



GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION

SEPTIEMBRE 2022

*Estado y Futuro de la
Conservación Basada en
Derechos en la Amazonia de
Colombia y Perú*





La Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI, por sus siglas en inglés) es una Coalición global de más de 200 organizaciones dedicadas a contribuir con el avance de los derechos a la tierra, los bosques y los recursos de los Pueblos Indígenas, las comunidades locales y las mujeres rurales. Los miembros aprovechan las fortalezas, la experiencia y el alcance geográfico de cada uno para lograr soluciones de manera más efectiva y eficiente. RRI aprovecha el poder de su Coalición global para amplificar las voces de los pueblos locales y comprometer de manera proactiva a los gobiernos, las instituciones multilaterales y los actores del sector privado para adoptar reformas institucionales y de mercado que apoyen la realización de los derechos. Al avanzar en la comprensión estratégica de las amenazas y oportunidades globales que resultan de los derechos inseguros a la tierra y los recursos, RRI desarrolla y promueve enfoques de negocios y desarrollo basados en los derechos y cataliza soluciones efectivas para incrementar la reforma de la tenencia rural y mejorar la gobernanza sostenible de los recursos.

RRI es coordinado por el Grupo para los Derechos y Recursos (Rights and Resources Group), una organización sin fines de lucro con sede en Washington, DC. Para obtener más información, visite www.rightsandresources.org/es.

CONTENTS

AGRADECIMIENTOS.....	IV
ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS	V
RESUMEN EJECUTIVO.....	1
ENTRE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS ESTÁN	1
1. INTRODUCCIÓN	4
2. FUENTES, MÉTODO Y PROCESO DE REVISIÓN.....	7
3. LA AMAZONÍA EN CONTEXTO	9
GENERALIDADES DEL MARCO LEGAL SOBRE DERECHOS DE TENENCIA COLECTIVA Y CONSERVACIÓN.....	10
CIFRAS DE LOS RÉGIMENES DE CONSERVACIÓN Y DE TENENCIA COLECTIVA ..	12
4. ANÁLISIS DE LOS RÉGIMENES DE CONSERVACIÓN Y RÉGIMENES DE TENENCIA	20
PERÚ	21
COLOMBIA	23
MODELOS Y POLÍTICAS DE CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD	26
ENCUENTROS Y DESENCUENTROS ENTRE LA CONSERVACIÓN Y LOS DERECHOS DE TENENCIA DE PPII Y PAD	28
5. DIÁLOGOS CON ACTORES.....	34
PUNTOS DE ACUERDO EN COLOMBIA	34
PERCEPCIONES POR SECTORES FRENTE AL ENFOQUE DE DERECHOS EN LA CONSERVACIÓN EN COLOMBIA	37
PUNTOS DE ACUERDO EN PERÚ.....	38
PERCEPCIONES POR SECTORES FRENTE AL ENFOQUE DE DERECHOS EN LA CONSERVACIÓN EN PERÚ.....	39
TALLER BINACIONAL.....	40
6. VÍAS INDICATIVAS	43
ACTUALIZACIÓN, ARMONIZACIÓN Y REFORMAS DE MARCOS NORMATIVOS ..	44
INFORMACIÓN CLARA Y LEGÍTIMA FRENTE A LA SUPERPOSICIÓN	51
GOBIERNO PROPIO Y DERECHOS DE TENENCIA	52
POLÍTICA PÚBLICA Y NUEVOS MARCOS DE DERECHOS	53
BRECHAS DE RECONOCIMIENTO, DEMARCACIÓN Y TITULACIÓN	56
ÁREAS DE CONSERVACIÓN DECLARADAS POR LOS PPII Y PAD	57
PIACI.....	58
OTRAS COMUNIDADES LOCALES	59
NOTAS FINALES	60
ANEXO 1	63

AGRADECIMIENTOS

Este estudio es producto de del esfuerzo colaborativo entre miembros de la coalición RRI. La síntesis del estudio fue preparada por Johana Herrera consultora independiente y miembros del personal de Rights and Resources Group (RRG), Omaira Bolaños y Alejandra Zamora. La elaboración de esta síntesis se basa en la recopilación inicial de datos, mapas y análisis legal a nivel de país sobre los regímenes de tenencia y conservación fue elaborada por los siguientes equipos:

En Colombia: por los expertos Eugenia Ponce de León Chaux, Johana Herrera y el equipo de Amazon Conservation Team (ACT): Carolina Gil, Andrea Montoya, Brian Hettler, Pablo Velásquez, Juan Varela y Diego Hoyos.

En Perú: El equipo de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA): Silvana Baldovino, Katherine Sanchez, Valeska Peña Ruiz, Andrea Peralta, Alfredo Gálvez, Fernando Arévalo, José Vargas.

Cartografía sobre la evolución histórica de la implementación de los regímenes de conservación y tenencia en Perú es de elaboración propia de RRG con base en los datos proporcionados por Waldir Azaña, Coordinador del CIPTA - AIDESEP sobre las demandas territoriales y del estado actual del proceso de titulación de las comunidades nativas.

Las siguientes organizaciones y personas contribuyeron con sus aportes en los espacios de discusión de grupo y entrevistas individuales.

En Colombia, como parte de los Pueblos Indígenas y afrodescendientes se encuentran: Fany Kuiru y Mateo Estrada (OPIAC), Camilo Niño y Sandra Naranjo (CNTI), Vladimir Angulo (PCN); de parte de la sociedad civil y estado: Harold Ospina y Marcela Jiménez (Fundación Gaia Amazonas), Daniel Aristizábal (ACT), Juan Alberto Cortés (Agencia Nacional de Tierras), Parques Nacionales Naturales – Dirección Amazonía, Martha Rosero (Science Panel for the Amazon – SPA de la ONU).

En Perú, contribuyeron como parte de los Pueblos Indígenas: Jorge Pérez, Miguel Guimaraes, Tabea Casique y Nelsith Sangama (AIDESEP), Julio Cusurichi (FENAMAD), Ketty Marcelo y Liliana Gadea (ONAMIAP), Fermin Chimatani (ANECAP), Zoila Merino y Manuel Ramírez (ORPIO); de parte de la sociedad civil y estado: Marco Arenas (SERNANP), Nelly Aedo (Defensoría del Pueblo), Iliana Monterroso (CIFOR), César Gamboa (DAR) y Lelis Rivera (CEDIA).

Todas las fotos se utilizan con el permiso de Amazon Conservation Team. El diseño de este informe se debe a Ashley Young de Publications Professionals.

Este estudio se desarrolló gracias al apoyo de la Gordon and Betty Moore Foundation.

Las opiniones presentadas aquí son las de los autores y no necesariamente son compartidas por las agencias que han apoyado generosamente este trabajo a través de la Iniciativa para los Derechos y Recursos, ni todos los Socios o Colaboradores de la Coalición.

ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS

ACP:	Área(s) de Conservación Privada(s)	MIDAGRI	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego Perú
ACR	Área(s) de Conservación Regional(es)	MINCUL	Ministerio de Cultura Perú
ANP	Área(s) Natural(es) Protegida(s)	OIT	Organización Internacional del Trabajo
ANT	Agencia Nacional de Tierras	ONU	Organización de las Naciones Unidas
CBD	Conservación Basada en Derechos	OPIAC	Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana
CDB	Convenio sobre Diversidad Biológica	PAD	Pueblos Afrodescendientes
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos	PCN	Proceso de Comunidades Negras (Colombia)
CNT	Comisión Nacional de Territorios Indígenas	PIACI	Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social	PPII	Pueblos indígenas
DIGESPARC	Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural	PNN	Parques Nacionales Naturales de Colombia
EBD	Enfoque Basado en Derecho	PND	Plan Nacional de Desarrollo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	RAISG	Red Amazónica de Información Sociambiental Georreferenciada
GIZ	Agencia alemán de cooperación Internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)	RLANP	Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas Perú - Decreto Supremo N° 038-2001-AG
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	RUNAP	Registro Único Nacional de Áreas Protegidas Colombia
INE	Instituto Nacional de Estadística e Informática	SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – Perú
LANP	Ley de Áreas Naturales Protegidas Perú - Ley N° 26834	SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – Perú

SINA Sistema Nacional Ambiental - Colombia

SINANPE Sistema Nacional de Áreas Naturales
Protegidas por el Estado - Perú

SINAP Sistema Nacional de Áreas Protegidas
Colombia

SPNN Sistema de Parques Nacionales Natu-
rales Colombia

SUNARP Superintendencia Nacional de los Reg-
istros Públicos Perú



RESUMEN EJECUTIVO

Este informe identifica posibles vías indicativas hacia la integración de un enfoque de derecho en los regímenes legales de conservación en Colombia y Perú, considerando los derechos de tenencia de los Pueblos Indígenas (PPII) y Pueblos Afrodescendientes (PAD) como estrategia efectiva hacia la protección de la biodiversidad de la Amazonia. En este sentido, el informe busca resaltar las oportunidades para la articulación del enfoque de derechos en los regímenes y políticas de conservación actuales y en el mediano plazo.

ENTRE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS ESTÁN

- ◆ No existe en el ordenamiento jurídico sobre regímenes de conservación de Colombia ni Perú una mención directa al enfoque de derechos de los PPII y los PAD.

- ◆ En Colombia hay un reconocimiento de la visión territorial de los PPII y PAD en la Constitución Política y la jurisprudencia. En contraste, en Perú la titulación de las comunidades nativas sigue patrones del derecho agrario de la década de los años 70 que impide la adopción integral de la territorialidad y dificulta su reconocimiento en las Áreas Nacionales Protegidas (ANP).
- ◆ En ambos países el enfoque de derechos se ha integrado parcialmente a partir de instrumentos de diálogo y concertación entre los Estados y los PPII-PAD en el marco de proyectos y políticas de conservación.
- ◆ Los resguardos indígenas en la Amazonía colombiana son 223 con 27'037'828 hectáreas según la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Además, existen al menos 234 pretensiones de ampliación de resguardos y de constitución de nuevas áreas. Tanto en los resguardos titulados como en las áreas pretendidas se presentan superposiciones con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) que se aproximan a 4'007'768,28 ha en 23 áreas del SINAP, incluyendo expectativas y resguardos constituidos. Tal superposición corresponde con alrededor de 3.18 Mha de resguardos indígenas ya constituidos formalmente y con 0.8 Mha en áreas pretendidas.
- ◆ Los Pueblos Afrodescendientes cuentan con 6 títulos colectivos en la Amazonia que suman 5'811 hectáreas y han solicitado al menos 37 títulos por cerca de 21'567 ha, territorios que coinciden con regiones de conectividad ecológica entre Parques Nacionales Naturales y resguardos indígenas.
- ◆ En la Amazonia peruana hay 2270 comunidades nativas reconocidas. Fuentes del Estado indican que 1.632 comunidades cuentan con un título de propiedad, pero solo 379 de los títulos están georreferenciados. Además, al menos hay 76 comunidades nativas que se traslapan con ANP, pero por falta de georreferenciación no se puede precisar la extensión superpuesta. Data de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) indica que 692 comunidades nativas están por titular, 116 por reconocer y 74 solicitudes de ampliación.
- ◆ Hay marcadas diferencias entre Colombia y Perú respecto del papel de los PPII como autoridades ambientales. En Colombia los PPII han propuesto ser reconocidos como autoridades ambientales en un marco intercultural de diálogo con el Estado, lo que les facultaría legalmente ante el sistema de manejo de las áreas protegidas. En Perú, en los espacios de discusión entre PPII y Estado este tema no está integrado aun al debate frente a los derechos territoriales de PPII en las ANP.
- ◆ En ambos países, el régimen de conservación se ha concentrado principalmente en los sistemas de áreas protegidas; poco lugar se ha dado a conceptualizar y construir sistemas integrales de conservación. La persistencia de este enfoque lleva a una visión reduccionista de la conservación que privilegia la promoción y creación de Áreas Naturales Protegidas bajo el dominio del Estado y nuevas figuras que no dialogan con los enfoques de territorialidades de Pueblos Indígenas.
- ◆ En Colombia, una oportunidad a explorar para la integración del enfoque de derechos es la Ley 70 (1993), la cual establece que en los territorios colectivos adjudicados a las comunidades negras se podrán constituir reservas naturales especiales en donde la autoridad ambiental, las autoridades tradicionales y comunidades locales, consideren necesaria la protección de especies, ecosistema, bioma con respeto a los derechos territoriales. No obstante, esta figura aún no ha sido desarrollada ni reglamentada.
- ◆ Como antecedente del enfoque de derechos en Colombia, el Sistema de Parques Nacionales Naturales cuenta con una resolución específica (Resolución 0156 de 2018) que establece mecanismos de planificación y manejo frente a la presencia de Pueblos Indígenas en aislamiento dentro del Sistema. Igualmente, la existencia de estos pueblos ha servido de fundamento para la creación y ampliación de PNN, concretamente del PNN Río Puré y el PNN Serranía del Chiribiquete, en donde se declara la presencia de estas comunidades como un objetivo de conservación. Sin embargo, los Pueblos Indígenas en situación de contacto inicial aún no cuentan con un mecanismo específico de protección. Así mismo, en Perú, diversas categorías de ANP han sido fundamentales en la preservación del hábitat de los PIACI; existe una figura específica que son las Reservas Indígenas o Reservas Territoriales superpuestas a las ANP. A la fecha hay 7 de ellas, las dos últimas de reciente creación (año 2021).

- ◆ A la par, en Colombia en el Sistema de Parques Nacionales Naturales existen casos exitosos que han logrado armonizar e integrar los objetivos de conservación a valores culturales de protección más amplios que incluyen las prácticas culturales tradicionales. Estos casos son: Parque Nacional Natural Alto Fragua-Indi Wasi, Santuario de Flora Orito-Ingi Ande, Parque Nacional Natural Río Puré, Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete.
- ◆ La legislación de ANP en el Perú ha omitido reconocer el rol indiscutible que cumple los Pueblos Indígenas en la conservación de los ecosistemas y su vínculo territorial, lo que ha generado limitaciones para los PPII al acceso de recursos naturales y barreras a la formalización plena del derecho al territorio. No obstante, en la práctica,

importantes avances representan la experiencia de los Contratos de Administración de las Reservas Comunales (ECA), mediante esta figura las comunidades quedan a cargo de la ejecución de las funciones de administración y manejo de una Reserva Comunal.

A continuación, se presentan los resultados en seis sesiones: i) introducción que señala aspectos conceptuales y antecedentes sobre el enfoque de derechos en la conservación, ii) aspectos metodológicos, iii) elementos de contexto, iv) balance de los regímenes de conservación y regímenes de tenencia colectiva de PPII, PAD, y PIACI, v) diálogo con actores y, vi) vías indicativas y recomendaciones.



SECCIÓN 1

INTRODUCCIÓN

La urgencia de actuar frente al colapso de la biodiversidad y la mitigación de los efectos del cambio climático, así como recientes investigaciones que demuestran la sobreposición de áreas de gran valor biológico con tierras bajo propiedad o manejo de comunidades ha generado un giro en la narrativa global hacia el reconocimiento del papel crítico que han jugado y pueden jugar en la conservación de la biodiversidad los Pueblos Indígenas (PPII), Pueblos Afrodescendientes (PAD) y Comunidades Locales (LC), y las mujeres dentro de estos grupos¹.

El Primer borrador del Marco Mundial de la Biodiversidad² (GBF en Inglés) Post-2020 en discusión, busca transformar las relaciones de la sociedad con la biodiversidad como estrategia para detener la pérdida de la diversidad biológica y los servicios ecosistémicos, e incluye la meta de salvaguardar al menos el 30 % del planeta

a través de la creación de áreas protegidas y otras modalidades efectivas de conservación para el año 2030 (la IUCN propone que la conservación sea del 30% de los ecosistemas terrestres, marinos y de agua dulce). Considerando que, a nivel global, entre 1.6 – 1.8 billones de personas de comunidades indígenas, afrodescendientes y locales habitan importantes zonas de biodiversidad, han surgido preocupaciones sobre la posible afectación a los derechos de estas comunidades. Esto inquieta por cuanto las comunidades manejan y ejercen gobernanza de manera consuetudinaria en al menos 50% del total de la tierra, pero solo tienen reconocimiento legal sobre 10%³. La falta de seguridad de la tenencia sobre las tierras pone en situación de vulnerabilidad a muchas comunidades frente a posibles decisiones gubernamentales de designar sus tierras como áreas protegidas sin que se consideren sus derechos de tenencia, prácticas y sistemas de vida o se lleve al despojo territorial.

A nivel global, el bioma amazónico es uno de los sistemas más importantes para la preservación de la biodiversidad, alberga la mayor área de bosques tropicales y de ecosistemas biológicos y cumple un papel fundamental en la regulación de la variabilidad climática de la tierra y en el almacenamiento y sumidero de carbono, reportando entre 150-200 millones de toneladas de carbono.⁴

Asimismo, la región amazónica ha sido el territorio ancestral de una diversidad de Pueblos Indígenas, además de Pueblos Afrodescendientes, y comunidades locales. Según RAISG (2020)⁵ allí habitan alrededor de 47 millones de personas, incluyendo más de 410 Pueblos Indígenas (de los que 82 se encuentran en aislamiento), con una población estimada en 2,1 millones de individuos y con el 27,5% de la Amazonía reclamado por territorios indígenas.

Los PPII, PAD y CL han venido demandando el reconocimiento y protección de sus territorios, así como sus conocimientos tradicionales y sistemas de vida como vía efectiva a una práctica de la conservación justa, equitativa y basada en derechos. Bajo el enfoque de derechos, los PPII, PAD, y CL han llamado la atención sobre el derecho al ambiente sano como un derecho humano autónomo y sobre el derecho

que tienen los pueblos a su uso, acceso, tenencia y ejercicio de gobernanza y autoridad en la conservación⁶. Recientemente, en el Congreso Mundial de la IUCN en septiembre 2021 se aprobó la agenda global Indígena para la gobernanza de las tierras, territorios, aguas, mareas costeras y recursos naturales y la Moción 129 del llamado a la acción para “Evitar el punto de no retorno en la Amazonia protegiendo el 80% para 2025”⁷. Es un logro sustancial de los Pueblos Indígenas y comunidades locales para el avance y consolidación de iniciativas de conservación basada en los derechos.

Aunque en las últimas décadas el enfoque de conservación basada en los derechos ha ganado cada vez más importancia en la política y la práctica de la conservación (UICN 2016; CIFOR 2017; FAO, 2020)⁸, no es muy claro si el enfoque de derechos podría transformar los regímenes existentes en conservación a niveles nacionales. Tampoco es muy claro si existe complementariedad entre los regímenes de conservación y los regímenes de derechos de tenencia colectiva sobre las tierras y los territorios de los PPII, PAD y CL y cuáles serían las condiciones necesarias para hacer un giro hacia una política de la conservación basada en derechos que promueva prácticas de conservación justas, efectivas, y duraderas.

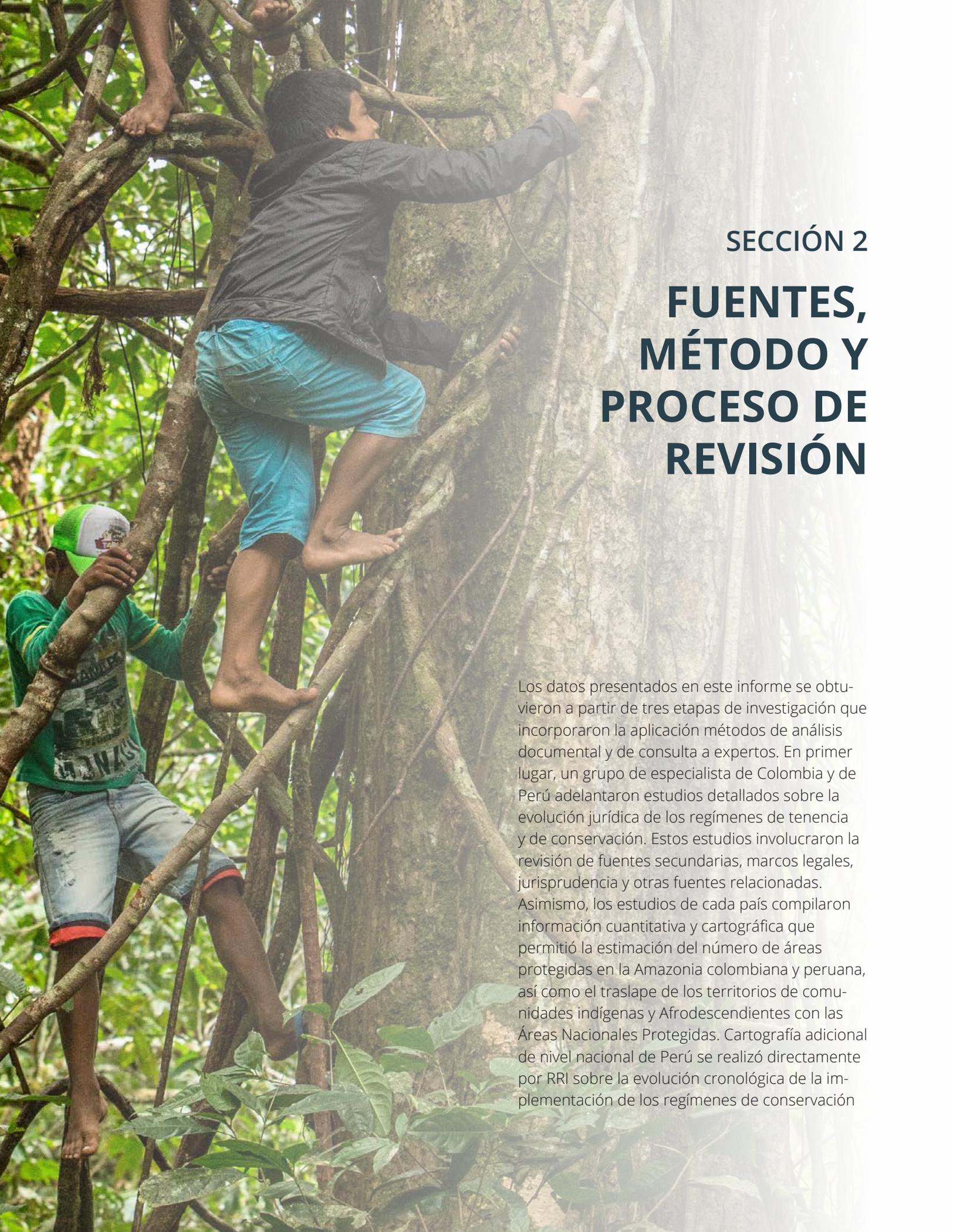
Este informe sintetiza el análisis sobre las oportunidades, las condiciones favorables y las desventajas para promover y fortalecer un enfoque de conservación basado en los derechos en la cuenca del Amazonas. El análisis se focaliza en Colombia y Perú y examina los marcos legales existentes sobre el reconocimiento de la tenencia colectiva y los regímenes de conservación y áreas protegidas. Para el caso de Colombia, el análisis sobre derechos de tenencia colectiva se enfoca en los derechos de los Pueblos Indígenas y Pueblos Afrodescendientes. En Perú el análisis de derechos de tenencia se enfoca en los derechos de las comunidades nativas. El análisis presenta vías indicativas para realizar y ampliar la conservación basada en los derechos, evaluar la viabilidad, retos y prioridades para la promoción de transformaciones que contribuyan a la eficacia de la conservación a largo plazo para fortalecer o asegurar los derechos de tenencia de los PPII y PAD como vía efectiva a la conservación. Adicionalmente, este

estudio identifica las condiciones habilitantes para implementar la conservación basada en derechos.

Este estudio considera que la conservación basada en derechos no es un concepto a priori definido solamente desde la discusión global que puede ser promovido como fórmula infalible en diseños de políticas sobre conservación de la biodiversidad, ni tampoco se trata de un molde para adecuar los sistemas de tenencia colectiva de los PPII y PAD que habitan y ejercen gobernanza sobre ecosistemas de especial importancia para la conservación en la Amazonia. Al contrario, este estudio apuntó a identificar un espectro de posibilidades en donde la conservación y los derechos colectivos de tenencia de la tierra se encuentran, en donde es posible una mayor articulación, diálogo y armonización entre la extensa normatividad y conceptualización que existe en la materia.

Para ello, fue necesario ahondar en cómo han evolucionado en los últimos 50 años los derechos de tenencia colectiva y las políticas de conservación en Colombia y Perú para hallar los encuentros y los desencuentros entre estos marcos regulatorios y

las experiencias de cada país en la actualidad. Esta mirada contextual y de revisión histórica permite apuntalar un conjunto de recomendaciones a la hora de planificar los proyectos y las políticas de conservación con un enfoque inclusivo de los pueblos que habitan la Amazonia. Discusiones con actores de PPII, PAD, sociedad civil y del Estado aportaron que para la integración de un enfoque de derechos se requiere adoptar una perspectiva integral y un marco intercultural de comprensión de los derechos de los PPII y PAD. Además, que la práctica de una conservación basada en derechos no debería estar reducida a espacio limitado, como las ANP. Las concepciones de territorialidades indígenas que integran aspectos sociales, culturales, espirituales, identidad étnica, ética de relacionamiento político, gobernanza, economías propias que marcan la interdependencia con el medio natural para el goce de los derechos son cruciales para el ejercicio de una conservación efectiva y basada en derechos. El reconocimiento de las comunidades como autoridades legítimas en la gobernanza en la conservación es un paso necesario para asegurar una práctica de la conservación incluyente y basada en derechos.



SECCIÓN 2

FUENTES, MÉTODO Y PROCESO DE REVISIÓN

Los datos presentados en este informe se obtuvieron a partir de tres etapas de investigación que incorporaron la aplicación métodos de análisis documental y de consulta a expertos. En primer lugar, un grupo de especialistas de Colombia y de Perú adelantaron estudios detallados sobre la evolución jurídica de los regímenes de tenencia y de conservación. Estos estudios involucraron la revisión de fuentes secundarias, marcos legales, jurisprudencia y otras fuentes relacionadas. Asimismo, los estudios de cada país compilaron información cuantitativa y cartográfica que permitió la estimación del número de áreas protegidas en la Amazonia colombiana y peruana, así como el traslape de los territorios de comunidades indígenas y Afrodescendientes con las Áreas Nacionales Protegidas. Cartografía adicional de nivel nacional de Perú se realizó directamente por RRI sobre la evolución cronológica de la implementación de los regímenes de conservación

y tenencia, utilizando diversas fuentes. Aunque se reconoce la gran diversidad cultural existente en la Amazonía, con asentamientos poblacionales importantes con reconocimiento y reclamo de derechos de tenencia individual y colectiva, este estudio solo analiza los regímenes de tenencia legal de Pueblos Indígenas y Pueblos Afrodescendientes en Colombia y comunidades nativas en Perú.⁹

En segundo lugar, a lo largo del estudio se convocó a reuniones de diálogo, entrevistas y grupos focales a personas expertas de los dos países provenientes de la sociedad civil, las organizaciones y autoridades

indígenas, afrodescendientes y los entes gubernamentales. Este ejercicio de diálogo con actores clave permitió una valoración local sobre las principales problemáticas y las oportunidades existentes para fomentar el enfoque de derechos en la conservación. Algunas entrevistas con actores de sociedad civil están aún en proceso de desarrollo. En tercer lugar, a partir de matrices de análisis comparativo, se generaron informes síntesis de los principales resultados que derivan en propuestas estructuradas que se espera contribuyan a la comprensión de las complejas realidades legales, políticas, ambientales y sociales de la Amazonia la luz de estos dos países priorizados.



SECCIÓN 3

LA AMAZONÍA EN CONTEXTO

La Amazonía además de un bioma de gran trascendencia para la conservación y la regulación climática planetaria es un territorio habitado, construido y parte integral de los pueblos que lo habitan. Aun cuando el reconocimiento de los derechos colectivos es relativamente reciente, la realidad es que la Amazonía siempre ha estado habitada por un sin número de comunidades y pueblos, muchos de ellos indígenas. Estos últimos, a lo largo de las pasadas siete décadas vienen reclamado en el reconocimiento de sus derechos sobre los territorios que ocupan y los bienes comunes que tradicionalmente han preservado; los mismos territorios que las áreas destinadas a la conservación procuran regular.

De los 9 países que comparten la Amazonía, Brasil, Perú y Colombia son los países en los que más extensión se alberga (Mapa 1). Aunque importantes esfuerzos globales y nacionales

MAPA 1. CUENCA AMAZÓNICA DETALLANDO TERRITORIOS INDÍGENAS Y ANP EN LA AMAZONIA PERUANA Y COLOMBIA. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA



buscan un manejo que garantice su preservación, cada país tiene sus propias regulaciones en materia de políticas de conservación y ordenamiento territorial. Lo más contrastante es lo que cada uno de los países amazónicos ha considerado sobre los habitantes de la Amazonia, sobre los Pueblos Indígenas, afrodescendientes y comunidades locales que han construido en sus cuencas, planicies y montañas una expresión de territorialidad. Solo los territorios indígenas y las ANP ocupan más del 40% del espacio amazónico¹⁰. Sin embargo, no ha sido un camino fácil el establecimiento de acuerdos y protocolos que reconcilien los paradigmas de la conservación con el enfoque de derechos de los Pueblos Indígenas. Adicionalmente, el ámbito amazónico enfrenta problemas asociados al cambio climático que se agudizan por los conflictos de uso como la minería, deforestación, ganadería extensiva, monocultivos y otros problemas

que presionan la degradación de los ecosistemas y atentan contra derechos fundamentales de quienes la habitan. En este estudio, se mostrará cómo ha evolucionado la implementación de los sistemas de tenencia de los PPII y PAD en Colombia y Perú y en qué medida la generación de políticas de conservación se articula o divergen de los derechos de los pueblos.

