constitucional de Perú, 2007).

Asimismo, la Ley de Consulta Previa (2011) de Perú reconoce a los Pueblos Indígenas como sujetos colectivos de derecho y retoma los criterios objetivos y subjetivos de identificación de los Pueblos Indígenas que establece el convenio 169 de la OIT, en los cuales se reconoce la auto identificación o conciencia colectiva del Pueblo en su identidad indígena (Ministerio del Ambiente de Perú, 2011).

En materia de indicadores de proceso, este aspecto obtuvo un puntaje de 10 puntos sobre 20, y se midió evaluando si el Plan Maestro del programa de cogestión de la Reserva Comunal Amarakaeri 2016-2020 (aún vigente), reconoce a los Pueblos Indígenas y a sus instituciones y autoridades como cogestores del área protegida al mismo nivel que las instituciones del gobierno estatal.

En este sentido, el Plan Maestro, principal documento que guía la cogestión de esta Reserva Comunal, no reconoce ni hace referencia al ejercicio de este derecho de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, sí se encontró una referencia a este derecho en otros dos documentos relevantes del programa. Por un lado, el contrato de administración firmado entre el Estado y el ECA Amarakaeri especifica que, de acuerdo a la Ley de Áreas Naturales protegidas, la administración de un área natural protegida dará atención prioritaria a asegurar los usos tradicionales y los sistemas de vida de las comunidades nativas y campesinas ancestrales que habitan en esa área, respetando su libre determinación.

Este mismo derecho se ve incluido en el programa REDD+ Indígena Amazónica que enmarca gran parte de las acciones de la Reserva Comunal Amarakaeri. Por otro lado, el Plan Maestro establece un mecanismo de cogestión basado en tres instancias: el Comité de Gestión (diversos actores presentes en la zona: comunidades indígenas y no indígenas, etc), el Ejecutor de Contrato (ECA), formado por autoridades de los Pueblos Indígenas y la Jefatura de la Reserva que recae en el Estado, en la figura de SENANP.

Si bien el Plan Maestro promueve y enfatiza en los mecanismos participativos y el enfoque intercultural para su implementación, en ningún momento se menciona que existe una capacidad de decisión al mismo nivel entre autoridades indígenas (representadas en la figura del ECA) y el Estado. En el contrato firmado entre el ECA y el Estado para la administración de la Reserva Comunal, se menciona que es el Estado quien tiene la última palabra en la aprobación del Plan de Manejo, así como en la resolución de conflictos e incluso la implementación de proyectos que incluyan el uso de los recursos naturales presentes en la Reserva Comunal (EKA Amarakaeri, 2006). Asimismo, se especifica que corresponde a la Jefatura de la Reserva Comunal ejercer las potestades de supervisión y control del mismo.

Así, se puede apreciar que más que hablar de cogestión en donde ambas partes tienen el mismo nivel de incidencia, se habla de una gestión participativa donde los Pueblos Indígenas representados por el Ejecutor del Contrato tienen la capacidad de incidir, proponer y opinar sobre cómo gestionar la Reserva, pero finalmente las decisiones recaen en el Estado.

En este sentido, en materia de indicadores de resultado, en entrevista, el Presidente del Ejecutor de Contrato de la Reserva calificó positivamente este aspecto (con 20 puntos, siendo este el máximo puntaje posible) y enfatizó que la existencia de las Reservas Comunales como un mecanismo específico para que Pueblos Indígenas y Estado puedan dialogar y administrar un

territorio y su reconocimiento a través de un régimen especial, es ya un reconocimiento a los Pueblos Indígenas. Asimismo, la estructura planteada para la cogestión a través de un organismo específico que represente a los Pueblos Indígenas (ECA) de la Reserva y de una asociación que representa sus voces en las Reservas Comunales, como es la Asociación Nacional de Ejecutores de Contrato de Administración de Reservas Comunales de la Amazonía del Perú (ANECAP), son manifestaciones del reconocimiento y ejercicio del derecho a la libre determinación, auto identificación y reconocimiento.

Identidad y patrimonio cultural

En materia de indicadores estructurales, este aspecto se evaluó analizando si los marcos normativos nacionales reconocen el derecho de los Pueblos Indígenas a preservar su propia identidad y si reconocen su derecho a preservar su patrimonio cultural.

Este elemento obtuvo 20 puntos en materia de indicadores estructurales, 20 puntos en cuanto a indicadores de proceso y 10 puntos en relación a los indicadores de resultados. La brecha entre indicadores de resultado y los indicadores estructurales y los de proceso se debe principalmente a que los representantes de los Pueblos Indígenas consideran que la posibilidad de otorgar concesiones para extracción de recursos cerca o incluso dentro del área protegida es aún una constante y pone en riesgo la identidad y el patrimonio cultural de los Pueblos Indígenas.

En Perú la protección del derecho a la identidad y patrimonio cultural se observa en distintos niveles del marco normativo. A nivel constitucional destaca el artículo 2.19 que señala que el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación y que toda persona de nacionalidad peruana tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete; y el artículo 17 referente a la educación, el cual señala que el Estado fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona, preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país y promueve la integración nacional (Congreso de la República de Perú, 1993).

Por otro lado, la Ley N° 27811 del año 2002 específicamente protege los conocimientos de Pueblos Indígenas vinculados a los recursos biológicos (Ministerio del Ambiente de Perú, 2002) y el Tribunal Constitucional reconoce el derecho de los Pueblos Indígenas a preservar su identidad étnica y cultural en la sentencia del EXP 3343-2007-PA (Tribunal Constitucional de Perú, 2007).

En materia de indicadores de proceso, se analizó si el Plan Maestro reconoce y promueve la preservación de la identidad y cultura de los Pueblos Indígenas y las áreas sagradas y sitios de importancia histórico cultural de los Pueblos Indígenas.

En la visión a futuro de la Reserva Comunal Amarakaeri, que presenta el Plan Maestro de cogestión, se señala que al año 2036 la RCA será reconocida como patrimonio cultural y natural por ser el lugar de origen del Pueblo Harakbut. Esta también aborda el reconocimiento de las áreas sagradas del Pueblo Harakbut y la importancia de revitalizar la cultura viva, las prácticas ancestrales, el conocimiento y sistema de plantas medicinales, y otros valores culturales de los tres Pueblos Indígenas que habitan el territorio: Harakbut, Matsigenka y Yine. Asimismo, el objetivo 6 del Plan Maestro busca salvaguardar el patrimonio cultural material e inmaterial y la cultura viva de los Pueblos Indígenas (SERNANP, & ECA Amarakaeri, 2016) y reconoce su derecho a preservar sus formas de vida, reconociendo además que sus prácticas ancestrales

pueden brindar respuestas necesarias ante el cambio climático. Asimismo, los nombres de los ecosistemas se han definido tomando como base el conocimiento de los Pueblos Indígenas.

En cuanto a los indicadores de resultado, se consultó al representante de los Pueblos Indígenas, si el modelo actual de cogestión ha garantizado que las prácticas culturales y espirituales de los Pueblos Indígenas no se vean afectadas, suspendidas o modificadas por factores externos. En entrevista, el Presidente del ECA calificó como parcial este aspecto y señaló que la identidad y el patrimonio cultural no pueden considerarse al cien por ciento protegidos si aún existe la posibilidad de otorgar concesiones en espacios o áreas sagradas o que son clave para el ejercicio de la cultura de las comunidades. En este sentido, el Presidente hizo énfasis en que los Pueblos y las comunidades indígenas, a través de los órganos que les representan, continúan en lucha constante para proteger y evitar que se otorguen concesiones mineras o de hidrocarburos dentro y en los alrededores de la Reserva.

Propiedad colectiva, tierras, territorios y recursos naturales

Como se ha mencionado anteriormente esta categoría se dividió en cinco subcategorías de análisis: a) garantías en torno a tierras y territorios; b) autonomía o autogobierno territorial con base en el derecho propio; c) fragmentación del territorio; d) estructuración territorial desde lo local; y e) modelos de desarrollo.

De manera general, este es el elemento donde se ha encontrado una mayor discrepancia entre los marcos normativos de ambos países (Colombia 15 puntos y Perú 5 puntos). En el caso específico de la Reserva Comunal Amaraeri, los tres indicadores muestran un resultado de medio a bajo (indicadores estructurales 10 puntos; de proceso 12 puntos; y de resultado 8 puntos).

A continuación, se presentan los resultados por subcategoría.

a) Garantías en torno a tierras y territorios

En materia de indicadores estructurales se analizó si la legislación nacional reconoce el derecho de los Pueblos Indígenas a los territorios, tierras y recursos naturales que tradicionalmente han poseído.

En Perú, la Constitución de 1993 (Régimen Agrario art. 88) señala que el Estado garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra en forma privada o comunal o en cualquier otra forma asociativa. Sin embargo, este mismo artículo señala que la ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona, es decir, no depende del uso o la ocupación ancestral de los Pueblos Indígenas. El artículo 89 además señala que la propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono, donde podrían pasar a venta (Congreso de la República de Perú, 1993). Este punto es relevante, si consideramos que los Pueblos Indígenas suelen tener prácticas de manejo territorial rotativas en las que se deja descansar ciertas áreas del territorio por un tiempo, mientras se utilizan otras.

Por otro lado, el artículo 66 señala que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, el Estado es soberano en su aprovechamiento, y por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares (Congreso de la República de Perú, 1993).

Por otro lado, la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva N° 22175 de 1978 regula los procedimientos de inscripción y titulación de las comunidades nativas y la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas de 1987 regula el procedimiento de inscripción y titulación con respecto a las comunidades campesinas. Sin embargo, el derecho al territorio de los Pueblos Indígenas concebido de manera integral está solo reconocido en el Convenio N° 169 ratificado por el Estado Peruano, no así en la legislación secundaria.

En cuanto a los indicadores de proceso, se analizó si el Plan de Manejo promovía la protección de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas en las áreas de gestión y si se priorizaba su protección sobre los derechos otorgados con anterioridad para el uso del territorio o de los recursos naturales del área protegida a otros actores.

En el caso de la Reserva Comunal Amarakaeri, el contrato de administración específica que, de acuerdo a la Ley de Áreas Naturales Protegidas, la administración de un área natural protegida dará atención prioritaria a asegurar los usos tradicionales y los sistemas de vida de las comunidades nativas y campesinas ancestrales que habitan en esa área, respetando su libre determinación (EKA Amarakaeri, 2006).

En diversas secciones, el Plan Maestro hace referencia a los derechos de los Pueblos Indígenas, incluyendo el uso y aprovechamiento tradicional de los recursos naturales como parte de sus mecanismos de subsistencia y economía indígena. Sin embargo, no es un reconocimiento tácito de la protección de un derecho. En los objetivos del Plan Maestro no se menciona en ningún punto el reconocimiento y protección del derecho a las tierras, territorios y recursos naturales de los Pueblos Indígenas (SERNANP, & ECA Amarakaeri, 2016).

Sin embargo, cuando se analiza el programa REDD+ Indígena Amazónico que se implementa en la Reserva, se observa un fuerte reconocimiento de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas sobre las tierras, territorios y recursos naturales que han utilizado de manera ancestral (SERNANP, & ECA Amarakaeri, 2016). Es decir, que el reconocimiento de los derechos territoriales se da con mayor claridad en el marco de este programa o estrategia y no en el Plan Maestro. Esto se puede interpretar como un reconocimiento tácito de los derechos territoriales a nivel operativo, pero no a nivel político.

