



CARACTERIZACIÓN DE LAS ÁREAS INDÍGENAS Y COMUNITARIAS PARA LA CONSERVACIÓN EN BOLIVIA, ECUADOR Y COLOMBIA

INFORME PRESENTADO PARA EL PROYECTO: "UNDERSTANDING AND PROMOTING COMMUNITY CONSERVED AREAS (CCAs) FOR CONSERVATION OF BIODIVERSITY AND SUSTAINABLE USE OF NATURAL RESOURCES IN ANDEAN REGION"



PREPARÓ:

JUAN CARLOS RIASCOS DE LA PEÑA

CON BASE EN LOS INFORMES DE PAÍS PREPARADOS POR:

PAULINA ORMAZA, **ECUADOR**

GONZALO ZAMBRANA Y CYNTHIA SILVA, **BOLIVIA**

JUAN CARLOS RIASCOS, **COLOMBIA**

AGOSTO DE 2008

ACRÓNIMOS

CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, BOL.
CCIM	Central de Cabildos Indígenales, BOL.
CPIB	Central de Pueblos Indígenas del Beni, BOL.
LIDEMA	Liga de Defensa del Medio Ambiente, BOL.
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas, BOL.
EINE	Estudio de Identificación de Necesidades, BOL.
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria, BOL.
AICCs	Áreas Indígenas y Comunitarias para la Conservación
CBD	Convención de Diversidad Biológica
CTC	Consejo Territorial de Cabildos (de la Sierra Nevada de Santa Marta), Col.
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
CEESP	Comisión de Política Ambiental, Económica y Social (siglas en inglés)
WCPA	Comisión Mundial de Áreas Protegidas (siglas en inglés)
TGER	Tema sobre Gobernanza, Equidad y Derechos de UICN
TILCEPA	Tema sobre Comunidades Indígenas y Locales, Equidad y Áreas Protegidas de UICN
OIT	Organización Internacional del Trabajo
UNIPARQUES	Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Col.
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Col.
CP	Constitución Política de Colombia
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Col.
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria, Col.
INDERENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, Col.
OREWA	Organización Regional Embera Wounaan, Col.
PNN	Parque Nacional Natural, Col.
SPNN	Sistema de Parques Nacionales Naturales, Col.
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Col.
ACCI	Área de Conservación Comunitaria Indígena, EC.
CAF	Corporación Andina de Fomento, EC.
CAN	Comunidad Andina de Naciones, EC.
CDB	Convenio de Diversidad Biológica, EC.
CODENPE	Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Ecuador
CTI	Circunscripción Territorial Indígena, EC.
FCUNAE	Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana
FEINCE	Federación de la Nacionalidad Cofán del Ecuador
FSC	Fundación Sobrevivencia Cofán, EC.
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (actualmente INDA), EC.
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, EC.
INEFAN	Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre, EC.
MAE	Ministerio del Ambiente, EC.
OIT	Organización internacional del Trabajo, EC.
RECC	Reserva Ecológica Cayambe Coca, EC.
RECB	Reserva Ecológica Cofán Bermejo, EC.
RPFC	Reserva de Producción Faunística Cuyabeno, EC.
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador

ANTECEDENTES

El presente informe se presenta como resultado de compilar, condensar y analizar el trabajo de caracterización de las Áreas Indígenas y Comunitarias para la Conservación – AICC, realizado por Paulina Ormaza¹ y Fernando Bazaña² en el Ecuador, Gonzalo Zambrana Ávila³ y Cynthia Silva Maturana⁴ en Bolivia, y Juan Carlos Riascos de la Peña⁵ en Colombia. Estos esfuerzos individuales hicieron parte integral del proyecto “Understanding and Promoting Community Conserved Areas (CCAs) for Conservation of Biodiversity and Sustainable Use of Natural Resources in Andean Region”, desarrollado entre mayo y agosto de 2008. El trabajo fue coordinado por el Centro Para el Desarrollo Sostenible – CENESTA, en representación de las comisiones CEESP (Comisión de Política Ambiental, Económica y Social) y WCPA (Comisión Mundial de Áreas Protegidas) de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza- UICN.

La condición regional del presente informe, obedece a la intención de proporcionar a las citadas comisiones, un documento integrador de la visión y del estado del fenómeno AICC en una parte de Suramérica. Esto como aporte a un esfuerzo mundial de diversos miembros y organizaciones vinculadas a los grupos TGER (Tema sobre Gobernanza, Equidad y Derechos) y TILCEPA (Tema sobre Comunidades Indígenas y Locales, Equidad y Áreas Protegidas) de UICN, cuyo fin es preparar y difundir un documento de la situación mundial de las AICCs a partir de múltiples estudios de caso en diversos continentes. Sus contribuciones apuntan finalmente a la construcción de políticas que serán discutidas en el Congreso Mundial de Conservación de la UICN el cual se celebra entre el 4 y el 14 de octubre de 2008 en Barcelona.

RECONOCIMIENTO Y AGRADECIMIENTO

Los autores de los informes parciales de cada país y el editor del presente documento, manifiestan su gratitud por el compromiso y el tiempo dedicado por Grazia Borrini-Feyerabend en la orientación del trabajo y la compilación final del documento regional. Asimismo expresan su respectiva gratitud a las personas de las diferentes entidades gubernamentales, líderes de organizaciones sociales, autoridades y estudiosos que brindaron su cooperación para la feliz culminación de todos los documentos.

Especial mención se hace a la disposición y al contenido de documentos⁶ compartidos por las comunidades indígenas de la Zona de Yapú y a la Junta Directiva de ASATRIZY (Asociación de Autoridades Indígenas de la Zona de Yapú) en el departamento del Vaupés, Colombia. Del mismo modo se reconoce su aporte al diálogo intercultural con el editor y su consentimiento a la difusión de su punto de vista sobre la gestión y concepción de las AICC en la región amazónica de Colombia.

Igualmente se expresa agradecimiento en Colombia a la Unidad de Parques, especialmente a Emilio Rodríguez, Subdirector Técnico; Germán Corzo, asesor; Harold Ospino, Coordinador de Traslapos y a Diego Muñoz del Parque Cahuinarí, ambos de la Dirección Amazonia Orinoquia. A Germán Ignacio Andrade, miembro del Comité Colombiano de UICN; Esperanza Pacheco asesora de OREWA, Martín von Hildebrand director de Gaia Amazonas, Carlos Acosta ex asesor de Recompas; Luis Alfonso Ortega de la Fundación Ecohábitat; Carlos Rosero, líder de las comunidades negras; Ariel Martínez ex jefe de programa de la Sierra Nevada de Santa Marta; Ángela Gómez de la Fundación Equilibrio; Alberto Áchito de ONIC; Pedro Moreno de

¹ Responsable del trabajo en Ecuador ante CENESTA.

² Coordinador (Natura- Ecolex) del Proyecto Cuyabeno Amazonor, Programa de Desarrollo Sostenible de la Frontera Amazónica Norte del Ecuador, Amazonor, (Plan Ecuador).

³ Economista, miembro de la CEESP y la WCPA de la UICN, responsable del trabajo en Bolivia ante CENESTA.

⁴ Bióloga, Miembro de la CEC y del Grupo Nacional de áreas Protegidas de la UICN en Bolivia.

⁵ Presidente Corporación Ecozoica, Colombia; Grupo TGER de UICN, responsable del trabajo en Colombia la región ante CENESTA.

⁶ Especialmente el Plan de Vida Asociación de Autoridades Tradicionales de la Zona de Yapú, Unidos por un solo pensamiento; publicado en el 2008 por la Asociación Ecodesarrollo, con aporte de La Junta de Comunidades de Castilla La Mancha.

Resnatur; Ángela Andrade de CI, entre muchos otros. Todos contribuyeron con su experiencia, explicaciones, información precisa y puntos de vista de valor extraordinario. Sus aportes han sido analizados y retomados en su conjunto dentro del presente informe.

DEFINICIÓN DE ÁREA INDÍGENA Y COMUNITARIA PARA LA CONSERVACIÓN - AICC
SEGÚN MIEMBROS DE LA UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA
UICN

**DEFINICIÓN DE ÁREAS INDÍGENAS Y
COMUNITARIAS PARA LA CONSERVACIÓN**

Son áreas naturales y/o ecosistemas modificados que contienen valores significativos de biodiversidad, valores ecológicos y valores culturales, conservados de manera voluntaria por indígenas, nómadas o comunidades locales a través de normas y costumbres tradicionales u otras formas efectivas de manejo. Pueden incluir ecosistemas con injerencia humana mínima o sustancial, casos de persistencia, recuperación o modificación de prácticas tradicionales o de adopción de nuevas iniciativas por comunidades para enfrentar nuevas amenazas u oportunidades. Varias AICCs corresponden a zonas protegidas restringidas que van desde superficies muy pequeñas hasta grandes extensiones de tierra o paisajes acuáticos (Borrini-Feyerabend, Kothari, Oviedo, 2004).