GENERALIDADES DEL MARCO LEGAL SOBRE DERECHOS DE TENENCIA COLECTIVA Y CONSERVACIÓN

El artículo 7 de la Constitución Política de 1991 de Colombia reconoce la diversidad étnica y cultural del país y constituye el fundamento para el

reconocimiento y protección de la propiedad colectiva de los PPII y PAD en el ordenamiento jurídico. Aunque la legislación sobre propiedad colectiva de los Pueblos Indígenas proviene del régimen colonial, es hasta 1991 que los resguardos indígenas y las tierras de las comunidades afrodescendientes adquieren el carácter de inembargables, inalienables e imprescriptibles. En el caso de Perú desde 1964 con la ley de reforma agraria se incluyó el concepto de tribus aborígenes de la selva y, en 1974, instrumentos legales del momento incluyen la definición de comunidad nativa (CCNN) reconociendo su existencia legal y personalidad jurídica, cimentando las bases para el reconocimiento de derechos colectivos indígenas sobre tierras en la Amazonía en momentos de alta convulsión política posterior al golpe de Estado de 1968. En la Constitución de 1993 se reconoce a las comunidades nativas como autónomas en su organización, trabajo comunal, uso y libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo en el marco que la ley establece (Art. 89).

En materia de políticas de conservación los antecedentes son extensos. En Colombia la Ley 200 de 1936 facultó al Gobierno para señalar terrenos baldíos como Zonas de Reserva Forestal (ZRF). Luego, esta figura de ZRF vinculada a la economía forestal, protección de los suelos, aguas y vida silvestre sería desarrollada con mayor extensión en la Ley 2 de 1959 y convertida en una categoría de área protegida. En las décadas de los 40 a los 60 diversos instrumentos normativos de manejo agrario y forestal fueron incorporando poco a poco nociones de conservación y disposiciones sobre reservas y parques nacionales, aunque para ese periodo no existía aún una autoridad ambiental nacional¹¹. La Cueva de los Guacharos es el primer Parque Nacional Natural (PNN) declarado en 1960. Como en otros lugares del planeta, el modelo de conservación que se adoptó fue el de Parque Yellowstone de Estados Unidos creado en 1872, un modelo estricto y excluyente de protección que, por regla general, no permite usos productivos y económicos en su interior, que debe estar destinado principalmente a la conservación e investigación, entre otros. Sin embargo, el Decreto 622 de 1977 consideró que las áreas reconocidas a

los indígenas no eran incompatibles con el SPNN. Se señala así la compatibilidad entre áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Reservas Indígenas, como una excepción. El cambio más importante en la materia es fruto de la Constitución Política de 1991, calificada por la Corte Constitucional como una constitución ecológica en tanto que consideró el ambiente como un bien jurídico de protección especial y se le reconoció el carácter de interés superior. En adelante, importantes cambios tendrían las figuras de conservación superpuestas con territorios de PPII y PAD, particularmente con comunidades indígenas como se tratará más adelante.

En Perú la evolución de las políticas de conservación tiene coincidencias temporales con Colombia. En 1961 se establece el Parque Nacional de Cutervo reconocido como la primera Área Nacional Protegida (ANP)¹². En junio de 1997 se estableció la Ley de ANP (No. 26834), con el fin de definir y establecer claramente los lineamientos para la declaración, selección y manejo de estas áreas. La política sobre ANP está básicamente contenida en la Ley de ANP, el Plan Director de las ANP y la Ley General del Ambiente. Actualmente, el SERNANP viene trabajando en la actualización del Plan Director en el marco de la visión país al 2050 que por primera vez incluye en el proceso de construcción del mismo un grupo de trabajo sobre ANP y Pueblos Indígenas.¹³

Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas es una herramienta de planificación multisectorial que define la planeación estratégica y lineamientos de política de las ANP del nivel nacional, regional y privadas. Este grupo de trabajo es el número 7 de al menos 12 grupos especializados y cuenta con representantes de las ECA (Ejecutores del Contrato de Administración de Reservas Comunales), representantes de organizaciones indígenas, especialistas y expertos, representantes de instituciones públicas y privadas y organizaciones a nivel nacional. Su actualización es una oportunidad para que se incluya: el concepto de CBD de forma expresa y estrategias para garantizar su efectividad como parte del enfoque intercultural como el reconocimiento del derecho al territorio de los PPII, la gestión de estos espacios y su participación en toma de decisiones.

Todo esto se ha materializado en la Amazonía de hoy, es decir, el número de áreas protegidas y el nivel de avance de reconocimiento de los derechos de tenencia o de titulación han dado origen a un mapa, vea mapa 1, en el que coexisten y se traslapan diversas figuras; mapa que difiere del ordenamiento ambiental o agrario que tenían estos países en la década del 50. El proceso de reconocimiento de los derechos va produciendo un territorio distinto que muestra el cambio entre bosques sin propiedad a territorios de PPII y PAD y a áreas protegidas, de bosques nacionales a territorios indígenas. Sin embargo, como se verá en las cifras disponibles para los dos países, tanto los PPII como los PAD aún tienen pendientes por reconocimiento, mapeo y titulación territorios manejados de manera consuetudinaria en áreas de importancia para la conservación.

CIFRAS DE LOS REGÍMENES DE CONSERVACIÓN Y DE TENENCIA COLECTIVA

PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES

Según el último censo en **Colombia**, al menos 1,9 millones de indígenas viven en el país. Casi el 80% vive en zonas rurales, la mayoría en resguardos oficialmente reconocidos, que cubren aproximadamente un tercio del área total de la nación, en la Amazonia colombiana hay 60 Pueblos Indígenas y una población de 233.678. Cifras oficiales estiman 30 mil habitantes que se auto reconocen como afrodescendientes en la Amazonia. Hay 2 Pueblos Indígenas en aislamiento reconocidos y 14 en proceso de confirmación. En la Amazonia **peruana** habitan 51 Pueblos Indígenas u originarios. De acuerdo con el Censo Nacional 2017, la población que se autoidentifica como parte de un pueblo indígena originario es el 25,7% de la población nacional, de estos, aproximadamente 200,000 personas pertenecen a algún pueblo indígena amazónico¹⁴. El Ministerio de Cultura sostiene que existen aproximadamente 7000 personas pertenecientes a los PIACI agrupados en 20 Pueblos Indígenas¹⁵.

Los avances son significativos. En la tabla 1 se puede evidenciar cómo se ha materializado los derechos de tenencia colectiva y lo que aún está pendiente.

La complejidad de la existencia de las diversas figuras de tenencia colectiva y ANP se pueden identificar espacialmente en los mapas 2 y 3. En el caso de Perú el mapa del estado actual del reconocimiento de derechos de uso y de propiedad colectiva a los PPII da cuenta de cómo ha evolucionado los espacios de conservación nacional y regional y los territorios indígenas, ya sea como comunidades indígenas tituladas y comunidades campesinas, así como bajo la figura de Reservas Indígenas para los PIACI que ha cobrado mayor notoriedad en los último 20 años.

En Perú, la titulación de comunidades nativas inicia en 1975, catorce años después de la creación de la primera ANP (Parque Nacional Cutervo, 1961). En 1978, se decreta que los bosques son propiedad del estado (no pueden titularse como parte de las comunidades nativas), se observa desde entonces un descenso en la titulación que continúa toda la década de los 80. Lo contrario sucede con el régimen de conservación, pues durante esa década se crean 9 ANPs, incluyendo la primera Reserva Comunal (Yanesha, 1988). En la década de los 90, se observa un resurgimiento de la titulación, con la promoción de la formalización de predios y propiedades; además se crean las primeras cuatro Reservas para PIACI. La década del 2000, luego de la dictadura, es la más baja para la titulación, en parte porque el gobierno central del 2006-2011 tenía una postura contraria a los Pueblos Indígenas. No obstante, es la década más prolífica para la creación de Áreas Naturales Protegidas, creándose 17 nuevas áreas. Luego del Baguazo (2009) y con el fin del gobierno de García, surgen varias iniciativas de titulación.

Actualmente existen 2271 CCNN reconocidas, pero solo 1631 tituladas (13'788,953.9 hectáreas, según data de AIDSESP a febrero 2022. Respecto al territorio de los PIACI, hay 7 Áreas entre Reservas Indígenas y Territoriales (4.11MHha). Las dos últimas Reservas Indígenas creadas fueron en el 2021: "Yavarí Tapiche" y "Kakataibo Norte y Sur". El área de ANPs de nivel nacional en Amazonía suma 16.2Mha, de las cuales, 2.16Mha representan las diez Reservas Comunales, con una cogestión Estado-indígena (Ver Mapa Perú)

TABLA 1. DATOS POBLACIONALES Y TERRITORIALES DE ÁREAS PROTEGIDAS Y RECONOCIMIENTO DE LA TENENCIA COLECTIVA A LOS PPII Y PAD EN LA AMAZONÍA DE COLOMBIA Y PERÚ

VARIABLES	PERÚ	COLOMBIA
Área Amazonia por país	78,2 millones de ha	48,5 millones de ha
% Amazonía por país	61.16% de su territorio	41.4% de su territorio
Población PPII y PAD	PPII 212.823 / 51 pueblos	PPII 233.678 / 60 pueblos PAD 30.000
Número de áreas protegidas en la Amazonia	50 (37 Áreas naturales protegidas de nivel nacional y 13 áreas de conservación regional) Hectáreas: 19.257.983 ha Áreas de conservación privada: 150 Hectáreas: 245.863,6 ha	55 Áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 11.122.841,74 ha Incluyen: Área de Recreación (1), Parque Nacional Natural (14), Parque Natural Regional (4), Reservas Naturales (2), Reservas Forestales Protectoras Nacionales (5), Santuario de Fauna y Flora (1), Santuario de Flora (1) Reservas de la sociedad civil (27), Estas últimas representan 2227,6ha
Número de territorios de PPII y PAD reconocidos	1631 CCNN tituladas 13'788,953.9 ha aprox.	PPII: 223 resguardos (ANT) 27'037'828 ha PAD: 6 Consejos comunitarios 5'811 ha
Trámites de reconocimiento / demarcación o titulación pendientes	116 CCNN por reconocer ¹⁶ 692 CCNN por titular 1010 por georreferenciar 74 solicitudes de ampliación No hay datos de extensión	PPII: 234 pretensiones (ANT) 3'224'396 ha PAD: 37 Consejos comunitarios 21'567 ha
Superposiciones territorios de PPII y áreas protegidas	76 CCNN No hay datos de extensión	57 territorios indígenas superpuestos con 23 áreas protegidas 4'007'768,28 ha superpuestas. Incluye expectativas y resguardos constituidos ¹⁷ .
PIACI	26 pueblos (población aprox: 7000) 7 Reservas constituidas entre 1990 y 2021	2 reconocidos + 14 por reconocer Sin datos poblacionales disponibles

Elaboración propia basada en las siguientes fuentes ¹⁸. Colombia: de Geoportal de la ANT y OTEC / PUJ. Red Hídrica, Departamentos y Ciudades Capitales, IGAC. RAISG, RUNAP, SINAP, DANE. Perú: SINANPE con límite Amazonía RAISG, DIGESPACR, MINCUL, GIZ, AIDSESP, SPDA.

MAPA 2. TERRITORIOS COLECTIVOS Y ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN PERÚ

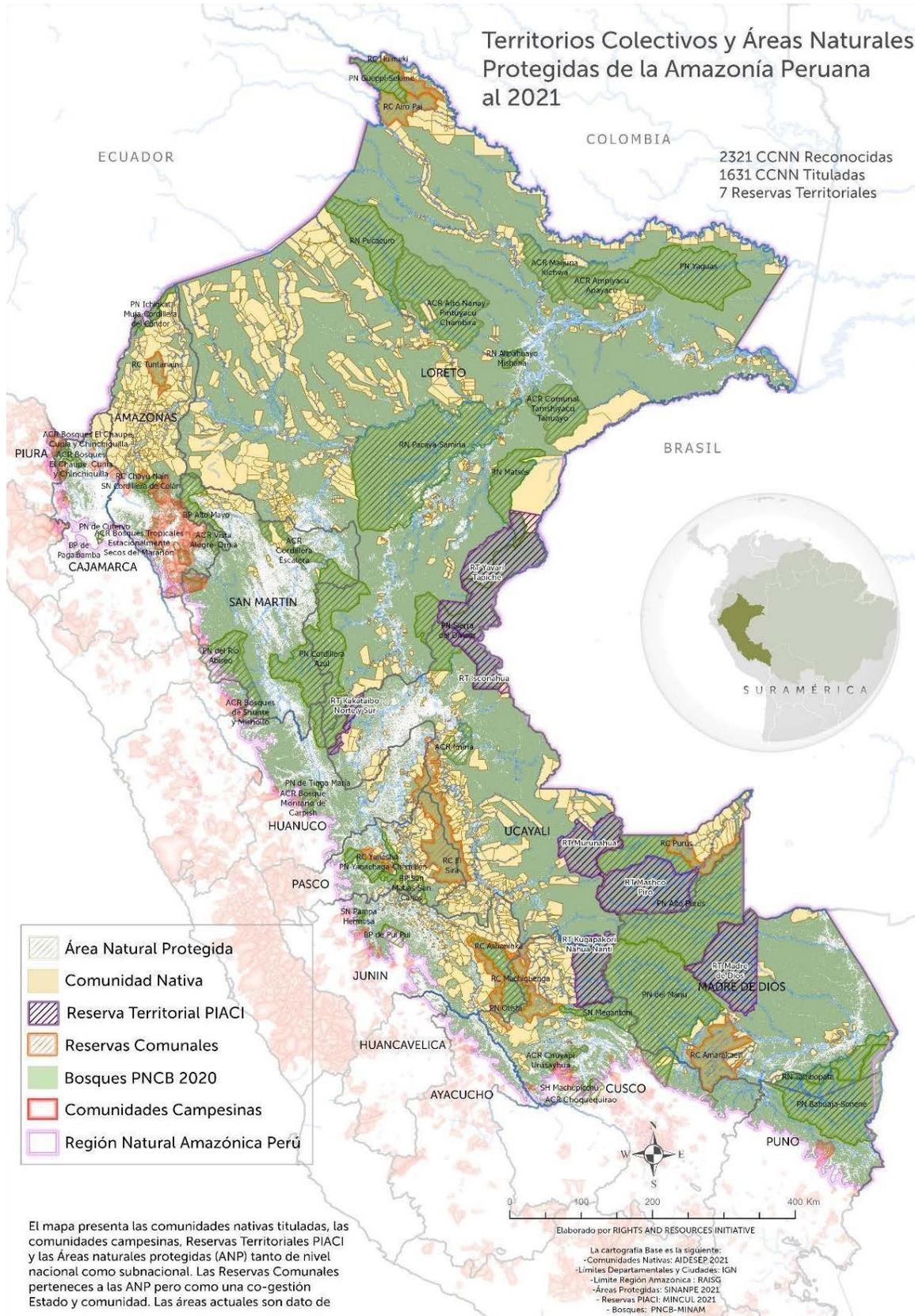
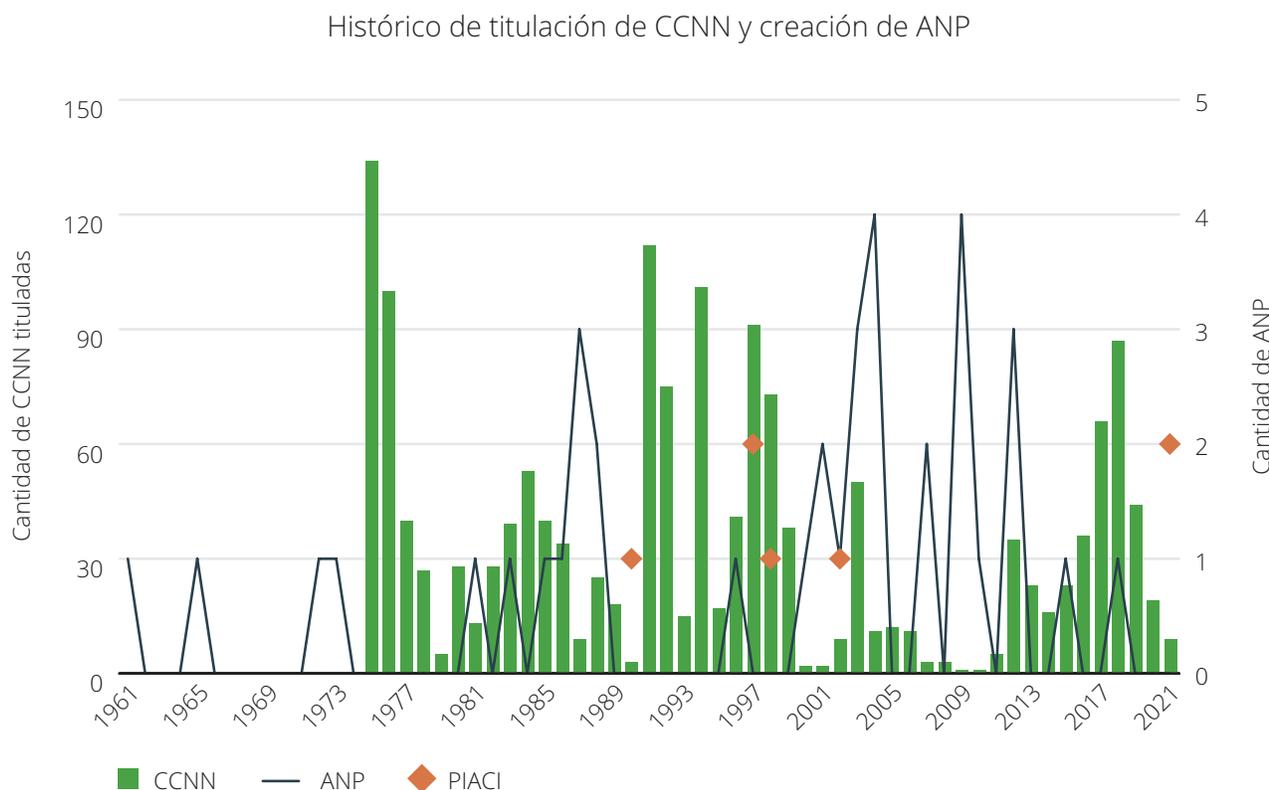


FIGURA 1. CANTIDAD DE COMUNIDADES NATIVAS TITULADAS Y AMPLIADAS, Y ANP DECLARADAS



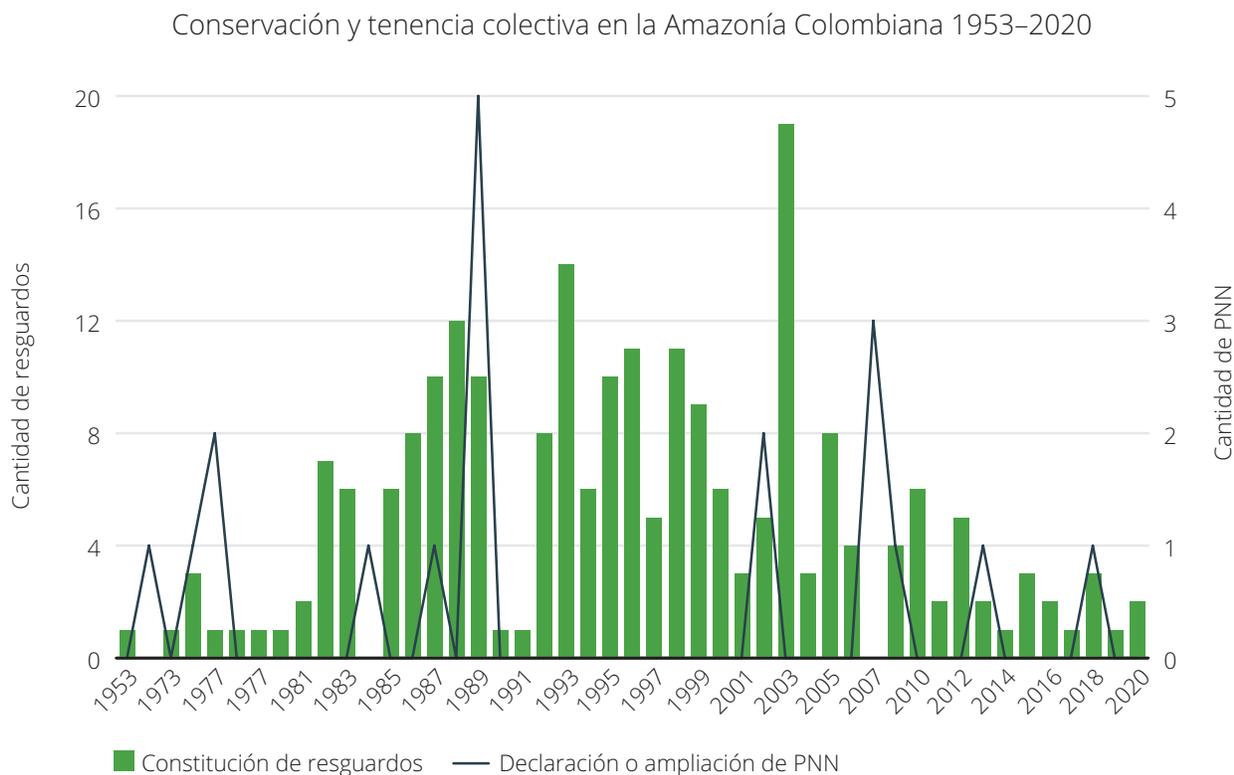
Por lo tanto, la brecha es de 692 comunidades por titular, las que cuentan con un plano y extensión referenciales que aún falta espacializar (en figura 1 se observarán como puntos). 74 comunidades con solicitud de ampliación y 1010 con solicitud de georreferenciación. Hay tres reservas territoriales solicitadas, algunas ya con estudios avanzados para su creación. Estas son: Propuesta de RT NapoTigre y afluentes (en Loreto, frontera con Ecuador), propuesta RT Yavarí-Mirim (Loreto, frontera con Brasil) y propuesta Sierra del Divisor Occidental (entre Loreto y Ucayali), sumando 2.6Mha.

En el caso de **Colombia**, los sujetos del derecho colectivo y las figuras de tenencia colectiva son aún más diversas. Se puede observar que la figura preponderante son los resguardos indígenas constituidos especialmente en la Amazonía oriental y, en menor medida en la región de planicie y extremo occidental. Los resguardos indígenas exceden las áreas protegidas en más de 15.5 millones de hectáreas y los

territorios indígenas en conjunto con las expectativas se superponen con las áreas protegidas en un 36%. Los territorios de los afrodescendientes son tan pequeños en hectáreas que se dificulta su representación cartográfica en un mapa a escala del ámbito amazónico. Para que las tierras tituladas a los PAD se puedan visibilizar, los mapas tendrían que estar a escalas detalladas para observar las poco menos de 6000 hectáreas que integran los territorios legalmente adjudicados a su favor.

La periodicidad de tales reconocimientos no es un asunto menor. En la Amazonía Colombiana comenzó, desde 1953, la constitución de resguardos para los Pueblos Indígenas. A la fecha, hay 223 territorios que suman 27'037'828 hectáreas con un pico importante de titulaciones en el año 2003, pero con un periodo de mayor representatividad estadística entre 1986 y 1995 (se formaliza la titulación de 80 resguardos indígenas en los 8 departamentos, que hoy con sus ampliaciones posteriores suman un total

FIGURA 2. CANTIDAD DE RESGUARDOS CONSTITUIDOS Y PNN DECLARADOS Y AMPLIADOS



de 17.753.040 ha). Al contrastar esta línea de tiempo con la creación de áreas protegidas en el periodo de 1960 al 2020, se identifica la declaración de 17 áreas naturales (PNN y Reservas). Entre 1996 y 2005 se formaliza la titulación de 79 resguardos indígenas en nuevamente en 8 departamentos, cantidad similar al período anterior; sin embargo, las hectáreas tituladas en esta época se localizan principalmente en el piedemonte, con tamaños que oscilan entre pequeño y muy pequeño, lo que promueve la fragmentación del territorio ancestral. A partir de 2015 la titulación inicia una escala descendente que puede explicarse por varios factores, la disponibilidad de tierras, la fragmentación del territorio por procesos de colonización y ampliación de la frontera agropecuaria y la voluntad política.

Como se muestra en la Tabla 1 el establecimiento de ANP en la **Amazonía peruana** ha avanzado mucho más que el reconocimiento de tierras comunales; sin embargo, el contexto político, social y económico que explique esta tendencia (un mayor reconocimiento

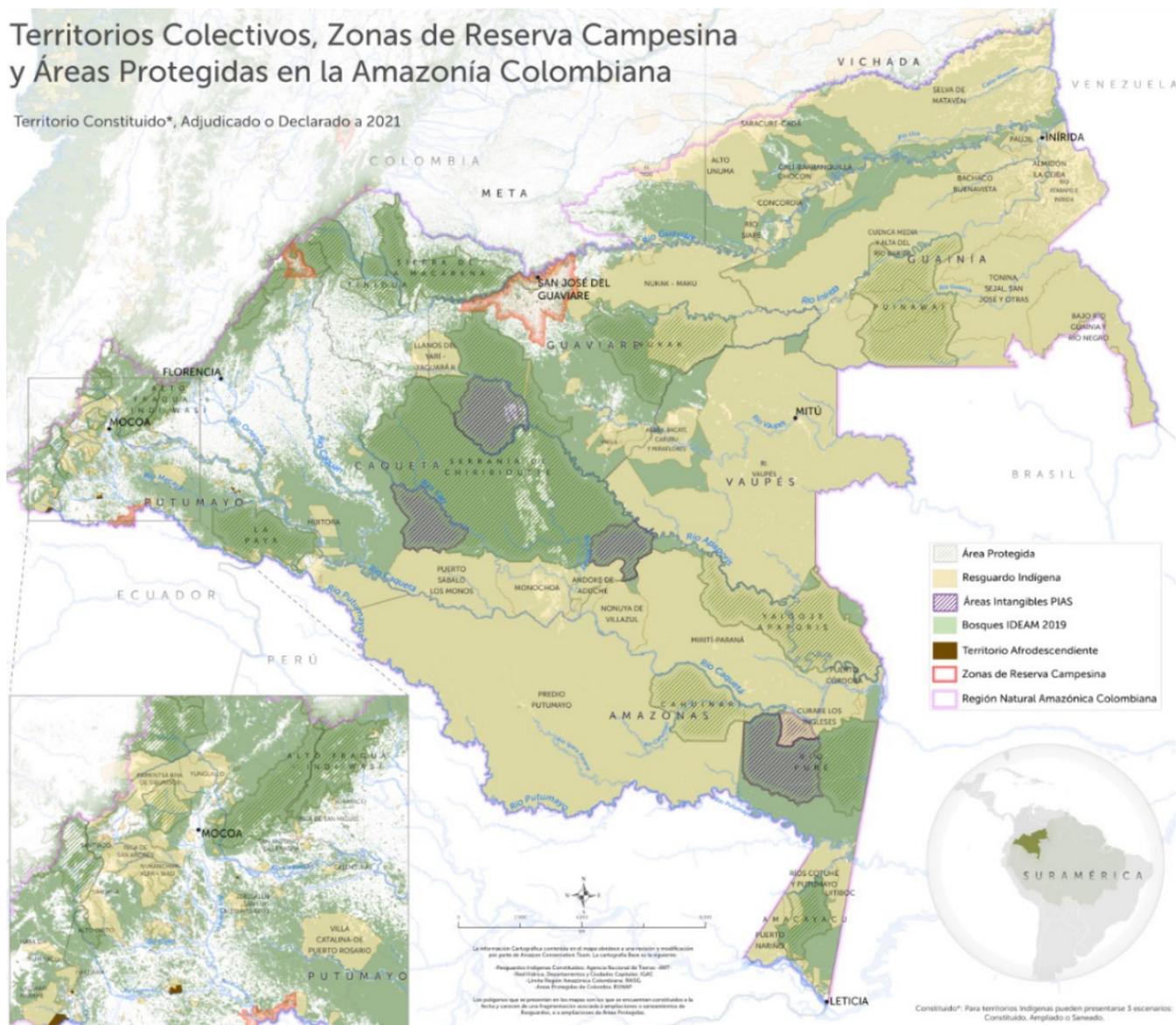
de ANP que de comunidades) aún no ha sido analizado en este estudio. El Perú tiene 30 millones de hectáreas más de Amazonía que Colombia, pero ha titulado menos de la mitad del territorio que Colombia destina para los Pueblos Indígenas. Sobresale que las comunidades nativas en Perú son comparativamente más pequeñas que en Colombia y sus polígonos no corresponden a hitos geográficos como en el caso colombiano.

Se necesita analizar mejor el impacto que ha tenido en Perú la reforma agraria de 1974, la legislación sobre recursos naturales (que decreta que los bosques son propiedad del Estado) y la ley forestal, en la tenencia de tierra para las comunidades nativas en la Amazonía, y cómo esto puede significar limitaciones para una conservación basada en derechos. En cuanto a las expectativas de nuevas titulaciones para los PPII de los dos países los datos muestran un comportamiento muy preocupante en términos de las solicitudes sin respuesta del Estado. En Colombia hay 234 solicitudes de constitución y/o ampliación

MAPA 3. TERRITORIOS COLECTIVOS, ZONAS DE RESERVA CAMPESINA Y ANP EN LA AMAZONIA COLOMBIANA

Territorios Colectivos, Zonas de Reserva Campesina y Áreas Protegidas en la Amazonía Colombiana

Territorio Constituido*, Adjudicado o Declarado a 2021



de resguardos en trámite, aunque las expectativas territoriales son superiores, las cifras del Estado estiman un área de 3'224'396 ha. En Perú algunos estudios muestran que el problema reside en las comunidades que aún no cuentan con reconocimiento, paso previo a cualquier trámite de demarcación y titulación¹⁹. Una investigación de Mongabay de 2021 en Loreto, Ucayali, Pasco, Huánuco y Madre de Dios encontró que 647 comunidades nativas o autoidentificadas como indígenas no cuentan con el reconocimiento de la autoridad regional que certifica su

existencia²⁰. Ante la situación descrita, es imposible determinar el área territorial pendiente de titulación en la Amazonía.

ÁREAS PROTEGIDAS

Teniendo como base la delimitación cartográfica de RAISG de la Amazonía colombiana, se tiene un registro de 55 áreas protegidas (52 totalmente dentro del bioma) correspondiente a diferentes figuras de manejo: Santuario de Fauna y/o Flora,

Reservas Forestales Protectoras Regionales y Nacionales (RFPN, RFPR), Reserva Natural de la Sociedad Civil (RNSC), Reserva Natural (RN), Parques Naturales Regionales (PNR), Parque Nacional Natural (PNN) y Áreas de Recreación (AR). Se destacan las iniciativas privadas recogidas en 27 Reservas de la Sociedad Civil. En total, el 23% del bioma amazónico corresponde a áreas protegidas, es decir, 11.122.841,74 hectáreas.