Además, en la resolución que aprueba el Plan Maestro de la RCA, se especifica que la elaboración del Plan Maestro y el establecimiento de áreas naturales protegidas no tiene efectos retroactivos, ni afecta los derechos adquiridos con anterioridad a la creación de las mismas (Presidencia de la República de Perú, 2021).

En el caso de la Reserva Comunal Amarakaeri, esto se ha traducido en la permanencia o el otorgamiento de nuevas concesiones a empresas de extracción de recursos. Tal es el caso de la empresa Hunt Oil Company y Repsol Exploración Perú, cuya actividad de extracción de hidrocarburos estuvo reconocida mediante contrato de licencia en un lote de una extensión de 1 millón 434 mil hectáreas que coincidía en parte con el territorio indígena y de la Reserva Comunal (Neyra, 2016).

En referencia a los indicadores de resultado se consultó si el programa de cogestión del área protegida ha logrado evitar que haya incidentes de asentamientos, acaparamientos de tierras o uso de la tierra o extracción de recursos naturales sin el consentimiento de los Pueblos Indígenas. En este sentido, la respuesta del Presidente del ECA fue negativa y específica que esto se debe principalmente a la sobreposición de derechos y existencia de normativas contradictorias por parte del Estado. Uno de los puntos expresados por el Presidente del ECA coincide con lo expresado en el caso de los PNN de Sierra Nevada y Tayrona, pues tanto en el contrato de administración que firma el Estado con el ECA, como en otros instrumentos claves para la cogestión de la Reserva Comunal se destaca que el establecimiento de la Reserva Comunal, así como la aprobación del Plan de Manejo no afecta derechos precedentes.

Además, en el caso de Perú, una de las grandes diferencias que existen entre la figura de Parques Nacionales y Reserva Comunal es que los primeros tienen la característica de intangibles y los segundos no, por lo que se reconoce que (en los Parques Nacionales) no se puede desarrollar ningún tipo de actividad humana en este espacio, más allá de turismo o visitas controladas. En el caso de las Reservas Comunales, se considera que se pueden desarrollar actividades de subsistencia por parte de las comunidades que habitan el espacio, siempre y cuando sean sostenibles y no generen un impacto ambiental negativo. Sin embargo, el Presidente del ECA señala que esta misma característica permite al Estado otorgar concesiones de explotación de recursos dentro y alrededor de la Reserva. Por lo tanto, señala que el territorio no está garantizado para los Pueblos Indígenas.

b) Autonomía o autogobierno con base en el derecho propio

En relación con los indicadores estructurales, se revisó si en el marco normativo nacional se reconoce el derecho propio, derecho de origen o derecho consuetudinario de los Pueblos Indígenas.

En el caso de Perú, esta subcategoría se calificó de positiva, ya que el artículo 149 de la Constitución Política señala que las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario siempre que no violen los derechos fundamentales de las personas (Congreso de la República de Perú, 1993). La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial. De la norma constitucional glosada se pueden desprender los siguientes elementos centrales para la configuración de la jurisdicción especial indígena: el reconocimiento de funciones jurisdiccionales a las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas con el apoyo de las Rondas Campesinas, la potestad de dichas autoridades de ejercer tales funciones en su ámbito territorial y la potestad de dichas autoridades para aplicar su derecho consuetudinario.

En cuanto a los indicadores de proceso, se analizó si el Plan Maestro del área de cogestión reconoce el derecho propio o derecho consuetudinario de los Pueblos Indígenas y es considerado al mismo nivel que el sistema de derecho estatal.

En el caso de la Reserva Comunal Amaraakaeri, la resolución que aprueba el Plan Maestro no menciona en ningún momento que su construcción y ejecución se enmarca en el diálogo

intercultural de los sistemas jurídicos o de ordenamiento de los Pueblos Indígenas y del Estado, solo lo reconoce en términos del marco normativo estatal, destacando que el Plan Maestro, es el documento de planificación de más alto nivel para las áreas protegidas y se debe elaborar bajo procesos participativos (SERNANP, & ECA Amarakaeri, 2016). Si bien el Plan Maestro menciona que se ha buscado incluir un enfoque intercultural en el desarrollo del mismo, que refleje la realidad que afecta a las comunidades y a la Reserva, no se incluye en éste ninguna mención al sistema de ordenamiento propio de los Pueblos Indígenas.

Es importante destacar que el programa REDD+ Indígena Amazónico enfatiza que la base de la implementación de este programa es la cosmogonía y los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas (SERNANP, & ECA Amarakaeri, 2016). De igual manera, entre los objetivos del Plan de Manejo se encuentra la elaboración e implementación de Planes de Vida por cada comunidad que guíen la implementación de acciones y se reconoce que la Reserva es territorio indígena y que por tanto las estrategias de ordenamiento territorial y aprovechamiento de los recursos naturales deben articularse.

En este sentido, se considera que el diálogo intercultural es limitado, se observa más a nivel operativo, pero no a nivel político, ni en un reconocimiento tácito del derecho propio de los Pueblos Indígenas.

En materia de indicadores de resultado, se consultó a los entrevistados si mediante las instituciones establecidas como parte del programa de cogestión y los mecanismos de gobernanza propios, los Pueblos Indígenas tienen el mismo poder de decisión que el Estado sobre los recursos naturales y el manejo del territorio en el área protegida.

En el caso de la Reserva Comunal Amarakaeri, este aspecto se ha calificado como cumplimiento parcial. Por un lado, el Presidente del ECA Amarakaeri señala que es importante entender la evolución que ha tenido este modelo. Anteriormente, no existía este concepto de cogestión, y en un principio se pensaba que era solo acompañar al Estado en la implementación de su normativa a través de la jefatura de la Reserva. Pero se ha ido avanzando y se han ido dando pasos sólidos para establecer los mecanismos que permitan un manejo más coordinado. Uno de estos mecanismos es el ECA, una institución representativa y elegida por los Pueblos Indígenas y reconocida como interlocutor por el Estado. “Decimos que existe una cogestión coja, hay todavía muchos desafíos y puntos que no compartimos, pero a través de nuestros mecanismos de representatividad vamos avanzando” especifica Walter Quertehuari.

En este sentido, si se considera que el derecho a la libre determinación supone no solo el reconocimiento de la propiedad colectiva, sino que también implica la capacidad de los Pueblos Indígenas de autogobernar sus territorios con base en sus conocimientos, prioridades, medios de vida, sistemas de alimentación y manejo territorial, en los mecanismos de cogestión analizados encontramos que este aspecto se ve limitado. Este análisis muestra que en ambos casos la normativa existente aún no es suficiente para garantizar el ejercicio pleno del manejo del territorio por los Pueblos Indígenas en los programas cogestión.

c) Fragmentación del territorio

En el marco de los indicadores estructurales, en esta subcategoría se analizó si la legislación nacional, en línea con el Convenio 169 de la OIT, reconoce el territorio integral de los Pueblos Indígenas de acuerdo a su uso y posesión ancestral, no guiándose por líneas fronterizas, sino por cómo la naturaleza funciona en su equilibrio, el agua, la tierra, el espacio, incluyendo el ser humano. En este punto, también se debe considerar la fragmentación del territorio por fronteras estatales.

Al analizar este aspecto en Perú, se ha observado que el artículo 3 de la Ley 20653 de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, hace un reconocimiento del territorio principalmente basándose en un enfoque de sistema productivo considerando la rentabilidad social, económica y ecológica (Congreso de la República de Perú, 1974), y no tomando en cuenta la relación ancestral y espiritual con el territorio ni el uso extensivo de los recursos naturales de los Pueblos Indígenas. Es decir, equipara el territorio de un Pueblo Indígena con las tierras de producción agrícola.

Es posible pensar que estas limitaciones en el reconocimiento del territorio integral de los Pueblos Indígenas en Perú hayan contribuido a motivar algunas de sus reivindicaciones más relevantes de la última década en el país, como la propuesta de Territorio Indígena Integral impulsada inicialmente por la Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de Loreto (CORPI), quienes amparándose en el derecho internacional iniciaron un trabajo de base a fin de conformarse en una Región Indígena Autónoma en el Estado peruano (Garra & Riol, 2014). Siguiendo esta iniciativa, a inicios del 2016 el Pueblo Indígena Wampis se conformó como “Nación Wampis”, emitiendo su estatuto y ordenanza, mientras que el Pueblo Awajún impulsa el reconocimiento del territorio Tajimat Awajún también llamado Territorio Integral Awajún con su propio sistema de gobierno (Garra & Riol, 2014).

Incluso es posible decir que estas limitaciones de reconocimiento del territorio integral han contribuido a la necesidad de crear la figura de reserva comunal, que como se ha analizado en esta investigación, es una categoría de área natural protegida exclusiva de Perú que se caracteriza por surgir de la propia demanda de los Pueblos Indígenas para proteger y preservar sus territorios y medios de vida.

En cuanto a los indicadores de proceso, se consultó si el Plan Maestro del área de cogestión reconoce como territorio de los Pueblos Indígenas el territorio ancestral que han ocupado históricamente, desde su concepción física y espiritual y en armonía con sus tradiciones.

En el caso de la Reserva Comunal Amarakaeri el Plan Maestro reconoce un territorio de 402 millones 335 mil 62 hectáreas como la extensión de terreno que conforma la Reserva Comunal (SERNANP, & ECA Amarakaeri, 2016). En la aprobación de este Plan se incorporó una modificación a la zonificación, cambiando el funcionamiento y espacio de algunas áreas de acuerdo a los usos y prácticas de los Pueblos Indígenas, ampliando también la zona de amortiguamiento. Sin embargo, se estima que el territorio ancestral del Pueblo Harakbut es más amplio, lo que sugiere que al no estar completamente reconocido todo el territorio su gestión es fragmentada (Reaño, 2019).

En materia de los indicadores de resultado se consultó al Presidente del ECA Amarakaeri si es posible considerar que todas las áreas importantes para la vida de los Pueblos Indígenas se

encuentran dentro del área de cogestión y si el territorio reconocido dentro de la Reserva Comunal corresponde a la percepción propia de los Pueblos Indígenas de su territorio ancestral.

En este sentido, la respuesta del Presidente del ECA Amarakaeri ha sido negativa. Esto se debe, de acuerdo al Presidente, a que el territorio ancestral el Pueblo Harakbut representaba una gran parte de la Amazonía peruana. En este sentido, todo el territorio dentro del área protegida y los alrededores era el espacio de vida del Pueblo Harakbut, sin embargo, con el paso del tiempo otras comunidades han llegado a instalarse debido a los procesos de invasión, desalojo y migración que han vivido otras comunidades indígenas y no indígenas. En este sentido, el territorio ancestral si está fragmentado, y el territorio considerado dentro de la Reserva Comunal no representa todo el espacio de vida del Pueblo Harakbut.

d) Estructuración territorial desde lo local

En materia de indicadores estructurales se indagó sobre la existencia de mecanismos de interlocución entre autoridades del Estado y autoridades indígenas establecidos en el marco normativo del país.

En el caso de Perú, mediante la resolución ministerial N° 403-2014-MC, en el año 2014 se creó el Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI), que se establece como un espacio de coordinación y diálogo entre los pueblos indígenas y el Poder Ejecutivo (Ministerio de Cultura de Perú, 2014), y posteriormente la Defensoría del Pueblo (2015) presentó el Mecanismo de Mediación Intercultural, una guía general sobre interculturalidad que es una herramienta para la optimización del diálogo entre el Estado y los Pueblos Indígenas.