1 INTRODUCCIÓN

En la región que comprende Bolivia, Ecuador y Colombia no existe reconocimiento formal u oficial de figuras legales emanadas de los estados para lo que UICN ha denominado Áreas Indígenas y Comunitarias para la Conservación –AICC. Esto quiere decir que las AICC, en cuanto definición de UICN surgida del enfoque y del lenguaje de las ciencias naturales, carece de una mención explícita en las diversas legislaciones. Sin embargo hay superficies de territorio correspondiente a propiedades colectivas de grupos étnicos amerindios y afrodescendientes que observan las tres características de la definición de las AICC de manera implícita o explícita (ver recuadro). También existen pequeñas áreas representativas de algunos ecosistemas críticos, que en países como Colombia, han sido cuidadas o manejadas con cierta conciencia de renovabilidad económica sobre sus recursos por parte de comunidades de campesinos o pescadores.

TRES CARACTERÍSTICAS GENÉRICAS DE LAS ÁREAS INDÍGENAS Y COMUNITARIAS PARA LA CONSERVACIÓN

Adaptado de: Borrini-Feyerabend, Kothari, Oviedo, 2004

1. Evidencia de relaciones muy estrechas entre comunidades y ecosistemas o especies, debidas a razones culturales, sobrevivencia y dependencia para su sustento.
2. Evidencia de que el poder de decisión e implementación de acciones de manejo del sitio, son determinados principalmente por comunidades; esto implica que las organizaciones comunitarias tienen la facultad legal o la capacidad de hecho para hacer cumplir normas. Puede haber situaciones de colaboración o acción conjunta con otros actores relacionados con el área; en algunos casos la tierra es posesión oficial del Estado; en todos los casos, sin embargo, las decisiones y los esfuerzos de manejo de la comunidad son determinantes.
3. Las decisiones y esfuerzos comunitarios de manejo conducen a la conservación de hábitats, especies, funciones ecológicas, servicios ambientales y valores culturales asociados, teniendo en cuenta que el núcleo de objetivos de manejo puede ser diferente de la conservación de la biodiversidad *per se* (por ejemplo: sustento, abastecimiento de agua, salvaguarda de lugares importantes por razones culturales y espirituales, etc.).

En cuanto tales, el conjunto de estas áreas no hacen parte de sistemas oficiales de áreas protegidas concebidas bajo las modalidades o tipologías de UICN; pero en los tres países existen superposiciones, coincidencias parciales o totales, y relaciones estrechas entre los límites de algunas de estas áreas y los sistemas de áreas protegidas. También se encuentran conexiones entre la zonificación gubernamental de usos sobre recursos naturales y la intención formal de comunidades rurales por salvaguardar la regulación hidrológica en micro cuencas abastecedoras de acueductos, o para aprovechar sosteniblemente algunas especies de importancia económica para la satisfacción de necesidades humanas de subsistencia.

La mayor extensión semejante con el concepto y práctica de la AICC en la región, corresponde a tierras-territorios, pertenecientes legal o ancestralmente a colectividades de pueblos indígenas o comunidades negras afrodescendientes con permanencia de usos y costumbres tradicionales. Esto plantea que el mayor énfasis del fenómeno AICC está referido en esta región, al tratamiento del acceso histórico reciente⁷ a la recuperación o reconocimiento de la propiedad de tierras sobre ecosistemas vitales para la sobrevivencia de grupos étnicos. Su posesión se reputa por estas sociedades desde tiempos inmemoriales, incluso para la mayoría de las culturas amerindias, se remonta al momento de la etnogénesis del respectivo grupo étnico en la protohistoria entre 15.000 y 2000 años antes del presente.

En la interacción entre los propósitos de los estados por proteger la biodiversidad, y el interés de los movimientos sociales de pueblos tradicionales por el reconocimiento del derechos a la tierra – territorio, se ha producido una rica y fructífera experiencia de diálogo intercultural no exenta de traumas, tensiones e

⁷ En Colombia se fortalecen los movimientos sociales por tierras partir de la década del 60 y 70, en tanto que en Bolivia a partir de la década del 80 y 90.

incomprensiones. La evolución de este diálogo ha conllevado en Colombia, Ecuador y Bolivia a la superposición histórica de visiones, interpretaciones y enfoques de prioridades entre autoridades ambientales y las organizaciones de los pueblos tradicionales. Una de sus manifestaciones, pero no la única, aparece en el traslape de áreas protegidas y territorios de grupos étnicos, que de algún modo es premonitoria del desafío que encierra la concepción de políticas, que los estados pueden idear para apoyar la consolidación de objetivos de conservación de la naturaleza gestionados directamente por los territorios de estas comunidades.

2 DESCRIPCIÓN

2.1 CONCEPTO DE TERRITORIO

De manera análoga a la nomenclatura en revisión que ha propuesto la UICN en la reunión de Bonn en el 2008⁸, estas áreas pueden distinguirse según la población que las gestiona, teniendo en cuenta consideraciones territoriales y culturales. En ese sentido cobra interés la propuesta de referir conceptualmente las AICC al término territorio, el cual permite la integridad de la noción social de reproducción de estilos particular de vida de un grupo humano, con la noción que cada cultura tiene sobre las características físico geográficas del medio natural en el que habitan.

La definición de territorio que se propone asistirá a la descripción de las AICC, parte de incorporar el significado social particular del conocimiento que un grupo comporta sobre:

1. Criterios naturales: responde a la clase de ordenamiento físico geográfico original de la naturaleza y al conocimiento de sus fenómenos.
2. Criterios culturales: trata el efecto de las fuerzas de la naturaleza deterministas sobre atributos de los grupos sociales, acomodando rasgos culturales, postulados éticos que se reflejan en sistemas de reglas y valores específicos. Estos criterios forjan el carácter particular de cada organización comunal e instituyen organizaciones políticas diferenciadas de manejo.
3. Criterios socio-espaciales: valora las relaciones entre los grupos como sociedad generando patrones distinguibles en el ordenamiento de la población de vuelta a la geografía, es decir al dominio, usufructo y transformación del paisaje original.

Este triple ámbito del término territorio, dispone la comunicación entre significados diversos que acarrea la interpretación simbólica de cada experiencia cultural específica de una sociedad y colige sus sistemas de creencias sobre los fenómenos de la estructura de la naturaleza. Es esencialmente un ámbito intercultural e interdisciplinario, y por supuesto un desafío que está resolviendo la ciencia.

2.2 TIPOS DE ÁREAS ENCONTRADAS

Con base en las consideraciones anteriores, se establece la coincidencia del término AICC con los siguientes tipos para el análisis: 1.- las que son manejadas por pueblos tradicionales⁹; y 2.- las que no son manejadas por pueblos con cuerpos de conocimiento tradicionales. Las primeras se subdividen entre: a.- las que tienen

⁸ Borri-Feyerabend, Grazia; miembro comisión CEESP de UICN. Comunicación personal Junio 10 de 2008 y análisis del documento borrador UICN Guidelines, 2007:3.

⁹ "Pueblos tradicionales" o algunas veces, "Pueblos indígenas" se asume por la denominación "Pueblos Indígenas y Tribales" de la Convención OIT 169 de 1989 (En cuyo Artículo 1 Literal b aplica "a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas". El Literal 2 menciona que "La conciencia de identidad indígena o tribal deberá considerarse como criterio fundamental para determinar [la aplicabilidad del término] a los grupos...").

gnoseologías sobre territorios y leyes de origen¹⁰ amerindias; y b.- las que han adaptado o mestizado sus gnoseologías originarias a partir del contacto intercultural; caso afrodescendientes que conservan tradiciones genuinas pero sin leyes de uso y manejo territorial originarias. Por su parte las segundas son gestionadas por productores agremiados u organizaciones cívico-territoriales: a.- campesinos y b.- pescadores. Estas están orientadas por la noción económica del territorio, pero caben dentro de la idea de territorio, sólo que su concepción está simplificada a la satisfacción de necesidades materiales. En otras palabras, no muestran la existencia de los llamados "usos inmateriales" de la naturaleza según lo prevé la Convención de Salvaguarda al Patrimonio Cultural Inmaterial de UNESCO¹¹. Este sistema de clasificación se propone no tanto por su valor universal, sino por que el enfoque cultural de uso, apropiación y manejo del territorio que admite en sí mismo, una forma más abarcadora y genérica de clasificación inclusiva para la diversidad de tipo a nivel regional.