Las declaratorias de áreas protegidas en Colombia empiezan en 1960 con arreglo a la legislación disponible para la época, sin embargo, en la figura 2 se puede evidenciar que la frecuencia de declaraciones de las áreas es baja hasta 1989 donde se supera la tendencia de un PNN cada 5 a 7 años. Destacan varios hitos: en 1971 el PNN Macarena, en 1975 el PNN Amacayacu y el PNN La Paya en 1984, se declaran sobre territorios de uso ancestral de distintos Pueblos Indígenas. Entre 2006 a 2015 se crean los PNN Serranía de los Churumbelos y Cascabel Doña Juana (2007), Santuario de Flora Orito Ingi Ande (2008) y PNN Yaigoje Apaporis (2009), tres áreas protegidas que siguen el enfoque de incorporar entre los objetos de conservación valores culturales asociados al conocimiento de los pueblos del Yagé y del Yuruparí. Igualmente, se destacan como casos exitosos el PNN Alto Fragua-Indi Wasi y el PNN Río Puré que han logrado armonizar e integrar los objetivos de conservación a valores culturales de

protección más amplios. En 2013 y 2018 se amplía el área protegida más grande del país, el PNN Serranía del Chiribiquete.

COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES

Otro grupo poblacional en la Amazonía colombiana son los afrodescendientes, el censo oficial de 2018 calcula son cerca de 30 mil habitantes los que se autorreconocen como afrodescendientes en la toda la región, aunque hay marginal referencia en la literatura de tenencia, de conservación, de poblamiento en el ámbito amazónico. Su presencia está concentrada en los departamentos del Putumayo y el Guaviare. Estudios trazan flujos migratorios de pobladores negros desde la década de 1950 logrando consolidar importantes asentamientos sobre todo a lo largo de los ríos Caquetá, Putumayo y Mocoa. Aunque en otros lugares del Amazonas hay presencia de afrodescendientes, las regiones de Guaviare y Putumayo son las macrorregiones más representativas con procesos de titulación colectiva²¹.

En el departamento de Putumayo hay una gran concentración de comunidades afrodescendientes con grandes posibilidades de consolidar reconocimiento de tenencia colectiva en áreas de importancia ecológica. En la Tabla 2 se puede observar que ya son 6 los títulos colectivos adjudicados en la Amazonía, los cuales alcanzan las 5.811 hectáreas.

TABLA 2. LISTADO DE CONSEJOS COMUNITARIOS CON TÍTULO COLECTIVO EN LA AMAZONÍA

ITEM	NOMBRE	LOCALIZACIÓN	Ha	AÑO	ÁREAS SINAP CERCANAS
1	La Nueva Esperanza	Ipiales, Nariño	1770	2012	SFPM Orito Ingi-Ande, Reserva Ecológica Cofán Bermejo (Ecuador)
2	Nuevo Renacer	Ipiales, Nariño	1133	2012	SFPM Orito Ingi-Ande, Reserva Ecológica Cofán Bermejo (Ecuador)
3	Liberación y Futuro	Ipiales, Nariño	137	2012	SPNN La Paya
4	Los Andes	Puerto Asís, Putumayo	15041	2016	SFPM Orito Ingi-Ande
5	Consejo Comunitario Orquídea	Puerto Guzman, Putumayo	1158	2018	SPNN La Paya
6	Consejo Comunitario Marthin Luther King	Mocoa, Putumayo	126	2020	PNN Serranía de los Churumbelos

Fuente: Sistema de información del OTEC (2021), Sistema de información de ACT y Sistema de Información de Áreas Protegidas (2021)

TABLA 3. ZONAS DE RESERVA CAMPESINAS EN LA AMAZONIA

ITEM	NOMBRE	LOCALIZACIÓN	Ha	AÑO	ÁREAS SINAP CERCANAS
1	Guaviare	San José Del Guaviare, Guaviare	472 853	Resolución 054 DE 18-12-1997	Sierra de la Macarena y Serranía de Chiribiquete
2	Cuenca Rio Pato y Valle de Balsillas	San Vicente Del Caguán, Caquetá	73 030	Resolución 055 DE 18-12-1997	Cordillera de los Picachos, Las áreas Naturales la Siberia y Parte de la Cuenca Alta del Rio las Ceibas, Cuenca del Rio las Ceibas.
3	Perla Amazónica	Puerto Asís, Putumayo	36 466	Resolución 069 DE 18-12-2000	PNN La Paya

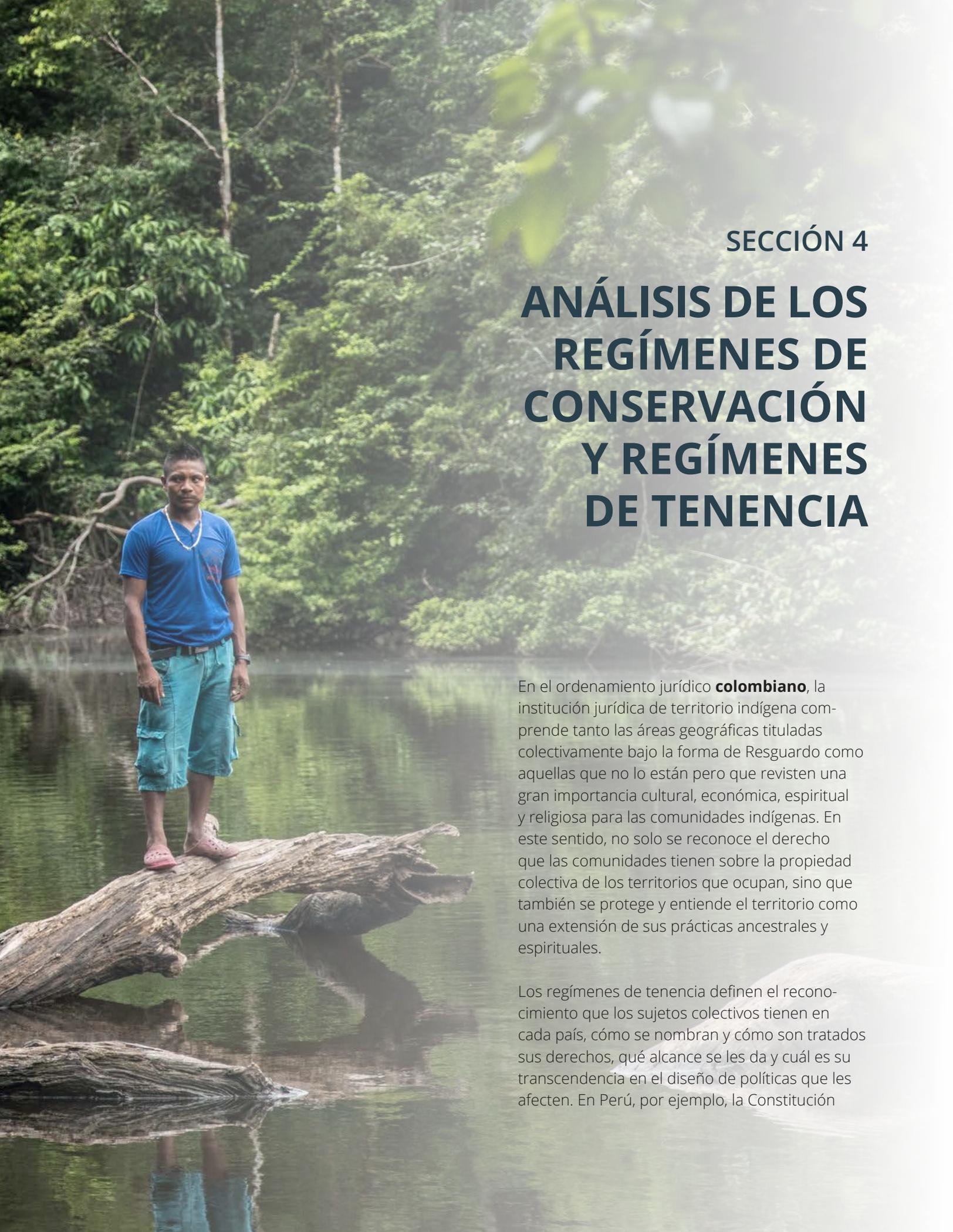
Además de los títulos colectivos de Nariño están los de Putumayo, región en la que más tierras se podrían adjudicar de concretarse los trámites de titulación que se detallan más adelante. En cuanto a los titulados cabe destacar que todos están en cercanía en zonas de influencia de diversas áreas protegidas, tanto Parques Nacionales Naturales como Santuarios de Fauna y Flora y Reservas Naturales en Colombia y Ecuador.

Sobre expectativas de titulación, a la fecha el Sistema de Información del OTEC da cuenta de 45 consejos comunitarios que han radicado entre el 2010 y el 2020 ante la Agencia Nacional de Tierras (ANT) solicitud de titulación colectiva. El departamento que más solicitudes tiene es Putumayo con un total de 37 que se distribuyen en los municipios de Puerto Asís, Orito, Puerto Guzmán, Villagarzón, Puerto Caicedo, Mocoa y Valle del Guamuez. Frente a la dimensión territorial los datos son parciales, puesto que la información sobre área solicitada no está completa, aun así, la ANT estima en 21'567 hectáreas la expectativa de 37 solicitudes que tiene en su registro oficial.

COMUNIDADES LOCALES

Aunque el sujeto de análisis del régimen de tenencia de este estudio es diferente, vale destacar que en la Amazonia colombiana hay una presencia de comunidades campesinas que se han organizado bajo esquemas colectivos de administración de la tierra

y los ecosistemas. Muchas de estas familias llegaron del interior del país en la búsqueda de tierras expulsados en los años cincuenta por La Violencia y, después, en búsqueda de nuevas oportunidades (Del Cairo et al. 2020)²². En la Amazonia colombiana hay 3 Zonas Reservas Campesinas (ZRC) constituidas (tabla 3). Esta figura fue creada con la Ley 160 de 1994, con el propósito de regular y ordenar la ocupación de los baldíos y consolidar las economías campesinas en el país. La ZRC fue una respuesta de las organizaciones campesinas a la problemática socioeconómica y ambiental derivada de la trayectoria histórica de los conflictos de violencia y colonización (Pérez, 2007)²³. Son en total 582.350 hectáreas en tres departamentos: Putumayo, Caquetá y Guaviare. El periodo de constitución va desde 1997 hasta el año 2000. Es decir, desde hace 21 años no se constituye una ZRC en esa región. Sin embargo, en el periodo de transición política que vive el país, se ha propuesto retomar la constitución de ZRC como un modelo de construcción de paz y de protección de la biodiversidad²⁴. Las ZRC gestionan el territorio de forma colectiva y constituyen una oportunidad para la innovación de estrategias y acciones en la gestión de la biodiversidad (Alexander von Humbolt 2017)²⁵ con potenciales beneficios en los territorios donde actualmente se implementa el acuerdo de paz, por lo que se recomienda estudiar a profundidad el alcance de la ZRC y su contribución a la conservación en otra fase de estudio.

A man in a blue polo shirt and light blue cargo shorts stands on a large, weathered log that protrudes from a calm river. The background is a dense, lush tropical forest with vibrant green foliage. The scene is peaceful and natural.

SECCIÓN 4

ANÁLISIS DE LOS REGÍMENES DE CONSERVACIÓN Y REGÍMENES DE TENENCIA

En el ordenamiento jurídico **colombiano**, la institución jurídica de territorio indígena comprende tanto las áreas geográficas tituladas colectivamente bajo la forma de Resguardo como aquellas que no lo están pero que revisten una gran importancia cultural, económica, espiritual y religiosa para las comunidades indígenas. En este sentido, no solo se reconoce el derecho que las comunidades tienen sobre la propiedad colectiva de los territorios que ocupan, sino que también se protege y entiende el territorio como una extensión de sus prácticas ancestrales y espirituales.

Los regímenes de tenencia definen el reconocimiento que los sujetos colectivos tienen en cada país, cómo se nombran y cómo son tratados sus derechos, qué alcance se les da y cuál es su transcendencia en el diseño de políticas que les afecten. En Perú, por ejemplo, la Constitución

Política de 1993 no se refiere dentro de su contenido a los Pueblos Indígenas, sino que los denomina como “comunidades campesinas y nativas”, tampoco hace referencia a los PIACI. En el artículo 89 reconoce la existencia legal y personería jurídica de estas comunidades y declara la imprescriptibilidad de sus tierras salvo en caso de abandono. El ordenamiento normativo colombiano reconoce la propiedad colectiva de las comunidades afrodescendientes e indígenas. Esta propiedad colectiva goza de las mismas garantías que la propiedad privada pero además tiene una protección constitucional especial. Lo anterior porque esta propiedad es sustraída del régimen del libre comercio al ser declaradas inalienables, imprescriptibles e inembargables por la Constitución 1991, es decir que se prohíbe su venta y extinción.

En **Perú** de acuerdo con el artículo 88 de la Constitución Política del Perú, el Estado garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra en forma privada o comunal o en cualquier otra forma asociativa. Es decir, se compromete a garantizar la propiedad colectiva. El Tribunal Constitucional ha señalado que los artículos 88 y 89 de la Constitución debe incluir el concepto de territorio. Mientras que el concepto de tierra se restringe a la dimensión civil o patrimonial, el concepto territorio advierte una vocación política de autogobierno y autonomía, la cual se ajusta a la realidad de los Pueblos Indígenas²⁶. Sin perjuicio de lo anterior, el Estado peruano solo ha determinado dos vías legales: Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario y Ley 28736 para la Protección de los PIACI.

En los dos países se ha ratificado el Convenio 169 de la OIT, instrumento que orienta los principales contenidos del derecho territorial, la autodeterminación y los principios del relacionamiento Estado con los PPII y PAD, entre otros. Perú lo ratificó con la Resolución Legislativa 26253 del 5 de diciembre de 1993, en Colombia la Ley 21 de 1991 hizo lo propio. A pesar de las amplias garantías jurídicas reconocidas por la Constitución, la legislación y el aporte de la jurisprudencia, en el caso colombiano, todavía se sigue observando una elevada transgresión de los derechos colectivos e individuales de los PPII, PIACI y PAD. Esto ha llevado a que la Corte Constitucional declare a estas poblaciones como sujetos de especial

protección constitucional por las circunstancias de vulnerabilidad y los patrones históricos de discriminación en las que se encuentran.

A continuación, una síntesis de los elementos constitutivos de los regímenes de tenencia y conservación en cada país:

PERÚ

DERECHOS DE TENENCIA PARA COMUNIDADES NATIVAS

El **alcance** y **contenido** del derecho territorial es de una gran complejidad, no sólo por los trámites administrativos tendientes a la titulación, sino por las nociones fragmentadas del derecho de tenencia colectivo. Teniendo en cuenta que el Decreto 169 de la OIT consagra el derecho de los PPII a los recursos naturales existentes en sus tierras (utilización, administración y conservación) también prevé una excepción: *“la excepción al principio general ocurre en los casos en los que la propiedad de los minerales, del subsuelo o de otros recursos recae en el Estado”*²⁷. Esta excepción se aplica en el Perú en tanto el artículo 66 de la Constitución señala que “los recursos naturales, renovables o no renovables, son patrimonio de la Nación”. Lo que lleva a que las comunidades nativas no puedan integrar en los títulos de propiedad las coberturas boscosas, ya que sólo pueden titular en plena propiedad las tierras de uso agrícola. Para los bosques, pueden acceder a la figura de *cesión en uso* de las tierras con aptitud forestal que se encuentren en el territorio demarcado de una comunidad nativa. De ahí que en la etapa de demarcación de cada comunidad el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor determinará qué tierras son susceptibles de titulación y cuáles no. De encontrarse ambos tipos de clasificación de tierras, la Dirección Regional Agraria emitirá el título de propiedad de las tierras de uso agrícola y la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre deberá emitir el contrato de cesión de uso.

Las Comunidades Nativas tienen su origen en grupos tribales de la Selva y Ceja de Selva y están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por lengua o dialecto, características culturales y sociales,

tenencia consuetudinaria y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamientos agrupados o dispersos (Art 8, Decreto Ley núm. 22175/1978). En cuanto al uso de subsistencia no existen restricciones (Art. 17, Ley núm. 26821/1997, Art. 50; 81 Ley núm. 29763).

El marco legal ofrece la oportunidad de lograr la titulación. Si bien las comunidades nativas están legalmente reconocidas, son autónomas en cuanto a su organización, trabajo comunal, uso y libre disposición de sus tierras la Constitución establece que los recursos naturales pertenecen a la nación (Art. 66, 1993). El procedimiento de titulación es dirigido en su totalidad por los gobiernos regionales quienes, como ejecutores, guían sus procesos por la normativa emitida por el ente rector en la materia, la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DIGESPACR) del Ministerio de Agricultura y Riego. Los PPII primero deben iniciar un procedimiento legal de reconocimiento como comunidades nativas. Luego del reconocimiento, la legislación establece otros tres procedimientos de saneamiento físico legal para asegurar los territorios de dichas comunidades: titulación, georreferenciación y ampliación. El trámite de estos procedimientos es desgastante e inclusive puede tardar años para que los Pueblos Indígenas puedan obtener algún resultado. Ello, si no existen factores que puedan complicar el trámite, como es el caso de las superposiciones con otros derechos o con las ANP.

DERECHOS DE TENENCIA PARA PIACI

La Ley 28736 también conocida como Ley PIACI entró en vigor el 18 de mayo de 2006. Este es el instrumento jurídico principal adoptado por el Estado peruano para establecer un Régimen Especial Transectorial (RET) para la protección de los PIACI de la Amazonía peruana. Esta Ley se expide con el propósito de garantizar los derechos a la vida y salud de los PIACI.

Esta misma Ley introduce las Reservas Indígenas como mecanismo de protección a los PIACI, entendidas como: Tierras delimitadas por el Estado peruano de intangibilidad transitoria, a favor de los Pueblos Indígenas en situación de aislamiento o en situación

de contacto inicial, y en tanto mantengan tal situación, para proteger sus derechos, su hábitat y las condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos²⁸. Para crear tales reservas puede ser propuesta por los gobiernos regionales o locales, organizaciones académicas y por las organizaciones o comunidades indígenas. Para este propósito, el artículo 18 del Reglamento exige que exista previamente un Decreto Supremo que reconozca la existencia del Pueblo en Aislamiento y Contacto Inicial. Todo esto debe recibir la calificación técnica favorable del Viceministerio de Interculturalidad.

El contenido de estos derechos es amplio, involucra el derecho a la protección de la vida y la salud a través de acciones y políticas preventivas, el derecho a la autodeterminación como pueblos que han decidido no mantener un contacto frecuente con la sociedad mayoritaria, el derecho a la protección de la cultura y sus modos tradicionales de vida, el reconocimiento de la relación espiritual que tienen los PIACI con su hábitat, el derecho a poseer las tierras que ocupan y la restricción de ingreso a terceros, el derecho al libre acceso y uso de sus tierras y los recursos naturales para su subsistencia, y el derecho al establecimiento de Reservas Indígenas. Frente a la propiedad sobre la tierra, el literal d establece que la **propiedad** no será reconocida hasta que no se adquiera el sedentarismo como modo de vida.

Este régimen de tenencia establece el carácter intangible de las Reservas Indígenas (Art. 5). En este sentido, prohíbe el establecimiento de asentamientos poblacionales distintos a los PIACI, prohíbe la realización de cualquier actividad distinta a la de los usos y costumbres ancestrales y prohíbe también el otorgamiento de derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales. No obstante, frente a esta prohibición establece una excepción, a saber: permite el otorgamiento de derechos sobre aprovechamiento de recursos naturales si se realizan a través de métodos que no afecten los derechos de los PIACI y siempre que lo permita un estudio ambiental aprobado por el Viceministerio de Interculturalidad.

Importante anotar que la nueva Ley Forestal establece que dichas tierras quedan bajo las

disposiciones de la Ley 28736/2006, y no regula las áreas retenidas por PPII (Art. 27, d, 1). La ley garantiza el derecho de libre acceso y de uso extensivo de sus tierras y recursos naturales para actividades tradicionales de subsistencia a PIACI²⁹.

Estas Reservas gozan de intangibilidad transitoria mientras los Pueblos Indígenas continúen viviendo en aislamiento o contacto inicial. Esta disposición resulta en un incentivo perverso para establecer un contacto por parte de terceros que tengan interés en eliminar la intangibilidad.

COLOMBIA

DERECHO DE TENENCIA A TRAVÉS DE LA CONSTITUCIÓN DE RESGUARDOS INDÍGENAS

El reconocimiento de la propiedad de tierras a las comunidades indígenas ha sido un asunto de discusión desde la época de la Colonia y de la independencia. Bajo la Constitución de 1991, el Estado colombiano otorga una especial garantía de reconocimiento, protección e igualdad de condiciones a todas las etnias y culturas habitantes en Colombia. Antes, con la Ley 89 de 1890 a las comunidades indígenas se les consideraba como salvajes.

Lo hitos históricos son extensos, los más relevantes en materia del derecho al territorio involucran la Ley 25 de 1824 que señala, por primera vez, que se respetarán todas las propiedades de los indígenas y, precisamente en la Ley 89 que consideró a los indígenas como salvajes, al mismo tiempo señaló que los indígenas podrían constituir un cabildo nombrado conforme a sus tradiciones propias. 26 años después, en el artículo primero de la Ley 60 de 1916, que legisla “sobre resguardos indígenas en tierras baldías”, el Congreso faculta al Gobierno para demarcar, a petición de interesados, en los terrenos baldíos en que haya indígenas³⁰.

Frente al **contenido** y **alcance** del derecho territorial, se debe resaltar que el derecho a la propiedad colectiva sobre los territorios de los grupos étnicos fue reconocido por la Corte Constitucional con el rango de derecho fundamental desde los primeros desarrollos

jurisprudenciales de la Constitución de 1991. Además, ese derecho fundamental a la propiedad colectiva no puede verse separado de otros derechos fundamentales reconocidos a los grupos étnicos, por el contrario, se encuentra íntima e indisolublemente ligado a éstos.

La Corte Constitucional en distintas ocasiones (T-617 de 2010, T-698 de 2011 y T-235 de 2011) ha dicho que el “título” de propiedad de los grupos indígenas se deriva de la ancestralidad. Concretamente explicó que “la titularidad de ese territorio, de acuerdo con jurisprudencia de la Corporación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, deriva de la posesión ancestral por parte de las comunidades y no de un reconocimiento estatal”.³¹ Así pues, la Corte Constitucional ha sobrepuesto la importancia de la ancestralidad sobre los títulos de dominio de terceros. Específicamente en la sentencia T-617 de 2010 la Corte afirmó que aun cuando un tercero goce de un título de propiedad sobre un territorio indígena no se debe descartar la realización de la consulta previa ante cualquier proyecto.

Desde la Constitución de 1991 y la Ley 21 de 1991 el marco jurisprudencial ha estado en evolución. Un hito más reciente se sitúa en 2016 con la Sentencia T-622 de la Corte Constitucional que enfatiza en los **derechos bioculturales** en un caso referido al río Atrato en el Chocó biogeográfico. En esta Sentencia la Corte afirmó que, aunque el río Atrato es sujeto de protección en sí mismo, este también debe ser protegido por la especial relación cultural y espiritual que guarda con las comunidades negras que lo han habitado tradicionalmente. Posteriormente, la Sentencia 4360 de 2018 declara la **Amazonía colombiana como sujeto de derechos** en decisión de última instancia de la Corte Suprema de Justicia a partir de tutela interpuesta por 25 niños, niñas, adolescentes. Este reconocimiento como un sujeto de derechos es una forma para proteger el ecosistema vital que la compone. De esta manera, se le reconoce su titularidad para recibir una protección, conservación, mantenimiento y restauración por parte del Estado y de las entidades territoriales y naciones responsables que hacen parte de su territorio. No obstante, esta Sentencia ha sido cuestionada porque trata de manera tangencial a las comunidades étnicas que han habitado ancestralmente la Amazonía.

La Corte Suprema de Justicia se centra exclusivamente en analizar las afectaciones ambientales de las generaciones futuras, pero desconoce las comunidades con derechos de tenencia consolidados y quienes han habitado ancestral y tradicionalmente estos territorios.

En cuanto a los procedimientos de reconocimiento y titulación, la Ley 160 de 1994 dispuso que los programas de ampliación, reestructuración o saneamiento de los resguardos indígenas deben dirigirse a facilitar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, conforme a los usos, costumbres y cultura de estas comunidades, así como a la preservación del grupo étnico y al mejoramiento de su calidad de vida. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS- es quien verifica y certifica el cumplimiento de la función ecológica, en concertación con los cabildos o autoridades indígenas (parágrafo 3, art. 85). El procedimiento administrativo para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de Resguardos Indígenas está contenido en el Decreto 1071 de 2015. El Decreto 2333 de 2014 establece mecanismos para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados ancestralmente por los Pueblos Indígenas. En el artículo 3 se definió el territorio ancestral como: “los resguardos indígenas, aquellas tierras y territorios que históricamente han venido siendo ocupados y poseídos por los pueblos o comunidades indígenas y que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas, culturales y espirituales”.

DERECHO A LA PROPIEDAD COLECTIVA DE TIERRAS OCUPADAS TRADICIONALMENTE POR COMUNIDAD-ES NEGRAS / AFRODESCENDIENTES

El artículo 55 transitorio de la Constitución Política de Colombia ordenó la creación de una Ley que le reconociera la propiedad colectiva a las comunidades negras. Por esta razón, en 1993 se expidió la Ley 70 que reconoce los derechos de propiedad colectiva a las comunidades negras de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, así como

a las comunidades negras con prácticas tradicionales ocupantes de zonas baldías, rurales y ribereñas en otras zonas del país; esto en coherencia con el artículo 13 del Convenio 169 de la OIT.

La Ley 70 de 1993 reconoce el derecho de propiedad colectiva de las comunidades negras en su artículo 4 y nombra a los terrenos adjudicados como “Tierras de las Comunidades Negras”. Las prácticas tradicionales de producción son definidas por la misma Ley como aquellas actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales que han utilizado consuetudinariamente las comunidades negras para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo sostenible.

Los PAD deben conformar un Consejo Comunitario para la adjudicación colectiva de tierras y será la Asamblea del Consejo la máxima autoridad del colectivo. Los Consejos son quienes ejercen la titularidad de la propiedad colectiva de las tierras de las comunidades negras; procedimiento reglamentado en el Decreto 1745 de 1995.

El artículo 6 de la Ley 70 de 1993 dispone que, con respecto a los suelos y los bosques incluidos en la titulación colectiva, la propiedad se ejercerá en función social y le es inherente una función ecológica. Y el artículo 20 añade que de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución, la propiedad colectiva sobre las áreas de Ley 70, será ejercida de conformidad con la función social y ecológica que le es inherente. *“En consecuencia, los titulares deberán cumplir las obligaciones de protección del ambiente y de los recursos naturales renovables y contribuir con las autoridades en la defensa de ese patrimonio.”*

Un punto de gran relevancia para el enfoque de derechos en la conservación es que la Ley 70 establece la posibilidad de que en las áreas adjudicadas colectivamente se constituyan reservas naturales especiales en donde la autoridad ambiental considere necesaria la protección de especies, ecosistema o biomas. En este proceso deberán participar las comunidades y las autoridades locales. No obstante, esta figura aún no ha sido reglamentada.

PIA Y PICI

El ordenamiento jurídico colombiano no ha desarrollado un mecanismo de protección específico y con enfoque diferenciado para los Pueblos Indígenas en contacto inicial—PICI, como sí se ha realizado con los Pueblos indígenas en aislamiento- PIA. El Decreto Ley 4633 de 2011 es de suma importancia para la protección de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas víctimas del conflicto armado y es la primera norma con fuerza de Ley en acoger dentro de su amparo los intereses de los Pueblos Indígenas en situación de aislamiento; también es la única norma que reconoce la misma situación especial de los PICI. No obstante, sigue sin existir una política diferenciada que se enfoque en regular el relacionamiento con estas comunidades indígenas o en la formalización de sus territorios. Las comunidades PICI identificadas y reconocidas en Colombia han tenido una historia de contacto dramática con la sociedad mayoritaria, o que ha resultado en la afectación de sus derechos sobre los territorios ancestrales que han ocupado.

Las primeras fuentes normativas que reconocieron la protección de Pueblos Indígenas en aislamiento y en contacto inicial fueron las resoluciones de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia. Concretamente en la constitución del Parque Nacional Río Puré y en las dos ampliaciones del Parque Nacional Natural Serranía de Chibiquete. “La Resolución 0764 de 2002, por la cual se constituyó el Parque Nacional Natural Río Puré fue el primer acto administrativo tendiente a la protección de un grupo en aislamiento en Colombia, y en parte la gestión de Parques Nacionales Naturales de Colombia se ha concentrado en esta tarea”³².

Adicionalmente, se cuenta con el Decreto 1232 de 2018. Esta norma establece medidas especiales de prevención y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural y crea el Sistema Nacional de Prevención y Protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento. A diferencia del Perú, la intangibilidad consagrada por esta norma es más robusta y no permite el uso o explotación de recursos naturales. El objeto de esta norma es crear un modelo de coordinación y de acción integral de prevención y protección para

los derechos de los Pueblos Indígenas en situación de aislamiento amparados por el Convenio 169 de la OIT, esto en cumplimiento del deber del Estado de prevención y protección que les corresponde frente a los derechos de esta población. El Decreto 1232 define a los PIA como los Pueblos Indígenas, o sus segmentos, que, “en ejercicio de su autodeterminación, se mantienen en aislamiento y evitan contacto permanente o regular con personas ajenas a su grupo, o con el resto de la sociedad”³³. Dentro de la definición se establece que la condición de aislamiento no se perderá en situaciones de contactos esporádicos de corta duración. A estos pueblos también se les referirá como en *situación de estado natural*, definición planteada por las comunidades indígenas que hacen referencia a la “estrecha relación con los ecosistemas, su forma de vida originaria y al alto grado de conservación de sus culturas”³⁴.