Sin embargo, podría considerarse que el establecimiento de este mecanismo de concertación a través de una resolución ministerial y no de una ley puede ser más frágil y factible al cambio de acuerdo a los gobiernos en turno.

En cuanto a los indicadores de proceso, se ha analizado si los Planes de Manejo establecen mecanismos de comunicación o coordinación entre autoridades indígenas y autoridades político administrativas que están presentes en el área protegida, no solo aquellas que forman parte del programa de cogestión.

En el caso de la Reserva Comunal Amarakaeri, el Plan Maestro reconoce que existe una gran variedad de actores vinculados a la Reserva. Por este motivo, cuenta con un Comité de Gestión considerado como un espacio multi-actor en el que pueden participar actores del Estado de nivel regional y local, actores de la sociedad civil, Pueblos Indígenas y sector privado, para coordinarse e implementar iniciativas en el marco de la Reserva. El Comité de Gestión dialoga con las otras dos figuras claves, el ECA Amarakaeri (representando a los Pueblos Indígenas) y la Jefatura de la RCA (representada por el Estado) (SERNANP, & ECA Amarakaeri, 2016).

En este sentido, el Plan contempla como uno de sus cinco objetivos principales la consolidación de la cogestión entre SERNANP y el ECA e incluye una línea de acción enfocada en el fortalecimiento de la gestión participativa con enfoque intercultural que incluye acciones como el desarrollo de capacidades, establecimiento de canales de comunicación entre actores

y establecimiento de alianzas y acciones para promover la educación intercultural (SERNANP, & ECA Amarakaeri, 2016).

Si bien los mecanismos de cogestión de áreas protegidas que se han analizado en este estudio reconocen a las instancias de los Pueblos Indígenas como autoridades, es importante reflexionar sobre cómo estas instancias y autoridades son consideradas por el resto de los actores que tienen en alguna medida relación con el territorio.

Por este motivo, a nivel de indicadores de resultado se consultó al Presidente del ECA Amarakaeri si existe un diálogo intercultural fluido y respetuoso entre los Pueblos Indígenas y las autoridades político-administrativas de departamentos, distritos, municipios y otras entidades que se intersectan con el área de cogestión.

En entrevista, el Presidente señaló que este aspecto se incumple en el caso de la Reserva Comunal Amarakaeri, y agrega que, si bien las autoridades del SERNANP reconocen al ECA como una autoridad, no sucede lo mismo con otras autoridades gubernamentales o municipales, y señala que sigue habiendo un conflicto para reconocer que el manejo cogestionado de las áreas protegidas es una oportunidad para el desarrollo de todos, no solo de los Pueblos Indígenas.

e) Modelos propios de desarrollo

El reconocimiento de los modelos propios de desarrollo de los Pueblos Indígenas se ha medido en esta investigación considerando el reconocimiento que se da a sus Planes de Vida como expresiones fundamentales para la libre determinación y como instrumentos clave para la gobernanza territorial.

En Colombia, por ejemplo, en el año 2014 mediante el Decreto Presidencial 1953 se creó un régimen especial para poner en funcionamiento los territorios indígenas respecto de la administración de los sistemas propios. El decreto dedica el capítulo II al reconocimiento de los Planes de Vida, procesos de planeación y administración de los Territorios Indígenas, estableciendo condiciones generales para su administración, presupuesto anual, formas de ejecución de recursos, asesoría y asistencia técnica entre otros aspectos. Sin embargo, en Perú hasta el momento no existe un reconocimiento a nivel constitucional o legislativo de los Planes de Vida de los Pueblos Indígenas. No obstante, sí existe a nivel ministerial.

En el año 2016, mediante la Resolución Ministerial N° 103-2016-MC se reconoció el documento denominado “Plan de Vida. Guía para la Planificación Colectiva”, elaborado por el Ministerio de Cultura en conjunto con las organizaciones indígenas con la finalidad de presentar una propuesta metodológica que facilite a los pueblos indígenas u originarios la construcción de sus propias herramientas de planificación comunitaria.

En este documento, el Ministerio de Cultura de Perú reconoció los Planes de Vida como instrumentos de planificación comunitarios propios que parten de los pueblos indígenas, los cuales deben ser articulados con las herramientas de planificación estatales contribuyendo decisivamente a llenar el vacío en la planificación del desarrollo del país.

En cuanto a indicadores de proceso, para evaluar esta subcategoría se analizaron dos aspectos: si los Planes de Manejo fueron elaborados de manera conjunta entre Pueblos Indígenas y Estado, y si estos reconocen e integran los Planes de Vida o de desarrollo propio de los Pueblos Indígenas y de sus comunidades.

En este sentido, en ambos casos de estudio se puede confirmar que la elaboración de los Planes de Manejo se ha hecho de manera conjunta entre el Estado y los Pueblos Indígenas, integrando su visión y prioridades en los acuerdos y objetivos del Plan. Este ejercicio sin duda es una muestra de un diálogo intercultural exitoso, pues, aunque puedan existir áreas de mejora, ambos planes se encuentran en funcionamiento y guían las acciones hacia los objetivos de conservación de las áreas protegidas, buscando asimismo la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas.

En el caso de la Reserva Comunal Amarakaeri se observa una de las prácticas de mayor impacto en el ejercicio de la libre determinación, ya que el Plan Maestro establece como uno de sus objetivos generar oportunidades para la Vida Plena de las comunidades desde sus prioridades de desarrollo y su visión holística, a través del desarrollo de un Plan de Vida por cada una de las 10 comunidades que se encuentran en la Reserva (SERNANP, & ECA Amarakaeri, 2016). Es decir, las prioridades de desarrollo del Plan Maestro también consideran las prioridades de cada comunidad. En este sentido desde el año 2016 a la fecha se han desarrollado los 10 Planes de Vida de las comunidades presentes en la Reserva (ECA Amarakaeri, 2018).

Por otro lado, el Plan Maestro vigente es el segundo Plan de Manejo de la Reserva. Los Pueblos Indígenas, a través del ECA y de sesiones de consulta, han participado en la elaboración de ambos planes, buscando mantener un enfoque intercultural en todas las acciones que lo enmarcan (ECA Amarakaeri, 2018).

En materia de indicadores de resultado, para medir esta subcategoría se ha consultado al representante de los Pueblos Indígenas en el programa de cogestión si en la implementación del Programa, los Pueblos Indígenas pueden negarse, sin represalias, a propuestas del Estado o del sector privado si estas no están alineadas con sus Planes de Vida o de desarrollo.

En el caso de la Reserva Comunal Amarakaeri, el Presidente del ECA ha calificado el cumplimiento de este aspecto como parcial, y especifica que, si bien no se puede decir que más que existir represalias ante una negativa, es que esta no se toma en cuenta. Lo anterior se debe en gran medida, señala el Presidente del ECA Amarakaeri, a que no existe una autoridad por parte del Estado, exclusiva para la cogestión de Reservas Comunales y por lo tanto su administración suele ser igual a otras áreas protegidas, sin considerar que en este caso la cogestión implica que los Pueblos Indígenas tengan la capacidad de decidir cómo manejar el territorio de acuerdo a sus modelos propios de desarrollo.

Derechos Políticos y de participación

Como fue mencionado anteriormente, en la presente investigación los derechos políticos y de participación de los Pueblos Indígenas se han analizado en dos dimensiones: interna y externa. La dimensión interna se refiere a la capacidad de los Pueblos Indígenas de contar con un sistema de gobierno propio y la externa a la capacidad de los Pueblos Indígenas de participar en la vida política del país.

En materia de indicadores estructurales se analizó si la legislación nacional reconoce el derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales de los Pueblos Indígenas, y si la legislación nacional sugiere o ha adoptado acciones afirmativas que aseguren de manera efectiva y práctica la participación de los Pueblos Indígenas en instancias de elección popular.

En cuanto a la dimensión interna, el artículo 89 de la Constitución peruana reconoce la autonomía organizativa económica y administrativa a las comunidades nativas, así como la libre disposición de sus tierras reiterándose de igual forma la obligación del Estado de respetar su identidad cultural (Congreso de la República de Perú, 1993). Sin embargo, es importante considerar que en el artículo 189 de la Constitución donde se reconocen las entidades administrativas del país, no hay ninguna referencia a estos territorios administrados por los Pueblos Indígenas.

En cuanto a la dimensión externa, en Perú por mandato constitucional se establecen porcentajes mínimos de representatividad indígena (15 por ciento) en la lista de candidatos de los concejos regionales y municipales. Sin embargo, este mecanismo de cuotas no aplica al parlamento.

En relación con los indicadores de proceso, se analizó si los Planes de Manejo reconocen y buscan fortalecer la autonomía de los Pueblos Indígenas, y si el Plan considera la asignación de recursos y el fortalecimiento de capacidades para que las autoridades indígenas puedan ejercer sus roles en la cogestión.

En el caso de la Reserva Comunal Amarakaeri, en el marco de los aspectos sociales, se promueve el fortalecimiento de la gestión participativa con enfoque intercultural y se establece como una de sus acciones principales el fortalecimiento de capacidades de todas las instancias involucradas en la cogestión con respecto a la normativa del área, los roles del ECA y de la Jefatura, así como sobre los objetivos y potencial de desarrollo local de la RCA (SERNANP, & ECA Amarakaeri, 2016).

Por otra parte, el Plan Maestro especifica que uno de los mayores desafíos del ECA Amarakaeri para ampliar sus capacidades técnicas y administrativas es la falta de recursos, para lo cual se ha diseñado una línea de acción que permita identificar aliados y medios para obtener recursos, lo que implica involucrar nuevos actores (SERNANP, & ECA Amarakaeri, 2016). En esta línea de acción, se puede deducir que es el mismo ECA quien lidera la búsqueda de recursos para su fortalecimiento.

Finalmente, aunque el Plan Maestro promueve la participación de los Pueblos Indígenas en las acciones de gestión, promoviendo la preservación y uso de sus prácticas ancestrales y conocimientos, y a través de los Planes de Vida de cada comunidad promueve la libre determinación de su desarrollo como comunidades, no se logró identificar ningún elemento referente al reconocimiento y promoción del derecho a la autonomía como Pueblos Indígenas.

En materia de indicadores de resultado, se analizó si como parte del programa de cogestión hay medidas estatales para el fortalecimiento financiero y de capacidades de las instituciones representativas y autoridades de los Pueblos Indígenas (dimensión interna) y si las autoridades indígenas del área de cogestión pueden participar de manera eficiente en procesos políticos estatales que afectan el área de cogestión (dimensión externa).

En ambos casos de estudio, la garantía de los derechos políticos y de participación interna y externa fue catalogada como parcial.

En el caso de la Reserva Comunal Amarakaeri, el Presidente del ECA, señala que en cuanto a la dimensión interna de estos derechos sí existen apoyos por parte del Estado para el fortalecimiento de capacidades para la cogestión tanto para las instancias de los Pueblos

Indígenas como para las instancias del Estado. Sin embargo, en materia de asignación de presupuesto, el Presidente del ECA señala que el Estado asignó un financiamiento adecuado para la elaboración del Plan Maestro de la Reserva pero no estipula presupuesto para su implementación por lo cual es el ECA y las instancias de los Pueblos Indígenas quienes deben buscar los recursos para tal fin. En este sentido, el ECA ha buscado el apoyo de la cooperación internacional.