El surgimiento de estas áreas indígenas (amerindias o afrodescendientes) en estos países, ha sido el resultado de movimientos sociales de pueblos tradicionales organizados, los cuales han emprendido diversas iniciativas para avanzar en la reivindicación legal de derechos a tierra – territorio desde hace más de 40 años. Esta empresa ha estado inspirada entre muchos criterios, por la conservación de la naturaleza como factor indispensable para su sobrevivencia cultural, y ha sido fortalecida a partir de la ratificación de la Convención OIT 169 de las Naciones Unidas proferida en 1989, adoptada por Colombia con la Ley 21 de 1991, en Bolivia en el mismo año y en Ecuador en 1998; con lo cual se ha universalizado el derecho a la tierra y el derecho a los recursos naturales gestionados con autonomía por los pueblos indígenas y tribales.

En la región, también se encuentran colectividades u organizaciones sociales que han trabajado arduamente en la destinación formal interna de zonificaciones comunitarias explícitamente orientadas a la conservación. Es el caso de las comunidades negras del pacífico colombiano, quienes acogiéndose a "glosas" abiertas por la normatividad general del país, han hecho actos formales de declaratoria de áreas especiales destinadas a la conservación al interior de sus territorios legalmente adjudicados. Se cita la Base de Datos sobre las Áreas de Respaldo Natural Ancestral y de Uso Múltiple Colectivo de la Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur de Colombia – Recompas, elaborada para Cenesta en representación de UICN por Acosta y Riascos (2008). Las comunidades negras han aprovechado una extensión del Artículo 25 de la Ley 70 de 1993, para auto-designar áreas de reserva natural ancestral, sin que tales extensiones hayan sido declaradas oficialmente por actos particulares del gobierno. Se trata entonces de una asunción de opciones contenidas en la Ley por grupos organizados, como extensión y soporte legal a los fines de sus derechos internos.

Los territorios legalmente constituidos de los grupos étnicos en la región, han estado orientados por un espíritu de atención y tratamiento legal a las exigencias de desarrollo que provienen de la multiculturalidad, y que buscan reivindicar formas de reproducción de estilos de vida comunitarios de los pueblos tradicionales, que en muchos sentidos, denotan ser diversos del modelo convencional de vida de la sociedad que los contienen. Son por principio autónomos. En el caso colombiano la Constitución Política del año 1991 y la jurisprudencia de los últimos 20 años ha sido consistente en resaltar y defender esta condición de autonomía, incluso hasta el punto de admitir el carácter de autoridad pública especial y formas de gobierno propio para regir el territorio que es adjudicado como resguardo. En Bolivia el gobierno actual reconoce ha introducido una política de reconocimiento de derechos territoriales plenos para las comunidades indígenas.

¹⁰ La Ley de Origen es el mito fundacional de cada pueblo en La Tierra. Se refiere al momento de la proto-historia de cada grupo étnico y contiene fundamentos, principios y normas a manera de mandatos para el comportamiento de los individuos, la sociedad, y muy especialmente, en su relación con las dimensiones físicas y metafísicas de la naturaleza.

¹¹ Convención para Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en la XXXII reunión celebrada en París en noviembre de 2003. En Colombia es la Ley 1037 de Julio 25 de 2006. Se define el patrimonio cultural inmaterial como: "los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana.(...)"

Hay que tener en cuenta que en Ecuador, el efecto de la reforma agraria, genera inicialmente diversas tendencias de reclamo de derecho a la tierra hechas por las organizaciones sociales, así muestra ambivalencia entre los intereses individuales y los colectivos principalmente por la diferencia entre la concepción que prevalece en la zona andina respecto a la amazónica y costera. Esto es una manifestación de transformación de costumbres y expectativas culturales que viene repercutiendo en los patrones actuales de utilización de la naturaleza. El concepto de territorio se usa comúnmente como propiedad sobre grandes espacios, y en otros casos, como espacios sobre los que se tiene derecho a los recursos y a organizar sus formas de vida. El concepto de ancestralidad en la serranía ecuatoriana, está ligado a zonas altas de pastoreo ocupadas esporádicamente, sobre las que existe una vieja relación estable. Mientras que en la Amazonia, el concepto se adecua a la movilidad poblacional sobre los límites ocupacionales dinámicos; es claro que para las organizaciones amazónicas una finca fija no puede definir el carácter ancestral, sino sitios de recolección, grandes espacios de uso, lo que les permite extenderse ampliamente (Ormaza y Bajaña, 2008:25).

En el entorno de las AP de Ecuador, existe también esta inseguridad jurídica y en ello contribuyen los procesos estatales, por ejemplo la tendencia del INDA¹² a preferir títulos individuales a títulos colectivos por el viejo concepto de tierras baldías y su visión de ordenamiento de la finca de acuerdo al uso. Así, el concepto de territorio indígena tiene dificultades para ser legalizado en amplios espacios. Si bien en la década de los 90 se tomaron decisiones de ese tipo (reconocimientos de amplios territorios como el caso de los Waorani en la amazonía durante el gobierno del presidente Rodrigo Borja o las declaratorias de zonas intangibles para grupos de familias no contactadas durante el Gobierno de Jamil Mahuad), la fuerza legal: es decir la imagen del título de propiedad que determina con precisión los límites del territorio no existe. Además, el trámite de legalización es complejo y tiene costos personales.

Estas diferencias proporcionan identidad propia a comunidades que viven en estrecha dependencia de la provisión de recursos que ofrecen los ambientes naturales que las sustentan. Los propósitos y enfoques de cuidado de la naturaleza están referidos a la visión social del uso, manejo y ordenamiento de las actividades de subsistencia bajo patrones culturales que son particulares para cada grupo social que los ejerce. Las organizaciones comunitarias han hecho esfuerzos valiosos por documentar sus objetivos y actividades territoriales a veces poco entendidos por occidente. Existen planes comunitarios, territoriales, planes de desarrollo o planes de vida que intentan seriamente exponer una perspectiva integral de sus aspiraciones. Son elaborados por las organizaciones sociales o en asocio con entidades gubernamentales con diversos grados de participación o concertación. En ellos se plasman los intereses, visiones, propuestas y proyectos concretos de uso, manejo u ordenamiento de actividades humanas sobre los territorios con los que se relacionan.

¹² Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, entidad gubernamental encargada de la adjudicación y titulación de tierras.

EJEMPLO DE INTEGRIDAD DE SUBSISTENCIA Y MANEJO TERRITORIAL EN PLANES INDÍGENAS

La identificación de prioridades concretas para formular un proyecto que atienda los componentes de alimentación, subsistencia y territorio en el marco del plan de vida de las comunidades indígenas de la Zona de Yapú, Vaupés, Colombia, determinó que no es correcto satisfacer las necesidades de alimentación y subsistencia en forma separada, de las necesidades de manejo y protección del territorio. La gestión agroalimentaria puede, según se maneje, contribuir o no al buen uso y ordenamiento del territorio, es decir, a la sustentabilidad de los ecosistemas naturales y agroecosistemas de donde las comunidades obtienen su sustento. Y viceversa, todo aquello que se haga en un proyecto está relacionado con la permanencia de costumbres sobre manejo territorial de la naturaleza, bien sea que las promueva una autoridad político administrativa (ASATRIZY) o una autoridad de sabiduría tradicional (miembro de la Kumuã Yoamarã)*, todo lo cual repercute en la renovabilidad, fecundidad y productividad de los medios para suficiencia alimentaria. Esto en la doble acepción material e inmaterial de la relación con la naturaleza inherente a la cultura de estos pueblos.

Acciones de subsistencia tradicional y novedades técnico productivas sin ritos y sin sentido cultural profundo de devoción y respeto a las leyes originarias propias de los grupos, se pueden hacer, pero no son correctas para ASATRIZY por principio. Y paralelamente, acciones rituales del calendario tradicional con soluciones de uso, manejo y ordenamiento propios de los nuevos desafíos del estilo de vida sedentario y la articulación al reconocimiento del mundo externo no indígena, es una oportunidad de sobrevivencia cultural

El citado proyecto concluye entonces como criterio fundamental, que es necesaria una cooperación capaz de apoyar la integridad de todas las acciones para dirigidas a fortalecer la relación de las comunidades con sus recursos, sea a nivel de chagra**, selva, río, patio, sitios sagrados, calendario ceremonial, etc., de modo que contribuya con soluciones de subsistencia adecuadas al “nuevo” contexto de 40 años de sedentarización de los modos de vida, a la consecuente intensificación de acciones sobre la biodiversidad, y a la previsión sobre la proyección demográfica en el largo plazo.