Los pueblos en aislamiento que han sido identificados y confirmados en Colombia, los Yuri Passe, habitan en la Amazonía colombiana, específicamente, dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales y dentro de Resguardos Indígenas constituidos en esta región del país.

En el año 2018, la Unidad Administrativa Especial del SPNN expidió la Resolución 0156 de 2018 que establece los lineamientos internos para la formulación e implementación de instrumentos y mecanismos de planificación y manejo con enfoque diferencial, frente a la presencia de Pueblos Indígenas en Aislamiento (PIA) dentro del SPNN. La Resolución 0156 de 2018 advierte que los PIA tienen un vínculo especial con su territorio, pues de él depende su supervivencia. También reconoce la extrema vulnerabilidad a la que están expuestas por enfermedades desconocidas y por la reducción territorial, el desplazamiento forzado y la alteración de sus formas de vida y prácticas culturales.

Antes de ello, con el Decreto Ley 4633 de 2011 se dictan “medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”. En su artículo 193, se refiere a los procedimientos especiales, que aplicarán para los PIA, refiriéndose a ambas formas de comunidades en

aislamiento, que sufrieron daños y afectaciones en el marco del conflicto armado. Cuando son comunidades PIACI, “las estrategias, mecanismos y medidas de atención integral, protección, reparación integral y restitución de derechos territoriales, se definirán en la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas reglamentada mediante Decreto 1397 de 1996”³⁵.

MODELOS Y POLÍTICAS DE CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

Así como los derechos de tenencia colectiva han evolucionado, las políticas de conservación han transitado de pautas más restrictivas a esquemas de participación y gobernanza compartida con los Pueblos Indígenas en las áreas naturales de Colombia y Perú. Si bien en el escenario de hoy no hay una adopción plena de un enfoque de derechos en los ordenamientos jurídicos ni en las pautas de relacionamiento con los pueblos, sí hay avances que cimientan vías para fomentar o fortalecer pautas de inclusión y articulación entre derechos de tenencia y modelos de conservación del bioma amazónico. A modo de síntesis, se presentan los contenidos esenciales de la legislación de ambos países enfatizando en aquellos giros de la política hacia el diálogo, la cogestión y armonización entre las visiones del Estado y la de los pueblos. En la sección 4.1 se enuncian también los obstáculos que persisten y dificultan el encuentro entre los regímenes de tenencia colectiva y de conservación.

En Perú Las ANP fueron introducidas por la Ley 26834 de 1997, la cual regula distintas disposiciones en la materia. Con el fin de dar viabilidad a la respectiva Ley, en junio del 2001, se estableció el Reglamento de la Ley, Decreto Supremo número 038-2001-AG. Años atrás, en 1961 se había constituido ya la primera área protegida bajo los parámetros legales disponibles, pero es hasta 1990 que se crea el SINANPE (Dto. Supremo núm. 010-90-AG). Las ANP son espacios continentales y marinos declarados para conservar la diversidad biológica, pero también los valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico. Tienen una protección legal especial pues

solo pueden ser reducidas o modificadas por medio de una Ley. Asimismo, el artículo 4 establece que no podrán ser adjudicadas a particulares.

El marco legal es amplio desde la misma Constitución que declara a los recursos naturales como patrimonio de la nación, ejerciendo el Estado el dominio eminencial sobre ellos (Art. 66). La Ley General del Ambiente, la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y La Política Nacional del Ambiente, son los instrumentos legales de carácter general que orientan la gestión ambiental del país. De la mayor importancia es el artículo 9 que establece que las disposiciones contempladas serán aplicadas a la luz del Convenio 169 de la OIT. En este sentido, la constitución de una ANP exige procesos transparentes de consulta a los PPII. Adicionalmente el Perú ha aprobado una Ley sobre la conservación y uso sostenible de la Diversidad Biológica y una Estrategia Nacional de Diversidad Biológica (2001).

Las ANP han sido fundamentales en la preservación del hábitat de los PIACI. Para el 2018 se había reconocido su presencia en 7 de ellas: Reserva Comunal Purús, Parque Nacional Alto Purús, Parque Nacional del Manu, Parque Nacional Sierra del Divisor, El Santuario Nacional Megantoni, La Reserva Natural Matsés, El Parque Nacional Cordillera Azul.

A diferencia de Colombia, Perú adoptó la categoría de Reserva Comunal (RC) de la UICN, una figura de conservación que reconoce la ocupación humana. Las RC son cogestionadas mediante un contrato de administración suscrito entre el Estado peruano, representado por el SERNANP, y un Ejecutor de Contrato de Administración de Reserva Comunal (ECA) que representa a las comunidades beneficiarias de dicha reserva. Existen dos tipos de contratos. Por un lado, los Contratos de Administración, que suscribe el SERNANP con las Organizaciones No Gubernamentales; y del otro, los que se suscriben con un ECA. Una diferencia sustancial entre ambos es que, en el primer caso, se implementan acciones de manejo y administración requeridas para lograr resultados específicos acordados en el contrato (Decreto Supremo núm. 007-2011-MINAM). En cambio, mediante los Contratos de Administración de las Reservas Comunales, se encarga a las comunidades

debidamente organizados y representados por una persona jurídica (la ECA), 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 comunal³⁶.

En Colombia, la asignación de competencias al Estado en materia ambiental, hecha por la Constitución de 1991, dio como resultado la reforma del sector público ambiental, llevada a cabo por la Ley 99 de 1993 que creó el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental -SINA-. Se designó al Ministerio como ente rector de la gestión ambiental del país, encargado de definir las políticas y regulaciones para la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables. La categoría de Parques Nacionales Naturales está contenida en la Ley 2° de 1959 que declaró los nevados y sus áreas circundantes como parques nacionales, luego el Código de Recursos de 1974 crea el Sistema de Parques Nacionales con sus categorías, y esto se desarrolla con el Decreto reglamentario 622 de 1977. En todo caso, fue hasta 1991 en la Constitución Política que se establece que los parques, así como los territorios de los grupos étnicos, gozan de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables. Algunos años después, en 1997, la Corte Constitucional en la Sentencia C-649 de 1997 afirmó que “las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica, se mantengan incólumes e intangibles y, por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, es decir, determinó que estas no pueden ser objeto de sustracción o de cambio de destinación.

Entre la creación del primer parque y la Constitución Política varios procesos políticos ocurrieron y dejaron huella en la normatividad. El Decreto 622 de 1977, por medio del cual se reglamenta el Sistema de Parques Nacionales Naturales, define como zonas de importancia histórica y cultural aquellas en donde se “encuentran vestigios arqueológicos, huellas o señales de culturas pasadas, supervivencia de culturas indígenas, rasgos históricos (...)”³⁷. Asimismo, el artículo 7 de este Decreto dispone que la declaración de un Parque Nacional Natural es compatible con las

reservas y resguardos indígenas, puntualmente dice: *No es incompatible la declaración de un Parque Nacional Natural con la constitución de Reserva Indígena, en consecuencia, cuando por razones de orden ecológico y biogeográfico haya de incluirse, total o parcialmente un área ocupada por grupos indígenas dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales.*

La definición legal de área protegida entra al país mediante la Ley 165 de 1994 aprobatoria del Convenio sobre Diversidad Biológica que dispone: “*por área protegida se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.*” (art. 2, Ley 165 de 1994). Igualmente, el concepto de sistema de áreas protegidas también se deriva de dicha ley³⁸ que es el marco general en el que se inscribe el tema de conservación *in situ*.

Empezando la década del 2000, Parques Nacionales Naturales formuló la Política de Participación Social (2001), la cual orientó durante un periodo el relacionamiento de la Entidad con las comunidades locales del SPNN, así como también estableció los objetivos y lineamientos estratégicos de PNN. De igual modo, la política hace referencia los fundamentos teóricos y sociales del enfoque de conservación del SPNN. Esta política fue el resultado de un proceso de construcción colectiva y democrática “en el que participaron todos los funcionarios del Sistema de Parques Nacionales Naturales en los niveles local, regional y nacional”³⁹ en un esfuerzo por “cruzar la ética de la conservación de la naturaleza con los principios de equidad social”⁴⁰.

Actualmente el Decreto 3570 de 2011 establece que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es la autoridad competente para formular la política del SPNN, así como también para reservar y alindar las áreas que lo integran. Con el Decreto 3572 de 2011, se creó Parques Nacionales Naturales de Colombia como una Unidad Administrativa Especial con la función de administrar y manejar el SPNN.

Como ya se explicó, las áreas protegidas en Colombia han sido el marco que ha posicionado la protección a los PIACI, a falta de una ley específica. Fue en la

política de conservación, particularmente desde la Unidad de Parques Nacionales que se gestaron los primeros instrumentos que motivaron la creación y ampliación de PNN con el objetivo de proteger pueblos en aislamiento. Dos casos recogen procesos políticos y técnicos de mucha complejidad que han quedado materializados en el Parque Nacional Natural Río Puré y Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete, este último, el PNN más grande de la Amazonia.

ENCUENTROS Y DESENCUENTROS ENTRE LA CONSERVACIÓN Y LOS DERECHOS DE TENENCIA DE PPII Y PAD

Ni en Colombia ni Perú hay a la fecha mención específica del enfoque de conservación basada en derechos en la legislación nacional en relación con áreas protegidas o figuras de conservación. Sin embargo, pese a que en la legislación interna no está aún ese concepto expresamente incorporado, lo cierto es que la aplicación de la legislación ambiental en general y de áreas protegidas en particular, como todas las demás legislaciones, están sujetas al cumplimiento del catálogo de derechos constitucionales y sus desarrollos legales, que es lo que implica un Estado de Derecho.

En el caso de **Perú el panorama es más restrictivo, la única figura que hace de puente entre los derechos de los pueblos y la conservación son las Reservas Comunales** que, en tanto ANP de uso directo, permite el aprovechamiento de recursos por parte de las poblaciones locales. En este arreglo de co-gestión los Pueblos Indígenas tienen derechos de uso, pero no involucra la titularidad o propiedad de las tierras.

En **Colombia, el amplio abanico de derechos reconocidos a los grupos étnicos, en el bloque de constitucionalidad y sus desarrollos, hacen puente con el régimen de conservación.** Éstos pasan por derechos vinculados a la autonomía y la autodeterminación; por los derechos territoriales y de uso de sus recursos naturales; por el derecho

al gobierno propio, al ejercicio de la autoridad en sus territorios y al derecho propio; por el derecho a decidir sus propias prioridades de desarrollo; por el derecho a la consulta previa y otras modalidades de participación, entre otros. Todos los cuales adquieren carácter de derechos fundamentales por los vínculos que hay entre su garantía y la subsistencia de estos grupos, así como con el principio de diversidad étnica y cultural.

También, el principio de diversidad étnica y cultural y las implicaciones derivadas del conjunto de derechos mencionados desarrollados por la jurisprudencia son referente obligado para interpretar los alcances de la aplicación de la legislación ambiental en territorios colectivos. De esta forma, sin usar la expresión específicamente de conservación con enfoque de derechos, hay de por sí, una sujeción indiscutible de las medidas de conservación al respeto de los derechos de los grupos étnicos que coexisten utiliza o de alguna manera interactúan, con las áreas protegidas. Igual, hay de por sí una sujeción con el rol de las autoridades ambientales en las áreas protegidas, lo que no deja de presentar tensiones y distintos grados de conflictividad, que muchas veces resuelven las Cortes casuísticamente a través de sus fallos.

Tanto en Colombia como en Perú las autoridades ambientales cumplen un rol central dentro de la protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento. Dentro de los objetivos y finalidades de conservación adoptados para la constitución y manejo de las ANP y los PNN, se incluyen tanto la biodiversidad y los valores ecológicos de ciertas áreas, así como también la protección y supervivencia de la diversidad cultural de comunidades indígenas. En ambos casos se reconoce que la supervivencia de los PIA depende de las condiciones ambientales y ecológicas de sus territorios. En el caso peruano, el SERNANP ha reconocido la presencia de PIACI en 7 ANP. En estos casos los distintos instrumentos de manejo y planificación de las ANP han reconocido la existencia de PIACI y han establecido medidas para su protección de la integridad física y cultural. A diferencia del caso colombiano, en Perú no existe una directriz del SERNANP que rija el manejo y la planificación en todas las ANP en donde hayan PIACI. Esto puede generar una disparidad en los mecanismos de planificación

de las distintas Áreas Naturales Protegidas que en algunos casos puede suponer la desprotección de los PIA. Llama la atención que, en Colombia, dentro de la corriente pluralista y de garantías del orden constitucional la jurisprudencia de las altas cortes se ha referido muy poco a los PIACI, y Constitución Política de 1991 no hace ninguna referencia expresa a estos pueblos.

En ambos países la intangibilidad es uno de los mecanismos para proteger la determinación de los Pueblos Indígenas de mantenerse en aislamiento y de evitar contactos indeseados. Sin embargo, en Perú el artículo 28 del Decreto-supremo No.008-2016-MC, aclara que la intangibilidad se mantendrá mientras los pueblos permanezcan en una situación de aislamiento o contacto inicial. En Colombia, la intangibilidad otorgada por el aislamiento se mantendrá hasta tanto el pueblo en una situación de post contacto y con información plena decida flexibilizarlo. Ahora bien, se observó que el régimen de protección adoptado por Colombia acoge una intangibilidad absoluta como principio frente al aprovechamiento de recursos naturales por parte de terceros. En éste se plantea como uno de los mecanismos de protección de los territorios de las comunidades PIA, una intangibilidad contra formas de despojo, de intervenciones institucionales en cualquier forma (programas, políticas, proyectos) y de cualquier actividad que también se encuentre descartada para el régimen de conservación ambiental del Sistema de Parques Nacionales Naturales. En el caso peruano la intangibilidad es más débil pues abre la posibilidad de aprovechamiento de recursos naturales en situaciones que el Estado considere de interés nacional, acto que se evidenció más una vez durante la pandemia por COVID 19 en 2020 y 2021 donde se otorgaron licenciamientos forestales en territorios PIACI.

En el caso del Perú existe una dirección especializada para la protección de los PIACI, a saber: la Dirección de los Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento y Contacto Inicial dentro del MINCUL. En el caso colombiano no existe una dirección o dependencia del Ministerio del Interior cuya función principal sea la protección de los PIACI. En este caso, es la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías la dependencia encargada de este asunto. En la actualidad,

la Dirección no cuenta con los recursos humanos suficientes y especializados, ni los recursos para la atención de esta población.

Es innegable que hay más y mejor articulación entre derechos de tenencia y la política de conservación en Colombia, esto se puede evidenciar en varios de los desarrollos legislativos, jurisprudenciales y las prácticas concretas de conservación que involucran diálogo Intercultural con los PPII tal como se detalla en la tabla 4.

En cuanto a los desencuentros, a continuación, se puntualiza en aquellos que se identificaron en cada país y que de no superarse constituyen obstáculos a la implementación del enfoque de derechos en la conservación:

PERÚ

La legislación referida a la conservación en el Perú, principalmente la de las ANP, ha omitido reconocer y recoger en sus enunciados el rol indiscutible que cumple los Pueblos Indígenas en la conservación de los ecosistemas y el vínculo que tienen con los territorios. Es más, se puede determinar que la omisión de regular dicho vínculo genera limitaciones para que los Pueblos Indígenas puedan ejercer su derecho de reconocimiento al territorio y acceso a los recursos naturales. Por ejemplo, el procedimiento administrativo de reconocimiento de una comunidad nativa no está sujeto a una evaluación respecto de territorialidad o superposición. No obstante, aún existen muchas comunidades nativas que se encuentran superpuestas en áreas naturales protegidas y por ello no han iniciado el reconocimiento. Como después del reconocimiento, la comunidad puede iniciar un trámite de titulación, las alertas respecto de potenciales *incompatibilidades* se activan, y ante un marco legal disperso y que no contempla criterios claros para abordar las supuestas discrepancias el *statu quo* permanece y los Pueblos Indígenas se ven impedidos de ejercer sus derechos plenamente. Entonces, si bien los derechos de estos pueblos no son por sí mismos incompatibles con las áreas naturales protegidas, al no contar con una legislación integrada e integral para ambos regímenes (conservación y derechos colectivos) se obstaculiza el derecho al territorio.

TABLA 4. BALANCE DE PUNTOS DE ARTICULACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS DE CONSERVACIÓN Y LOS RÉGIMENES DE TENENCIA COLECTIVOS

Encuentros	Contenido y alcance
Conservación de la Bioculturalidad (T-622-2016)	A partir de esta sentencia, la conservación de la diversidad cultural está asociada a la conservación de la diversidad biológica, por lo que el diseño de la política, legislación y jurisprudencia debe enfocarse a la conservación de la bioculturalidad, lo que refiere una relación existente entre la integridad de la naturaleza y los derechos humanos.
Derechos de tenencia - Función ecológica de la propiedad	El artículo 58 de la Constitución Política de 1991 establece que a la propiedad le es inherente una función ecológica. La disposición de bienes baldíos para la constitución de resguardos indígenas es compatible con el papel fundamental que estos grupos humanos desempeñan en la preservación de los ecosistemas. La Corte Constitucional advierte que el derecho de propiedad colectiva no otorga una facultad omnímoda a las comunidades indígenas para disponer libremente de los recursos naturales. La autonomía de las autoridades indígenas, en especial respecto del aprovechamiento de los recursos naturales, debe ser ejercida con plena responsabilidad (T-380-1993). Para el caso de los PAD, titulares del derecho de propiedad colectiva, continuarán conservando, manteniendo y propiciando la regeneración de la vegetación y de los ecosistemas especialmente frágiles (C-371-2014, Ley 70-1993).
Traslape Área Protegida - Reserva (Resguardo Indígena)	<p>Por razones ecológicas y biogeográficas puede presentarse traslape total o parcial de un área ocupada por grupos indígenas dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales (Decreto 622/1977). Esto obliga al establecimiento de un Régimen Especial de Manejo (REM), instrumento de planificación y gestión en áreas traslapadas con resguardos, y acuerdos de uso y manejo de recursos naturales con autoridades indígenas (Decreto 622/1977).</p> <p>Estos instrumentos deben respetar la permanencia de las comunidades indígenas y su derecho al uso tradicional de los recursos naturales. Construirlos no ha sido un proceso sencillo, puesto que, en virtud de los derechos constitucionales de las comunidades indígenas, el REM se debe realizar en conjunto con las autoridades tradicionales. Por esta razón, se deben construir alrededor de espacios de diálogo y en escenarios de coordinación entre autoridades.</p> <p>Entre los principales aprendizajes de los REM amazónicos está reconocer que los territorios indígenas no son solo áreas delimitadas del régimen de conservación. Los territorios tienen una relevancia cultural y espiritual que no se reduce ni se agota en una institución jurídica del régimen de conservación. Asimismo, el diálogo entre la autoridad de Parques Nacionales Naturales y las autoridades tradicionales implica que dos autoridades de distinta naturaleza compartan jurisdicción en el mismo territorio. No es lo mismo ser una entidad pública creada para el logro de unos fines con unas funciones específicas, a ser un sujeto colectivo con derechos fundamentales administrado y gestionado por una autoridad tradicional. En este sentido, esta convivencia entre autoridades también requiere de un diálogo intercultural y horizontal que se desarrolle con un lenguaje común entre las comunidades étnicas y las entidades del Estado, que permita integrar ambas visiones de relacionarse con la naturaleza.</p> <p>Sería importante abordar estudios en el mediano o largo plazo que pueda analizar las lecciones aprendidas de las REM y otras modalidades de conservación puesta en práctica por las comunidades.</p>
Traslape Área Protegida - Propiedad Colectiva (Pueblos Afrodescendientes)	En el caso de los PAD las adjudicaciones colectivas no comprenderán las áreas del Sistema de Parques Nacionales, salvo con la excepción de que en las áreas del SPNN donde se encuentren familias o personas de comunidades negras que se hubieran establecido en ellas antes de la declaratoria del área. En este caso, se deberá definir en el plan de manejo las prácticas tradicionales de dichas comunidades que son compatibles con el ecosistema (Art. 22 Ley 70/1993). Adicionalmente, en los territorios colectivos adjudicados podrán ser constituidas reservas naturales especiales si así la autoridad ambiental lo considera por criterios ecológicos, pero en la delimitación, conservación y manejo participarán las comunidades y las autoridades locales (Art. 25 Ley 70/1993).

Encuentros	Contenido y alcance
Consulta Previa	<p>Se deben consultar las medidas administrativas, legislativas, privadas que puedan afectar directamente a las comunidades de forma positiva o negativa. En el caso de áreas protegidas se consulta la declaración de nuevas áreas, la ampliación de áreas protegidas, los Planes de Manejo, concesiones, entre otros.</p> <p>En áreas no tituladas pero que constituyen territorio indígena también se requiere consulta previa siempre que hay afectación directa (positiva o negativa) de la comunidad. No se requiere habitación permanente, el uso que hagan del área afectada por un proyecto, obra o actividad, puede ser usada por las comunidades esporádicamente (CP, Ley 70/1993, Decretos 1745/1995, 1320/1998, 1066/2015, 1071/2015, Decreto 2353 2354/2020)</p>
Funciones Ambientales y territorios indígenas	<p>La Ley 99 de 1993 desarrolló las funciones de las autoridades ambientales y de algunas entidades territoriales como los municipios y distritos (arts. 65 y 66) y los territorios indígenas (art. 67), lo que será complementado posteriormente por otras normas como las leyes de ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997, la Ley 1454 de 2011) y los Decretos 1953 de 2014 y 632 de 2018 que dictan normas para poner en funcionamiento los territorios indígenas, entre otras. El Decreto 1953 de 2014, establece en el numeral 1 del Artículo 14 como una de las competencias generales de las autoridades propias de los Territorios Indígenas, la de velar por el adecuado ordenamiento, uso, manejo y ejercicio de la propiedad colectiva del territorio de acuerdo con sus cosmovisiones.</p> <p>El Decreto 1953 de 2014 reconoce a los territorios indígenas la condición de organización político-administrativa de carácter especial que les permite el ejercicio de competencias y funciones públicas. Según el artículo 3 del Decreto los territorios indígenas podrán ponerse en funcionamiento de manera transitoria en los siguientes casos: (i) cuando un resguardo constituido tenga sus linderos claramente identificados, (ii) cuando un resguardo de origen republicano o colonial haya iniciado un proceso de clarificación que permita determinar sus linderos, (iii) cuando se haya solicitado la titulación de un área poseída de manera exclusiva, tradicional, ininterrumpida, pacífica por comunidades indígenas, (iv) cuando una o más de estas figuras decidan agruparse.</p> <p>Tanto el Decreto 1953 de 2014 (núm. 3, art. 13), como el Decreto 632 de 2018 (núm. 3, art. 5), establecieron como una competencia general de los territorios indígenas, definir, ejecutar y evaluar las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales propias en los respectivos territorios, en el marco de sus planes de vida, de la legislación nacional, y conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.</p> <p>Los decretos 1953 del 2014 y 632 de 2018 representan un avance significativo en la autodeterminación y autonomía de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, los instrumentos normativos pueden ser limitados respecto a las expectativas de los pueblos; limitaciones que se solucionarían, en parte, si el Congreso de la República expidiera la Ley Orgánica de Ordenamiento establecido en el Artículo 329 de la Constitución Política- que formalizaría el funcionamiento de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI)⁴¹.</p>
PIACI	<p>Como antecedente de protección y conservación basada en derechos, cuando aún no estaba confirmada formalmente su existencia, las primeras fuentes normativas que reconocieron la protección de los PIACI fueron las resoluciones del SPNN. Constitución del PNN Río Puré y dos ampliaciones del PNN Serranía de Chibiriquete. (Resoluciones 0764/2002, 035/2007, 1038/2013 y 1256/2018). Igualmente, la Resolución 0156 de 2018 la cual establece lineamientos internos para el manejo de PIA dentro del SPNN.</p>
Documentos CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social Ley 19/1958	<p>CONPES 4021/2020 Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques. En este instrumento se solicita a la ANT avanzar en la formalización de territorios étnicos incluyendo áreas que se encuentren en los Núcleos de Alta Deforestación.</p> <p>CONPES 4050 del 27 de septiembre de 2021 aprueba La Política para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) utiliza en dos ocasiones el concepto de enfoque de justicia y de derechos. Primero, en la fase de diagnóstico encuentra como insuficiente participación efectiva de todos los actores estratégicos en los diferentes ámbitos de gestión del SINAP. Segundo, lo refiere en la parte de plan de acción de la política a través de una línea estratégica dirigida a mejorar la gobernanza para la gestión incluyente y corresponsable de las áreas protegidas y de diferentes ámbitos de gestión del SINAP, con un enfoque de justicia y de derechos.</p>

La compatibilidad de derechos es otro punto relevante, es un criterio extendido en la normativa referida a ANP, y si bien es válido, no hay una distinción respecto de compatibilidad sobre actividades extractivas y otros derechos como son los de los Pueblos Indígenas. Asimismo, la compatibilidad con opinión favorable del SERNANP para el desarrollo de otras actividades (minería, hidrocarburos, etc.) se evalúa respecto de los impactos a los objetivos de conservación que no contemplan a los Pueblos Indígenas y que por lo tanto se limita a observar una sola variable de la gestión del territorio. A todas luces se carece de un enfoque de derechos en los criterios de compatibilidad.

A nivel normativo el **desencuentro principal se da a un nivel interpretativo** más que operativo. Es decir, no hay limitaciones expresas para que estos dos regímenes se puedan compatibilizar; sin embargo, en la práctica no se da un reconocimiento de derechos territoriales de Pueblos Indígenas en ANP. Es un desencuentro que se da en la lectura del dominio eminencial del Estado sobre las ANP que consagró la Constitución, lo que impide otorgar propiedad dentro de ellas, salvo en el caso de derechos preexistentes. A pesar de ello, demostrar la preexistencia de los Pueblos Indígenas desencadena en la tramitación de diversos procedimientos administrativos que en vez de ser declarativos de derechos se han convertido en constitutivos, limitando el ejercicio de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas. En consecuencia, la titulación de territorios indígenas superpuestos con ANP en la actualidad son casos muy limitados y no existe un mecanismo específico legal para atender este supuesto.

Complejiza aún más el escenario el artículo 11 del Decreto Ley de Comunidades Nativas que establece una limitación que responde al dominio eminencial del Estado sobre los recursos naturales, puesto que insta que las tierras con aptitud forestal que se encuentren en el territorio demarcado de una comunidad nativa serán únicamente otorgadas como **cesión en uso** y no propiedad. En consecuencia, sólo podrán ser tituladas aquellas hectáreas de tierras clasificadas como de uso agrícola de acuerdo con el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (RCTUCM).

Esta determinación se realiza en el proceso de evaluación agrológica que se ejecuta en la etapa de campo de la demarcación. Así, de encontrarse ambos tipos de clasificación de tierras, la Dirección Regional Agraria emitirá el título de propiedad respecto de las tierras de uso agrícola y la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre deberá emitir el contrato de cesión de uso. De acuerdo con DAR (2019) la adecuación del RCTUCM había sido un tema estancando por años que llevaba al incentivo perverso de la deforestación para presionar a una clasificación agrícola tituable de suelos que en realidad tenían vocación boscosa. Este instrumento ha contado con la participación de los Pueblos Indígenas que han solicitado que se consideren los procesos de saneamiento físico legal de comunidades nativas, teniendo en cuenta antecedentes como los Lineamientos para la ejecución del proceso de evaluación agrológica de las tierras de las Comunidades Nativas y la clasificación por su capacidad de uso mayor a con fines de titulación (RM N° 194-2017-MINAGRI)⁴².

Por último, el marco normativo referente a Pueblos Indígenas, específicamente aquella referida a las comunidades nativas, esté desfasado y altamente influenciado por un proceso de reforma agraria de los años 70 que carece de una visión integral y acorde al desarrollo de los derechos de los Pueblos Indígenas, al punto que no se desarrolla el contenido de los derechos colectivos como el territorio. Estudios anteriores han señalado que los cambios regulatorios en la década de 1970 cuando se aprobó la primera ley sobre recursos forestales y de fauna silvestre (Decreto Ley 21147 de 1975) que centralizó el control estatal sobre los bosques y la consecuente derogación y creación de una nueva ley de comunidades nativas (Decreto Ley 20653 de 1978) crearon no solo una dicotomía entre tierras agrícolas y forestales, sino que ha tenido una influencia considerable en el avance de la titulación de comunidades nativas desde entonces.⁴³

COLOMBIA

Si bien en el balance son más los encuentros que los desencuentros, cabe listar algunos elementos que pueden ser causa de conflictos, tal como se discute en el numeral 5 que resume el diálogo con actores.

Para empezar, la legislación sobre grupos étnicos considera la aplicación de sus sistemas normativos propios, que está vinculado a su facultad de autogobierno, como un derecho que los distingue de otras comunidades y que constituye un elemento integrante de su definición. La Corte Constitucional (Sentencia T-236 de 2012) menciona que lo que subyace al reconocimiento constitucional de su capacidad de autogobierno, es la pertenencia a un territorio, donde se rigen por sus propias normas y desarrollan su cultura y costumbres. De esta forma, se reconoce la coexistencia entre un sistema normativo de los grupos étnicos con sus propias autoridades y las normas y autoridades del gobierno nacional. Dos sistemas de derecho que se aplican en el mismo territorio por las autoridades del gobierno y por las autoridades de los grupos étnicos, lo que puede generar conflictos y tensiones en su aplicación práctica.

De esta forma, el respeto del derecho propio y de esa autonomía jurídica y sus alcances constitucionales y legales, debe tenerse como un eje fundamental al hablar de un enfoque de conservación basada en derechos. Este va a configurar un elemento estructural para implementar un enfoque de conservación basado en derechos relacionado con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, ejercicio que se debe hacer no solo desde el derecho formal, sino también desde el derecho propio de cada grupo étnico que coexiste con las distintas áreas protegidas.