Por otro lado, en cuanto a la dimensión externa, el Presidente del ECA señala que, si bien un paso sólido y bien establecido para la participación y el ejercicio de derechos políticos es contar con un mecanismo de representación autónomo, como es el ECA, elegido y dirigido por los Pueblos Indígenas, el respeto de las funciones y actividades de esta entidad se ha debilitado con el tiempo y se encuentra en un riesgo constante. En particular, Quertehuari señala que la legislatura peruana define obligaciones específicas para el ECA que también son derechos reconocidos, sin embargo, señala el Presidente del ECA, el reconocimiento de estas funciones u obligaciones se va debilitando debido a reformas en otras normativas, cambios en la administración pública, rotación de personal del Estado, entre muchas otras circunstancias. Por lo tanto, los Pueblos Indígenas, a través de organizaciones e instancias locales, regionales y nacionales mantienen una pugna constante por hacer valer el reconocimiento de estos acuerdos y de las funciones asignadas a las entidades representantes de los Pueblos Indígenas y de sus derechos.

Consulta y consentimiento libre, previo e informado.

En materia de indicadores estructurales, el derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado se ha medido analizando si la legislación nacional reconoce la obligación del Estado a respetar este derecho y si establece protocolos o mecanismos para la implementación de estos procesos. Esta categoría ha obtenido un puntaje de 15 sobre 20.

En Perú, el derecho a la consulta previa a los Pueblos Indígenas se incorporó a la legislación con la entrada en vigor del Convenio N° 169 de la OIT en febrero de 1995. Además, en 2011 entró en vigor la Ley de Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios (N° 29785), aprobada mediante el Decreto Supremo 001-2012-MC que desarrolla el contenido, los principios y los procedimientos que rigen este derecho (Congreso de la República de Perú, 2011). Cabe destacar, que como fue mencionado en el caso de Colombia, en Perú el marco normativo no incluye la palabra “consentimiento”, como se indica en el Convenio 169 de la OIT.

En materia de indicadores de proceso, para medir este derecho, se analizó si los Planes de Manejo reconocen y promueven la aplicación de un proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado para la implementación de acciones y proyectos en el marco de los programas de cogestión, y si se cuenta con algún protocolo ya establecido para tal fin.

En este caso, el puntaje obtenido fue de 10 puntos, ya que, aunque el Plan Maestro surge de un proceso de consulta con los Pueblos Indígenas, en el caso de la Reserva Comunal Amarakaeri, este documento no especifica tácitamente el derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado de los Pueblos Indígenas, ni incluye algún protocolo o mecanismo para su implementación. Sin embargo, este derecho sí se ha integrado mediante el programa REDD+ Indígena Amazónico que se percibe como un eje central del proyecto. Es decir, este derecho no se ve protegido en el Plan Maestro, que representa el documento de más alto nivel político del área de cogestión, si no en el programa a nivel operativo.

Finalmente, en el marco de los indicadores de resultado para medir este derecho, se consultó al Presidente del ECA Amarakaeri, si existen mecanismos establecidos y acordados con los Pueblos Indígenas para realizar procesos de consulta y consentimiento libre, previo e informado, como parte de los mecanismos y procesos cotidianos de la cogestión, y si en los últimos cinco años no se han implementado en el territorio del área protegida de cogestión, proyectos sin el debido proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado.

El Presidente del ECA Amarakaeri calificó con 15 puntos (de 20) el cumplimiento de este derecho. Por un lado, señaló que, si bien no existe un modelo o mecanismo acordado para la implementación de la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, este derecho es cada día más reconocido a nivel nacional y a nivel del área de cogestión, y se han realizado diversos procesos de consulta previa importantes. Asimismo, en el marco del área de cogestión, el Presidente del ECA destacó que entre los años 2015 y 2017 ha tenido un avance importante en la capacitación de funcionarios del Estado, miembros del ECA y de las comunidades indígenas que ha generado un mayor entendimiento de este derecho. Sin embargo, el entrevistado señala que a pesar de que existe a nivel nacional la Ley de Consulta Previa (2011), los resultados de este proceso siguen siendo considerados solo recomendaciones y opiniones que pueden o no ser tomadas en cuenta. El Presidente agrega que el problema que él identifica con respecto a esta Ley, es que no garantiza que los resultados de los procesos de consulta sean respetados o cumplidos, sino que se consideran como recomendaciones u opiniones que pueden o no ser tomadas en cuenta o que pueden implementarse parcialmente.

Conclusiones del estudio de caso de la Reserva Comunal Amarakaeri

De esta manera, se concluye con el análisis de la protección del derecho a la libre determinación en el programa de cogestión de la Reserva Comunal Amarakaeri en Perú. Este caso destaca, ya que el establecimiento de esta Reserva surge por solicitud propia de los Pueblos Indígenas, y con su establecimiento se crean figuras institucionales para el diálogo y la cogestión con el Estado para el manejo de las mismas. Asimismo, el Plan de Manejo ha apoyado la elaboración de un Plan de Vida por parte de cada una de las 10 comunidades indígenas que forman parte de la Reserva, lo que sin duda representa un importante avance en la protección al derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas.

Por otro lado, al analizar el contrato y el Plan Maestro aún se percibe que en término de toma de decisiones el Estado tiene aún más peso, ya que, en cuanto a la resolución de conflictos y uso de los recursos naturales, es el Estado quien tiene la última palabra. Esto permite deducir que más que tratarse de un modelo de cogestión en donde tanto el Estado como los Pueblos Indígenas tienen el mismo nivel de incidencia en el manejo del territorio y en la toma de decisiones, se trata de un mecanismo de gestión participativa, o como lo ha llamado el Presidente del ECA, es aún una “cogestión coja”.

En cuanto a la protección del derecho a la libre determinación, auto identificación y reconocimiento, es importante subrayar que, si bien tanto a nivel del marco normativo nacional como del programa de cogestión se reconoce la existencia de los Pueblos Indígenas, el derecho a la libre determinación no está reconocido explícitamente.

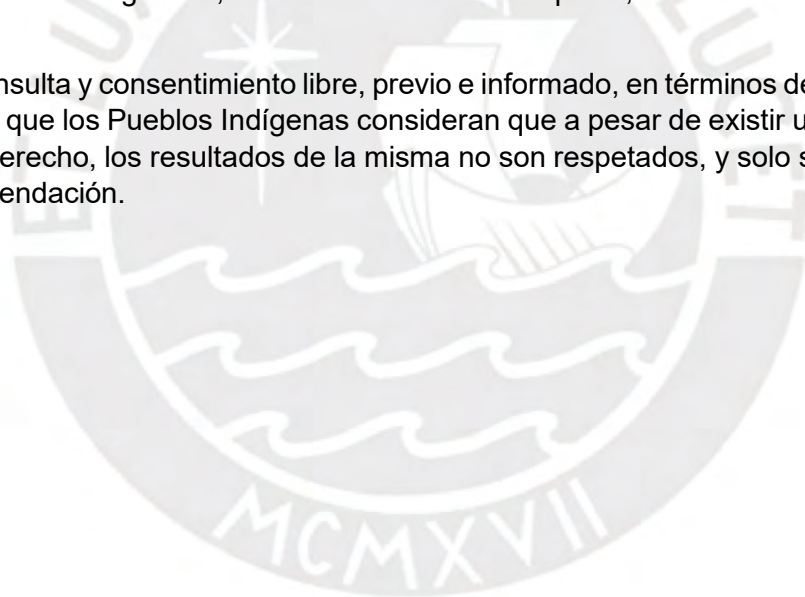
Asimismo, en materia de reconocimiento del derecho a la libre determinación destaca el programa REDD+ Indígena Amazónico, que en este análisis se ha identificado como el marco operativo que permite a los Pueblos Indígenas ejercer este derecho dentro del programa de cogestión del área natural protegida. Esto permite observar que existe un mayor nivel de reconocimiento del derecho a la libre determinación a nivel operativo que a nivel político.

Por otro lado, en materia de identidad y patrimonio cultural, destaca la brecha que existe entre los resultados de los indicadores estructurales (20 puntos) y los indicadores de resultado (10 puntos) y esto se debe principalmente a que los Pueblos Indígenas consideran que mientras siga existiendo la posibilidad de establecer proyectos extractivos en sitios sagrados de los Pueblos Indígenas, su derecho a la identidad y a la cultura no están garantizados.

En cuanto a la categoría de propiedad colectiva, tierras, territorios y recursos naturales, los Pueblos Indígenas han destacado que el territorio reconocido como parte de la Reserva Comunal Amaraakaeri no corresponde en su totalidad al territorio ancestral concebido por ellos mismos. De igual forma, existe un riesgo latente de implementación de proyectos de minería o extracción de recursos, cuyas concesiones el Estado continúa otorgando a pesar de ser un área protegida y un territorio de los Pueblos indígenas, bajo el amparo de que la Reserva Comunal no es un espacio intangible como son los parques nacionales.

En materia de derechos políticos y de participación, en Perú existe un avance sustantivo en el establecimiento de mecanismos para el ejercicio de los derechos políticos y de participación de los Pueblos Indígenas, sin embargo existe una amplia brecha entre el marco normativo nacional y el programa de cogestión, en el que se encontró que la promoción del ejercicio de estos derechos se ve fuertemente limitada por la falta de presupuesto para su fortalecimiento y del reconocimiento de las autoridades de los Pueblos Indígenas por otras autoridades del Estado presentes en el área de cogestión, como autoridades municipales, ambientales y agrícolas, entre otras.

Respecto a la consulta y consentimiento libre, previo e informado, en términos de implementación llama la atención que los Pueblos Indígenas consideran que a pesar de existir una ley que obliga a respetar este derecho, los resultados de la misma no son respetados, y solo son considerados como una recomendación.



Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

1. Tomando como paradigma los dos casos de estudio analizados en esta investigación, es posible identificar que los programas de cogestión de áreas naturales protegidas establecidas en territorios indígenas tienen un nivel medio de protección del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas. A través de la metodología cuantitativa utilizada en esta investigación se determinó que los PNN de Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona, tuvieron un puntaje total de 71 sobre 100, mientras que la Reserva Comunal Amarakaeri de 67 puntos sobre 100. Es decir que sí representan un avance en materia de respeto a los derechos de los Pueblos Indígenas, pero aún persisten importantes desafíos que limitan su ejercicio y los cuales pueden pasar desapercibidos si no se realizan análisis a fondo de la implementación de acuerdos y normas.
2. La presente investigación pone en evidencia la fuerte injerencia que tienen los instrumentos de derechos humanos internacionales para la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas, particularmente el convenio 169 de la OIT, cuya ratificación en 1991 en Colombia y en 1993 en Perú generó una serie de normativas para la protección de derechos de los Pueblos Indígenas como la Ley de Consulta Libre Previa e Informada de Perú. Asimismo, el avanzado marco normativo en materia de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en ambos países a nivel nacional tiene una fuerte influencia en las medidas implementadas como parte de los programas de cogestión de áreas naturales protegidas en territorios indígenas, sin embargo, a nivel local su implementación y reconocimiento pierde fuerza. En este sentido, esta investigación contribuye con evidencia a demostrar que como señala Zambrano Chávez (2022) no basta con la promulgación de una ley o la emisión de una sentencia judicial para que se la discriminación estructural de reduzca o desaparezca, deben existir ciertas circunstancias en el espectro social, político, económico que permitan que se alcance lo que se aprobó. Esto significa sensibilizar al resto de la población y a las diferentes instancias de gobierno, no sólo a aquellas involucradas directamente en la cogestión de áreas protegidas en territorios indígenas.
3. En el análisis realizado en esta investigación, los indicadores estructurales que hacen referencia al análisis del marco normativo tuvieron una puntuación alta en ambos casos de estudio: Colombia obtuvo 83 puntos sobre 100 y Perú 80 puntos sobre 100.
4. Esta investigación, realizada a través de una metodología cuantitativa, permite visibilizar la importante brecha que existe entre la protección del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas en los programas de cogestión y el marco normativo nacional. Es posible observar que en referencia a los PNN de Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona la brecha entre los indicadores estructurales (83) y los indicadores de resultado (53) es de 30 puntos, mientras que en el caso de la Reserva Comunal Amarakaeri la brecha entre indicadores estructurales (80) e indicadores de resultado (63) es de 17 puntos. Esto se debe principalmente a la existencia de leyes que pueden ser contradictorias y que, por un lado, establecen áreas de protección natural y otorgan

autoridad a los Pueblos Indígenas para manejar de manera sostenible el territorio, y por el otro, no limitan los derechos otorgados anteriormente a empresarios, productores agrícolas, u organizaciones de explotación turística en el mismo territorio. Asimismo, los marcos normativos en ambos países determinan que el subsuelo sea considerado como propiedad de la nación, lo cual ampara al Estado a otorgar licencias de explotación de recursos del subsuelo en áreas declaradas como áreas protegidas o territorios indígenas.