Prioridades definitivas del proyecto para respetar la integridad indígena de territorio y subsistencia: 1. Hacer y poner en práctica un régimen de uso, manejo y ordenamiento del territorio con base en el conocimiento tradicional, las normas propias y las diferencias de cada etnia. 2. Mantener vigente y socialmente apropiada la práctica del calendario ritual tradicional (también llamado Eco-cosmogónico) como fuente de fecundidad natural del territorio y de beneficios para la permanencia de derechos vitales de la cultura. 3. Encontrar soluciones ecológica y culturalmente sostenibles para la autosubsistencia con base en la interacción de prácticas ecológicas de occidente y prácticas

* Kumuã es plural de Kumu = nombre vernáculo del Chamán entre los indígenas Tukano Oriental; Yoamarã en lenguas Umuerecóomajã y Bará, corresponde al plural de quien danza, cuenta historias, narra, toca o interpreta instrumentos sagrados en las ceremonias culturales propias del Calendario Tradicional (ciclo anual de diversos actos rituales realizados en la maloka por los chamanes). El término Yoamarã también abarca a las mujeres contestadotas en dichos rituales. Kumuã Yoamarã es la unión de todas las personas y profesiones del conocimiento tradicional en disposición para trabajar juntos.

** Chagra es plantación de tubérculos, granos, frutas y otras plantas alimenticias o medicinales en arreglos tradicionales por el sistema de tumba y quema cíclica de áreas en selva.

Casi sin excepción, muestran un denominador común en la intención de cuidar la naturaleza bajo las tradiciones identitarias que heredaron de sus ancestros, respetando normas y observando conductas que pueden garantizar socialmente la permanencia de la biodiversidad y las condiciones originales de los paisajes, siempre que se fortalezcan las estructuras regulatorias de control y manejo social de la naturaleza. Esto significa que en la región, se encuentran fuertes estructuras de gobernanza que desean persistir en su fidelidad al enfoque cultural tradicional de sustentabilidad de sus territorios, y que sin excepción, guardan congruencia con los fines de conservación de los estados.

Sin embargo, la región exhibe en general una debilidad fundamental en las capacidades de las organizaciones sociales para la gobernabilidad de sus propósitos, así sea que los estados reconozcan el conjunto de derechos de los pueblos tradicionales para su propia gestión territorial. Las debilidades se observan incluso, cuando se sobreponen las jurisdicciones de los territorios con los de las áreas protegidas y entran en juego dos órbitas de atención del derecho a las necesidades de las comunidades y a las necesidades de conservación.

Según Ormaza y Bajaña (2008:3,6), la Constitución Política del Ecuador reconoce ampliamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos; establece especialmente el derecho a participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras¹³. No están formalmente reconocidos territorios comunitarios bajo categorías de conservación, pero múltiples áreas protegidas presentan un traslape entre las tierras patrimoniales del Estado y los territorios indígenas. Con excepción de la Reserva Ecológica Cofán-Bermejo, las poblaciones indígenas que habitan los territorios indígenas al interior de Áreas Protegidas Patrimoniales del SNAP, no tienen responsabilidad directa en la administración. Esta situación contrasta con el hecho de que muchos bosques primarios dentro y fuera del SNAP, han pertenecido históricamente a pueblos indígenas. El marco normativo e institucional de las áreas protegidas se caracteriza por una bifurcación en el enfoque de sus disposiciones. Hay un distanciamiento entre lo que declaran sus normas sustantivas y los procedimientos de control previstos en sus normas adjetivas. Esta situación genera incertidumbre en el manejo y ha conducido a la necesidad de plantear una reforma legal y a aclarar conceptos del marco jurídico.

No obstante las limitaciones legales, las debilidades funcionales o los problemas estructurales dependientes de las condiciones de cada país, lo cierto es que la efectividad protectora de las estructuras de gobernanza de las áreas colectivas indígenas, frente a las presiones ejercidas por procesos de colonización o utilización ilegal de recursos naturales, es incontrovertible y muchas veces es superior a la capacidad de los gobiernos para defender los recursos de la explotación ilegal en el nivel local. Se ejemplifican tres casos valiosos de coordinación para el cuidado de valores naturales entre comunidades y entidades responsables de la conservación. Uno corresponde a Pílon Lajas en Bolivia, donde se logró establecer un modelo de gestión Tierra Comunitaria de Origen y área protegida, para detener los intentos de ocupación de tierras al interior de la TCO por parte de colonos y campesinos habitantes de la zona de amortiguación. A pesar de no haber culminado el proceso de saneamiento de tierras, la disminución de las incursiones ha llegado al punto de casi desaparecer (Zambrana y Silva, 2008:4). Según Ormaza y Bajaña (2008:24), en la Reserva Mache Chindul del Ecuador los territorios bajo dominio del pueblo Chachi mantienen una mayor integridad del bosque, mientras que las ocupaciones colonas lo han devastado. Otro es el caso del Parque Nacional Cahuinari traslapado con el territorio del pueblo Miraña en la Amazonia colombiana, donde la Organización de la Autoridad Indígena Miraña –PANI en coordinación con la UNIPARQUES, detuvo la introducción ilegal de 23 dragas mineras auríferas en el 2001, cuyo propósito era explotar ilícitamente las playas del río Caquetá a lo largo de los 350 kilómetros ribereños del parque – resguardo. Este evento ocurrió cuando la situación de orden público impedía el control estatal de un vasto sector selvático del país.

Finalmente en la caracterización del fenómeno AICC, el trabajo de Colombia logró identificar a manera de ejemplo una iniciativa de comunidades campesinas organizadas desde la década del 80 para proteger 12.000 hectáreas de ecosistemas altoandinos, incluidos páramos con especies endémicas en los Andes suroccidentales del país correspondientes a la Serranía del Pinche. Esta es una área *de facto*, expresión de la territorialización de los intereses de organizaciones cívico sociales de pequeños agricultores y ganaderos, preocupados más allá de sus límites prediales, principalmente por las fuentes de abastecimiento de agua para su subsistencia. Con la ayuda de la Fundación Ecohábitat y la autoridad ambiental regional (Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC) está apoyando actualmente el trabajo de caracterización técnica y de

¹³ Constitución Política de la República del Ecuador. Artículo 84 numeral 4 de la constitución. RO 99: 2-jul-97, Ecuador

consolidación legal de una categoría para respaldar este esfuerzo como parte de las prioridades de gestión institucionales en el departamento del Cauca (Ortega, L. A., Cortés, A. y Riascos, J.C. 2008:1).

2.3 EXTENSIÓN

El acceso a tierras y territorio presenta enormes desniveles entre países. Hay que tener presente que en Bolivia, por ejemplo, el 70% de la población es amerindia. En Ecuador se autodefine como indígena el 6,83% de la población y como afroecuatoriana el 4,97%; alrededor de dos millones de personas sostienen formas de vida, sistemas administrativos, costumbres, creencias y formas de manejo de recursos naturales con tradición indígena (Ormaza y Bijaña, 2008:8). En Colombia la población indígena es sólo el 3.43%; sin embargo, al sumar la titularidad colectiva de territorios indígenas como pueblos originarios, y la titularidad sobre las tierras colectivas de comunidades negras en el Pacífico (habitada por el 2% de la población nacional), se tiene que en total el 5.43% de la población (2.333.792 personas), es comunalmente propietaria de no menos del 34% de la superficie terrestre del país. Bajo la legislación colombiana estas comunidades son autónomas en el acceso a los recursos naturales con fines de subsistencia. Estas desigualdades son precisamente un abrevadero para intercambiar experiencias y para concebir políticas teniendo en cuenta la diversidad de situaciones particulares que han sido producto de la evolución de procesos históricos diferenciados.

Según datos del INRA en Bolivia, hasta el año 2005, la población indígena había demandado 39 millones de hectáreas de tierra. La superficie titulada llegó a 4.6 millones de hectáreas. Esto se debe a que las diversas fases del proceso de adjudicación, toman algún tiempo como son: demanda, mensura, recorte de terceros (EINE¹⁴ citado por Zambrana y Silva, 2008:10). En este país se han titularizado y demarcado 44 Tierras Comunitarias de Origen – TCO, que se encuentran relacionadas con la gestión del sistema de áreas protegidas. Cinco están superpuestas totalmente (2 de doble condición y 3 dentro de AP), 9 parcialmente y 30 en la zona de amortiguamiento (Zambrana y Silva, 2008:20).