Otro aspecto para considerar es que ha sido la jurisprudencia la que ha reconocido que el título colectivo conlleva la propiedad de los recursos naturales en el caso de las comunidades indígenas (T-380 de 1993 reiterada en otras sentencias), sin embargo, la propiedad colectiva exceptúa el subsuelo y buena parte de los cuerpos de agua. Esas diferencias en la propiedad sobre ciertos recursos naturales renovables dadas en la legislación es compatible con la estructura fragmentada de la legislación ambiental,

que regula independientemente cada recurso natural renovable (regula por separado aguas continentales, recursos hidrobiológicos, bosques, etc.), pero presenta dificultades frente al concepto de territorio de los grupos étnicos. La noción de territorio no concibe como algo independiente que los elementos materiales y los inmateriales propios de sus culturas, forman una unidad consustancial con ese concepto de territorio, por lo que el derecho formal, se distancia del concepto de territorio que tienen los grupos étnicos, lo que ha sido fuente de tensiones.

Esta interacción entre naturaleza y cultura ha sido denominada en sentencias recientes de la Corte Constitucional como un enfoque biocultural, que reconoce los vínculos de los modos de vida de las comunidades étnicas, con los territorios y la utilización, conservación y administración de sus recursos naturales. Si bien la Corte Constitucional ha señalado la exigencia del Estado de la conservación biocultural, las regulaciones deben ser explícitas en desarrollar sistemas de conservación que integren el reconocimiento de los derechos de las comunidades.

Para finalizar los desencuentros, conviene señalar la legislación de restitución de tierras y el SINAP. La Ley de Víctimas no contempló explícitamente una situación en donde se solicitará la restitución de un predio afectado por alguna categoría del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, donde se presentan tensiones confirmadas con el Decreto 440 de 2016, el cual introdujo en el artículo 2.15.1.3.5. la obligación para los jueces de no iniciar el estudio de la solicitud cuando los predios que están siendo reclamados estén ubicados al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales o dentro de Zonas de Reserva Forestal. Esta normatividad rechazó la posibilidad de que los derechos de las víctimas de grupos étnicos se armonizaran con los derechos ambientales que las distintas categorías del SINAP buscan resguardar.



SECCIÓN 5

DIÁLOGOS CON ACTORES

Todos los elementos destacados por los actores convocados a grupos focales y entrevistas se han transversalizado en el informe. Sin embargo, en esta sección se mostrarán detalles de la discusión y énfasis de los actores provenientes de la sociedad civil, los pueblos étnicos, el Estado y otros actores participantes. Dadas las particularidades del contexto institucional, normativo y de la relación del Estado con los pueblos, conviene revisar país a país los resultados.

PUNTOS DE ACUERDO EN COLOMBIA

Más allá de la **multiculturalidad** se necesita un enfoque de **interculturalidad** en el diálogo pueblos étnicos – Estado que permita reconocer las facultades de los Pueblos Indígenas como **autoridades ambientales**. En la actualidad, lo que

es parte del núcleo esencial de lo que el gobierno considera el ejercicio de la autoridad ambiental, está reservada a las Corporaciones Autónomas Regionales a Parques Nacionales Naturales, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y, excepcionalmente, al Ministerio de Ambiente que no es en principio un ente ejecutor. Sin embargo, la Ley 632 de 2018 o Ley de territorios indígenas en áreas no municipalizadas de Amazonas, Guainía y Vaupés, le otorga facultades a los indígenas y autoridad en el ordenamiento territorial. No se trata entonces de un ejercicio de la autoridad ambiental para otorgar licencias de explotación u actividades similares que ya están reguladas por diversas entidades, los pueblos a lo que apuntan en un ejercicio de la autonomía en el ordenamiento territorial ambiental y el **gobierno propio**. Suele haber un malentendido cuando se afirma que los Pueblos Indígenas son autoridades ambientales. De implementarse debidamente el Decreto de territorios indígenas en cinco años el mapa político administrativo del país cambiaría. Se trataría de proteger 9 millones de hectáreas y 35 Pueblos Indígenas en una de las zonas mejor conservadas del país. El Decreto consolidaría la gobernanza indígena amazónica.

Es aquí donde se presenta la diferencia en el entendimiento acerca de si las comunidades indígenas son o no autoridad ambiental. En concepto del gobierno, no son autoridad ambiental, dado que se analiza este rol con base en quien otorga los permisos y demás modos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, que son principalmente la CAR, Parques y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-. Por lo que considera que prever la competencia de autoridad ambiental a las autoridades indígenas, desborda la Constitución, que les otorga es una función administrativa de protección del patrimonio natural de sus territorios, pero no una competencia de autoridad ambiental entendida como la facultad de las CAR para disponer de la administración de los recursos mediante permisos, licencias, autorizaciones, concesiones y control sobre el uso de esos recursos en sus jurisdicciones, incluyendo los territorios indígenas.

En el caso de los PAD la discusión jurídica es mucho más compleja ya que no se les reconoce una facultad jurisdiccional, y no sería fácil plantear su papel

de autoridad ambiental en el ámbito amazónico, pero sí deben ser considerados sus derechos territoriales. Un marco factible para ello es el camino trazado por la jurisprudencia en torno a los derechos bioculturales.

En materia de **gobierno propio**, los actores coincidieron en llamar la atención sobre la consolidación de los territorios indígenas (Decreto 1953 de 2014 y Decreto 632 de 2018) porque se trata de un conjunto de derechos que los indígenas están ejerciendo, derechos que no son solo territoriales- ambientales sino además culturales.

Para la implementación de este Decreto 632 la organización GAIA ha liderado importantes acciones legales, investigativas y de articulación con los pueblos. Han señalado que el Decreto consolidaría la gobernanza indígena amazónica pero, para ello, lo más importante es detener la creación excepcional de municipios, mecanismo que lleva a que los pueblos pierdan su derecho a la administración territorial y la posibilidad de desplegar medidas de ordenamiento territorial propias⁴⁴. Se requiere decididamente trabajar en la construcción de un esquema de ordenamiento político administrativo que responda, con pertinencia cultural y ambiental a los retos de la Amazonia oriental. Para ello hay varias fases, primero, la conformación y el registro de los Consejos Indígenas —forma de gobierno conformada y reglamentada a través de sus usos y costumbres—; el segundo, la puesta en funcionamiento de sus territorios que tiene como punto de partida lo que las autoridades indígenas determinen frente a su plan de vida, su delimitación territorial, el régimen administrativo, el plan de fortalecimiento institucional de sus territorios y una propuesta de funciones con eficiencia administrativa y pertinencia cultural. Además, establece el mecanismo que garantiza el respeto a su autonomía y autodeterminación en la administración de los recursos y de todas aquellas fuentes que permitan el desarrollo de sus políticas propias y la integridad territorial (GAIA 2020)⁴⁵.

En esta vía van los **derechos bioculturales**, que tal como lo ha planteado la Corte Constitucional de Colombia, no tratan de nuevos derechos, sino de la necesaria integración de un bloque de protección

que incluya los derechos ambientales, culturales, políticos, sociales y económicos de los pueblos y comunidades que tienen sistemas de vida estrechamente dependientes del medio natural en el que habitan. Se trata de reconocer la interdependencia en la realización y goce de los derechos que involucran el territorio/ambiente y la cultura/identidad cultural, y a partir de dicho reconocimiento, adaptar los enfoques, los modos de relacionamiento, las formas trabajo y los instrumentos pertinentes, de modo que se protejan la bioculturalidad. En este enfoque se incluyen los derechos de los indígenas y los afrodescendientes.

Pensar en el tránsito de Sistemas de Áreas Protegidas a **sistemas integrales de conservación**. Bajo esa propuesta los derechos de tenencia y la conservación deben superar la visión de derecho de propiedad delimitado. El derecho territorial es cultural, son los pueblos los que determinan el ámbito de su territorialidad. Esto va de la mano con la jurisprudencia de la CIDH que señala la posesión ancestral en el marco de los derechos humanos, no en el marco del derecho civil. Va de la mano con que los pueblos deben visibilizar sus modelos y esquemas para enriquecer el debate y sus propias figuras. El reto está en que el ordenamiento territorial-ambiental propio de los pueblos sea vinculante, que no sea estrategia al margen, ejercicio complementario, sino que sea eje central de la política de conservación germinada por la autoridad indígena y que, por supuesto, puede dialogar con el Estado. Como caso ilustrativo está el Macroterritorio del Yuruparí. En el caso de los afrodescendientes conviene revisar las experiencias de otros países amazónicos como Brasil y Surinam con alta presencia de pueblos afro en donde se les reconozca no solo su **presencia actual sino también su contribución** en la conservación de la cuenca.

Insistir en una visión reduccionista de la conservación ha llevado a la promoción de áreas y nuevas figuras que no dialogan con las territorialidades. Esto es un reto para los propios pueblos que deben visibilizar sus modelos y esquemas para enriquecer el debate y sus propias figuras. De ahí que los acuerdos que se han establecido entre autoridades estatales y pueblos étnicos carecen de un lenguaje con el enfoque de derechos. Esta falta de adaptación implica que

en los indicadores no quedan metas claras para que la conservación dialogue con los derechos de los pueblos, como ha sucedido con el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) y el Plan de Acción de Biodiversidad 2016-2030, en el caso colombiano. La Oportunidad está planteada puesto que se está negociando el nuevo marco y nuevas metas para la diversidad biológica post 2020 que se espera sea aprobado en la próxima COP en Montreal en diciembre 2022. Además, actualmente se está revisando el plan estratégico y las Metas de AICHI en el marco de las negociaciones del CDB, porque llegado el 2020, ninguna de las metas previstas se ha cumplido.

Como aporte a la tercera reunión del Órgano Subsidiario de Implementación (SBI por sus siglas en inglés) del CDB, realizada entre mayo y junio de 2021, se presentó el informe del taller temático sobre los derechos humanos como condición habilitante en el marco global de biodiversidad post-2020, celebrado en Chiang Mai-Thailandia. Este documento resalta que las culturas, en particular los Pueblos Indígenas y las comunidades locales, tienen diversas visiones del mundo, valores, ética y creencias espirituales que guían nuestras recíprocas relaciones con el resto del planeta. Por tanto, estos deberían ser nuestra guía, en lugar del enfoque utilitario que ve a la naturaleza solo en términos de servicios y beneficios. También señala que, para doblar la curva de la pérdida de biodiversidad, se requiere también quebrar la desigualdad y que el Marco Mundial para la Diversidad Biológica posterior a 2020 debe abordar mejor la gobernanza, los derechos humanos y la distribución equitativa de beneficios y costos.

El documento propone una serie de temas para integrar los derechos humanos en ese Marco Posterior a 2020. Entre los mensajes claves propuestos incluye: considerar un objetivo que aborde el bienestar mutuo e interdependiente de la naturaleza y las personas, en lugar de limitarse a los servicios de los ecosistemas y los beneficios de la naturaleza para las personas; asegurar los derechos de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales a sus tierras y recursos y sus sistemas de gobernanza, conocimientos y prácticas; proporcionar un entorno seguro y propicio en el que los defensores del medio ambiente, con especial atención a los Pueblos Indígenas,

las comunidades locales y las mujeres, puedan actuar libres de amenazas, acoso, intimidación y violencia y detener la expansión de modelos de crecimiento económico insostenibles e inequitativos que perjudican tanto a la biodiversidad como a los derechos humanos

Preocupa a los actores de la sociedad civil y los pueblos étnicos el CONPES del SINAP que se aprobó el 30 de septiembre del 2021, pues representa un retroceso en la comprensión de los actores decisivos en la conservación. Vuelve a tomar fuerza el lenguaje tecnicista y biologicista sobre la biodiversidad bajo paradigmas excluyentes. Quedan nombrados los pueblos de forma muy secundaria desconociendo los derechos y principios que ya se han integrado en el sistema jurídico.

Otro tema de gran interés en el diálogo con todos los actores son los procesos de formalización de la tenencia colectiva dentro de la región Amazónica. La percepción más frecuente de los actores es que los derechos territoriales contribuyen a la protección de los ecosistemas debido a la cosmovisión que poseen los pueblos, con lo cual se contrarresta las problemáticas ambientales promoviendo la gestión sostenible de los recursos naturales en consonancia con las políticas CONPES 4021 del 21 de diciembre de 2020, Sentencia 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Colombia y el Pacto de Leticia por la Amazonía del 6 de septiembre 2019.

PERCEPCIONES POR SECTORES FRENTE AL ENFOQUE DE DERECHOS EN LA CONSERVACIÓN EN COLOMBIA

ESTADO

- ◆ Para que sea efectiva la conservación basada en derechos, será importante tener una puesta de adecuación institucional constante porque en la Amazonía es sustancial la coordinación con Pueblos Indígenas y otros actores sociales.
- ◆ Actualmente, existen oportunidades para avanzar en la conservación basada en derechos: Amazonia sujeta de derechos, el decreto 1232 de protección a pueblos en estado natural, el Decreto 632 de

áreas no municipalizadas y más reciente el Pacto de Leticia. Además de los procesos, iniciativas, instrumentos de planeación e instancias de coordinación que participan los Pueblos Indígenas de la amazonia en el orden local, regional y nacional

- ◆ Implementar el catastro multipropósito, lo que permitiría identificar cantidad de terrenos baldíos en cuanto a número de hectáreas y localización.
- ◆ Generar acciones de conservación y transformación productiva de la mano con el Ministerio de Ambiente para la reducción de la deforestación en la Amazonía involucrando a las comunidades.
- ◆ Alinear objetivos y metas con El Pacto de Leticia que busca la integración de diferentes países en favor de la protección del bioma amazónico.

SOCIEDAD CIVIL

- ◆ El enfoque de derechos está presente en la consolidación de los territorios indígenas porque se trata de un conjunto de derechos que los indígenas están ejerciendo, derechos que no son solo territoriales – ambientales sino además culturales.
- ◆ En la actualidad, así sea difícil de creer, la conservación sigue siendo enunciada desde un campo cientificista de biólogos o expertos en ecología y biodiversidad. A los indígenas les reconocen sus conocimientos, pero en estatus inferior y se sigue minorizando su gran aporte a la conservación.
- ◆ La sociedad civil tiene una mirada escéptica sobre procesos como el CONPES SINAP o el Pacto de Leticia, sobre todo porque el gobierno actual es experto en dar grandes declaraciones que se suelen mitificar y que luego no se concretan.
- ◆ Buscar congruencia entre los diversos instrumentos que existen tal como se ha hecho con los Decretos Ley de Víctimas, con los del Plan de Desarrollo y otros tantos. El Decreto 1232 crea un sistema de coordinación y establece medidas de prevención y protección, lo que está haciendo falta es poner a andar el sistema
- ◆ Las figuras que existen dentro del SINA son suficientes, solo que tienen limitaciones propias de la política de conservación (financiación, diálogo intercultural, riesgos por el conflicto). En cuanto a los resguardos indígenas también son figuras con muchas posibilidades, pero no exentas de problemas para el ejercicio de la autoridad propia y

con limitaciones para el establecimiento de planes de manejo que consideren a los PIACI. En Colombia está haciendo falta ese equipo técnico con personal formado en la materia en cada una de las instituciones del Estado con competencia en la implementación del 1232.

- ◆ Ya que el gobierno está por acabar es importante el seguimiento al compromiso del Plan Nacional de Desarrollo sobre la creación de las Áreas Protegidas Indígenas dentro del SINAP

PUEBLOS

- ◆ Los Pueblos Indígenas han conservado la Amazonia de forma integral porque hay una noción de territorio que así lo incorpora, porque no son los indígenas sujetos separados de la tierra, están embebidos en un todo y conservar es una forma de vida, no un deber o una obligación, conservar es la forma de existencia.
- ◆ El enfoque que derechos en la conservación debe considerar la heterogeneidad de los Pueblos Indígenas amazónicos, algunos más frágiles que otros, con más presión, con menos población y con mayores amenazas a su integridad y pervivencia.
- ◆ En el marco de la Mesa Permanente de Conservación los indígenas han planteado al Estado construir la figura de Área de Conservación Indígena. Así mismo, han llevado propuestas para reglamentar las autoridades indígenas como autoridades ambientales (Sentencia T236), pero a todo ello el gobierno actual ha dicho no.
- ◆ Es una oportunidad la titulación colectiva a las comunidades afrodescendientes que habitan áreas que no son Parque ni son resguardos indígenas. Serían zonas de conectividad y mayor protección a la Amazonia.
- ◆ Los Parques Nacionales Naturales también tienen unos principios de protección muy importantes que, aunque no son suficientes, son complementarios a los territorios indígenas de existir una adecuada concertación entre autoridades.

PUNTOS DE ACUERDO EN PERÚ

No puede la conservación de la biodiversidad reducirse a un debate técnico-científico desprovisto del

enfoque de derechos, en ese sentido la conservación estará siempre incompleta si no cuenta con la participación de los pueblos, si no le da voz y reconoce sus aportes y les convoca a través de sus propias estructuras de participación. Para que el enfoque de derechos se materialice en el Perú se necesita fortalecer y visibilizar las propuestas propias de los Pueblos Indígenas, por ejemplo, la propuesta de **REDD Amazónico Indígena**. Una visión que va más allá del mercado de carbono y que recoge el conocimiento indígena del manejo del agua, la alimentación y todos los recursos de manera integral. Esto ya se había recogido en la COP20.

Posicionar ante el Estado la problemática de las comunidades que ya tienen **titulación** pero que tienen problemas de **invasión** de sus tierras. La titulación no resuelve los conflictos que puedan existir en contextos de criminalidad. Asuntos como la deforestación, el tráfico ilegal de especies, minería y otras dinámicas de ocupación del territorio amazónico por parte de personas externas a las comunidades transforman los sistemas de uso y manejo.

Fortalecer la conceptualización y los instrumentos jurídicos para que la **naturaleza sea considerada sujeto de derechos** como vía para contrarrestar la visión occidental de dominio sobre la naturaleza. En esta vía ya las organizaciones están liderando proyectos de ley que pueden ser alternativos al modelo de conservación actual.

Los conflictos entre ANP y Pueblos Indígenas son muchos y diversos. Uno de los casos más representativos es el de la **Reserva Nacional Pacaya – Samiria** que es la reserva más extensa del Perú en donde viven diversos pueblos de *cocama-cocamilla*. Ahora bien, al momento de la creación de la Reserva en el 1977 a 1978 las 156 comunidades no declararon ser nativos, por lo que sigue siendo un conflicto vigente que por las vías jurídicas se podría dirimir toda vez que por encima de las leyes de conservación está el derecho consuetudinario. Las comunidades no se declaraban nativos porque les daba vergüenza y recibían burlas y maltratos. Pero todos estuvieron antes de la creación de la Reserva. Pasa lo mismo con la zona reservada Santiago Comaina y el Parque Nacional Manu.

Fijar una agenda de titulación en las ANP. Como el camino jurídico hoy día no existe, se necesita impulsar reformas que lo permitan. Hoy se enfrentan problemas de invasiones de los territorios indígenas y de las áreas protegidas que no se van a resolver con un título, se necesita otro tipo de intervención. En algunos casos el área protegida ha funcionado, pero otros casos se pueden quedar corta frente al tamaño de las amenazas.

En general los actores reconocen en las Reservas Comunales un puente entre los derechos de tenencia y la conservación, pero es una figura para perfeccionar y no resuelve de fondo la inaccesibilidad a la titulación de territorios colectivos a favor de los pueblos originarios. Los Pueblos Indígenas necesitan mayor fortalecimiento: más tecnologías, más formación, mejor monitoreo de su propio trabajo en conservación para afianzar el diálogo horizontal con las entidades del Estado.

PERCEPCIONES POR SECTORES FRENTE AL ENFOQUE DE DERECHOS EN LA CONSERVACIÓN EN PERÚ

ESTADO

- ◆ Varias áreas protegidas deberían haber sido reservas comunales, porque sus características dan para ello en tanto están pobladas históricamente por comunidades nativas. Sin embargo, no fueron creadas así. Esto es una lección aprendida para el SERNANP: en la declaración de nuevas áreas se debe tener muy en cuenta cuál es la figura que más beneficios le trae a la comunidad local y dónde no se genera exclusión a poblaciones nativas que van a tener una visión negativa de la conservación porque se verá como la causa de sus problemas.
- ◆ Son ya diversos casos en donde los pueblos del Perú reclaman derechos similares a lo que se tiene en Colombia a modo de resguardos. Pero en la actualidad el ordenamiento jurídico del Perú no lo permite, por lo que se necesitarían reformas muy hondas para que procedieran derechos de titulación o formas de seguridad jurídica de la tenencia.

- ◆ Antes de la reglamentación de la Ley de consulta muchas áreas protegidas se constituyeron sin participación de los indígenas. En la actualidad, se ha posicionado que el diálogo intercultural se trata de una herramienta para armonizar derechos, puesto que persisten conflictos entre los pueblos y las entidades del sector ambiental.
- ◆ Preocupa al Estado el aumento de actividades ilícitas que afectan a los Pueblos Indígenas, esto tiene que ver con infracciones y delitos ambientales como la minería ilegal, la tala ilegal, el narcotráfico. Esto está poniendo en riesgo a toda la comunidad, pero sobre todo a los líderes con mayor visibilidad que han denunciado.
- ◆ Algunas entidades consideran que la superposición con ANP es uno de los principales obstáculos para el reconocimiento de los derechos. Si se mantiene esta limitación será difícil afianzar un enfoque de derechos
- ◆ Post Glasgow las comunidades indígenas ya no van a querer que la ONG hablen por ellos, ya ellos tienen la capacidad de interlocución en diversos temas. Esto ya el SERNANP lo viene practicando en varios proyectos en los que hacen transferencia de fondos directamente a las comunidades y son ellas ejecutoras.
- ◆ Aun así, los funcionarios del Estado afirman que en la actualidad no hay ninguna posibilidad de titularle tierras a comunidades nativas en las ANP. Pero en todo caso se sabe que la institucionalidad debe revisar caso por caso y reconocer cuando sí hay derechos y analizar paisaje por paisaje.

SOCIEDAD CIVIL

- ◆ El país vivió en pocos años enfoques garantistas de derechos de los Pueblos Indígenas en la Amazonia a escenarios de mucha limitación, discriminación y fomento a la colonización. Hay que situar a Perú como un país que estuvo a la vanguardia de los derechos de tenencia en el 74 y luego un cambio radical finalizando esa misma década.
- ◆ En Perú se necesita mayor apropiación del Convenio 169 de la OIT sobre todo en la noción del territorio indígena como parte esencial del ordenamiento administrativo y el ambiental del país.
- ◆ Uno de los principales obstáculos para el saneamiento físico legal de las tierras indígenas es que

no hay suficiente publicidad, visibilidad el hecho de que no es un impedimento para la titulación la existencia de BPP en territorios de las comunidades. SERFOR y SERNANP deben ser más diligentes en ello así como en el redimensionamiento de boques traslapados con territorios indígenas.

- ◆ La DIGESPARC debe corregir la resolución N°443 que eleva la participación de las instancias locales de gestión del agua en el procedimiento de titulación y esto obstaculiza por falta de capacidad técnica del ANA.
- ◆ No está escrito en piedra que en ANP no se pueda titular. Todo se puede revisar si se reconoce el derecho consuetudinario.
- ◆ No perder de vista a las comunidades campesinas y ribereñas que también pueden acceder a la titulación. El reglamento de la Ley de comunidades campesinas permite la titulación en la Amazonía de los asentamientos de ribereños que tienen una tecnología de asimilación al bosque muy similar a la de los indígenas. Estos no son colonos, son nativos que han perdido la lengua y que se han mezclado con otras comunidades.
- ◆ La meta de 30 x 30, de proteger 30 por ciento de la tierra para el año 2030, va encaminada a la creación de nuevas áreas protegidas. Queda por ver cómo esas nuevas áreas van a considerar los derechos de los pueblos y el enfoque de derechos, qué tipo de derechos en el amplio espectro entre la tenencia y la titularidad. Si involucran derechos de gestión, uso, cómo se van a manejar los traslapes en nuevas áreas.
- ◆ Se necesita un análisis concienzudo de los mecanismos judiciales y su contribución al derecho territorial pues en la actualidad hay un boom en el que se reivindican derechos, no solo de propiedad, de consulta, organización social, temas ambientales y otros aspectos conexos a la tierra
- ◆ En síntesis, en el corto plazo, no parece fácil posicionar el enfoque de derechos en las reformas forestales porque se necesita la articulación y alineación de Pueblos Indígenas, Estado y sociedad civil que no parece fácil en el momento actual del país.

PUEBLOS

- ◆ El Estado debe actualizar la visión de conservación conforme los instrumentos internacionales y a

reconocen la importancia de los Pueblos Indígenas en la conservación.

- ◆ La propuesta de AIDSESP⁴⁶ sobre territorios integrales en Loreto es un modelo que debe ser retomado.
- ◆ Para todo esto se debe tener en cuenta un fortalecimiento de los líderes para que conozcan cada vez más el sistema judicial, las actuaciones de las cortes, las rutas para posicionar esos derechos y el monitoreo a los efectos sistémicos.
- ◆ Está faltando que el Estado mejore su enfoque de relacionamiento con los Pueblos Indígenas. Los pueblos no pueden ser vistos como vigilantes o guardianes porque eso les reduce como actores con derechos, cosmovisión, ancestralidad, y a la vez, como actores con conocimientos de gran importancia para la conservación.
- ◆ No puede ser la regulación forestal y ambiental una talanquera a la titulación. Primero fue la existencia de los pueblos y sus aportes y luego las regulaciones del Estado que va cambiando con los años y retrocede en derechos reconocidos en 1974.

TALLER BINACIONAL

Al cierre del estudio, se convocó a un grupo amplio y diverso de actores con el objetivo de conocer sus reacciones, valoraciones y aportes sobre los principales hallazgos. A continuación, se presentan los elementos sustanciales y preguntas planteadas por los participantes que pueden contribuir a futuras investigaciones y a afianzar el enfoque de derechos en la conservación.

COLOMBIA

El estudio y la investigación resulta muy útil para que las comunidades indígenas cuenten con insumos para participar con la institucionalidad frente al traslape de áreas protegidas y territorios y resguardos indígenas, además de ser una herramienta en la actual discusión del catastro multipropósito pues será de gran utilidad ante la sobreposición de los territorios indígenas con otras áreas de interés nivel nacional.

La sociedad civil llamó la atención sobre un principio de realidad, y es que las áreas protegidas y las figuras

de conservación requieren una validación científica pues han sido creadas desde la ciencia positiva. En ese sentido, las propuestas de conservación de los pueblos también deben incorporar ese diálogo entre formas distintas de conocimiento.

La academia insistió en que el estudio tiene un reto con respecto a las comunidades afrodescendientes de la Amazonia. La invisibilización de la población afro en la Amazonia se debe a distintos estereotipos que lleva a considerarlas externas a la región o como población migrante movida por las bonanzas de oro o de caucho en la región. Por lo que hay que insistir en mejorar la información sobre sus presencias y contribuciones con cambios positivos en el paisaje.

Adicionalmente, la sociedad civil intervino sobre aspectos que este estudio desarrolla, por ejemplo, la importancia de reforzar en el concepto y la institución del territorio que ha sido un desarrollo jurisprudencial. Proponen, además, no centrar el enfoque a la tenencia, sino también vincularlo a los derechos territoriales. Buscar una visión integral que involucre sistema de gobierno, derechos políticos, derecho al desarrollo propio, ordenamiento territorial, administración de recursos naturales. Asimismo, hacer énfasis en las políticas y las figuras del SINAP, pero bajo un enfoque biocultural.

Un tema emergente para futuras investigaciones podría ahondar en cómo las figuras de patrimonio cultural e inmaterial sirven como una oportunidad de conservación de los ecosistemas. Por ejemplo, en Colombia se ha venido discutiendo la protección de sitios de relevancia a través de herramientas de protección de patrimonio cultural. Sin embargo, hay que reforzar la aplicación de un enfoque de derechos.

Es importante un análisis crítico a la figura de las Otras Medidas Efectivas de Conservación Basadas en Áreas (OMEC) puesto que éstas emergen como respuesta a una ausencia de un enfoque de derechos en la interpretación del concepto de área protegida, y en lugar de subsanarse esa ausencia, emerge la figura. Estas no subsanan esas ausencias. La interpretación que ha dado la institucionalidad a las OMEC es que estas no son determinantes en el ordenamiento territorial. Es importante que las

comunidades vean las implicaciones de los registros que conllevan las OMEC. Es importante el reconocimiento efectivo de autoridad y de los sistemas de gobierno propio de los pueblos y comunidades.

Desde las entidades del Estado se sugiere que el avance en el enfoque de derechos en la conservación no está solo en los Regímenes Especiales de Manejo en áreas de traslape, sino también en los mecanismos políticos de voluntades y un ejercicio de consulta previa de los instrumentos de planificación. Esta apuesta la tiene Parques Nacionales desde hace 7 años.

Desde los PPII, PAD y sociedad civil coincidieron en la importancia de profundizar en que el ordenamiento territorial de los Pueblos Indígenas, como autoridades, sea vinculante para terceros. El reto es que su ordenamiento sea un determinante para los desarrollos sectoriales. Asimismo, sugieren que el análisis de derechos de los Pueblos Indígenas sea de manera más integral, como por ejemplo no descuidar los derechos económicos de los Pueblos Indígenas y su derecho a mejorar su bienestar comunitario o buen vivir territorial de acuerdo con sus propios conceptos. Se debe seguir ayudando a generar alternativas y condiciones de protección cultural y conservación ambiental, sin que los Pueblos Indígenas se vean presionados a aceptar o definir, desde su autonomía, figuras de áreas protegidas con sus diferentes variantes.

PERÚ

Algunas organizaciones de los PPII perciben que, aún con el marco legal que reconoce la titularidad, se siguen despojando a las comunidades nativas que están en proceso de titulación. Esto a través de contratos de cesión en uso, las fajas marginales y la variable de cobertura vegetal. Les preocupa que en la institucionalidad no hay una estructura transversal que pueda adelantar los procesos de titulación de CCNN, ni coordinación, ni cuentan con las herramientas y el financiamiento necesario. Esto lleva a que afirmen la falta de voluntad política del Estado y a manifestar especial preocupación por la actual reforma agraria propuesta que consideran una agresión para la Amazonia.