5. Por otro lado, uno de los hallazgos más interesantes de esta investigación, es que para que exista realmente un programa de cogestión, que de acuerdo con Cunningham-Kain (2019) y Borrini-Feyerabend et al. (2004) quiere decir que ambas partes tienen la misma capacidad de decisión sobre el uso del área protegida, es clave el reconocimiento de los sistemas normativos de los Pueblos Indígenas y el establecimiento de un diálogo intercultural en donde ambos sistemas sean respetados y guíen la cogestión. De lo contrario nos encontramos frente a programas de gestión participativa, donde los Pueblos Indígenas tienen la posibilidad de incidir y participar en el manejo del territorio, pero realmente la última palabra y las decisiones finales recaen en el Estado y su marco normativo. En el caso de los PNN de Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona es posible apreciar que en el reciente Plan de Manejo (2020) se ha hecho un importante avance por lograr este reconocimiento y diálogo intercultural entre el sistema normativo del Estado y la Ley de Origen que es el marco normativo de los Pueblos Indígenas. En este sentido, se sugiere generar mayor investigación y conocimiento sobre lo que se conoce como pluralismo jurídico y el impacto que puede tener en los mecanismos de cogestión de áreas protegidas y la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas.
6. Otro desafío identificado en el marco de esta investigación es lograr el reconocimiento y respeto de la autoridad de los Pueblos Indígenas en materia de cogestión del área natural protegida por parte de otros actores que están presentes en el territorio, pero que no forman parte del programa de cogestión, como pueden ser las autoridades municipales, sector privado, organizaciones civiles, entre otros. En los dos casos de estudio se pone en evidencia que a pesar de que existe un reconocimiento oficial de la autoridad de los Pueblos Indígenas para tomar decisiones y participar en la gestión del área protegida, su autoridad no siempre es respetada o considerada como tal por otros actores.
7. De igual forma, el crimen organizado, el narcotráfico o la extracción ilegal de recursos se identificaron como una amenaza latente en ambos casos que limita el ejercicio del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y que no ha logrado ser controlado por las autoridades estatales y el marco normativo nacional.
8. En materia de buenas prácticas y de determinantes para avanzar hacia la adecuada protección del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas en los programas de cogestión de áreas naturales protegidas, se destaca la importancia del reconocimiento y establecimiento de mecanismos de diálogo entre Pueblos Indígenas y autoridades estatales para la cogestión. En el caso de la Reserva Comunal Amarakaeri se cuenta con el Ejecutor de Contrato (ECA) que es la figura que representa a los Pueblos Indígenas en la cogestión y que establece un diálogo con el Estado y sus instancias.
9. Asimismo, otra de las buenas prácticas identificadas es la elaboración conjunta del Plan de Manejo entre el Estado y los Pueblos Indígenas. En ambos casos, se ha podido

observar que es una práctica establecida que permite a los Pueblos Indígenas incluir sus prioridades para el manejo territorial en el programa de cogestión, incluyendo sus valores espirituales, cosmogonía y sistemas propios.

10. De igual forma, en ambos casos destaca el reconocimiento tácito que se hace a la importancia de la diversidad cultural para la preservación de la diversidad biológica, es decir que se reconoce que la existencia de los Pueblos Indígenas y sus sistemas propios de alimentación, cultura y medios de vida han sido y continúan siendo clave para la preservación de la biodiversidad existente en esos territorios que han habitado por cientos de años.
11. Finalmente, ambos casos de estudio demuestran que los Pueblos Indígenas han sido y son capaces de preservar la biodiversidad de los territorios que habitan, y que el establecimiento de áreas protegidas que sean gestionadas enteramente por los Pueblos Indígenas puede traer resultados altamente positivos para la protección de la biodiversidad para la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas.

Recomendaciones

Si bien esta investigación no es exhaustiva permite mostrar que es importante continuar con el análisis de la protección de derechos de los Pueblos Indígenas en los programas de protección de la biodiversidad como son los programas de cogestión de áreas naturales protegidas.

En este sentido, a raíz de esta investigación se emiten las siguientes recomendaciones:

1. Promover la medición de la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en mecanismos de cogestión de áreas protegidas en otros países, de ser posible a través de metodologías cuantitativas que permitan visibilizar claramente el nivel de protección y ejercicio de sus derechos.
2. Revisar, en coordinación y diálogo con representantes de los Pueblos Indígenas que participan en programas de cogestión de áreas protegidas en toda la región latinoamericana, la matriz de indicadores estructurales, de proceso, y de resultado propuesta en esta investigación, con el fin de asegurar que reflejen la visión de los Pueblos Indígenas y representen una adecuada interpretación de lo que el derecho a la libre determinación significa en un contexto de cogestión de áreas naturales protegidas.
3. Considerar el desarrollo de indicadores para medir la protección del derecho a la libre determinación en los programas de cogestión con una perspectiva de género.
4. En coordinación con los Pueblos Indígenas, realizar la medición de la protección de sus derechos en otros programas de cogestión en la región con el fin de identificar lecciones aprendidas, buenas prácticas y posibles soluciones que permitan mejorar estos programas, desde un enfoque basado en derechos humanos.
5. Desarrollar una mayor investigación y profundización en el impacto del pluralismo jurídico en los programas de cogestión de áreas protegidas y en la protección de derechos de los Pueblos Indígenas.

Referencias bibliográficas

- Atehortúa, A. (2020). *Los indígenas de la Sierra Nevada pedimos que no nos sigan matando*. Obtenido de Hacemos Memoria: <https://hacemosmemoria.org/2020/05/08/los-indigenas-de-la-sierra-nevada-le-pedimos-a-la-sociedad-que-no-nos-sigan-matando-oscar-montero/>
- BDPI. (s.f.). *Lista de Pueblos Indígenas u originarios*. Obtenido de Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios: <https://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos-indigenas>
- Borrini-Feyerabend, G., Kothari, A., Oviedo, G., & Bassi, M. (2004). *Vol. 11 Indigenous and Local Communities and Protected Areas: towards equity and enhanced conservation*.
- Boyd, D., & Keene, S. (2021). *Human-Rights based approach to conserving biodiversity equitable, effective and imperative*. Policy Brief. Obtenido de <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/policy-briefing-1.pdf>
- Calí Tzay, J. F. (2022). *Áreas protegidas y derechos de los pueblos indígenas: las obligaciones de los Estados y las organizaciones internacionales*. Obtenido de <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a77238-protected-areas-and-indigenous-peoples-rights-obligations-states>
- Calle, I., & Brehaut, I. (2007). *Manual para Jefes de ANP: superposición de lotes de hidrocarburos con áreas naturales protegidas*. Obtenido de https://biblioteca.spda.org.pe/biblioteca/catalogo/_data/20210221125726_SPDA%20236%203.pdf
- Casson, S. (2015). Socially-Just and Scientifically Sound: Re-Examining Co-management of Protected Areas. *Other Ways of Knowing 1*, 32-64. Obtenido de <https://journals.psu.edu/ik/article/view/59746/60017>
- Castillo, L., Satalaya, C., Úrsula, P., Encalada, M., & Rodríguez, J. (2021). *Las áreas naturales protegidas en el Perú*. Documento de Política. Obtenido de [https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/PAPER_AREAS_NATURALES_PROTEGIDAS\(ANP\).pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/PAPER_AREAS_NATURALES_PROTEGIDAS(ANP).pdf)
- CBD, UNEP. (2016). *El Estado de la Biodiversidad en América Latina y El Caribe*. Obtenido de <https://www.cbd.int/gbo/gbo4/outlook-grulac-es.pdf>
- CDB, C. 1. (2022). *Marco mundial Kunming-Montreal de la diversidad biológica*. Obtenido de <https://www.cbd.int/doc/c/2c37/244c/133052cdb1ff4d5556ffac94/cop-15-l-25-es.pdf>
- Centro de Cooperación Indígenas. (2008). *La Tierra contra la Muerte. Conflictos territoriales de los Pueblos Indígenas de Colombia*. Obtenido de <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-de-parques-nacionales-naturales/>
- CEPAL. (2014). *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35912/1/S2014131_es.pdf

- CEPAL. (2018). *Los Pueblos Indígenas en América (Abya Yala)*. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43187>
- CEPAL. (s.f.). *Observatorio del principio 10 en América Latina y el Caribe*. Obtenido de Ley del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios (Ley No. 29.785 de 2011): <https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/ley-derecho-la-consulta-previa-pueblos-indigenas-u-originarios-ley-no-29785-2011>
- Chirif, A., & García Hierro, P. (1991). *El territorio y el indígena son uno solo*.
- CIDH. (2021). *Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*. OEA. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>
- CIFOR. (2019). *El Comité de Gestión de la Reserva*. Lima: Center for International Forestry Research (CIFOR).
- CIOH. (2003). *Sistema de Pronóstico de las Condiciones Oceanográficas del Mar Caribe para operaciones navales. Boletín 21*.
- Colchester, M. (2004). Conservation Policy and Indigenous Peoples. *Environmental Science and Policy* 7, 145-153.
- Colombia. (s.f.). Obtenido de Territorio Indígena y Gobernanza: https://www.territorioindigenaygobernanza.com/web/indigena_colombia/
- Colombia Justicia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Obtenido de <https://colombia.justia.com/nacionales/constitucion-politica-de-colombia/titulo-xi/capitulo-4/#:~:text=Art%C3%ADculo%20330%20ARTICULO%20330%C2%B0,ejercer%C3%A1n%20las%20siguientes%20funciones%3A%201.>
- Comisión de Derechos Humanos. (2006). *Resolución E/CN.4/2006/48*. Obtenido de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/114/72/PDF/G0611472.pdf?OpenElement>
- CONDEPE. (2011). *Pachamama. Diálogo de Saberes*. Quito. Obtenido de <http://www.pueblosynacionalidades.gob.ec/wp-content/uploads/2019/04/dialogo/pachamama.pdf>
- CONPES. (2013). *Lineamientos de Política para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos*. Obtenido de <https://www.ani.gov.co/conpes-3762-de-2013>
- Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta; Parques Nacionales Naturales de Colombia. (2020). *Plan de Manejo de los Parques Nacionales Naturales Sierra Nevada de Santa Marta y Tayrona*. Obtenido de <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2020/10/plan-de-manejo-del-pnn-sierra-nevada-de-santa-marta-y-tayrona.pdf>
- Constitución Política de Perú. (1993). Obtenido de <https://www.congreso.gob.pe/constitucionyreglamento/#:~:text=La%20Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20del%20Per%C3%BA%20de%201993%20es%20la%20que,obligatorio%20para%20todos%20los%20peruanos.>