En Colombia en el 2005 había 710 resguardos legalmente constituidos por pueblos indígenas, que en total sumaban 34 millones de hectáreas. Esta extensión corresponde al 29,8% de la superficie continental de Colombia diseminada en 27 departamentos y 228 municipios (DANE, 2007:19,34); sólo en la región amazónica el área de los resguardos ocupa el 52% (Sinchi, 2007).

Hasta el año 2006, las Tierras de Comunidades Negras del pacífico colombiano habían sido adjudicadas sobre una superficie de 5.128.830 hectáreas y estaban distribuidas en un total de 149 territorios gestionados por un modelo de organización instituido por ley bajo el nombre de Consejo Comunitario de Comunidades Negras. Hasta el año 2007, 17 de estos consejos destinaron internamente con actos administrativos autónomos, 90.285 hectáreas de diversos tipos de ecosistemas para diversos objetivos de conservación. Algunos de ellos han establecido objetivos y reglamentos a partir de actos comunitarios formales (Mandatos, Reglamentos Internos o Planes de Manejo), situación que guarda alguna semejanza con los procedimientos típicos y los fines admitidos para declarar áreas gubernamentales bajo las categorías I, II y VI de UICN.

CUADRO 1: Extensión de figuras de acceso a derechos de tierras – territorio y comparación con algunas dimensiones del fenómeno de áreas de conservación comunales encontradas. Estas extensiones podrían coincidir por analogía, con el concepto y práctica de las AICCs en la región que comprende Bolivia, Ecuador y Colombia.

TIPOS DE ÁREAS	BOLIVIA	ECUADOR	COLOMBIA	TOTALES
	Fuente: Zambrana y Silva (2008: 2,10,15,	Fuente: (2008:5,23,116); Regal – Ecolex, 2007.	Fuentes: DANE (2007:19, 34); Sinchi (2007); Corzo,	

¹⁴ Estudio de Identificación de Necesidades Espaciales.

	20)		Bases de datos (2008); Uniparques, Elementos planeación de áreas traslapadas (2005: 12,13)	
Tierras - territorios Tierras – territorios de pueblos tradicionales (indígenas – tribales) ¹⁵	TCO Número: 44 Área: 4.600.000 has	Tierras de Ocupación Indígena Número: 12 Área: 4.834.269 has Tierras ocupadas; 3.857.581 has Tierras legalizadas (Se excluyen territorios en la región interandina por imprecisión de datos disponibles sobre titulación, que en muchos casos es individual)	Resguardos Número: 710 Área: 34.000.000 has 29,8% del país 52% de la Amazonia Tierras de Comunidades Negras Número: 149 Área: 5.128.830 has	Territorios pueblos tradicionales Número: 915 Área: 47. 586.411 has (En Ecuador suma área legalizada únicamente).
Superposición Traslape de territorios de pueblos tradicionales con APs	Número 14 TCO y APs. 30 en zonas de amortiguación de APs. (no suman)	Número: 12 APs. Área: 354.547 has. de tierras comunitarias.	Número: 53 resguardos superpuestos con 18 parques Área: 2.445.482 has Suman otros 6 parques con 6 territorios tradicionales no adjudicados. Total 24 parques y 59 territorios	79 territorios constituidos legalmente 6 territorios tradicionales no adjudicados sobre 50 Áreas Protegidas.
Reservas naturales Territorios de reserva natural y/o uso múltiple explícitos y autodefinidos por comunidades negras	No aplica	Sin datos	Número ¹⁶ : 17 Área: 90.285 has de reservas dentro de Territorios previamente titulados a Comunidades Negras (sobre un total de 468.257 has).	Número 17 Área: 90.285 has.
Áreas protegidas Parques naturales nacionales	Número: 22 nacionales Área: 17.004.797 has 16% del país	Número: 38 APs Área: 18.926.964 has incluye: 4.817.100 has Patrimonio de Áreas Naturales del Estado - PANE) terrestres; y 14.110.000 has marino 4,78% del país (terrestre)	Número: 54 nacionales Área: 11'518.478 has. (Sistema de parques nacionales). 10.09% del país (terrestre)	Número: 114 nacionales Área: 47.450.239 has.

3 LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS

Las superficies territoriales que exhiben de algún modo las tres características de las AICC en la región, corresponden a figuras de tenencia colectiva de la tierra. Su naturaleza jurídica ha sido empleada

¹⁵ Pueblos Indígenas-Tribales bajo la definición del la Convención OIT 169 de 1989. Incluye sociedades amerindias, grupos raizales afrodescendientes autódeterminados por su pertenencia a organizaciones étnico-territoriales.

¹⁶ Se refiere al No. de organizaciones étnico territoriales diferenciadas = 17 que muestran actos internos de destinación de áreas. Como ejemplo: en 10 de ellas pertenecientes a Recompas, se destinaron 26 áreas – polígonos de reservas naturales o de usos múltiples diferenciados.

exitosamente por los estados para darle alcance formal a los derechos que reclaman los pueblos tradicionales sobre sus territorios ancestrales (Zambrana y Silva, 2008:5). Aunque en las tierras altas de Bolivia existe una combinación de tierras individuales y comunitarias, similar en cierto modo a la modalidad de parcelación o subdivisión comunitaria de tierras empleada por algunos grupos de la zona andina del sur de Colombia y de todo el territorio Ecuatoriano, en este trabajo se hace referencia exclusivamente a las que son de naturaleza colectiva.

Aún no hay un reconocimiento explícito en la ley del tipo de áreas AICC en cuanto su finalidad de conservación basada en las concepciones de UICN, excepto en la legislación colombiana de las Tierras de Comunidades Negras, o mejor conocidas como Territorios Colectivos de Comunidades Negras, los cuales están situados principalmente en las zonas ribereñas del pacífico colombiano¹⁷ (Artículos 3,4,6 en relación con el Artículo 25 contenidos en la Ley 70 de 1993 de Colombia). También hay un elemento semejante por considerar, el cual está impreso indirectamente en la “función ecológica de la propiedad”, que es condición general exigible a la tenencia de la tierra para cualquier propietario de una superficie de terreno en Colombia. No obstante esta condición es de una índole relativamente pasiva y por lo pronto es exigible únicamente por una sola vez como requisito para adjudicación de tierras (especialmente las tierras colectivas de grupos étnicos), a pesar de estar consagrada en el nivel de la Constitución Política de 1991.

En el caso de Bolivia y de Colombia, se trata entonces de figuras de propiedad tituladas, demarcadas y conferidas como solución jurídica a las necesidades sociales de hábitat suficiente para la reproducción cultural y la satisfacción de las aspiraciones humanas básicas. El derecho a tierra – territorio ha sido resuelto históricamente para otorgar seguridad a las comunidades indígenas y afrodescendientes en sus expectativas de desarrollo frente a presiones y factores que amenazan su permanencia en el tiempo. Es un derecho que se ha adquirido al margen del avance de los objetivos gubernamentales de preservación, conservación o uso sostenible de la biodiversidad, excepto para el caso de la superposición entre territorios y parques nacionales u otras categorías de los respectivos sistemas nacionales de áreas protegidas.

El primer resguardo en Colombia fue otorgado por la Corona Española como figura colectiva de usufructo de la tierra en el siglo XVI. Desde finales del siglo XIX se empieza a considerar como mecanismo legal para atender consistentemente la organización de las parcialidades colectivas indígenas. En los años 60 surgen varias organizaciones que reclaman la delimitación legal de linderos de sus tierras debido a las presiones de la colonización. Se cita la creación de la Reserva Arhuaca en la Sierra Nevada de Santa Marta, cuya titularidad étnica fue en un principio para el usufructo individual. Fue transferida a la modalidad de resguardo en 1983 y hoy corresponde a las 195.900 hectáreas del Resguardo Arhuaco en la parte sur y oriente de la Sierra.

En Bolivia como consecuencia de desplazamientos y movilizaciones sociales ocurridas en los años 50, las comunidades indígenas emprendieron un largo proceso de reorganización que tuvo un hito muy importante después de la ratificación del Convenio 169 de la OIT. En Colombia y Bolivia esta convención fue aprobada en 1991. Además en ambos países se desarrollaron constituciones políticas a principios de los años 90's que incorporaron los fundamentos que emanaron de este convenio. Antes y después de estos sucesos, surgieron normas reglamentarias que permitieron consolidar grandes espacios como territorios de pueblos tradicionales. En Bolivia se generó la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) en 1996 que se refiere expresamente a las Tierras Comunitarias de Origen junto con la recientemente promulgada en el 2007 (Zambrana y Silva, 2008:8).