En la misma vía, otras organizaciones de la sociedad civil insistieron en que en Perú solo se titula la tierra y no el territorio, por lo que hay que promover que el Estado reconozca y respete la propiedad territorial ancestral e integral de los Pueblos Indígenas originarios que están organizados en comunidades campesinas y comunidades nativas. Restituir y adjudicar a favor de los Pueblos Indígenas, conforme al Convenio 169 OIT, las tierras que han sido despojadas. Visiones críticas sitúan las áreas protegidas como forma de despojo territorial.

Ante este panorama y a las dificultades administrativas en el trámite de titulación insiste la sociedad civil en promover reformas normativas, recuperar el espíritu de la Ley de Comunidades Nativas No 20653, vigente desde el 74 hasta el 79 que ofrecía un marco garantista e integral del derecho territorial. Sin embargo, dada la complejidad de una reforma legal, incluida una reforma de rango constitucional, se debe avanzar en la práctica, en la mejora de los mecanismos hacer las mejoras necesarias en la práctica para poder mejorar el reconocimiento de títulos de propiedad a las comunidades y cerrar la brecha.

Desde el Estado la invitación fue clara, hay que reconocer también los avances y no sólo centrarse en las debilidades. Desde la perspectiva de los funcionarios participantes es importante tener en cuenta lo que ha avanzado y el trabajo conjunto para lograr resolver las falencias que existen, por ejemplo, los ejercicios en Parques Nacionales o dentro del Sistema de Áreas Protegidas en los cuales se hace gobernanza compartida entre el Estado y los PPII sin necesidad de llegar a las Reservas Comunales tal como sucede en la región de Loreto con áreas de conservación gestionadas por comunidades nativas.

En el mismo sentido, entender el derecho no solo desde la perspectiva estatutaria, pues no siempre coincide con la práctica del derecho desde la perspectiva de los pueblos y la necesidad no solo de abordar la perspectiva integral del derecho. Esto es sumamente importante para identificar el tipo de conflictos que se pueden derivar de esta incongruencia (derecho estatutario vs. la práctica) y acotar que estos conflictos también estarían vinculados con la factibilidad real que los pueblos puedan ejercer derechos territoriales en la gestión de sus territorios.



SECCIÓN 6

VÍAS INDICATIVAS

Esta sección se ha organizado identificando vías indicativas prioritarias en la región y que gozan de factibilidad dado el contexto político e institucional actual. Como se sabe, Colombia eligió un nuevo Congreso y presidente durante el primer semestre del año 2022, lo que hace prever posibles cambios de enfoques en las políticas públicas actuales. En el caso de Perú hay un gobierno ya establecido, pero en un clima de inestabilidad política, además de los cambios de funcionarios y personal en las carteras ambientales y agrarias. En todo caso, en la búsqueda de concretar propuestas puntuales para apoyar el enfoque de conservación basado en derechos, este marco de vías indicativas incorpora pasos concretos, señala procesos en marchas y actores con quienes articular, a la vez que identifica en el Anexo 1 la prioridad para algunas de estas acciones.

FIGURA 3: VÍAS INDICATIVAS



ACTUALIZACIÓN, ARMONIZACIÓN Y REFORMAS DE MARCOS NORMATIVOS

Tanto Perú como Colombia deben apuntar a **integrar, complementar y actualizar los instrumentos normativos** relacionadas con los derechos de tenencia colectiva en áreas de importancia para la conservación de la biodiversidad o los recursos hidrobiológicos de la Amazonia. La existencia de áreas protegidas, o la planificación de declaratorias futuras, no puede ser una barrera al derecho territorial, pues la evolución de los regímenes de tenencia y los de conservación muestra que es factible la articulación, que pueden coexistir, conciliar visiones y esquemas de gobernanza⁴⁷. Para ello, los instrumentos actuales de conservación de ambos países no deben perder de vista las características de indivisibilidad, interdependencia, integralidad, dinamicidad, progresividad e irreversibilidad de los derechos fundamentales.

Esta actualización es justificada porque el Sistema de Áreas Protegidas de Colombia está conformado por categorías que estaban en su gran mayoría en el Código de Recursos Naturales Renovables de 1974 (5 de 7) y dos provienen de la Ley 99 de 1993, es decir es prácticamente preconstitucional. En el caso del Perú el marco normativo sigue siendo influenciado por el lenguaje y los procedimientos propios del proceso de reforma agraria de los años 70 que carece de una visión integral acorde a la noción de derecho al territorio de los PPII, lo que se agrava con un marco legal de conservación muy fraccionado y débil en la articulación con los derechos de tenencia de los pueblos.

En el caso del Perú, las siguientes **vías indicativas** pueden transformar esta realidad,

- i. Superar el modelo de institucionalidad sectorizada, que ha llevado a que distintos actores con competencias y prioridades similares se

encuentren en los mismos territorios sin herramientas ni alternativas y sobre todo sin incentivos para crear nexos y articulación intersectorial. Así, una autoridad en materia de áreas naturales protegidas -SERNANP, otra para las Reservas territoriales o indígenas-MINCUL, otra encargada de promover la titulación de los territorios de los Pueblos Indígenas-DIGESPACR- pero sin facultad para ejecutar la titulación per se, puesto que la competencia recae en los correspondientes Gobiernos Regionales. El modelo alternativo involucra mejorar coordinación interinstitucional para garantizar el derecho al territorio de comunidades nativas, para ello se requiere de la elaboración de lineamientos de intervención conjunta entre la DIGESPACR y el SERNANP que aclaren a los gobiernos regionales como proceder para la demarcación de comunidades nativas superpuestas con ANP. Además, agregar las competencias de las autoridades vinculadas al aprovechamiento de los recursos naturales como ANA para temas hídricos, SERFOR para los recursos forestales y demás sectores como energía y minas.

- ii. Se precisa el desarrollo de jurisprudencia y de otras fuentes del derecho. Si bien es cierto que en el Perú se han obtenido sentencias favorables en sede Constitucional a favor de los derechos de los Pueblos Indígenas relacionadas con la tierra y territorio, estos son insuficientes. Hasta ahora, los tribunales peruanos no han abordado a fondo esta cuestión como en otros países de la región en donde la jurisprudencia ayuda a que casos concretos devengan en doctrina que armonice la interpretación y maximice las garantías para colectivos en condiciones de vulnerabilidad. Frente a esto se sugiere fortalecer a las organizaciones indígenas (AIDSEP, ORPIO, FENAMAD) para que estas puedan tener un rol activo en la defensa de sus derechos en las distintas vías jurisdiccionales: administrativas y judiciales. Acciones como el Desarrollo de proyectos que permitan que estas organizaciones cuenten con consultorios jurídicos propios y/o puedan acceder a un patrocinio legal adecuado que les permita adoptar la decisión de recurrir a los tribunales, administrativos o judiciales, a fin de reclamar sus derechos colectivos.
- iii. En la misma línea del desarrollo de la jurisprudencia se sugiere avanzar en una Reforma del

sistema judicial que permita el acceso a la justicia eficaz para que los Pueblos Indígenas puedan recurrir ante esta y sostener sus procesos que conlleve a precedentes vinculantes a favor de sus derechos. Para su puesta en marcha se propone el desarrollo de programas de capacitación y/o sensibilización de jueces y fiscales a nivel nacional; el fortalecimiento del Sistema de Defensa Pública para garantizar el acceso a abogados/as gratuitos y altamente capacitados en temas de derechos de los Pueblos Indígenas. Este servicio brinda asesoría y patrocinio legal gratuito en diversas materias. A la fecha existe un grupo específico para atender Pueblos Indígenas que resulta insuficiente. En esta estrategia son actores el MINJUSDH, MINCUL, Poder Judicial y el Ministerio Público.

- iv. Se propone modificar la normativa existente respecto de titulación de comunidades nativas superpuestas a ANP. Se debe lograr incluir todos los supuestos vinculados con esta superposición y, principalmente, establecer los criterios que acreditan administrativamente la posesión ancestral siguiendo los lineamientos internacionales. Para ellos es clave la articulación de actores como MIDAGRI, MINCUL, MINAM y SERNANP. modificación de la Resolución Ministerial 0443-2019-MINAGRI, Lineamientos para la demarcación del territorio de comunidades nativas que reconozca la posibilidad de demarcación considerando otras pruebas respecto de la posesión de la tierra y no únicamente el reconocimiento de una comunidad. Esta medida debe ser coordinada con el SERNANP y considerar su intervención técnica. Adicional a ello, el MIDAGRI debe establecer lineamientos coordinados con el SERNANP para detallar cómo se puede probar dicha posesión ante los gobiernos regionales.

En el caso de Colombia una de las vías indicativas involucra

- i. Implementar dos figuras que intrínsecamente unen conservación y propiedad colectiva. Aunque el SINAP no incluye áreas protegidas públicas expresamente pensadas para coexistir con territorios y derechos de grupos étnicos, ni tampoco áreas protegidas declaradas por los grupos étnicos directamente, la legislación existente abre esas posibilidades.

Por un lado, la Ley 70 incluyó una disposición (art. 25) que permite a la autoridad ambiental, declarar reservas naturales especiales, como áreas protegidas públicas en territorios colectivos de comunidades negras. Ello representa una oportunidad de desarrollar una figura especial (aunque pública), que integre de manera coherente las aspiraciones de la autoridad ambiental de conservación de la biodiversidad, con el reconocimiento y respeto del abanico de derechos de las comunidades negras.

Esto requiere un proceso reglamentario de la Ley 70, que puede ser sólo de este artículo o de todo el capítulo IV de esta Ley, que versa sobre uso de la tierra y protección de los recursos naturales y del ambiente (incluye los artículos 19 a 25), que no se ha reglamentado, aunque ha habido varios intentos y borradores de norma, sin lograr nunca su firma. Una reglamentación completa de este artículo y de todo el Capítulo IV de la Ley 70 del que hace parte, permitiría realizar desarrollos importantes para avanzar en una efectiva integración de un enfoque de conservación basado en derechos y una gobernanza compartida amplia y efectiva en áreas protegidas públicas superpuestas a territorios de comunidades negras.

Como se dijo, se han intentado varios procesos de reglamentación de la Ley 70 entre el Estado y las comunidades. Muchas veces como condición de las comunidades en los distintos escenarios de protestas sociales (paros) que se han presentado, pero nunca han prosperado por distintos desacuerdos entre las partes y por cambios de gobierno que han truncado o suspendido procesos en curso esta materia.

Por ser un decreto reglamentario lo que se debe expedir, la competencia es del Presidente de la República y de los Ministros relacionados con los temas a reglamentar, en este caso el Ministerio de Ambiente, si es solo el artículo 25 (Si se reglamenta el capítulo IV en su conjunto entrarían también como mínimo los Ministerios de Minas y el de Interior).

Todo el proceso de construcción de la norma debe ser un proceso participativo con

representación de las comunidades negras y sus autoridades, y en todo caso, antes de la firma debe surtir proceso de consulta previa con dichas comunidades por ser una norma susceptible de afectarlas (la consulta rige así la medida tenga impactos positivos directos sobre la comunidad), lo que se realiza a través del Ministerio de Interior. Como se evidencia esto implica un proceso largo a seguir que puede durar incluso años.

La viabilidad de emprender nuevamente esta tarea con apoyo de la Presidencia de la República dependerá, en los compromisos del gobierno de Gustavo Petro con los pueblos étnicos, ya que el gobierno anterior no alcanzó a adelantar este tema. Las propias comunidades deben impulsar nuevamente el tema ante el nuevo gobierno y hacer incidencia para volver a trabajar el reglamento lo que es una acción de largo plazo, proceso en el que se puede apoyar a las comunidades negras, tanto en la redacción de textos como de incidencia política.

En el corto plazo, se puede apoyar a las comunidades afrodescendientes para llevar esa iniciativa de reglamentación del artículo 25 al texto del nuevo Plan Nacional de Desarrollo -PND- que debe formular por el nuevo gobierno en el segundo semestre de 2022 y aprobar en primer semestre de 2023 (máximo 7 de mayo), que tiene una vigencia de 4 años, el cual también debe surtir trámite de consulta previa (se realiza en los meses de noviembre y diciembre) y esto puede quedar en los compromisos del nuevo gobierno para el cuatrienio.⁴⁸

Sin embargo, se hace la salvedad de que, aunque quede en ese plan como compromiso, ello no implica que el gobierno lo cumpla, como sucedió con muchos de los temas protocolizados en la consulta previa con grupos étnicos en el actual PND. Pero se puede apoyar a los grupos étnicos en ese proceso de corto plazo de consulta previa en la formulación del nuevo PND, para la incorporación de temas expresos vinculados a conservación basada en derechos en general, y de reglamentaciones particulares en temas de áreas protegidas y valoración de los territorios colectivos en la

conservación de la biodiversidad. Se recomienda, además, apoyar a esos grupos posteriormente a la aprobación del Plan, para hacer incidencia ante el gobierno para que cumpla los compromisos protocolizados y no se queden en letra muerta como tantas veces ha sucedido.

En relación con los espacios de participación y concertación para los pueblos y comunidades afrodescendientes, es clave dar apoyo a las funciones de la Comisión Consultiva de Alto Nivel (CCAN) para la Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras constituida mediante el artículo 45 de la Ley 70. Se propone acompañar las actividades de la CCAN poder hacer un seguimiento a la función y gestión de la institución respecto al acompañamiento que este espacio está haciendo en la asistencia técnica para la titulación de territorios colectivos para comunidades y Pueblos Afrodescendientes que tienen solicitudes en la región occidental de la Amazonía colombiana. Igualmente, es importante brindar asistencia a la representación de los Consejos Comunitarios y Organizaciones de Base de las comunidades afro que viven en estos territorios amazónicos y fortalecer su participación dentro de este espacio de concertación entre comunidades afro e instituciones del Estado. También, es fundamental prestar apoyo en las actividades de las Comisiones Consultivas de los departamentos amazónicos en donde hay consejos comunitarios de constituidos y títulos de propiedad colectiva legalizados, para fomentar la formalización de las solicitudes de constitución de territorios colectivos para comunidades afrodescendientes. Las Comisiones Consultivas son creadas mediante el artículo 2.5.1.1.5. del Decreto 1640 de 2020, para “servir de instancia de diálogo e interlocución entre las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que representan y el Gobierno departamental o distrital” y debido a esto debe fortalecer la capacidad de participación de las comunidades afrodescendientes desde la asistencia en estos espacios de toma de decisión.

- ii. Resolver la deuda de la creación de la categoría de *área de conservación indígena* como institución jurídica de conservación ambiental y su

integración al SINAP, acordada en la consulta previa protocolizada para aprobación del actual Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022). Esta consistiría en un área protegida del SINAP, destinada a la conservación y administrado de forma especial bajo un modelo basado en las perspectivas culturales ancestrales de los Pueblos Indígenas. De esta manera, la cosmovisión, los conocimientos y saberes tradicionales que les han permitido mantener sus territorios en excelentes condiciones ecológicas serían las bases fundamentales del cuidado de estos territorios de interés especial.

Al igual que en caso de las comunidades afrodescendientes, se considera que esta categoría de área de conservación indígena puede ser establecida por vía reglamentaria, con amplia participación en la elaboración del texto de las comunidades indígenas y su autoridades, mediando consulta previa del proyecto de decreto correspondiente, que incluye como actores del gobierno a la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y de Interior y demás ministerios involucrados en los temas que se reglamenten en el decreto.

Al igual que en el punto anterior, es un proceso de largo plazo en el que se puede apoyar a las comunidades en la redacción y consulta del texto y en incidencia política para avanzar en este tema. También aquí aplica para el corto plazo la recomendación vinculada a incluir el tema nuevamente en la elaboración y consulta previa del PND del gobierno entrante. Apoyando además a esas comunidades posteriormente a la aprobación del plan, para hacer incidencia ante el gobierno para que cumpla los compromisos protocolizados.

- iii. Para garantizar la integralidad ecológica y la conservación de la Amazonía se requiere trabajar simultáneamente en la materialización de los derechos colectivos e individuales de las comunidades étnicas. En este sentido, son necesarias medidas y acciones tendientes a garantizar la justicia social de estas comunidades que han estado expuestas históricamente a exclusiones sociales, económicas, culturales y políticas. Un paso para

avanzar en la materialización de los derechos individuales, colectivos y territoriales de las comunidades indígenas son el Decreto 1953 de 2014 y el Decreto 632 de 2018. Estos dos instrumentos crean los regímenes especiales para poner en funcionamiento los territorios indígenas respecto de la administración de los sistemas propios. Este marco jurídico permite que los pueblos y las comunidades indígenas desarrollen la autonomía que les otorga la Constitución a través de la atribución de competencias en materia de salud, educación, agua potable y saneamiento básico y el otorgamiento de los recursos necesarios para ejercerlos de manera directa.

- iv. Resulta imperativo promover normas que expresamente integren en un solo marco jurídico, de manera comprensiva, disposiciones separadas que vienen de la legislación de áreas protegidas y de la legislación de grupos étnicos, de manera que se conjuguen los derechos y deberes de los PPII y los PAD, y los deberes del Estado donde coinciden territorios colectivos con áreas protegidas.

Es necesario que al elaborar esa norma se integre el enfoque basado en derechos en su construcción de manera amplia, no solo para las áreas del Sistema de Parques, sino para todas las áreas públicas del SINAP que coinciden con territorios de grupos étnicos, ya que las demás categorías, ni siquiera por vía de excepción regulan actualmente esa relación, ni exigen construcción de regímenes especiales de manejo, lo que debe ampliarse a todas las categorías públicas que se superpongan con territorios colectivos.

Una disposición jurídica de este tipo ayudaría a resolver las tensiones que pueden presentarse cuando un territorio colectivo se traslapa con las distintas figuras del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y protegería los derechos de las PPII y los PAD.

Tanto en los dos casos previstos en los numerales I, II, como en este numeral III de las vías indicativas, se puede considerar también la alternativa de apoyar a los grupos étnicos en incidir para llevar los temas tratados en estos tres numerales y, en

general, el tema de conservación basada en derechos, al proceso que se recomienda adelantar a Parques Nacionales Naturales en el Conpes 4050 de 2021: *“Gestionar el ajuste del marco de categorías de manejo de áreas protegidas y la definición de metas de conservación nacional, que vinculen otras formas de conocimiento y otros niveles de la biodiversidad a nivel nacional y en los diferentes subsistemas del Sinap.”*

Ello implica que esa entidad debe presentar un texto de norma que modifique las categorías existentes vinculando “otras formas de conocimiento” lo que se supone hace relación a categorías y ámbitos de gestión comunitarios, entre otras.

De esta forma, se puede optar por hacer reglamentos separados, para el artículo 25 de la Ley 70 y para el área de conservación indígena o sumarse, por ejemplo, a esta norma de revisión de categorías en caso de que se lleve a delante, que daría un ámbito regulatorio mucho más amplio.

Esto no es excluyente de lo recomendado en los dos puntos anteriores, porque no se sabe cuál de los procesos puede tener mayor viabilidad, si las reglamentaciones individuales del artículo 25 de la Ley 70 y del área de conservación indígena, o la expedición de una norma que revise en forma completa las categorías del SINAP, que es lo que le encarga el Conpes a Parques Nacionales Naturales.

De esta forma, es necesario entrar en contacto con PNN y estar pendiente de este proceso, en caso que lo adelante realmente esa entidad (el Conpes de 2010 del SINAP dijo lo mismo y se quedó en el papel), para apoyar a la entidad y a las comunidades indígenas y negras para que dentro de este marco se incluya de manera consistente y amplia no solo las categorías de conservación propias que puedan declarar directamente en sus territorios los grupos étnicos, sino las reglas concretas a seguir para respetar el marco de derechos de estos grupos cuando se declaren áreas protegidas públicas en sus territorios, los principios de buena gobernanza y las distintas modalidades de gobernanza, las relaciones de

coordinación entre autoridades ambientales y de los grupos étnicos y, en general, los temas de conservación basada en derechos recomendados en este escrito para Colombia.

Es importante considerar el tipo de norma que se pretenda expedir para revisar las categorías (decreto o ley), para hacer la incidencia política, ya que, si es por ley, le corresponde aprobarla al Congreso de la República, lo que implica incidir no solo ante PNN y MADS en la redacción del borrador de ley que se presenta al Congreso, sino también ante los ponentes y el grupo de congresistas de las comisiones 5 del Congreso (Senado y Cámara), con quienes se identifique se pueden incluir artículos, textos, en este sentido.

En todo caso, cualquier proyecto de norma que se proponga para cumplir esa recomendación del CONPES requiere consulta previa, por lo que se puede apoyar también a los grupos étnicos en el proceso de consulta previa para que se incluyan los temas en la norma propuesta por PNN de manera consistente. Este es pues también un proceso de largo plazo y aún incierto.

Sin embargo, se puede empezar a trabajar desde ahora en un articulado en este sentido, a ser debatido con las comunidades para tenerlo avanzado si se da el proceso encargado a PNN. Igualmente, en todo caso, la misma incidencia de corto plazo recomendada frente al nuevo PND en los dos puntos anteriores, debe realizarse frente a este tema incluyéndolo como parte de los compromisos a protocolizar en la consulta previa del PND.

- v. La conservación no se logra solo a través de áreas protegidas, por ello es importante relevar el valor de los territorios colectivos en la conservación de la biodiversidad, en sí mismo considerados. Igualmente, se recomienda escoger al menos un caso a manera de piloto, para que sea reconocido como Otras Medidas Efectivas de Conservación Basadas en Áreas – OMEC- y ser reportado en la base de datos mundial que maneja el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación (WCMC, por sigla en inglés)⁴⁹.

Ello porque muchas de esos territorios están siendo manejados por las comunidades y sus autoridades de forma que guarda grandes semejanzas con elementos característicos de las áreas protegidas y que pueden cumplir los criterios para ser consideradas OMEC, por ejemplo, tiene unos límites que se zonifican internamente, fijan usos permitidos y restringidos, reglas de aprovechamiento, vedas, etc. Además, cuentan con acciones de manejo y administración a través de sus autoridades y con base en planes, etc.

Para adelantar este proceso se requiere, en primer lugar, que las comunidades estén de acuerdo con que sus territorios se reporten como OMEC, participen en el proceso teniendo claro las implicaciones y, por supuesto, se debe evaluar si cumplen con los criterios para que puedan catalogarse como tal. Ello implica identificar el piloto, y adelantar el proceso.

El Ministerio de Ambiente presentó en días pasados un procedimiento para identificación y el reporte de las OMEC del país que habría que seguir, que implica presentar la solicitud de la nominación de OMEC ante el Ministerio de Ambiente, Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.⁵⁰ Esta es una acción que se puede comenzar a trabajar en el corto plazo, aunque la duración puede ser largo.

- vi. Actualmente está en curso, y se podría apoyar, la construcción de regímenes especiales de manejo que se encuentran en trámite (Parques La Paya, Amacayacu y Alto Fragua Indi Wasi). La elaboración del REM de La Paya (Putumayo) es prioritario dado que a la fecha se encuentra solo parcialmente financiado este proceso por el GEF Corazón Amazonía, identificándose la necesidad de complementar esa financiación para avanzar en ello.

Igualmente, se requiere apoyar la fase de implementación de los REM ya suscritos en la Amazonía en los parques Cahunarí y Yahoje Apaporis. Cada año el comité directivo de cada REM, que incluye a PNN y a las autoridades indígenas, se reúnen para evaluar la implementación, lo que consta en actas

de estos comités donde se pueden identificar avances y necesidades.

Ello implica realizar gestión con Parques Nacionales Naturales para establecer con ellos que apoyo requieren en estos procesos, identificar las comunidades y autoridades con las que están trabajando y apoyar a ambas partes conjuntamente en la construcción de estos REM.

Igualmente, se identifica importante apoyar la construcción del acuerdo de vecindad que se está empezando a trabajar entre el Parque Nacional Chiribiquete y los resguardos colindantes al parque (no se encuentran superpuestos con el parque, sino en zona amortiguadora, por lo que no se suscribe REM, sino acuerdo de vecindad).

- vii. En el primer proyecto del nuevo marco de biodiversidad post 2020, cuya negociación se adelanta en estos momentos, se incrementan los porcentajes de áreas protegidas a conservar al 2030, y se incluye una meta relacionada con garantizar la participación equitativa y efectiva de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales en la toma de decisiones relacionadas con la diversidad biológica, y respetar sus derechos sobre sus tierras, territorios y recursos. Adicionalmente, incluye por primera vez, como condición habilitante para el éxito del logro de ese marco y sus metas, que se empleen enfoques basados en derechos.

Un aporte concreto sobre cómo desarrollar ese enfoque basado en derechos en los análisis cualitativos de avance y cumplimiento de los objetivos y metas del marco post 2020 y su integración a las metas nacionales y locales de los países Parte, para aportar a las mundiales, sería fundamental para que esa expresión que se prevé como condición habilitante no se quede en el papel.

Un proyecto que financie este análisis y evalúe avances unos dos años después de aprobadas las nuevas metas (se prevé que sea a mediados de este año), resulta de gran utilidad. La gestión no se puede quedar en incidir en la negociación actual, sino que debe centrarse en el seguimiento de los compromisos pactados y en los aspectos

cualitativos de estos (las metas no se cumplen con porcentajes y cifras).

En el corto plazo, desde que se apruebe el nuevo plan y sus metas en el marco del CDB, se puede empezar a trabajar financiando a un equipo multidisciplinar, que involucre a representantes de grupos étnicos, en desarrollar la metodología, alcances conceptuales, contenidos e indicadores que se deben considerar para hacer ese análisis cualitativo de avance de integración del enfoque de conservación basada en derechos en las metas 3 y 21 del marco post 2020, así como la línea base actual en la materia que se va utilizar para medir avances.

Este aporte puede dividirse en un marco general aplicable para los países amazónicos dentro de la estrategia 80x25 y el Pacto de Leticia y, unos capítulos particulares por país, identificando en estos los aspectos específicos de cada país y unos casos piloto para evaluar su integración a las metas nacionales y locales.

Es fundamental tejer redes regionales que aporten al cumplimiento estas metas en la cuenca (o sumarse a las existentes), para establecer la cadena para aportar desde las escalas regional, nacional y local a este cumplimiento de manera articulada y ver cómo interactúan entre sí, para lograr las metas globales de conservación de la biodiversidad.

En el proceso de conceptualizar y llenar de contenido ese enfoque de conservación basado en derechos, se deben considerar los sistemas normativos propios de los grupos étnicos de cada país. Así, los desarrollos de ese enfoque de derechos deben verse a la luz no solo del derecho formal sino también del derecho consuetudinario.

SOBRE LA PRIORIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS

Con relación a la priorización de estas propuestas en el Anexo 1 se detallan algunas de estas, sin embargo, en su conjunto se requerirá un trabajo de diálogo y participación de los actores involucrados en las vías indicativas identificadas. Muchos temas a

considerada, por ejemplo los tiempos que se requieren para adelantarlas versus sus planes de trabajo y posibilidades de financiación; los ámbitos y escalas de trabajo que involucra cada propuesta; los cruces y complementariedades con actividades que ya financian en el país y en la región; los riesgos que corre la financiación de actividades que pueden nunca materializarse en algo concreto, como puede ser apoyar la redacción de normas que al final no se expiden, los recursos disponibles, etc.

En las propuestas hay acciones de carácter nacional como la producción de normas que implican procesos nacionales de largo plazo, lo que conlleva escenarios de incidencia política hoy no muy ciertos por el próximo cambio de gobierno, otras implican acciones concretas y específicas en territorio, como el apoyo a los REM, acuerdos de vecindad y la escogencia de algún piloto para la nominación y reporte como OMEC de ese territorio.

Hay acciones que implican un trabajo en fases, como el trabajo metodológico y conceptual que se propone adelantar para la evaluación de la inclusión del enfoque de conservación basado en derechos en el cumplimiento de las metas del marco post 2020, empezando desde este año con la construcción de un marco general para ello con un equipo multidisciplinario, para en unos dos años poder aplicarlo a la evaluación de los avances de cumplimiento del país a las metas 3 y 21.

Hay acciones que requieren incidencia a muy corto plazo, como lo que se propone para actuar en la fase de formulación y consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo, etc. De esta forma, la priorización dependerá del análisis de todos estos factores.

INFORMACIÓN CLARA Y LEGÍTIMA FRENTE A LA SUPERPOSICIÓN

Perú no cuenta con información oficial respecto de los Pueblos Indígenas que habitan las ANP, ni cómo los distintos derechos que se otorgan en su interior afectan sus modos de vida. Frente a esta dramática situación se proponen dos estrategias relacionadas con el catastro:

- ◆ Por un lado, es necesario actualizar la data del Sistema Catastral SICAR y el SIC – Comunidades (sistemas catastrales oficiales que maneja el MIDAGRI). Para ello, los actores competentes son MIDAGRI – DIGESPACR y los Gobiernos Regionales. Para su puesta en marcha se requiere el desarrollo de proyectos de inversión pública para la actualización de la información, mejora de los sistemas de almacenamiento de información que usan los GORES (gobiernos regionales a nivel subnacional en Perú) y, finalmente, para la georreferenciación de comunidades nativas. Ahora bien, no se puede perder de vista que si una comunidad nativa tiene un título de propiedad no georreferenciado (es decir, emitido con técnicas de topografía antigua e inexacta), este polígono no se puede considerar en el catastro nacional. En ese sentido, por más que se logre desarrollar sistemas para los GORES interoperables con el catastro nacional, la información seguirá siendo inexacta.
- ◆ Por otro lado se requiere establecer un sistema único de catastro compartido por las instituciones que otorgan o reconocen derechos, a fin de que el mismo sea actualizado en línea y permita identificar en tiempo real la situación del territorio y las solicitudes presentadas. Este sistema debe ser interoperable y vincularse con el SICAR y el SIC Comunidades para identificar en tiempo real la situación del territorio y las solicitudes presentadas. Los actores con quien articular esta iniciativa son MIDAGRI, GORES y MINEM. Para su puesta en marcha se podría establecer como primer orden un catastro único regional que alimente a un catastro nacional.
- ◆ Esto supone una modificatoria del artículo 14° de la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales: Artículo 14o.- Registros Públicos. Los diversos registros públicos sobre concesiones y demás modalidades de otorgamiento de derechos sobre los recursos naturales forman parte del Sistema Nacional de los Registros Públicos.
- ◆ Se puede plantear una modificatoria bajo dos supuestos, incorporar un párrafo a este artículo sobre el catastro único de derecho de aprovechamiento de recursos y propiedad de tierras, o desarrollarlo como un mandato más del MINAM para que sea este quién implemente un catastro único que sea técnicamente compatible con el de

la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP. Esto facilitaría analizar las superposiciones con base en criterios técnicos y a un enfoque de derechos que orienta la construcción de mejor información de tenencia. La Defensoría del Pueblo de Perú ha insistido en que es insuficientes la información y los lineamientos con que afrontan los gobiernos regionales la superposición de tierras comunales con concesiones forestales y áreas naturales protegidas⁵¹.