- Contrato de Admistración de la Reserva Comunal Amarakaeri. (2006).
- (1992). *Convenio sobre la Diversidad Biológica*. Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>
- Corte Constitucional de Colombia. (2011). *Sentencia 693-2011*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/T-693-11.htm#:~:text=T%2D693%2D11%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=Acci%C3%B3n%20de%20Tutela%20instaurada%20por,la%20empresa%20Meta%20Petroleum%20Limit ed.>
- Corte Constitucional de Colombia. (2013). *Sentencia T-009 2013*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-009-13.htm>
- Cunningham-Kain, M. (2019). *La conservación y el impacto en los derechos de los Pueblos Indígenas*. UNDESA. Obtenido de https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2019/01/impactoconservacion_MCK_espanhol.pdf
- DAR. (2021). *Acuerdo de Escazú: la agenda pendiente de Perú y Colombia para una reactivación económica sostenible y justa*. Obtenido de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).
- (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Obtenido de https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
- Decreto de Ley No. 20653. (s.f.).
- (2018). *Decreto Presidencial 1500*. Bogotá.
- Dudley, N. (2008). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Obtenido de <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/pag-021.pdf>
- ECA Amarakaeri. (2018). *Plan de Vida Institucional 2019-2023*. Obtenido de <https://amarakaeri.org/publicacion/plan-vida-eca-amarakaeri.pdf>
- El navegador indígena en síntesis*. (s.f.). Obtenido de Indigenous Navigator: <https://indigenousnavigator.org/es/el-navegador-indigena-sintesis>
- Expansión Datos Macro*. (2022). Obtenido de Economía y demografía de Estados Unidos : <https://datosmacro.expansion.com/paises/usa#:~:text=Estados%20Unidos%2C%20con%20una%20poblaci%C3%B3n,y%20su%20moneda%20D%C3%B3lares%20USA.>
- FAO. (2008). *Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas en América Latina*.
- FAO. (2010). *Policy on Indigenous and Tribal Peoples*. Obtenido de <https://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/es/c/471093/>
- FAO. (2011). *Política de la FAO sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. Obtenido de <http://www.fao.org/3/i1857s/i1857s.pdf>
- FAO, FILAC. (2021). *Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques - Una oportunidad para la acción climática en Latina América y el Caribe*. Obtenido de <https://www.fao.org/publications/card/es/c/CB2953ES/>

- Figuera Vargas, S. C. (2010). Los Pueblos Indígenas: Libre determinación y subjetividad internacional. *RJUAM*, 105-123. Obtenido de https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/11798/58124_4.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Garra, S. (2014). Por el curso de las quebradas hacia el 'territorio integral indígena': autonomía, frontera y alianza entre los awajún y wampis. *Antropología Política Contemporánea en la Amazonía Occidental*. Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/antropologica/article/view/9443>
- Geoactivismo. (2021). *Territorios Indígenas en Colombia*. Obtenido de <https://geoactivismo.org/territorios-indigenas-en-colombia-2020/>
- Gray, C., Hill, S., Newbold, T., & al., e. (2016). Local biodiversity is higher inside than outside terrestrial protected areas worldwide. *Nature*. Obtenido de <https://www.nature.com/articles/ncomms12306#citeas>
- Hernández, C. (2016). *Plan de Fortalecimiento Institucional y de Capacidades para la Gestión de las Reservas Comunales Amarakaeri y Tuntanain*.
- Indigenous Peoples International Expert Group. (2019). *Conservation and the rights of Indigenous Peoples*. Nairobi. Obtenido de https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/12/EGM_2019_ConceptNote.pdf
- IUCN. (s.f.). *¿Qué es la Lista Verde de la IUCN?* Obtenido de IUCN: <https://iucngreenlist.org/es/about/>
- IUCN. (2019). *Advancing Indigenous Peoples' rights in IUCN's conservation programme*. Obtenido de https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2019/01/IUCN_EGM-Jan-2019.pdf
- IUCN. (2021). *Global Indigenous Agenda for the Governance of Indigenous Lands, Territories, Waters, Coastal Seas and Natural Resources*. Obtenido de https://portals.iucn.org/union/sites/union/files/doc/global_indigenous_agenda_english.pdf
- IUCN. (2021). *Strengthened institutional inclusion concerning indigenous peoples*. Obtenido de <https://www.iucncongress2020.org/motion/002>
- IUCN. (2022). *IUCN welcomes post-2020 Global Biodiversity Framework*. Obtenido de IUCN: <https://www.iucn.org/iucn-statement/202212/iucn-welcomes-post-2020-global-biodiversity-framework-important-step-towards>
- IWGIA. (2018). *La última batalla del pueblo Arhuaco en la Sierra Nevada de Colombia*. Obtenido de IWGIA: <https://iwgia.org/es/territorio/3288-la-ultima-batalla-de-los-arhuaco.html>
- IWGIA. (2021). *El Mundo Indígena 2020*. Obtenido de https://iwgia.org/images/yearbook/2020/IWGIA_El_Mundo_Indigena_2020.pdf
- Jonas, H., Barbuto, V., Jonas, H., Kothari, A., & Nelson, F. (2014). New Steps of Change: Looking beyond protected areas to consider other effective area-based conservation measures. *Parks*. Vol 20., 111-128. Obtenido de

- https://www.researchgate.net/publication/268806056_New_Steps_of_Change_Looking_Beyond_Protected_Areas_to_Consider_Other_Effective_Area-Based_Conservation_Measures
- León Correa, F. J. (2012). *BIOÉTICA GLOBAL, Y DEBATES AL INICIO*. Santiago, Chile. Obtenido de https://www.researchgate.net/profile/Ricardo-Roa-Castellanos/publication/319261590_BIOETICA_GLOBAL_Y_DEBATES_AL_INICIO_Y_FIN_DE_LA_VIDA_EN_LATINOAMERICA_20_anos_de_FELAIBE/links/599ec11baca272dff134dbd1/BIOETICA-GLOBAL-Y-DEBATES-AL-INICIO-Y-FIN-DE-LA-VIDA
- Lockwood, M., Worboys, G., & Kothari, A. (2009). *Managing protected areas: a global guide*. London.
- MacKay, F. (2002). *Addressing Past Wrongs: Indigenous Peoples and Protected Areas: the Right restitution of Lands and Resources*. (F. P. Programme, Ed.) Obtenido de https://books.google.it/books/about/Addressing_Past_Wrongs.html?id=HBVnHAAACAAJ&redir_esc=y
- Martínez Cobo, J. (1987). *Estudio de la discriminación contra las poblaciones indígenas*. Obtenido de https://cendoc.docip.org/collect/cendocdo/index/assoc/HASH0151/8c042321.dir/EstudioCobo_conclus_es1.pdf
- Mazurek, H. (2005). *Redefinir el Territorio para definir una constitución*. Centro Internacional de Agricultura Tropical. Obtenido de http://www.iunma.edu.ar/doc/MB/lic_ts_mat_bibliografico/TRABAJO%20SOCIAL%20Y%20POL%3%8DTICAS%20SOCIALES/MAZUREK%20Territorio.pdf
- Mesa Permanente de Concertación. (2019). *Propuesta Unificada de los Pueblos y Organizaciones Indígenas frente al PND 2018-2022*. Obtenido de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/PROPUESTA%20UNIFICADA%20\(Doc%20Preliminar\)%20RADICADO%2015012019.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/PROPUESTA%20UNIFICADA%20(Doc%20Preliminar)%20RADICADO%2015012019.pdf)
- Ministerio de Ambiente de Colombia. (2021). *Gobernanza en Areas protegidas-PNN de Colombia*. Obtenido de https://www.andi.com.co/Uploads/PPT_%20PNNC_Experiencias%20Caribe_637628984948551297.pdf
- Ministerio de Ambiente. (s.f.). *Sistema de Información Ambiental*. Obtenido de Ley N° 27811: <https://sinia.minam.gob.pe/normas/ley-que-establece-regimen-proteccion-conocimientos-colectivos-pueblos#:~:text=%2D%20Ley%20que%20establece%20el%20r%C3%A9gimen,vinculados%20a%20los%20recursos%20biol%C3%B3gicos.&text=El%20presente%20dispositivo%20establece>
- Ministerio de Gobierno. (1973). *Resolución No. 002*. Obtenido de <https://confetayrona.org/wp-content/uploads/2020/07/Resoluci%C3%B3n-002-de-1973-L%C3%ADne-Negra.pdf>
- Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia. (1996). *decreto 1396 de 1996*. Obtenido de <https://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1279395#:~:text=DECRETO%201396%20DE%201996&text=por%20medio%20del%20cual%20se,atenci%C3%B3n%20a%20los%20Pueblos%20Ind%C3%ADgenas>

- Ministerio del Ambiente. (2011). *Sistema Nacional de Información Ambiental*. Obtenido de Ley 29785: <https://sinia.minam.gob.pe/normas/ley-derecho-consulta-previa-pueblos-indigenas-originarios-reconocido>
- Neba, D. (2020). *El significado de la Tierra y Territorio desde la cosmovisión indígena*. Obtenido de Cultural Survival: <https://www.culturalsurvival.org/news/el-significado-de-tierra-territorio-desde-la-cosmovision-indigena>
- Neyra, R. (2019). *Amarakaeri communal reserve against Hunt Oil and Repsol, Peru*. Obtenido de EAtlas.
- OEA. (2016). *DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS*.
- OHCHR. (2001). *Folleto N° 10: Los pueblos indígenas y el medio*. Obtenido de <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuideIPleaflet10sp.pdf>
- OHCHR. (2013). *Los Pueblos Indígenas y el sistema de derechos humanos*. Obtenido de https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/fs9Rev.2_SP.pdf
- OIT. (2020). *Aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT: Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo*. Obtenido de https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_735627/lang--es/index.htm
- ONIC. (s.f.). *ONIC*. Obtenido de Pueblos: <https://www.onic.org.co/pueblos>
- Ortúzar, F. (2016). *El Derecho Internacional Ambiental, historia e hitos*. Obtenido de AIDA: <https://aida-americas.org/es/blog/el-derecho-internacional-ambiental-historia-e-hitos>
- Parques Nacionales Colombia . (2018). *Parques Nacionales*. Obtenido de Régimen Especial de Manejo: <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/las-claves-del-proceso-para-formalizar-el-instrumento-de-planeacion-para-el-parque-yaigoje-apaporis/#:~:text=Un%20R%C3%A9gimen%20Especial%20de%20Manejo,Nacionales%20relacionadas%20con%20grupos%20%C3%A9tnicos>.
- Perú. (s.f.). Obtenido de Territorio Indígena y Gobernanza: https://www.territorioindigenaygobernanza.com/web/indigena_peru/
- Qué es REDD+. (2019). Obtenido de Conservación Internacional: <https://www.conservation.org/peru/noticias/2019/10/29/que-es-redd>
- Ratifications of C169*. (s.f.). Obtenido de ILO: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314
- Reaño Vargas, G. (2018). Conoce a la primera reserva comunal que ejecuta el REDD Indígena Amazónico en Perú. Obtenido de Mongabay: <https://es.mongabay.com/2018/07/peru-reserva-comunal-amarakaeri-redd-indigena-amazonico/>
- Reaño Vargas, G. (2019). *Reserva Comunal Amarakaeri: Vida plena y rescate cultural en el territorio ancestral del Pueblo Harakbut*. Obtenido de <https://porlatierra.org/docs/6abe9df2e916f33b28d3b7930b4c7c4c.pdf>