¹⁷ Se aclara que no hay conocimiento sobre alguna Autoridad Ambiental que haya utilizado esta oportunidad legal hasta la fecha. Sin embargo su interpretación comunitaria ha sido acogida por 17 organizaciones de un total de 149 que había en el pacífico hasta 2006 (INCORA, Programa Nacional de Atención a Comunidades Negras, 2006).

3.1 DEFINICIONES, ALCANCES Y LIMITACIONES LEGALES DE LAS ÁREAS

3.1.1 DEFINICIÓN TERRITORIO COMUNITARIO DE ORIGEN – TCO EN BOLIVIA

Según Zambrana y Silva (2008:9) son un reconocimiento al derecho de los pueblos indígenas a su propia gestión territorial. La normativa de Reconducción de la Reforma Agraria boliviana 3545 de 2007, define literalmente las TCO como “los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, al cual han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades¹⁸, inembargables e imprescriptibles”. Asimismo establece que, “los títulos de tierras comunitarias de origen otorgan en favor de los pueblos y comunidades indígenas y originarias la propiedad colectiva sobre sus tierras, reconociéndoles el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas”. Reconoce en las TCO y tierras comunales el derecho de las comunidades y pueblos indígenas a establecer y aplicar normas propias, de acuerdo con sus usos y costumbres para la “distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar”.

3.1.2 DEFINICIÓN DE LOS RESGUARDOS EN COLOMBIA

Corresponde a títulos colectivos de propiedad de la tierra, que son adjudicados a las organizaciones o parcialidades de los pueblos indígenas bajo el nombre de “resguardos”. Dentro de sus límites comprenden bosques, tierras de cultivo, ríos, lagunas, montañas, etc. Gozan de todas las prerrogativas que se imputan al derecho civil de propiedad sobre la tierra, pero se otorgan por discriminación positiva para dominio y usufructo comunal en el entendido que serán manejados bajo usos y costumbres tradicionales. Son delimitados y entregados en procesos de titulación legal por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER (antes Instituto Colombiano de Reforma Agraria - INCORA), mediante resoluciones expedidas por su junta directiva.

RESGUARDOS INDÍGENAS EN COLOMBIA

BREVE HISTORIA: Los resguardos indígenas no siempre fueron títulos de propiedad. Empezaron a utilizarse por la Corona Española desde 1.593 (Bohórquez, 2002:20) y se otorgaban como Cédulas Reales para regular derechos de usufructo de tierras dedicadas a labranza y manutención de indígenas bajo estilos de vida comunitarios. Su naturaleza jurídica ha ido evolucionando a partir de la legislación republicana del siglo XIX. Existió la condición de “reservas indígenas”, abolidas por el decreto 2001 de 1988 (Laborde, 2007:10). Muchos de los actuales resguardos fueron así titulares de derechos de usufructo de la tierra a lo largo de la historia. A partir de los años 80's se constituyen cerca de 600 resguardos, que corresponden a más del 80% del número existente en el país.

NATURALEZA JURÍDICA: “Los resguardos son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o mas comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y el sistema normativo propio” Artículo 21 Decreto 2164/95.

MANEJO Y ADMINISTRACIÓN: “Las áreas que se constituyan con el carácter de resguardo indígena serán manejadas y administradas por los respectivos cabildos o autoridades tradicionales de las comunidades, de acuerdo con sus usos y costumbre (...)”. Artículo 22 Decreto 2164/95.

¹⁸ Las Mancomunidades son un tipo de asociación entre municipios o entre distritos municipales

En cuanto título de propiedad comunal, el resguardo faculta a los pueblos indígenas para hacer parte del ordenamiento jurídico político del territorio nacional, y son considerados como parte estructural y constitutiva en sí misma del Estado. La Constitución Política de 1991 le confirió a los resguardos la calidad de Entidad Territorial Indígena¹⁹ (Artículo 286 CP), y con ello el desarrollo de autonomía en la aplicación del concepto de “gobierno propio” por autoridades indígenas. El carácter público especial de esta clase de autoridad para regir sus comunidades se deriva de los Artículos 330 y 246 de la Constitución Política²⁰ y se ejerce sobre competencias que le correspondan (Artículo 287 CP²¹). Una de estas competencias es el uso, manejo y ordenamiento del territorio, definidas según usos y costumbres y atenuadas al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

Los resguardos deben cumplir una función social y ecológica que le es inherente por precepto constitucional²²; por ese motivo, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial debe expedir un concepto que valora la función ecológica de la propiedad antes de que se adjudiquen tierras a pueblos indígenas. La propuesta acogida por el Ministerio para abordar el concepto de función ecológica se sustenta en una perspectiva intercultural e interdisciplinaria que considera cuatro ejes: 1) ecosistemas y biodiversidad, 2) territorio y autonomía, 3) conocimiento tradicional y usos del territorio, 4) ordenamiento territorial y planes de vida (MAVDT, Universidad del Rosario, 2004:14).

Función Ecológica de la Propiedad en Colombia: “Se entiende por función ecológica de la propiedad de los resguardos indígenas como aquella función que presenta un espacio para garantizar la continuidad de las dinámicas ecológicas naturales, la conservación de la biodiversidad –los bosques, el agua, el aire y el suelo–, así como la protección de las culturas que habitan dichos territorios. Se relaciona con la garantía de supervivencia de las comunidades indígenas, con las posibilidades de reproducirse física y culturalmente, y en esa medida las ampliaciones, reestructuraciones o saneamientos deben garantizar su sustento; el apoyo a los planes de vida; la salud, educación propia; gobierno propio; seguridad alimentaria y bienestar de toda la comunidad” (MAVDT, Universidad del Rosario, 2004:15).

3.1.3 SITUACIÓN DE TIERRAS DE NACIONALIDADES INDÍGENAS EN ECUADOR

Ya se ha mencionado siguiendo a Ormazá y Bazaña (2008: 25), que en Ecuador conceptos como territorio y ancestralidad, siendo factores de derecho a tierras, se han venido aplicando de forma ambigua en el pasado por los mismos procesos indígenas, debido a diferencias en costumbres de ocupación desarrollados entre la sierra y la Amazonía. A finales de la década de los 90 se reconocieron territorios a la nacionalidad waorani en la Amazonía y se declararon zonas intangibles para grupos de familias indígenas no contactadas. Pero la fuerza legal e imagen pública del título de propiedad como instrumento que determina con precisión los límites del territorio no existe. Los trámites de legalización son complejos y costosos. La conceptualización de “territorio protegido” requiere la aceptación de una frontera étnica, con límites bien definidos, que comporta conflictividad para los gobiernos locales y los proyectos extractivos.

¹⁹ En la Constitución Política tiene el mismo rango legal que los departamentos, municipios o distritos.

²⁰ **Artículo 330 CP:** “De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: (...) 2. Diseñar las políticas, planes y programas de desarrollo (...) dentro de su territorio en armonía con el Plan de Nacional de Desarrollo. (...) 5. Velar por la preservación de los recursos naturales.” **Artículo 246 CP:** “Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro su ámbito territorial de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes (...):

²¹ **Artículo 287 CP:** “Las entidades territoriales gozarán de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que le correspondan. (...)”. Esto fue ratificado por la Corte Constitucional mediante Sentencia T-254 de 1994.

²² **Artículo 58 CP:** “La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. **Artículo 119 de la Ley 115 de 2007:** “Los programas de ampliación, saneamiento y reestructuración de los resguardos indígenas, estarán dirigidos a facilitar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad por parte de las comunidades, conforme a sus usos o costumbres, a la preservación del grupo étnico y al mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes”

Sin embargo, una de las experiencias pioneras, constituye el territorio Awa en las provincias de Esmeraldas, Carchi e Imbabura sobre las estribaciones occidentales de los Andes. Mediante un Acuerdo del Ministerio de Agricultura (No. 016 del 13 de septiembre de 1988) se reconocieron las tierras, se alinderó el Asentamiento Ancestral Awá, y el INEFAN reconoció la posesión ancestral. Posteriormente en el 2002, en el Ministerio del Ambiente, mediante un Acuerdo Ministerial establece el comanejo del área. Esta decisión es impugnada por oposición del derecho de los Awá sobre el territorio. Mediante Acuerdo Ministerial 004 de 3 de marzo de 2006 se adjudica una extensión total de 99.336 hectáreas sobre las 115.000 hectáreas que constituyen lo que esta nacionalidad denomina "Zona de vida del pueblo Awa". En la actualidad cuentan con un Plan de vida que rige sobre todas las comunidades y planes de manejo comunitarios.