En Colombia, la ANT lleva un sistema de información sobre solicitudes pendientes tanto para PPII como para PAD⁵², sin embargo, es común encontrar disparidad en las fuentes de información de la misma entidad, desactualización, dificultad de acceso y precariedad en la identificación espacial de comunidades pendientes de titulación. Se considera fundamental llevar a cabo un ejercicio de actualización de la base de datos, de tal forma que se fortalezca y mejore los métodos de recolección y registro de la información. Lo anterior para que estas bases de datos funcionen como un mecanismo para salvaguardar los derechos territoriales de las comunidades étnicas.

En ese sentido, un proceso en marcha es el de la actualización catastral en todo el país a través de la implementación del Catastro Multipropósito que apunta a fomentar el uso productivo adecuado y sostenible de la tierra según se pactó en el Acuerdo de Paz. Por lo que las organizaciones étnicas están adelantando procesos de exigibilidad para que el nuevo catastro incluya las salvaguardas y garantías establecidas en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz. La consulta previa es una de las máximas exigencias de las autoridades de estos pueblos que reclaman participación en escenarios más equilibrados. Asimismo, en la política de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad que lidera la Agencia Nacional de Tierras y el IGAC se requiere afianzar el enfoque de derechos de los Pueblos Indígenas y afrodescendientes.

GOBIERNO PROPIO Y DERECHOS DE TENENCIA

En Perú, es primordial establecer criterios especiales y modelos de gestión que respondan a las dinámicas

de gestión territorial indígenas y ANP. El SERNANP, en el marco de sus facultades y dentro del límite de sus capacidades presupuestales y técnicas, viene promoviendo una gestión más participativa a través de algunas acciones concretas frente al aprovechamiento de recursos naturales por parte de los PPII en las ANP. Los avances logrados son aún incipientes, y no alcanzan a armonizar los derechos de los Pueblos Indígenas con las iniciativas de conservación. De haber voluntad institucional la oportunidad es manifiesta. También sobresale el espacio multisectorial en el marco del diseño y concertación de la Política de PPII que se denomina la *Agenda Indígena*, que tuvo como propósito identificar la problemática que afecta el ejercicio de los derechos colectivos de los PPII. Esta política está pendiente de protocolización, y será el Ministerio de Cultura quien lidere la consulta como requisito para su aprobación.

Así, es fundamental promover una gobernanza eficaz, ello implica que los PPII y los PAD cuenten con un arreglo institucional que les incluye decididamente en la toma de decisiones sobre el manejo y gobernanza de la tierra y los recursos naturales. Siendo que los Pueblos Indígenas o comunidades locales tiene una relación estrecha con su territorio, son actores principales frente a la toma de decisiones respecto a este, porque tiene competencias legales para desarrollar normas (destacando reglas consuetudinarias) y hacerlas cumplir en su territorio. Esas decisiones tienen impacto en la conservación de la biodiversidad y de los valores culturales asociados, sin importar las motivaciones originales o principales, es decir esa conservación puede ser o no el objetivo principal de la gestión, pero se da como algo subsidiario.

Para todo ello un problema a superar es la falta de información robusta sobre el número de comunidades nativas y sus extensiones en hectáreas en las ANP. Por lo que se recomienda Investigación con trabajo en campo que permita recopilar información exacta sobre el número de comunidades reconocidas antes o después del establecimiento de ANP que no cuentan con título de propiedad y sus extensiones aproximadas. Procesos en marcha en esta vía es la investigación que adelanta SPDA con trabajo de campo que permite recoger información oficial y fidedigna sobre estos casos en las regiones de Loreto

y Madre de Dios. Asimismo, SPDA proyecta recoger información sobre el número de comunidades que, pese a tener un título de propiedad, deben ser georreferenciadas. De la información no oficial recopilada se tiene que la mayoría de los casos se presentaría en Loreto.

Para una gobernanza ambiental basada en derechos sería más claro si la legislación nacional de ANP en los dos países incorporara el concepto de conservación basada en derechos de manera expresa, como lo está haciendo el nuevo marco de biodiversidad post 2020 del CDB. Ello, porque puede que la expresión no adicione por sí nuevos derechos, pero tendrá como efecto atraer la atención hacia ese marco de derechos existentes, va a poner un foco, una centralidad en el tema de los derechos, que actualmente no tiene la legislación de áreas protegidas. Además, va a reunir ese catálogo amplio derechos bajo ese concepto, lo que implicará que deberá desplegarse, caso a caso, en las situaciones prácticas, para constatar su respeto. En Colombia ese marco de derechos debe leerse mediado también por los deberes. La Constitución señala deberes correlativos frente a los derechos ambientales, de propiedad, de participación, establece límites a la autonomía de los grupos étnicos que no es absoluta y otorga funciones y deberes a las autoridades de los grupos étnicos.

Va esto en sintonía con el primer proyecto del nuevo marco de biodiversidad post 2020, cuya negociación se adelanta actualmente y que apunta a incrementar los porcentajes de áreas protegidas a conservar a 2030 e incluye una meta expresa relacionada con garantizar la participación equitativa y efectiva PPII y las comunidades locales en la toma de decisiones relacionadas con la diversidad biológica, y respetar sus derechos sobre sus tierras, territorios y recursos. Adicionalmente, en dicho proyecto marco se incluye por primera vez, como condición habilitante para el éxito del logro de ese marco y sus metas, que se empleen enfoques basados en derechos. Es una oportunidad incluir el enfoque expresamente en algunas de las metas y transversalizarse en el texto, así como asociar análisis cualitativos de avance y cumplimiento de los objetivos y metas del marco post 2020 y su integración a las metas nacionales y locales de los países⁵³.

Considerar a los PPII y PAD como **autoridades ambientales** es un debate central en Colombia. Esto es clave porque solo las autoridades ambientales del Estado son legalmente reconocidas dentro del Sistema Nacional Ambiental. En Colombia es importante el desarrollo de una norma que regule la coordinación y la cooperación entre autoridades de PPII y PAD como autoridades ambientales tradicionales y las autoridades ambientales del Estado para reaccionar frente a amenazas contra la integridad de los territorios que puedan repercutir en los derechos territoriales de las comunidades indígenas. Consistiría en la constitución de un sistema coordinado destinado principalmente a vigilar y controlar la integridad ambiental de los territorios colectivos de los PPII, PAD y del SINAP.

Para todo ello, en Colombia es importante enfocar el acompañamiento en el fortalecimiento técnico, financiero y operativo de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI). Debe existir un apoyo en sus funciones como instancia de concertación que facilita el acceso a información para las necesidades territoriales de comunidades indígenas.

POLÍTICA PÚBLICA Y NUEVOS MARCOS DE DERECHOS

En Colombia, en el marco de la consulta previa requerida para aprobación del Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022), se prevé expresamente que se construirá la política ambiental indígena enmarcada en las diferentes políticas ambientales, como sería la del SINAP. También se acordó el diseño e implementación de manera concertada con los Pueblos Indígenas de la política pública de protección de sitios sagrados de alto valor cultural y ambiental, y una política pública de protección y garantía de los derechos territoriales. Nada de ello se ha formulado pese a que este gobierno acabó su periodo en agosto 2022 y sería muy importante proceder a su formulación para desarrollar ese enfoque de conservación basado en derechos a profundidad dentro de esta política específica y no sólo bajo el marco de la política del SINAP.

En Colombia la Sentencia T-622 de 2016 de la Corte Constitucional determinó que los programas,

proyectos, políticas, medidas de conservación deben alinearse al mandato de bioculturalidad. Para este propósito es fundamental como actor el Consejo Nacional Ambiental en su calidad y función de coordinación intersectorial en materia ambiental. El Consejo en el marco del Sistema Nacional Ambiental debe liderar la formulación de lineamientos que exijan la adopción de un enfoque de derechos y un mandato de bioculturalidad en todos los programas de carácter ambiental. Igualmente, es necesario un ejercicio de revisión y adecuación de las políticas, programas, medidas, proyectos, lineamientos de conservación ambiental existentes a un enfoque de derechos y al mandato de bioculturalidad.

Así, el ámbito de una política ambiental indígena, formulada desde los derechos bioculturales como categoría que integra en una misma cláusula las disposiciones en materia ambiental y los derechos a la cultura de las comunidades étnicas, entendiéndolos como inseparables, permitiría desarrollos más amplios y profundos directamente desde la legislación indígena.

Además, con base en las menciones que hace el Conpes del SINAP a ese “enfoque de justicia y derechos” y a las funciones ambientales que les asigna a las comunidades negras la legislación, se haría extensiva esa política ambiental a las comunidades negras con sus particularidades. Es decir, la actual política del SINAP, se complementaría con un desarrollo concreto y específico que plasme los alcances de la conservación basada en derechos en los territorios de los grupos étnicos, desde la formulación expresa de una política ambiental de grupos étnicos que se encontraría y articularía con la del SINAP.

Asimismo, es importante brindar un apoyo a la Mesa Regional Amazónica, el cual es un espacio de participación con el que se busca acordar con diferentes instancias del Gobierno, recomendaciones y hacer seguimiento a la formulación e implementación de políticas de desarrollo para los pueblos y comunidades indígenas que viven en la región Amazónica del país. Se propone trabajar de manera coordinada con esta institución y apoyar sus funciones de asesoría en la definición de políticas para el “manejo certificado de las áreas protegidas que se encuentran

en los territorios indígena de la región amazónica” (Decreto 3012 de 2005, Artículo 3-4). Igualmente, se requiere un fortalecimiento de agencia y participación de comunidades étnicas en este espacio de decisión institucional y es importante fomentar en estos espacios la igualdad de oportunidades de participación e incidencia de la mujer indígena.

La formalización de la propiedad colectiva de las comunidades étnicas es el principal mecanismo de protección territorial. No obstante, el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con otras figuras que pueden tener los mismos efectos en materia de protección. Además de la demarcación de territorios ancestrales y tradicionales del Decreto 2333 de 2014 y de las figuras del Sistema de Parques Nacionales Naturales, existen otros mecanismos para blindar los territorios étnicos contra el daño ecológico que deben ser explorados como vías indicativas. Dentro de estas modalidades y mecanismos existen distintas figuras e instituciones para la protección de bienes de interés cultural que pueden resultar como mecanismos eficientes para la protección de los territorios. Ver caso Jaba Tañawiskaka primer sitio sagrado declarado bien de interés cultural del orden nacional por el Ministerio de Cultura.

Del lado de Perú resulta trascendental que SERNANP transite hacia una institución con enfoque intercultural, así como DIGESPACR, GORES, entre otros. Por lo anterior, se sugiere la elaboración y aprobación participativa de lineamientos normativos que clarifiquen cómo el SERNANP aplica el enfoque de interculturalidad así como las obligaciones adquiridas en el marco de la Política de Transversalización del Enfoque Intercultural. Esta norma puede construirse en base a la experiencia positiva que se ha tenido con las Reservas Comunales y debe incluir acciones específicas para garantizar la efectividad de los derechos de los Pueblos Indígenas. Los actores clave son SERNANP y MINCUL. Esto daría como resultado unos lineamientos claros de cómo garantizar la protección de los derechos de los PPII en las ANP, incluidos los enfoques de género, la tenencia colectiva, salud y educación.

En armonía con la anterior, la actualización del Plan Director (2021) del Sistema de Áreas Naturales

Protegidas es una oportunidad para incluirlos⁵⁴. Se encuentra en desarrollo el proceso de actualización del Plan Director de las ANP (estrategia nacional de conservación para el conjunto de ANP del Perú que define los lineamientos de política y planificación). Este procedimiento recoge como uno de los criterios y enfoques el intercultural. En este sentido, sin perjuicio de buscar el desarrollo expreso de este concepto en la normativa, el SERNANP puede incorporar estrategias para garantizar su reconocimiento y efectividad como parte del desarrollo del enfoque intercultural que rige en este procedimiento de actualización. Así, la sociedad civil y las OOII que participan del proceso de actualización del Plan Director pueden requerir y presentar una propuesta para incorporar componentes específicos para viabilizar: (i) el reconocimiento del derecho al territorio dentro de ANP; (ii) la gestión de estos espacios y (iii) la participación en la toma de decisiones sobre los mismos

En los dos países se deben fortalecer los espacios de concertación existentes entre el Estado y los PPII y los PAD. En estos espacios se debe trabajar conjuntamente entre autoridades del nivel regional y nacional y las autoridades tradicionales con el propósito de fortalecer los derechos de tenencia colectiva y los demás derechos de estas comunidades (salud, educación, vida digna, entre otros). Asimismo, en estos espacios se deben planear las políticas públicas y programas destinados al desarrollo de los PPII y los PAD. Estos espacios deben propiciar un diálogo intercultural donde se reconozca en un marco de horizontalidad la legitimidad ancestral y constitucional de las autoridades de PPII y PAD. Igualmente, la participación de las autoridades del Estado debe ser plural e interdisciplinaria y debe contar con recursos financieros y humanos para su funcionamiento. En Colombia, estos escenarios deben crearse también para los PAD.

Vale la pena mencionar que en septiembre de 2019 se suscribió el Pacto de Leticia, firmado por Bolivia, Brasil, Ecuador, Colombia, Perú, Guyana y Surinam y posteriormente se aprobó su plan de acción que tiene mandatos y acciones específicas sobre áreas protegidas en la región para los países firmantes. De este Pacto existe un pronunciamiento de los pueblos que enfatiza en la degradación que enfrenta el bioma

amazónico y que ha transformado los ecosistemas y los modos de vida de sus habitantes. Solicitaron que el Pacto les incluya y considere el gran riesgo en el que están los defensores, los derechos territoriales inconclusos y reclamaron mayor diálogo intercultural⁵⁵.

Cuando en Colombia se habla de un enfoque de conservación basado en derechos, se debe tener presente que la propia Amazonia, en sí misma considerada, es también sujeto de derechos, que deben ser respetados por todos, incluyendo los grupos étnicos que la habitan. Al mismo tiempo, la efectiva garantía de los derechos de la Amazonía debe repercutir en una mayor protección de los derechos de los PPII y PAD en especial, de los territoriales. Esto así declarado por la Corte Suprema, mediante sentencia STC 4360 de 2018. A pesar de los derechos reconocidos a este bioma, basado en una visión ecocéntrica que promovió la sentencia, queda mucho camino por recorrer en este propósito de llenar de contenido las categorías que elevan la Amazonía como entidad viviente. Lo que si queda plenamente establecido es que la garantía de los derechos fundamentales de los PPII y PAD y de los derechos de la Amazonía, se van a entrelazar de manera inescindible, planteando nuevos retos y exigiendo balances y desarrollos para la adecuada la implementación de un enfoque de conservación basado en derechos en la región.

Frente la débil institucionalidad estatal indígena en Perú se propone como vía indicativa fortalecer el rol de garante de los derechos de los Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura con énfasis en el Viceministerio de Interculturalidad. Para ello resulta nodal la aprobación de una Política Nacional de Pueblos Indígenas. Cabe resaltar que el 2021 se publicó una primera versión para comentarios. Esta debe ser revisada y si corresponde, desarrollar un proceso de consulta previa, libre e informada a nivel nacional. Sin embargo, se requiere la elaboración de un plan de acción con metas, objetivos e indicadores reales y medibles; identificación de brecha presupuestal de cada dirección para asegurar el mecanismo de implementación, monitoreo y reporte de sus obligaciones, así como la elaboración y/o actualización de herramientas normativas que clarifiquen a terceros las funciones de estas direcciones. Se encuentra

pendiente de elaboración los lineamientos que coadyuven al reconocimiento de comunidades pertenecientes a Pueblos Indígenas u originarios, de acuerdo con lo señalado en Decreto Legislativo N° 1360, precisa funciones exclusivas del Ministerio de Cultura del año 2018. Los actores clave en esta propuesta son MINCUL – VMI, MEF.

También en Perú se propone incorporar el concepto de conservación basada en derechos en la propuesta de Política Nacional de Pueblos Indígenas así como actividades e indicadores que debe cumplir el SERNANP para garantizar la implementación de este en la gestión del SINANPE. En la versión actual de la propuesta de Política Nacional de Pueblos Indígenas que se presentó para comentarios no se incluye este enfoque ni tampoco establece actividades que deba ejecutar el SERNANP para salvaguardar los derechos los Pueblos Indígenas. Sin embargo, esta versión puede ser mejorada por la actual gestión del MINCUL e incorporar los cambios que considere necesarios antes de someter a consulta previa este instrumento.

BRECHAS DE RECONOCIMIENTO, DEMARCACIÓN Y TITULACIÓN

La **titulación** de comunidades nativas en Perú actualmente -compleja en tramitología y de difícil aplicación- la inexistencia de un marco normativo especial sobre la materia no permite cerrar la brecha de titulación. Por lo que el desarrollo de criterios específicos para la formalización de las tierras comunales indígenas al interior de las ANP debe ser una prioridad. Para ello, una tarea técnica ineludible es mejorar la información oficial sobre la cantidad y la situación de los Pueblos Indígenas que habitan ANP. Sin ello no se ha podido evidenciar y evaluar la demanda territorial y las implicaciones para los ecosistemas, teniendo en cuenta el ya reconocido papel de los PPII en la conservación. Tal como afirmó un líder indígena en el grupo focal convocado para este estudio, *primero hablemos de garantizar los derechos de los Pueblos Indígenas y luego hablemos de conservación*. Alcanzar la titulación y reconocimiento de la propiedad comunal representa una forma de asegurar un mayor control sobre el territorio, precautelar los recursos naturales frente a la expansión de terceros y asegurar para

generaciones futuras espacios de vida y de continuidad cultural. En consecuencia, acceder a la titulación, sobre todo en áreas naturales protegidas, no representa para los Pueblos Indígenas únicamente acceder a un derecho de propiedad, sino también ejercer su derecho a la autodeterminación.

Los Pueblos Indígenas están siendo forzados a constituirse como comunidades nativas para ejercer derechos colectivos por lo que se requiere un cambio constitucional que deje atrás la personería jurídica, y se transite del enfoque agrario al enfoque de sujetos de derechos colectivos. En el Perú, el proceso de modificación constitucional parte de una iniciativa legislativa. Esta puede ser presentada por el propio ejecutivo o por algún Congresista de la República por ello, considerando la coyuntura política actual, esta no resulta viable.

Al respecto, el artículo 89 de la Constitución Política del Perú señala que las Comunidades Campesinas y Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas autónomas en su organización, trabajo comunal, uso y libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo en el marco que la ley establece. Al poseer personalidad jurídica, se les exige la aplicación del Código Civil vigente el cual dispone reglas organizacionales que la comunidad debe asimilar para ser reconocida como tal. Esta es la única figura mencionada de forma expresa en nuestra Constitución vigente. Por ello, los niveles subnacionales ni el Poder Ejecutivo reconocen otras figuras de organización de los Pueblos Indígenas.

En Colombia también el reconocimiento del derecho de propiedad colectiva a favor de las comunidades indígenas y afrodescendientes, así como la demarcación de territorios ancestrales y tradicionales, es aún una tarea incompleta, a pesar de que Colombia no hay incompatibilidad entre las áreas protegidas y los derechos de los PPII es significativa la deuda territorial. Por esto, se deben agilizar los procedimientos administrativos, tanto para reconocer los derechos territoriales de las comunidades étnicas, como para inscribir conservar la integridad ecológica de estos territorios.

En este sentido, es necesario que la Agencia Nacional de Tierras continúe con la depuración y el ajuste de

las cifras históricas de las solicitudes y asignaciones de tierras colectivas. Hasta el momento no se ha logrado construir un sistema de información consistente que permita la toma de decisiones efectivas. Igualmente importante, es avanzar en la ruta procedural para cerrar procesos por rezago que venían atrasados y en la precisión de roles y funciones al interior de la ANT, esto con el propósito de priorizar trámites que llevan suspendidos por largos periodos de tiempo.

Hay alrededor de 234 trámites de constitución y ampliación de resguardos por atender y en el caso de los PAD hay 45 solicitudes de titulación en todo el ámbito amazónico y pueden ir en aumento. Resulta sumamente significativo evidenciar que 32 consejos comunitarios del Putumayo se encuentran en medio de tres grandes áreas protegidas. Se trata de un área de planicie con potencialidades de corredor ecológico entre el PNN Serranía de los Churumbelos, el Santuario Orito Ingi-Ande y el PNN La Paya. De concretarse las expectativas territoriales de los PAD al menos 15.515,84 hectáreas de ecosistemas relevantes para la conservación podrían ser protegidos bajo esquemas de tenencia colectiva. En el Guaviare las solicitudes de titulación se ubican en un conjunto sumamente relevante de áreas naturales protegidas y resguardos indígenas constituidos. Especialmente son una suerte de corredor entre la Reserva Nukak y el PNN Chiribiquete. De resultar aprobada por parte del Estado el trámite de titulación colectiva para estas comunidades, esa región quedaría protegida con esquemas de tenencia colectiva y formas de gobernanza étnica que podrían incluir cerca de 9000 hectáreas.

En todo caso, se deben armonizar las contradicciones y tensiones que se presentan entre el régimen de conservación y el régimen de tenencia colectiva, sobre todo para las comunidades afrodescendientes. Lo anterior porque la legislación excluye la superposición de un título colectivo con áreas del Sistema de Parques, con las demás categorías del SINAP sí puede coexistir. Así la comunidad habite el área antes de la declaración del Parque no es posible que se les adjudique ningún título, solo se les permite seguir en el área y se regulan y acuerdan en el Plan de Manejo del Parque las actividades que puede realizar

la comunidad afro, es decir, se trata solo del derecho de uso (Art. 22 de la Ley 70).

Asimismo, para los territorios bajo amenaza y presiones externas por actores armados, minas anti-personales, industriales, agrícolas, entre otros, se propone como vía indicativa agilizar la demarcación de territorios en el marco del Decreto 2333 de 2014. Esto como estrategia y medida de protección transitoria mientras se adelantan los procedimientos administrativos de titulación colectiva. Igualmente, como vía indicativa se requiere avanzar en la titulación o ampliación de áreas no tituladas en el Departamento del Amazonas, las cuales se encuentran entre resguardos indígenas y no cuentan con ninguna figura de protección. Todos estos compromisos y medidas deben estar contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026) del Gobierno entrante.

ÁREAS DE CONSERVACIÓN DECLARADAS POR LOS PPII Y PAD

En la práctica los territorios adjudicados a los pueblos están siendo manejados de forma que guardan semejanzas con elementos característicos de las áreas protegidas, por ejemplo, el área titulada al igual que el área protegida tiene unos límites que ellas mismas zonifican internamente, señalando zonas intangibles, sagradas, de uso restringido. Por ello, en la ruta sugerida de ajuste normativo en los dos países, resulta esencial considerar las áreas declaradas y administradas por los propios PPII y PAD en el mismo nivel que las públicas (no como áreas de segunda clase), así como reconocer el valor y el aporte a la conservación de los territorios colectivos en sí mismo considerados (sin necesidad de ser declarados bajo alguna categoría de área protegida). En el caso de Colombia el rol del Estado cambiaría, ya no será el administrador de estas áreas, sino que debe fomentar, apoyar y acompañar estos procesos comunitarios de los grupos étnicos con asistencia técnica, recursos financieros, capacitaciones, investigación y la articulación con las demás categorías del SINAP.

La conservación se ha concentrado en los sistemas de áreas protegidas en lugar de conceptualizar y construir los sistemas integrales de conservación.

Insistir en una visión reduccionista de la conservación ha llevado a la promoción de áreas y nuevas figuras que no dialogan con las territorialidades. Esto es un reto para los propios pueblos que deben visibilizar sus modelos y esquemas para enriquecer el debate y sus propias figuras. Buena parte de esas prácticas propias de ordenamiento ambiental se recogen el Decreto 632 de 2018 para el acaso de la Amazonia Oriental, en las otras áreas, los REM, los planes de vida, de etnodesarrollo y el apoyo a procesos de demarcación de ecosistemas de especial protección habitados por los Pueblos Indígenas facilitarían que los modelos propios ganen rigurosidad y articulación con los demás instrumentos.

Los derechos de tenencia de la tierra y la conservación deben partir de superar la visión de derecho de propiedad delimitado. En ese sentido el derecho territorial es cultural, son los pueblos los que determinan el ámbito de su derecho. Así, tal como han insistido los grupos expertos consultados para este estudio, una consecuencia del enfoque de derechos es no hablar de gobernanza sino de gobierno. Es decir, existe un derecho al gobierno propio y en ocasiones el uso del término gobernanza suaviza e incluso limita o niega las expresiones y el ejercicio de gobierno. Adicionalmente, no sólo se debe hablar de “participación” o de “manejo”, sino de ejercicio de autoridad y de derecho de administración sobre el territorio y los recursos. Incluso, del derecho al consentimiento libre, previo e informado para variados contextos, decisiones o efectos.

Para proteger los elementos de la biodiversidad se necesita reconocer en qué tipo de sistema está esa biodiversidad, sistema social, histórico o cultural. El diseño de política deberá enfocarse en la bioculturalidad, proteger a los sujetos y a las relaciones que hay entre las cosas: El derecho a la vida, por ejemplo, esto implicaría reconocer a las comunidades en sus sistemas de vida, es decir, reconocer la interdependencia.

PIACI

Es claro que tanto Perú como Colombia cuentan con disposiciones jurídicas y normativas que establecen

medidas de protección tanto para pueblos en aislamiento como para aquellos en contacto inicial y en ello el rol de las autoridades ambientales ha sido determinante. En Colombia, la categoría de Parque Nacional Natural es la figura jurídica que ha brindado las garantías más adecuadas para asegurar los intereses de una *conservación biocultural* del área donde se encuentran los Pueblos Indígenas en situación de aislamiento. En Perú, las Reservas constituidas en las siete ANP brindan protección a cerca de 20 PIACI.

Ahora bien, Es importante tener en consideración las amenazas que todavía siguen latentes contra la integridad de los territorios donde viven los PIA y los PIACI. En Colombia, a pesar de la existencia del Decreto 1232 de 2018, los PIA y sus territorios ancestrales y tradicionales siguen bajo distintas amenazas. En los últimos años se han presenciado actividades de minería y de actores armados en el interior del Parque Nacional Natural Río Puré, hogar de 2 PIA. En este sentido, es prioritario agilizar el desarrollo y la implementación de los mecanismos de prevención y protección de derechos de PIA establecidos en el Decreto 1232 de 2018. Para esto, es necesario el apoyo financiero para el fortalecimiento técnico y la promoción de la participación de autoridades locales en espacios regionales y nacionales para implementación de los mecanismos de prevención y protección del citado Decreto. Dos actores fundamentales en este proceso son la Comisión Nacional de Prevención y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y los Comités Locales de Prevención y Protección de los Derechos de los PIA. Como medida prioritaria se requiere la aprobación del reglamento interno del Comisión Nacional.

El principio de intangibilidad, más estricto en Colombia que en Perú, adoptado por cada régimen, sigue siendo una disposición normativa contenida en documentos que deben ser robustecidos a su máximo grado de garantía de derechos, pues, buscan mitigar lo que sucede en el plano de la realidad: la inmersión de agentes externos en las áreas protegidas para los PIACI, lo que pone en riesgo la integridad de sus territorios y la supervivencia de estas comunidades. En Colombia para los PIACI existe el riesgo de extinción física y cultural, tal como lo ha anotado la Corte Constitucional. En este sentido, se requiere el

desarrollo de una política especial que establezca distintos mecanismos de protección y que regule el relacionamiento con estas comunidades indígenas. Como caso emblemático está el del pueblo Nukak que muestra la desatención del Estado colombiano. Los Nukak llevan desde el 2009 esperando el Plan de Salvaguarda que fue ordenado a través del Auto 004 de la Corte Constitucional.

En el caso de Perú se vulnera el principio fundamental de no contacto para Pueblos Indígenas en Aislamiento, expresado en las Directrices de la ONU sobre estos pueblos. Se plantea entonces modificar la Ley 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial a través de una propuesta de modificación legislativa presentada por el ejecutivo o un congresista de la República. Esta vía indicativa debe considerar que las Reservas creadas a favor de los PIACI son territorios intangibles, aunque ésta es limitada en el caso de que dentro de estas se encuentre un recurso natural cuyo aprovechamiento resulte de necesidad pública para el Estado (art. 5, literal c. Ley 28736). Esto pone en grave riesgo la vida e integridad, física y cultural, de los PIACI dada su estrecha relación con la tierra, motivo por el cual esta debe ser reconocida a su favor y necesaria para el desarrollo de su cultura. El reconocimiento de este vínculo explica la relevancia de la intangibilidad del territorio de los PIACI, pues el contacto significa un riesgo para su subsistencia. En ese sentido, consideramos que la intangibilidad al interior de las reservas debería ser absoluta.

A través de un proyecto financiado por Moore se elaboraron lineamientos técnicos de actuación entre MINCUL y el SERNANP en ANT con presencia o tránsito de PIACI⁵⁶. Sin embargo, dados los cambios continuos en el MINCUL, los lineamientos y otros documentos operativos para el control y vigilancia de las reservas indígenas, no han sido aprobados por la DACI⁵⁷.

Si bien el 22 de julio de 2021 se aprobó el Decreto Supremo 014-2021-MC, mediante el cual se ratificó el nuevo ROF del MINCUL y en el cual se creaba la nueva dirección general de PIACI (art. 33), fue derogado por Decreto Supremo 020-2021-MC, publicado el 8 de diciembre de 2021. En ese sentido, queda sin efecto el cambio de la DACI hacia una dirección general.