- RED SUR y Mujeres Indígenas de Venezuela. (2022). *Contribución al Informe del 77 Periodo de sesión del IAG*. Obtenido de <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/indigenouspeoples/sr/callforinput/covidrecovery submissions/2022-07-28/JointSubmissionbyRedSur.pdf>
- (2005). *Resolución de Intendencia N° 019-2005-INRENA-IANP*. Obtenido de <https://legislacionanp.org.pe/wp-content/uploads/2005/06/Resolucion-de-Intendencia-No-019-2005-INRENA-IANP.pdf>
- (2016). *Resolución Presidencial No. 198*. Lima.
- Rights and Resources. (2020). *Rights-based conservation: the path to preserving Earth's biological diversity?* Obtenido de <https://rightsandresources.org/publication/rights-based-conservation/>
- Rodríguez, G. A. (2014). *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a Pueblos Indígenas en Colombia*. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/30202.pdf>
- Sala, E., & Giakoumi, S. (2018). No-take marine reserves are the most effective protected areas in the ocean. *ICES Journal of Marine Science*. Obtenido de <https://academic.oup.com/icesjms/article/75/3/1166/4098821?login=false>
- Sentencia del Tribunal Constitucional, 03343 (Tribunal Constitucional 2007). Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.pdf>
- SERNANP. (2017). *Reservas Comunales de Perú. Cogestión entre Pueblos Indígenas y Estado para la Conservación y Desarrollo*.
- SERNANP. (s.f.). *Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado*. Obtenido de Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas: <https://www.gob.pe/institucion/sernanp/campa%C3%B1as/4340-sistema-nacional-de-areas-naturales-protegidas-por-el-estado>
- SERNANP, ECA Amarakeri. (2016). *Plan Maestro de la Reserva Comunal AmaraKaeri 2016-2020*.
- SINAP. (s.f.). *Mapa de áreas protegidas*. Obtenido de Parques Nacionales Naturales de Colombia: <https://www.parquesnacionales.gov.co/porta/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/mapa-sinap/>
- Sistema de Parques Nacionales Naturales*. (2022). Obtenido de Parques Nacionales Naturales de Colombia: <https://www.parquesnacionales.gov.co/porta/es/sistema-de-parques-nacionales-naturales/>
- Tamayo Pacheco, C. (2012). *Problemáticas institucionales e interculturales en la consulta previa*. Pontificia Universidad Javeriana. Obtenido de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/10461/TamayoPachecoCarmenCecilia2012.pdf?sequence=1>
- Tauli-Corpuz, V. (2016). *A/71/229 Report of the Special Rapporteur on the rights of Indigenous Peoples*.

- Tayori, L., Quicque, K., & Quillahuamán, N. (2018). *Indicadores climáticos y fenológicos del Pueblo Harakbut*. Obtenido de <https://amarakaeri.org/documentos/Indicadores-fenologicos-harakbut.pdf>
- The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding among UN agencies*. (s.f.). Obtenido de UNSDG: https://unsdg.un.org/sites/default/files/6959-The_Human_Rights_Based_Approach_to_Development_Cooperation_Towards_a_Common_Understanding_among_UN.pdf
- Tribunal Constitucional. (2009). *Sentencia 03343-2007-PA*. Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.pdf>
- UNDP. (2019). *Anuncian a los ganadores del Premio Ecuatorial 2019 para soluciones locales innovadoras para el clima*. Obtenido de UNDP: <https://www.undp.org/es/press-releases/anuncian-los-ganadores-del-premio-ecuatorial-2019-para-soluciones-locales-innovadoras-para-el-clima>
- UNEP-WCMC. (2016). *El estado de la biodiversidad en América Latina y el Caribe*. Obtenido de <https://www.cbd.int/gbo/gbo4/outlook-grulac-es.pdf>
- UNFCCC. (2015). Acuerdo de París. Obtenido de https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf
- UNPFII. (2022). *Report on the twenty-first session*. Obtenido de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/355/75/PDF/N2235575.pdf?OpenElement>
- UNSDG. (s.f.). Obtenido de Enfoque para la programación basada en los derechos humanos: <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach>
- Villalobos, I. (2000). Áreas naturales protegidas: instrumento estratégico para la conservación de la biodiversidad. *Gaceta Ecológica* 54, 24-34. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/539/53905402.pdf>
- WWF. (2022). Madre de Dios: Un tesoro de biodiversidad para el mundo. Obtenido de <https://www.wwf.org.pe/?uNewsID=376871>
- Zambrano, G. (2016). Reconcoimiento del derecho colectivo a la Admisnitración de Justicia Comunal en el Perú. *Silex, volumen 6*. Obtenido de <http://www.uarm.edu.pe/Revistas/silex/filosofia-derecho-legalidad-justicia#.WMMJdzs18dU>
- Zambrano, G. (2020). *Pragmatización de un derecho humano. El caso de la implementación del derecho a la consulta previa a pueblos indígenas en el Perú*.

Anexo 1: Matriz de indicadores

Matriz de indicadores para medir la protección del derecho a la libre determinación en programas de cogestión de áreas protegidas