En 1999 se declaran las zonas intangibles de los territorios cofán, kichwa, siona y waorani. Dos áreas que sobresalen por su extensión, la continuidad de sus bosques y su relación con áreas protegidas son las Zonas Intangibles de Cuyabeno – Imuya, relacionada con la Reserva Faunística del Cuyabeno, y Tagaeri – Taromenane, que incorpora partes del Parque Nacional Yasuní. Estas áreas cuentan con reconocimiento legal por parte del Estado pero no forman parte del SNAP (MAE, 1999. Citado por Ormaza y Bajaña, 2008:28,29).

Se afirma que en los territorios de ocupación anterior a la creación de las AP existen dos argumentos jurídicos para promover el derecho de propiedad. Uno es el que los derechos colectivos fueron elevados a nivel constitucional en 1998. En ese sentido existe jurídicamente el carácter ancestral y la inalienabilidad e imprescriptibilidad de las tierras en posesión. El otro, es la existencia de títulos colectivos o individuales anteriores a la creación de las AP. La Ley forestal y de conservación de áreas protegidas y vida silvestre, base jurídica vigente sobre la que se sustentan las Áreas Protegidas, no contempla ninguno de los dos (Ormaza y Bajaña ,2008: 25).

De otro lado recientemente hay avances significativos. Ormaza y Bajaña (2008:26) explican que a partir de los Planes de Manejo Comunitarios elaborados con amplia participación en la Reserva de Producción Faunística de Cuyabeno, el gobierno da un tratamiento de "Territorio Ancestral" al enfoque de conservación que contiene. Los compromisos y los avances observados en el fondo revelan un reconocimiento del territorio indígena.

3.1.4 DEFINICIÓN DE TERRITORIOS COLECTIVOS DE COMUNIDADES NEGRAS EN COLOMBIA

Son extensiones denominadas Territorios de los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras²³. La Ley colombiana asume en forma genérica en nombre de Tierras de Comunidades Negras en la región Pacífico, según los siguientes atributos entre otros: 1.- abarca los terrenos rurales aledaños a las riberas de los ríos; 2.- que están habitados o son usufructuados por el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbre dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos; 3.- y que en congruencia con lo anterior, manifiestan ocupación colectiva del territorio como lugar de asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para su uso colectivo, que constituyen su hábitat, y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción y subsistencia; 4.- entendidas estas últimas como actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general, que han utilizado consuetudinariamente las comunidades para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo autosustentable (Acosta y Riascos ,2008:1).

²³ Los Consejos Comunitarios son la persona jurídica ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las Tierras de las Comunidades Negras. Lo integran la Asamblea y una Junta. La Asamblea es la máxima autoridad y estará conformada por las personas reconocidas por éste, de acuerdo con su sistema de derecho propio y registradas en el censo interno. Artículo 3 y 4 Decreto 1745/95.

En términos jurídicos, se trata de títulos colectivos de propiedad adjudicados a la organización social de comunidades afrodescendientes, en desarrollo de un mandato constitucional (Artículo Transitorio 55²⁴ de la Constitución Política de 1991) y perfeccionados mediante actos legales específicos de adjudicación de tierras proferidos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER (antes INCORA), en desarrollo de los Artículos 3 y 4 de la ley 70 de 1993 y del Decreto Reglamentario 1745 de 1995. En el Artículo 25²⁵ de dicha Ley y en los Artículos 6, 11 y 32 del citado decreto, es posible encontrar las bases para la declaratoria y reglamentación de áreas de reserva comunitaria al interior de los territorios previamente titulados.

LEY SOBRE TERRITORIOS COMUNIDADES NEGRAS EN COLOMBIA. LEY 70 DE 1993

ARTÍCULO 25: En áreas adjudicadas colectivamente a las comunidades negras, en las cuales en el futuro la autoridad ambiental considere necesaria la protección de especies, ecosistemas o biomas, por su significación ecológica, se constituirán reservas naturales especiales en cuya delimitación, conservación y manejo participarán las comunidades y las autoridades locales. Además, se aplicará lo dispuesto en el artículo de esta ley. El Gobierno reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

DECRETO REGLAMENTARIO 1745 DE 1995

ARTÍCULO 6: FUNCIONES DE ASAMBLEA DEL CONSEJO COMUNITARIO: (...) 11. Velar por el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales de conformidad con la legislación ambiental y las prácticas tradicionales de producción y demás que garanticen el manejo sustentable de los recursos naturales

ARTÍCULO 11: FUNCIONES DEL CONSEJO COMUNITARIO: (...) 5. Ejercer el gobierno económico de las Tierras de las Comunidades Negras según sus sistemas de derecho propio y la legislación vigente. 6. Delimitar y asignar en usufructo áreas de uso y aprovechamiento individual, familiar y comunitario en el territorio titulado colectivamente, reconociendo las que han venido ocupando tradicionalmente y con base en el reglamento que expida la Asamblea General del Consejo Comunitario.

ARTÍCULO 32. MANEJO Y ADMINISTRACIÓN DE LAS TIERRAS TITULADAS. El territorio titulado como Tierras de las Comunidades Negras será manejado y administrado por la Junta del Consejo Comunitario con base en el reglamento interno aprobado por la Asamblea General. La Junta del Consejo Comunitario deberá establecer mecanismos de administración y manejo que garanticen la equidad y justicia en el reconocimiento y asignación de áreas de trabajo para las familias, que evite la concentración de las tierras en pocas **manos** y que permita un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del cual se benefician todos los integrantes de la comunidad, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad (...).

Estos títulos sobre tierras colectivas son, con pocas excepciones, imprescriptibles, inalienables e inembargables por mandato constitucional (Artículo 63 C.P.; Artículo 7 Ley 70/93). Es decir que no caducan en el tiempo, no se puede cambiar de destinación y no pueden enajenarse o entrar al libre comercio de tierras. Sin embargo la Ley respondió al clamor de acceso integral al derecho de tierras delimitando la relación de dominio sobre los recursos naturales ribereños de los ríos del Litoral Pacífico. Precisa la Ley (Artículo 1, 6, 9, Ley 70/94), que sobre los recursos naturales existe un derecho por ministerio de la ley debido al carácter histórico que se le reconoce a la ocupación de las tierras, y siempre de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. De otra parte, este reconocimiento debe conjugarse con la función social y

²⁴ **ARTICULO TRANSITORIO 55 de la Constitución Política de Colombia.** "Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley".

²⁵ **ARTICULO 25 de la Ley 70 de 1993.-** « En áreas adjudicadas colectivamente a las comunidades negras, en las cuales en el futuro la autoridad ambiental considere necesaria la protección de especies, ecosistemas o biomas, por significación ecológica, se constituirán reservas naturales especiales en cuya delimitación, conservación y manejo participarán las comunidades y las autoridades locales (...)».

ecológica que le impone la Constitución y la Ley a la propiedad (Artículo 58 CP y Artículos 6, 20 Ley 70, Artículo 125, Ley 1152/07. En este caso se configura un equilibrio que estará garantizado siempre que se acceda libremente a los recursos, a la vez que se cumpla con el objetivo de manejo sobre la persistencia de los mismos, tanto en calidad como en cantidad.

Esto se traduce en que no se requiere permiso del Estado para utilizar las aguas, playas o riberas, frutos secundarios del bosque fauna o flora terrestre o acuática para fines alimenticios y que estén en los territorios reconocidos. Tampoco para los recursos naturales utilizados en la construcción o reparación de vivienda, cercados, canoas u otros elementos para suplir las necesidades domésticas de los integrantes de la respectiva comunidad negra que los demanda. Sin embargo toda actividad debe realizarse garantizando la persistencia del recurso, tanto en cantidad como en calidad. El ejercicio de la caza, pesca o recolección de productos para subsistencia, tiene prelación sobre cualquier aprovechamiento comercial, semi - industrial, industrial o deportivo (Artículo 19 Ley 70/94).

3.2 ESTRUCTURA, FUNCIONES Y ALCANCES LEGALES DE LA GOBERNANZA

Debido a que Zambrana y Silva (2008) en su caracterización de la situación de las AICC en Bolivia escogieron profundizar la convergencia entre las áreas protegidas y los Territorios Comunitarios de Origen, este capítulo explica para Bolivia con mayor detalle el tipo de gobernanza que surge de esta superposición. Se subraya que según Zambrana y Silva (2008:2), este modelo de coordinación entre los niveles gubernamental y comunitario para el manejo de las áreas, ha sido considerado precisamente por ser un modelo potencial que aporta a la región.

No obstante para comprender mejor las bases conceptuales y la operación de las estructuras organizativas de pueblos tradicionales con arreglos institucionales derivados de la normatividad, que funcionan como órganos autónomos dentro del estado, nos concentraremos en el caso colombiano como punto de partida. De allí pasaremos al caso de la superposición de las áreas protegidas y los territorios étnicos, como manifestación un poco más compleja del ejercicio de gobernanza asimilable al concepto AICC.