OTRAS COMUNIDADES LOCALES

En Colombia las tres ZRC están en relación con Áreas Naturales Protegidas, al menos 8 áreas del SINAP. Razón de peso para considerar que se trata de actores para tener en cuenta en la gestión de la conservación. Por lo general, la población rural y sus múltiples modos de vida, en este caso los campesinos que están en la región por procesos de colonización cuentan con un conocimiento local de los ecosistemas y su funcionamiento. Además, tienen una alta incidencia en la toma de decisiones en los territorios rurales a escala local y regional, convirtiéndose así en una oportunidad de gestión más sostenible de los territorios rurales⁵⁸.

NOTAS FINALES

1. Dawson, N. M., B. Coolsaet, E. J. Sterling, R. Loveridge, N. D. Gross-Camp, S. Wongbusarakum, K. K. Sangha, L. M. Scherl, H. Phuong Phan, N. Zafra-Calvo, W. G. Lavey, P. Byakagaba, C. J. Idrobo, A. Chenet, N. J. Bennett, S. Mansourian, and F. J. Rosado-May. 2021. The role of Indigenous peoples and local communities in effective and equitable conservation. *Ecology and Society* 26(3):19.; Brittain, S., Tugendhat, H., Newing, H., & Milner-Gulland, E. (2021). Conservation and the rights of Indigenous peoples and local communities: Looking forwards. *Oryx*, 55(5), 641-642. doi:10.1017/S0030605321000946; FAO and FILAC. 2021. Forest governance by indigenous and tribal peoples. An opportunity for climate action in Latin America and the Caribbean. Santiago. FAO. <https://doi.org/10.4060/cb2953en>; Walker, Wayne, et al. 2020. The role of forest conversion, degradation, and disturbance in the carbon dynamics of Amazon indigenous territories and protected areas. *PNAS* 117 (6): 3015-25. doi: 10.1073/pnas.1913321117.
2. UNEP. 2021. "Primer borrador del Marco Mundial de la Biodiversidad" disponible en: <https://www.unep.org/es/resources/publicaciones/primer-borrador-del-marco-mundial-de-la-biodiversidad-post-2020>
3. Estudio de RRI analiza 42 países en África, Asia y América Latina que cubren 48.7 % de la superficie total de la tierra fuera de la Antártica. Rights and Resources Initiative (RRI). 2020. Estimated area of land and territories of Indigenous Peoples, local communities and Afro-descendants where their rights are not recognized. Washington, DC: Rights and Resources Initiative. doi: 10.53892/UZEZ6605. Washington, DC: Rights and Resources Initiative. doi: 10.53892/UZEZ6605.
4. Science Panel for the Amazon. 2021. The Amazon We Want: SPA Publications Disponible en: (<https://www.theamazonwewant.org/spa-reports/>)
5. RAISG, 2020. Amazonía Bajo Presión: Una radiografía de las principales amenazas al bosque tropical más grande del mundo y el avance de su deterioro. Disponible en: <https://atlas2020.amazoniasocioambiental.org/>
6. Corson, Catherine, Julia Worcester, Sabine Rogers, and Isabel Flores-Ganley. 2020. From paper to practice? Assembling a rights-based conservation approach. *Journal of Political Ecology* 27 (1): 1128-47. doi: 10.2458/v27i1.23621.
7. Unión Internacional de la Conservación de la Naturaleza (IUCN). 2021. "Indigenous Peoples launch self-determined agenda at the IUCN World Conservation Congress". Disponible en: <https://www.iucncongress2020.org/newsroom/all-news/indigenous-peoples-launch-self-determined-agenda-iucn-world-conservation-congress>
8. IUCN. 2016. "El Enfoque Basado en los Derechos de la IUCN: Sistematización de Instrumentos de Política, Estándares y Directrices", p. 4, octubre 2016; International Union for Conservation of Nature; Larson, Anne, Iliana Monterroso, and Peter Cronkleton. 2018. Titulación colectiva en la Amazonía peruana: Una historia en tres actos. Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR). Available at: <https://www.cifor.org/knowledge/publication/6915/>; Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Forest governance by indigenous and tribal peoples: An opportunity for climate action in Latin America and the Caribbean. Santiago: FAO. Available at: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/CB2930EN>. Nelson, Gerald C., Virginia Harris, and Steven W. Stone. "Deforestation, Land Use, and Property Rights: Empirical Evidence from Darién, Panama." *Land Economics* 77, no. 2 (2001): 187-205. <https://doi.org/10.2307/3147089>; Hayes, Tanya Marie. "Does tenure matter? A comparative analysis of agricultural expansion in the Mosquitia forest corridor." *Human Ecology* 35, no. 6 (2007): 733-747.; Bottazzi, Patrick, and Hy Dao. "On the road through the Bolivian Amazon: a multi-level land governance analysis of deforestation." *Land Use Policy* 30, no. 1 (2013): 137-146.; Nolte, Christoph, Arun Agrawal, Kirsten M. Silvius, and Britaldo S. Soares-Filho. "Governance regime and location influence avoided deforestation success of protected areas in the Brazilian Amazon." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 110, no. 13 (2013): 4956-4961.; United Nations Environment Programme and the Food and Agriculture Organization, The United Nations Decade on Ecosystem Restoration. 2020. UNEP & FAO: Online.; Ding, H., Veit, P. G., Blackman, A., Gray, E., Reytar, K., Altamirano, J. C. & Hodgdon, B. 2016. Climate Benefits, Tenure Costs: The Economic Case for Securing Indigenous Land Rights in the Amazon. Washington D. C., World Resources Institute (WRI); Blackman, Alan, Leonardo Corral, Eirivelthon Santos Lima, and Gregory P. Asner. "Titling indigenous communities protects forests in the Peruvian Amazon." *PNAS* 114, no. 16 (2017): 4123-4128. <https://www.pnas.org/doi/full/10.1073/pnas.1603290114>; Bayi, Ella. "Indigenous Peoples of Brazil: Guardians of the Amazon Rainforest." (2019); Pérez, César J., and Carl A. Smith. "Indigenous knowledge systems and conservation of settled territories in the Bolivian Amazon." *Sustainability* 11, no. 21 (2019): 6099.; Vélez, María Alejandra, Juan Robalino, Juan-Camilo Cárdenas, Andrea Paz, and Eduardo Pacay. "Is collective titling enough to protect forests? Evidence from Afro-descendant communities in the Colombian Pacific region." *Evidence from Afro-Descendant Communities in the Colombian Pacific Region* (February 5, 2019). Documento CEDE 2019-03 (2019); Baragwanath, Kathryn, and Ella Bayi. "Collective property rights reduce deforestation in the Brazilian Amazon." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 117, no. 34 (2020): 20495-20502.
9. En Perú los Pueblos Indígenas son frecuentemente denominado como Comunidades Nativas, en este reporte el termino Comunidades Nativas refiere a Pueblos Indígenas peruanos.
10. Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG). "Amazonia 2019 – Protected Areas and Indigenous Territories" 2019 <https://dev.amazoniasocioambiental.org/en/publication/amazonia-2019-protected-areas-and-indigenous-territories/>.
11. El Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables –Inderena– como autoridad ambiental nacional, se crea mediante Decreto-Ley 2420 de 1968 como parte de una importante reforma administrativa de ese año, que lo adscribe al Ministerio de Agricultura. Posteriormente, por Decreto-Ley 133 de 1976, se reestructuró el sector agropecuario, cambiándole el nombre por el de Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente.
12. Aun cuando es una fecha controvertida en tanto en la década de los 50 hubo otras declaratorias como la del Bosque Nacional de Tumbes legalmente establecida en 1957.
13. Plataforma digital única del Estado Peruano (2021). Sernanp inicia actualización de estrategia nacional de Áreas Naturales Protegidas al 2050 Lima: <https://www.gob.pe/institucion/sernanp/noticias/343444-sernanp-inicia-actualizacion-de-estrategia-nacional-de-areas-naturales-protegidas-al-2050>
14. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 2018. *Perú: Perfil sociodemográfico. Informe Nacional. Censos Nacionales*

2017: *XIII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Página 214 - 215. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf

15. SPDA Actualidad Ambiental. "Aislados." Disponible en: <https://www.actualidadambiental.pe/piaci/reconociendo-a-los-piaci>

16. La demanda de formalización incluye diferentes pasos, en los cuales las comunidades se encuentren. Los PPII primero deben iniciar un procedimiento legal de reconocimiento como comunidades nativas. Luego del reconocimiento, la legislación establece otros tres procedimientos de saneamiento físico legal para asegurar los territorios de dichas comunidades: titulación, georreferenciación y ampliación.

17. Análisis del traslape entre las áreas protegidas y los reclamos territoriales de las comunidades por parte del Equipo de Amazon Conservation Team.

18. Fuentes de los datos Resguardos Indígenas Constituidos, Consejos Comunitarios, Expectativas Indígenas y Reservas Campesinas: descargadas directamente desde el geoportal de la Agencia Nacional de Tierras -ANT-. Portal de consulta: <https://data-agenciadetierras.opendata.arcgis.com/search>. Los Consejos Comunitarios y las expectativas de este tipo han sido suministradas por la Universidad Javeriana y complementado por la ANT. Red Hídrica, Departamentos y Ciudades Capitales: IGAC. Portal de consulta: <https://geoportal.igac.gov.co/contenido/datos-abiertos-igac>. Límite Región Amazónica Colombiana: extraído para Colombia de RAISG. Portal de consulta: <https://www.amazoniasocioambiental.org/es/mapas/#/> descargas. Áreas Protegidas de Colombia: Registro Único de Áreas Protegidas -RUNAP-. Portal de consulta: <http://www.siac.gov.co/catalogo-de-mapas>.

19. Defensoría del Pueblo. 2018. El largo camino de hacia la titulación de comunidades campesinas y nativas.

20. Praeli, Yvette Sierra. 2021. "Comunidades en resistencia: acorraladas por la ilegalidad y la violencia en la Amazonía peruana." Mongabay. <https://es.mongabay.com/2021/09/comunidades-acorraladas-por-ilegalidad-violencia-peru/>

21. Restrepo, Eduadro. 2019. Afrodescendientes en el Putumayo. Informe de Investigación del semillero de investigación Afroamazónicos de la Pontificia Universidad Javeriana.

22. Hein, Jonas, Carlos Del Cairo, D. Gallego, Tomás Gutiérrez, J.S. Vélez, and J.C.R.D. Francisco. 2020. A political ecology of green territorialization: Frontier expansion and conservation in the Colombian Amazon. *DIE ERDE-Journal of the Geographical Society of Berlin* 151(1): 37-57. doi: 10.12854/ERDE-2020-456.

23. Pérez, Manuel. 2007. Las zonas de reserva campesina (ZRC) en Colombia. *Revista Javeriana* (738): 68-77. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2354302>.

24. Instituto Von Humboldt. 2017. "Zonas de Reserva Campesina en el escenario del posconflicto: Una herramienta comunitaria para el manejo de la biodiversidad." Biodiversidad. Disponible en: <http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2017/cap4/404/>

25. Ibid.

26. Gobierno de Perú. 2009. Tribunal Constitucional. Sentencia del EXP 01126-2011-HC/TC de 11 de setiembre de 2009, fundamento 22.

27. Oficina Internacional del Trabajo, "Comprender El Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169): Manual Para Los Mandantes Tripartitos de La OIT." Pág. 22. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169#A22.

28. Ibid. Artículo 2, literal d.

29. Véase Artículo 4, Ley núm. 28736/2006; Art. 25 y 34, Decreto Supremo No 008/2007). Ley núm. 28736/2006 (Ley para la Protección de Pueblos Indígenas en Situaciones de Aislamiento o Contacto Inicial); Decreto Supremo núm. 008/2007; Artículos 55, 66 y 89 de la Constitución Peruana de 1993; Ley núm. 27308/2000 (Ley de Silvicultura y Vida Silvestre)

30. Importante aclarar que muchos años después, mediante sentencia C-139 de 1996, la Corte Constitucional declaró inconstitucional la palabra salvaje. Afirmó la corte que: "La terminología utilizada en el texto, que al referirse a "salvajes" y "reducción a la civilización" desconoce tanto la dignidad de los miembros de las comunidades indígenas como el valor fundamental de la diversidad étnica y cultural. Una concepción pluralista de las relaciones interculturales, como la adoptada por la Constitución de 1991, rechaza la idea de dominación implícita en las tendencias integracionistas. Aunque se puede entender que los términos del artículo acusado han sido derogados tácitamente por las nuevas leyes que regulan la materia (v.gr. Convenio 169 de la OIT, que habla de "Pueblos Indígenas y tribales") y, sobre todo, por la Constitución de 1991, no encuentra la Corte ninguna razón para mantener en vigencia el artículo acusado, como quiera que su significado, independientemente de los términos en que se expresa, es contrario a la Constitución.

31. Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-495 de 2007. MP Jamie Cordoba Triviño.

32. Franco Roberto. Cariba malo: Episodios de resistencia de un pueblo indígena aislado del amazonas leticia: Universidad Nacional de Colombia, 2012. xi.

33. Presidente de la República de Colombia. 17 de julio de 2018. Decreto 1232 de 2018. Por el cual se adiciona el Capítulo 2, del Título 2, de la Parte 5, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para establecer medidas especiales de prevención y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural y se crea y organiza el Sistema Nacional de Prevención y Protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural.

34. Ibid. No obstante, esta disposición no menciona o incluye a los Pueblos Indígenas en situación de Contacto Inicial.

35. Ibid. Artículo 193.

36. Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. Reservas Comunes de Perú: Co-gestión entre Pueblos Indígenas y Estado para la Conservación y Desarrollo. https://conservation-development.net/rsFiles/Datei/Peru_Reservas.Comunes_Co-Manejo_2017.pdf

37. Presidente de la República de Colombia, Decreto 622 de 1977. Por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto- Ley número 2811 de 1974 sobre «sistema de parques nacionales»; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a de 1959. Artículo 5, numeral 5.

- 38.** El CNRNR habla del Sistema de Parques Nacionales que tiene varias figuras dentro de este, pero todas son parte de esa categoría que utiliza la denominación de parque como género de ellas, reguladas por la misma norma. Pero el sistema de áreas protegidas con otras categorías diferentes a parques viene en primera instancia de la Ley 165 de 1994.
- 39.** Parques Nacionales Naturales de Colombia. 2001. "Política de participación social en la conservación." Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá: Parques Nacionales Naturales de Colombia, 9.
- 40.** Parques Nacionales Naturales de Colombia. 2001, 24.
- 41.** GAIA Amazonas, 2020. Memorias gráficas Foro 'Territorialidades indígenas y diversidad en la Amazonía'. Disponible en: https://www.gaiaamazonas.org/uploads/uploads/books/pdf/Memorias_Foro_Territorialidades_Indigenas_en_la_Amazonia_compressed.pdf
- 42.** Carrillo, Claudia Zúñiga, and Doménica Villena Delgado. 2019. Análisis Sobre: la Propuesta del RCTUCM. Lima: Derecho Ambiente Y Recursos Naturales. Disponible en: https://dar.org.pe/archivos/publicacion/analisisdar_rctcum.pdf
- 43.** Monterroso, Iliana, Peter Cronkleton, Danny Pinedo, and Anne M. Larson. 2017. Reivindicación de Derechos Colectivos: Reformas de Tenencia de Tierras y Bosques en el Perú (1960–2016). Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR). Disponible en: https://www.cifor.org/publications/pdf_files/WPapers/WP227_Monterroso.pdf
- 44.** Como ocurrió con la creación del municipio Barrancominas
- 45.** GAIA Amazonas. 2020.
- 46.** Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP). 2020. "Socializan enfoques sobre 'territorio integral' entre Pueblos Indígenas y sociedad civil." Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana. Available at: <http://www.aidesep.org.pe/noticias/socializan-enfoques-sobre-territorio-integral-entre-pueblos-indigenas-y-sociedad-civil>
- 47.** En Colombia, la excepción en la exclusión que hace la Ley 70 de 1993 de que el título colectivo no puede estar superpuesto con áreas del sistema de parques. Con las demás categorías del SINAP si pueden coexistir.
- 48.** Para más información sobre los plazos de elaboración, instancias de participación y consulta y aprobación del PND se puede consultar: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Tiempos-de-implementacion-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
- 49.** Resnatur, Instituto Humboldt, Fundación Natura y Proyecto Regional Áreas Protegidas Locales. 2021. Otras Medidas Efectivas de Conservación Basadas en Áreas (OMEC): guía para su identificación, fortalecimiento y reporte en Colombia. Bogotá: Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil. Colombia ya hizo el reporte de las dos primeras OMEC del país que aparecen en este informe que tiene tres partes. En la primera explica el contexto internacional de las OMEC; luego muestra la aplicación paso a paso de los criterios dando indicaciones para correrlos y verificar los resultados y finalmente ilustra el tema con siete casos de potenciales OMEC, donde hay dos casos que son de áreas con gobernanza Tipo D por grupos étnicos, uno de la comunidad indígena Awá (Nariño) y otra de una comunidad negra en el pacífico (Valle). Ver también: UICN. 2019. Reconociendo y reportando otras medidas efectivas de conservación basadas en áreas del Grupo de Trabajo de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas. Gland: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
- 50.** Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2021. Informe sobre otras medidas eficaces de conservación basadas en zonas - OMEC, Proceso: Instrumentación ambiental. Sin publicar.
- 51.** Defensoría del Pueblo. 2018. El largo camino de hacia la titulación de comunidades campesinas y nativas.
- 52.** Observatorio de Derechos Territoriales, Secretaría Técnica Indígena, and Comisión Nacional de Territorios Indígenas. 2019. Informe Estado Actual de las Solicitudes de Formalización de Territorios Indígenas. Bogotá: Comisión Nacional de Territorios Indígenas. Disponible en: https://cntindigena.org/documents/Informes/OBS_Informe_Formalizaciones_23_06_2020.pdf. Datos de comunidades afrodescendientes en trámite de titulación colectiva se pueden consultar en el Observatorio de Territorios Étnicos de la Universidad Javeriana en: <https://consejos.etnoterritorios.org/>
- 53.** La Secretaría del Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (CDB). 2021. Preparaciones para el marco de biodiversidad post-2020. Disponible en: <https://www.cbd.int/conferences/post2020>
- 54.** El Plan Director se revisa y actualiza cada 10 años en un amplio proceso participativo dirigido por el Servicio Nacional de Espacios Naturales Protegidos por el Estado. Véase: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). "Biblioteca." Plan Director: Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Perú.": <https://plandirectoranp.pe/>
- 55.** MUQUI. 2021. "Pronunciamento por un Pacto de Leticia Con Los Pueblos Indígenas Tras Incendios del 2019." MUQUI Disponible en: <https://muqui.org/noticias/pronunciamento-por-un-pacto-de-leticia-con-los-pueblos-indigenas-tras-incendios-del-2019/>
- 56.** Lineamientos técnicos de actuación conjunta entre el Ministerio de Cultura y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado en ámbitos de Áreas Naturales Protegidas y zonas de amortiguamiento donde se ha determinado presencia o desplazamiento de Pueblos Indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial.
- 57.** Si bien el 22 de julio de 2021 se aprobó el Decreto Supremo 014-2021-MC, mediante el cual se aprobó el nuevo ROF del MIN-CUL y en el cual se creaba la nueva dirección general de PIACI (art. 33), fue derogado por Decreto Supremo 020-2021-MC, publicado el 8 de diciembre de 2021. En ese sentido, queda sin efecto el cambio de la DACI hacia una dirección general. La Única Disposición Complementaria Final de este Decreto Supremo señala que el Poder Ejecutivo, con refrendo de la ministra de Cultura, cuenta con un plazo no mayor de 120 días hábiles (25 de mayo 2022), contados a partir del día siguiente de su publicación, para aprobar la Sección Primera del ROF del Ministerio de Cultura.
- 58.** Instituto Von Humboldt. 2017.

ANEXO 1

Priorización de vías indicativas de las acciones y procesos identificados de acuerdo con la viabilidad baja, media y alta (seguir espectro de colores para su correcta lectura).

VIABILIDAD

BAJA

MEDIA

ALTA

A. PERÚ

Área de trabajo	Acciones y actores
Adopción explícita del enfoque de derechos en el régimen de conservación	<p>1) Incorporar el concepto en la propuesta de Política Nacional de Pueblos Indígenas, así como actividades e indicadores que debe cumplir el SERNANP para garantizar la implementación de este en la gestión del SINANPE.</p> <p>Incorporar un componente en esta propuesta de política que establezca el concepto de forma expresa y detalle líneas de acción que debe ejecutar el SERNANP. Es importante resaltar que esta sería la primera política en la historia del Perú sobre Pueblos Indígenas.</p> <p>Actores: MINCUL, SERNANP</p>
	<p>2) Desarrollo de lineamientos sobre este concepto en el marco de la actualización del Plan Director de las ANP.</p> <p>Sin perjuicio de buscar el desarrollo expreso de este concepto en nuestra normativa, el SERNANP puede incorporar estrategias para garantizar su reconocimiento y efectividad como parte del desarrollo del enfoque intercultural que rige en este procedimiento de actualización.</p> <p>Así, la sociedad civil y las organizaciones indígenas que participan del proceso de actualización del Plan Director pueden requerir y presentar una propuesta para incorporar componentes específicos para viabilizar: (i) el reconocimiento del derecho al territorio dentro de ANP; (ii) la gestión de estos espacios y (iii) la participación en la toma de decisiones sobre los mismos</p> <p>Actores: SERNANP, Organizaciones Indígenas, Sociedad Civil</p>
Integración normativa entre el régimen de conservación ambiental y el régimen de tenencia colectiva	<p>1) Investigación con trabajo en campo que permita recopilar información exacta sobre el número de comunidades reconocidas antes o después del establecimiento de ANP que no cuentan con título de propiedad y sus extensiones aproximadas.</p> <p>La SPDA viene ejecutando una investigación con trabajo de campo que permita recoger información oficial y fidedigna sobre estos casos en las regiones de Loreto y Madre de Dios. Asimismo, se recogerá información sobre el número de comunidades que, pese a tener un título de propiedad, deben ser georreferenciadas.</p> <p>Actores: Sociedad civil, organizaciones Indígenas</p>
	<p>2) Fortalecimiento del SERNANP para convertirse en una institución intercultural.</p> <p>Elaboración y aprobación participativa de lineamientos que clarifiquen cómo el SERNANP aplica el enfoque de interculturalidad en sus diversas actividades.</p> <p>Actores: SERNANP, MINCUL</p>

Área de trabajo	Acciones y actores
	<p>3) Se propone modificar la normativa existente respecto de titulación de comunidades nativas superpuestas a ANP. Se debe lograr incluir todos los supuestos vinculados con esta superposición y, principalmente, establecer los criterios que acreditan administrativamente la posesión ancestral siguiendo los lineamientos internacionales.</p> <p>Actores: MIDAGRI, MINCUL, MINAM, SERNANP</p> <p>4) Elaboración de lineamientos de intervención conjunta entre la DIGESPACR y el SERNANP que aclaren a los gobiernos regionales como proceder para la demarcación de comunidades nativas superpuestas con ANP.</p> <p>La norma debe aprobarse a través de un Decreto Supremo que vincule a ambos ministerios. Debería crearse, como acción adicional a la articulación de los ministerios, un presupuesto conjunto y plan de monitoreo para rendición de cuentas.</p> <p>Los procedimientos administrativos deben contener sanciones administrativas a los funcionarios que los incumplan.</p> <p>Actores: MIDAGRI, SERNANP, MINAM</p> <p>5) Impulsar la aprobación del proyecto normativo denominado “Lineamientos técnicos de actuación conjunta entre el ministerio de cultura y el servicio nacional de áreas naturales protegidas por el estado en ámbitos de áreas naturales protegidas y zonas de amortiguamiento donde se ha determinado presencia o desplazamiento de Pueblos Indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial”.</p> <p>Actores: MINCUL, SERNANP, MINAM</p> <p>6) Fortalecimiento de la Dirección General de Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial dotándola de mayor presupuesto, personal para monitoreo de las reservas, etc.</p>
<p>Otras medidas para garantizar el ejercicio de los derechos de los Pueblos Indígenas en el Perú</p>	<p>1) Fortalecer a las organizaciones indígenas para que estas puedan tener un rol activo en la defensa de sus derechos en las distintas vías jurisdiccionales: administrativas y judiciales.</p> <p>Desarrollo de proyectos que permitan que estas organizaciones cuenten con consultorios jurídicos propios y/o puedan acceder a un patrocinio legal adecuado que les permita adoptar la decisión de recurrir a los tribunales, administrativos o judiciales, a fin de reclamar sus derechos colectivos.</p> <p>Actores: Organizaciones Indígenas (AIDSESEP, ORPIO, FENAMAD)</p> <p>2) Actualizar la data del Sistema Catastral SICAR y el SIC – Comunidades (sistemas catastrales oficiales que maneja el MIDAGRI).</p> <p>Desarrollo de proyectos de inversión pública para la actualización de la información, mejora de los sistemas de almacenamiento de información que usan los GORES y, finalmente, para la georreferenciación de comunidades nativas.</p> <p>Actores: MIDAGRI – DIGESPACR, Gobiernos Regionales</p> <p>3) Modificar la Ley 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial.</p> <p>Actores: Congreso de la República</p>

B. COLOMBIA

Área de trabajo	Acciones y actores
Adopción explícita del enfoque de derechos y el mandato de bioculturalidad en el régimen de conservación	<p>1) Socializar e introducir al Consejo Nacional Ambiental el enfoque de derechos y el mandato de bioculturalidad en la conservación a través de distintas metodologías de exposición, participación y decisión.</p> <p>2) En el marco del Sistema Nacional Ambiental, el Consejo Nacional Ambiental en su calidad y función de coordinación intersectorial en materia ambiental debe liderar la formulación de lineamientos que exijan la adopción de un enfoque de derechos y un mandato de bioculturalidad en todos los programas, proyectos, políticas y medidas de las autoridades con funciones ambientales.</p> <p>3) Ejercicio de revisión y adecuación de las políticas, programas, medidas, proyectos, lineamientos de conservación ambiental existentes a un enfoque de derechos y bioculturalidad de forma transversal en el Sistema Nacional Ambiental.</p> <p>Actores acciones 1, 2 y 3: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporaciones Autónomas Regionales, Parques Nacionales Naturales, Sistema Nacional Ambiental, Consejo Nacional Ambiental, Entidades territoriales, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales-IDEAM, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas-SINCHI.</p>
Constitución y ampliación de territorios colectivos y fortalecimiento del proceso de organización, sistematización, digitalización del archivo público digital de los datos sobre territorios colectivos	<p>1) Establecer una estrategia de comunicación interinstitucional que promueva la coordinación de las autoridades en los procedimientos administrativos de territorios colectivos.</p> <p>2) Priorización de solicitudes de constitución y ampliación de territorios colectivos.</p> <p>3) Fortalecimiento y mejora de los métodos de recolección y registro de la información por parte de la Agencia Nacional de Tierras. Así como un ejercicio de depuración, complementación, ajuste y actualización de las bases de datos de la Agencia Nacional de Tierras.</p> <p>4) Demarcación de Territorios Ancestrales y Tradicionales en el marco del Decreto 2333 de 2014.</p> <p>Actores acciones 1, 2, 3 y 4: Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, Agencia Nacional de Tierras -ANT-, Ministerio del Interior, Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Ministerio de Ambiente y Desarrollo</p>
Implementar figuras legales que intrínsecamente unen conservación y propiedad colectiva	<p>1) Desarrollo de normas que integren expresamente en un solo marco jurídico, disposiciones que vienen de la legislación ambiental y de la de grupos étnicos, superando la lógica de regular por vía de excepción esta relación.</p> <p>2) Desarrollo legal de figuras de conservación creadas por las propias comunidades étnicas.</p> <p>3) Considerar, con el consentimiento de los grupos étnicos, los territorios colectivos como posibles estrategias complementarias de conservación -OMEC-, sin necesidad de ser declarados bajo categorías de áreas protegidas, (trabajar unos casos piloto promovidos por las propias comunidades).</p> <p>4) Adopción explícita y estructural del enfoque de derechos en la legislación y formas de gobernanza de áreas protegidas y otras estrategias complementarias de conservación</p> <p>Actores acciones 1, 2, 3 y 4: Congreso de la República o Presidencia (dependiendo si se requiere ley o decreto), Ministerio de Ambiente, Interior y Agricultura, Corporaciones Autónomas Regionales, grupos étnicos (consulta previa)</p>

<p>Medidas para fomentar un enfoque de conservación basada en derechos</p>	<p>1) Desarrollar el enfoque basado en derechos en los análisis cualitativos de cumplimiento de los objetivos y metas del Marco Post 2020 y su integración a las metas nacionales</p> <p>Desarrollar la metodología, alcances conceptuales, contenidos e indicadores para hacer análisis cualitativos de avance de integración del enfoque de conservación basada en derechos en las metas 3 y 21 del marco post 2020 (borrador actual).</p> <p>Trabajo de campo para llenar de contenido ese enfoque de conservación basado en derechos, también a la luz y con base en los sistemas normativos propios de los grupos étnicos (derecho consuetudinario), en casos piloto.</p> <p>Actores: Ministerio de Ambiente, grupos étnicos</p>
	<p>2) Apoyar la formulación e implementación de regímenes especiales de manejo –REM-</p> <p>Apoyar la construcción de regímenes especiales de manejo -REM- en trámite (Parques La Paya, Amacayacu y Alto Fragua Indi Wasi) y participar en la elaboración del REM del Parque Nacional La Paya (Putumayo).</p> <p>Apoyar la fase de implementación de los REM suscritos en la Amazonía en los parques Cahunará y Yahoje Apaporis.</p> <p>Apoyar la construcción del acuerdo de vecindad entre el Parque Nacional Chiribiquete y los resguardos colindantes al parque (en zona amortiguadora).</p> <p>Actores: Parques Nacionales Naturales y comunidades indígenas involucradas. Ministerio de Interior (consulta previa).</p>