CATEGORÍA/ DOMINIOS	SUBCATEGORÍA	ATRIBUTOS CLAVE Basados en los elementos del derecho a la libre determinación en los instrumentos y jurisprudencia del SIDH (CIDH, 2021).	INDICADORES ESTRUCTURALES Evalúan el marco jurídico de cada país. Revisión documental del marco jurídico nacional	INDICADORES DE PROCESOS Miden los esfuerzos en curso de los Estados para garantizar el derecho a la libre determinación en las áreas de cogestión. Revisión documental de Plan de Manejo / Plan Maestro de cogestión.	INDICADORES DE RESULTADOS Son indicadores de percepción y buscan reflejar el disfrute efectivo del derecho a la libre determinación por parte de los Pueblos Indígenas. Preguntas a representantes indígenas
Libre determinación, auto identificación y reconocimiento		Un elemento central de la libre determinación de los pueblos es su derecho a la auto identificación, entendida como la conciencia del pueblo de su identidad. Es la capacidad de los Pueblos Indígenas reconocerse como tales y reconocer que han existido desde antes de la conformación del Estado y de manera permanente, independientemente de un reconocimiento oficial o de la voluntad del Estado. Tratar a los pueblos únicamente como "étnicas" o "grupos étnicos" o "asociación civil", cuando ellos se auto identifican como "pueblos", implica desconocer el derecho de autodeterminación vinculado a este concepto. Tales categorías pueden suponer negar su condición como pueblos y resultar abiertamente ajenas a su cosmovisión e historia. El reconocimiento como Pueblos Indígenas por parte de terceros no es una condición para su existencia, ni es un requisito previo para ejercer sus derechos. Sin embargo, en la práctica, este reconocimiento por parte del Estado facilita el alcance efectivo de su autonomía.	a) ¿La legislación nacional reconoce el derecho a la libre determinación explícitamente? Sí, a nivel constitucional = 10 Sí, en otro nivel (ley, decreto, resolución, norma, sentencia, programa ministerial) = 5 No = 0 b) ¿La legislación nacional reconoce a los Pueblos Indígenas como sujetos colectivos de derechos y su derecho a la auto identificación? Sí, a nivel constitucional = 10 Sí, en otro nivel (ley, decreto, resolución, norma, sentencia, programa ministerial) = 5 No = 0	a) ¿El Plan Maestro o Plan de Manejo del área de cogestión reconoce a los Pueblos Indígenas y a sus instituciones y autoridades como gestores del área protegida al mismo nivel que las instituciones del gobierno estatal? Sí = 20, Parcialmente = 10, NO = 0	a) ¿Considera que los mecanismos de cogestión reconocen adecuadamente a los Pueblos Indígenas de acuerdo al principio de auto identificación y reconocen su derecho a la libre determinación? a) Sí = 20, Parcialmente = 10 NO = 0
		En el caso de los Pueblos Indígenas, uno de los componentes más importantes que determinan su identidad es su estrecha relación con su territorio ancestral y los recursos que en él se encuentran. De acuerdo a la CIDH, la causa estructural que con frecuencia subyace a las violaciones de derechos humanos contra los Pueblos Indígenas es la existencia de una profunda situación de discriminación racial (CIDH, 2021). El debilitamiento de las autonomías y estructuras propias de autogobierno de los pueblos indígenas está estrechamente relacionado con procesos históricos de colonización y exterminio, primero, y de colonialismo y asimilación. En este sentido y vinculado al tema de esta investigación, cabe destacar que la CIDH señala que los Pueblos han sufrido la pérdida de grandes extensiones de territorio y el impedimento de acceder a recursos necesarios para el desarrollo de su vida, han experimentado presiones históricas para suprimir sus instituciones políticas y culturales, han enfrentado amenazas constantes a su cohesión como comunidades y a la integridad de sus culturas (CIDH, 2021). Asimismo, la configuración actual de los Estados suele imponer formas de organización político-administrativa del territorio que responden aún a lógicas de un modelo mono cultural y niegan la existencia de otras culturas	a) ¿La legislación nacional reconoce el derecho de los Pueblos Indígenas a preservar su propia identidad y a la no discriminación? Sí, a nivel constitucional = 10 Sí, en otro nivel (ley, decreto, resolución, norma, sentencia, programa ministerial) = 5 No = 0 b) ¿La legislación nacional reconoce el derecho de los Pueblos Indígenas a preservar su patrimonio cultural? Sí, a nivel constitucional = 10 Sí, en otro nivel (ley, decreto, resolución, norma, sentencia, programa ministerial) = 5 No = 0	a) ¿El Plan Maestro o Plan de Manejo del área de cogestión reconoce y promueve la preservación de la identidad y cultura de los Pueblos Indígenas? a) Sí = 10 Parcialmente = 5 NO = 0 b) ¿El Plan Maestro o Plan de Manejo del área de cogestión reconoce las áreas sagradas y sitios de importancia histórica cultural de los Pueblos Indígenas? b) Sí = 10 Parcialmente = 5 NO = 0	a) ¿En los últimos 5 años, alguna vez las prácticas culturales y espirituales de los Pueblos Indígenas se han visto afectadas, modificadas o suspendidas por factores externos, como amenazas, prohibición por parte de autoridades estatales o limitación de acceso a ciertos espacios? a) Sí = 0 Parcialmente = 10 NO = 20
Identidad y Patrimonio cultural		En el derecho internacional de los derechos humanos, se ha entendido que la materialización del derecho a la libre determinación puede darse a través del reconocimiento, titulación, delimitación y demarcación de los territorios indígenas. La CIDH subraya con preocupación que, aunque hay avances importantes, varios Estados de la región tienen aún una deuda histórica en materia de reconocimiento de sujetos colectivos indígenas y tribales y de sus derechos territoriales. Después de siglos de vida independiente y de décadas de asumir compromisos internacionales con relación a los pueblos indígenas y tribales, aún existen numerosos pueblos y comunidades en el continente a los que no se les ha reconocido sus derechos territoriales con base en su uso y ocupación históricos.	a) ¿La legislación nacional reconoce el derecho de los Pueblos Indígenas a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido? Sí, a nivel constitucional = 4 Sí, en otro nivel (ley, decreto, resolución, norma, sentencia, programa ministerial) = 2 No = 0	a) ¿El Plan Maestro o Plan de Manejo del área de cogestión protege los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas y los prioriza frente a derechos otorgados con anterioridad para uso del territorio del área protegida a otros actores? a) Sí = 4 Parcialmente = 2 NO = 0	a) ¿En los últimos 5 años, se han producido incidentes de asentamientos, acaparamientos de tierras, uso de la tierra o extracción de recursos sin el consentimiento, libre, previo e informado de los Pueblos Indígenas? a) Sí = 0 Parcialmente = 2 NO = 4
	a) Garantías sobre el entorno a tierras y territorios	El derecho a la libre determinación no solamente supone el reconocimiento de la propiedad colectiva, sino que también implica el derecho de autogobernar sus territorios, a través de sus autoridades propias. Esto supone el reconocimiento de los sistemas de gobierno propio que asumen el control, manejo y administración del territorio ancestral o tradicional (CIDH, 2021). Además del título de propiedad colectiva del territorio, un aspecto clave para los Pueblos Indígenas se relaciona con cómo se configura la estructura territorial. Es a partir de los sistemas de regulación y de conocimiento propios que se concibe e interactúa con el espacio geográfico, y se determina el ordenamiento territorial	a) ¿La legislación nacional reconoce el derecho propio, derecho de origen o derecho consuetudinario de los Pueblos indígenas? Sí, a nivel constitucional = 4 Sí, en otro nivel (ley, decreto, resolución, norma, sentencia, programa ministerial) = 2 No = 0	a) ¿El Plan Maestro o Plan de Manejo del área de cogestión reconoce el derecho propio/ derecho consuetudinario de los Pueblos Indígenas y es considerando al mismo nivel que el sistema jurídico estatal? a) Sí = 4, Parcialmente = 2 NO = 0	a) ¿En la cogestión del área protegida, los Pueblos Indígenas, mediante sus mecanismos de gobernanza propia, tiene control sobre el territorio y el uso de los recursos naturales que ahí se encuentran, incluido el subsuelo? a) Sí = 4, Parcialmente = 2 NO = 0
Propiedad colectiva, tierras, territorios y recursos naturales	b) Autonomía territorial con base en derecho propio.	La gobernanza territorial abarca la determinación del tipo de titularidad con que van a ejercer sus derechos territoriales, con base en el derecho propio. Uno de los principales problemas que se observa en la región es que existen múltiples casos en los que la titulación no refleja la concepción propia del territorio. Las autoridades indígenas señalan que no se habla de una tenencia territorial a nivel de comunidades sino a nivel territorial socio-histórico, es decir que no se guían por líneas fronterizas sino por cómo la naturaleza funciona en su equilibrio, el agua, la tierra, el espacio, incluyendo el ser humano. En este punto, también debe considerarse la fragmentación del territorio por fronteras estatales.	a) ¿La legislación nacional en línea con el Convenio 169 de la OIT, reconoce el territorio integral de los Pueblos Indígenas de acuerdo las fronteras y conexiones naturales, a su uso y posesión ancestral y no solo al espacio habitado? Sí, a nivel constitucional = 4 Sí, en otro nivel (ley, decreto, resolución, norma, sentencia, programa ministerial) = 2 No = 0	a) ¿El Plan Maestro o Plan de Manejo del área de cogestión reconoce como territorio de los Pueblos Indígenas todo el territorio ancestral que han ocupado los Pueblos Indígenas de manera tradicional? a) Sí = 4, Parcialmente = 2 NO = 0	a) ¿Existen áreas que eran importantes para la vida de los Pueblos Indígenas que quedaron fuera del área de cogestión? a) Sí = 4 Parcialmente = 2 NO = 0
	c) Fragmentación del territorio	Los Pueblos Indígenas han indicado que las formas de estructuración territorial -a través, por ejemplo, de distritos o municipios- pueden representar una organización de lo territorial en el ámbito local que corresponde al orden colonial y desconoce la organización política cultural indígena. Dicha manera de estructurar los territorios locales es percibida por los pueblos indígenas como una forma de limitar seriamente su derecho a determinarse libremente y a tener el control sobre sus instituciones, organización política y formas de vida. Persona a los Pueblos Indígenas a construir territorios "a imagen y semejanza de municipios que es un orden colonial.	a) ¿La Constitución o la legislación nacional establece mecanismos de interrelación y coordinación entre las autoridades indígenas y las autoridades estatales? Sí, a nivel constitucional = 4 Sí, en otro nivel (ley, decreto, resolución, norma, sentencia, programa ministerial) = 2 No = 0	a) ¿El Plan Maestro o Plan de Manejo del área de cogestión establece mecanismos de comunicación y coordinación entre las autoridades indígenas y las autoridades político-administrativas que se intersecan en el área de cogestión? a) Sí = 4, Parcialmente = 2 NO = 0	a) ¿Existe un diálogo intercultural fluido entre los Pueblos Indígenas con las autoridades político-administrativas de departamentos/ distritos/ municipios que se intersecan con el área de cogestión? a) Sí = 4 Parcialmente = 2 NO = 0
	d) Estructuración territorial desde lo local	Un aspecto fundamental de la gobernanza territorial es el modelo de desarrollo que adoptan los Pueblos Indígenas, como manifestación de su derecho a la libre determinación. Además de otros instrumentos internacionales, el artículo XIX de la Declaración Americana sobre Pueblos Indígenas reconoce el derecho al desarrollo de los Pueblos Indígenas, que implica "mantener y determinar sus propias prioridades en lo relacionado con su desarrollo político, económico, social y cultural, de conformidad con su propia cosmovisión". Un mecanismo que vienen empleando los pueblos indígenas son los "Planes de Vida", que constituyen instrumentos de gestión territorial en los que se detallan los diferentes usos del territorio.	a) ¿La Constitución o la legislación nacional reconoce los planes de desarrollo o Planes de Vida de los Pueblos Indígenas? Sí, a nivel constitucional = 4 Sí, en otro nivel (ley, decreto, resolución, norma, sentencia, programa ministerial) = 2 No = 0	a) ¿El Plan Maestro o Plan de Manejo del área de cogestión reconoce y se alinea con los Planes de Vida de los Pueblos Indígenas? a) Sí = 2, Parcialmente = 1 NO = 0 b) ¿El Plan Maestro o Plan de Manejo del área de cogestión fue elaborado con participación de los Pueblos Indígenas? a) Sí = 2, Parcialmente = 1 NO = 0	a) En la implementación del programa de cogestión, los Pueblos Indígenas pueden negarse, sin represalias a propuestas del Estado o del sector privado si estas no están alineadas con sus planes de vida? a) Sí = 4 Parcialmente = 2 NO = 0
	e) Modelos de desarrollo	La CIDH destaca la dimensión dual del ejercicio de este derecho: por un lado, supone que los Pueblos indígenas cuenten con un gobierno autónomo y, por otro, implica su derecho a participar en estructuras sociales y políticas más amplias, lo que incluye, por ejemplo, las federaciones indígenas, los Estados en los que viven y la propia sociedad internacional (CIDH, 2021). Los Pueblos Indígenas pueden ejercer su derecho a la autonomía o el autogobierno a través de sus propias autoridades e instituciones, que pueden ser tradicionales, pero también de creación reciente.	a) ¿La legislación nacional reconoce el derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales de los Pueblos Indígenas? Sí, a nivel constitucional = 10 Sí, en otro nivel (ley, decreto, resolución, norma, sentencia, programa ministerial) = 5 No = 0	a) ¿El Plan Maestro o Plan de Manejo del área de cogestión reconoce y promueve la autonomía de los Pueblos Indígenas y de sus comunidades? a) Sí = 5, Parcialmente = 2.5 NO = 0 b) ¿El Plan Maestro o el Plan de manejo del área de cogestión considera la asignación de fondos para las instituciones/ autoridades de los Pueblos Indígenas? b) Sí = 5 Parcialmente = 2.5 NO = 0	a) Como parte del programa de cogestión hay medidas estatales para el fortalecimiento de capacidades de las instituciones representativas y autoridades de los Pueblos Indígenas? a) Sí = 10 Parcialmente = 5 NO = 0
Derechos políticos y de participación	a) Dimensión interna	En su dimensión externa, el derecho a la participación política supone la participación de los pueblos indígenas y tribales, a través de sus autoridades e instituciones, en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos que afectan sus derechos. La articulación entre tales instituciones indígenas y el Estado puede darse en el marco de acuerdos interculturales de distinta naturaleza que establezcan conjuntamente los Estados y los pueblos indígenas para el ejercicio del derecho a la libre determinación (Taufel-Corpus, 2019).	a) ¿La legislación nacional sugiere o ha adoptado acciones afirmativas que aseguren de manera efectiva y práctica la participación de los Pueblos Indígenas en instancias de elección popular? Sí, a nivel constitucional = 10 Sí, en otro nivel (ley, decreto, resolución, norma, sentencia, programa ministerial) = 5 No = 0	a) ¿El Plan Maestro o Plan de Manejo del área de cogestión promueve el fortalecimiento de capacidades de las autoridades y representantes de los Pueblos Indígenas para la participación política? a) Sí = 10 Parcialmente = 5 NO = 0	b) Las autoridades indígenas del área de cogestión pueden participar de manera eficiente (influyendo) en procesos políticos estatales que afectan el área de cogestión. Ejemplo: asamblea legislativa, diálogos con autoridades municipales, etc. a) Sí = 10 Parcialmente = 5 NO = 0
	b) Dimensión externa	El derecho a la libre determinación es la premisa fundamental del derecho a la consulta y consentimiento. La Comisión observa que no hay una forma de ejercer este derecho. Uno de los mecanismos comúnmente empleados es la elaboración de protocolos de auto consulta o protocolos comunitarios autónomos de consulta y consentimiento. La CIDH destaca que corresponde a los Estados el deber de respetar y garantizar, sin discriminación, la consulta y consentimiento ejercidas por los pueblos indígenas y tribales, basadas en su autodeterminación. Los Pueblos Indígenas tienen el derecho al consentimiento como requisito para el desarrollo de actividades que pongan en riesgo su supervivencia física y cultural.	a) ¿La legislación nacional establece protocolos, principios o mecanismos para implementar los procesos de consulta, consentimiento, libre, previo e informado de los Pueblos Indígenas? Sí, a nivel constitucional = 10 Sí, en otro nivel (ley, decreto, resolución, norma, sentencia, programa ministerial) = 5 No = 0	a) ¿El Plan Maestro o Plan de Manejo del área de cogestión reconoce el derecho de los Pueblos Indígenas al Consentimiento, Libre, Previo e Informado e incluye un protocolo de CLPI aprobado o elaborado por los Pueblos Indígenas? a) Sí = 20 Parcialmente = 10 NO = 0	a) ¿El área protegida fue establecida con el consentimiento, libre, previo e informado de los Pueblos Indígenas que habitan el territorio? a) Sí = 10 Parcialmente = 5 NO = 0 b) En los últimos 5 años se han instalado o implementado proyectos sin el debido consentimiento, libre, previo e informado del área de cogestión? b) Sí = 0, Algunas veces = 5, NO = 10
Consulta, consentimiento libre, previo e informado			VALOR SOBRE 100	VALOR SOBRE 100	VALOR SOBRE 100