3.2.1 GOBERNANZA DE TERRITORIOS DE PUEBLOS TRADICIONALES

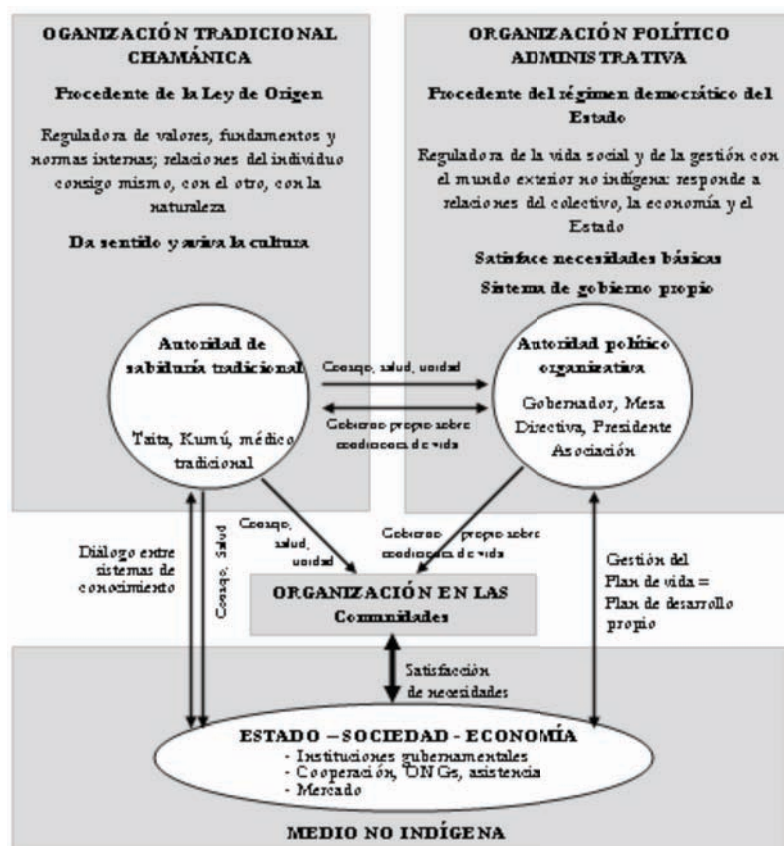
3.2.1.1 GOBERNANZA DE TERRITORIOS INDÍGENAS AUTÓNOMOS

La “institución” del poder regulatorio social de las relaciones de los grupos con la naturaleza (control social territorial) en la región, se ha ido erosionando, transformando o reacomodando a partir de los cambios históricos introducidos en las formas tradicionales de organización socio cultural desde la época de la colonia. A partir de finales del siglo XIX se generaliza un sincretismo funcional entre los sistemas democráticos de organización formal de la autoridad política administrativa, instalada en el nivel comunitario en desarrollo de los mandatos constitucionales y legales del derecho positivo de los estados, y los sistemas culturales de autoridad tradicional, derivados de la transmisión de las costumbres ancestrales, cuyo ejercicio es oral, no formal, confinado a linajes especiales y conforme a las reglas de origen que constituyen el legado íntimo de cada cultura.

Actualmente existen diversos grados de acople entre ambos sistemas de organización institucional de las sociedades amerindias con diferencias enormes entre grupos, dependiendo del grado y tiempo de contacto, aculturación, recuperación territorial y niveles de acceso a derechos reconocidos en cada país. Existen tribus indígenas cuyo contacto con occidente se hizo permanente sólo a partir de la década del 60 como en el caso de muchos pueblos amazónicos de Ecuador y Colombia. Por esa razón algunas comunidades conservan los rasgos de sus sistemas regulatorios chamánicos originarios con bastante pureza, aunque en un franco proceso de transformación y adaptación.

Otros pueblos, cuyo encuentro con occidente se hizo permanente desde los siglos XVI o XVII, se han incorporado socialmente a las formas de organización políticas occidentales. En ellos prima exclusivamente la estructura de gestión y toma de decisiones del ordenamiento jurídico formal desarrollado por cada estado. En la figura 1 se idealiza la combinación de las dos formas de organización institucional actualmente vigentes en los sistemas sociales indígenas, tanto en relación con sus comunidades a nivel interno, como en relación con el mundo no indígena.

Figura 1:
Esquema de relaciones entre niveles de organización social de pueblos indígenas tradicionales, y de estos con la sociedad y la estructura del estado.



El anterior concepto puede ser útil para comprender el nivel de arraigo, participación y resolución de las diversas formas de tomar decisiones internas. Puede también explicar la manera de negociar o las manifestaciones exteriores del grado de fortaleza o debilidad de los acuerdos que se establecen entre gobiernos, cooperación y grupos. También puede ayudar a explicar el ritmo y la validez de procesos de consulta internas en muchas comunidades donde abiertamente se manifiesta un sincretismo gnoseológico producto de la mezcla entre distintas concepciones cosmológicas, prácticas y creencias. A mayor vitalidad de las costumbres y conocimientos tradicionales, donde los mayores y sabedores de las comunidades se involucran en instancias de consejo y regulación social consuetudinarias²⁶, puede haber una mayor firmeza y sostenibilidad de los procesos relacionados con la gobernanza de la conservación. Sin embargo no necesariamente por ausencia de estas estructuras tradicionales, la gestión se debilita automáticamente. Lo que se quiere señalar aquí es que la coexistencia de las dos formas complementarias es la garante de un diálogo entre estructuras, porque una facilita la gestión comunitaria interna, y la otra facilita la gestión administrativa hacia el medio externo.

²⁶ **Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia T- 254 de 1994:** "A mayor conservación de usos y costumbres, mayor autonomía. La realidad colombiana muestra que las numerosas comunidades indígenas existentes en el territorio nacional han sufrido una mayor o menor destrucción de su cultura (...), debilitándose la capacidad de coacción social de las autoridades de algunos pueblos indígenas sobre sus miembros. La necesidad de un marco normativo objetivo que garantice la seguridad jurídica y estabilidad social dentro de estas colectividades, hace indispensable distinguir entre grupos que conservan usos y costumbres - los que deben ser, en principio respetados -, de aquellos que no los conservan, y deben, por lo tanto, regirse en mayor grado por las leyes de la República, ya que repugna al orden constitucional y legal el que una persona pueda quedar relegada a los extramuros del derecho por efecto de una imprecisa o inexistente delimitación de la normatividad llamada a regular su derechos y obligaciones".

BREVE HISTORIA DE LAS TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN EN BOLIVIA

La expansión ganadera de los años 50's en Bolivia, tuvo un efecto migratorio sobre una proporción considerable de población indígena, que se concentró en la región suroeste del país y en centros urbanos como Trinidad. Los efectos de una gran inundación ocurrida en el país hacia 1975, empujó nuevas movilizaciones comunitarias indígenas. Estos hechos motivaron el surgimiento de diversas formas organizativas en algunos sitios del país, como fue el caso del "Cabildo Indigenal de Trinidad" – CIT, y todas ellas preocupadas por el reconocimiento de sus derechos. A partir de la década de los 70's se multiplican las estructuras organizativas urbanas, manteniendo nexos con las comunidades de donde provenían las migraciones (Zambrana y Silva. 2008:10,15).

Otras formas organizativas, como la actual Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia – CIDOB, fue constituida en Santa Cruz. De la misma manera fue creada la Central de Cabildos Indigenales Moxeños (CCIM), quienes generan la "Marcha por el Territorio y la Dignidad" de 1990 (Lehm, Z., 1999, citado por Zambrana y Silva, 2008:9), uniendo sus esfuerzos con otros pueblos indígenas del Beni, hasta constituir la Central de Pueblos Indígenas del Beni, CPIB. Todas ellas van construyendo diversas historias organizativas particulares que se congregan con los años, hasta lograr el reconocimiento legal de algunos de los territorios indígenas y el clamor por atención para la mejora en las condiciones económicas de vida.

Un hecho relevante de estas movilizaciones fue la articulación entre la búsqueda del territorio ancestral sagrado, mejor conocido como "La Loma Santa", y las tendencias de reocupación de tierras despojadas desde épocas coloniales. Esto conlleva a diversas negociaciones con el gobierno y a pugnas con empresas madereras. Finalmente se logra en 1990 el reestablecimiento de derechos sobre las áreas del Bosque de Chimanes y el Parque Isiboro Sécure" a partir de la marcha a La Paz. También se adjudica el territorio Sirionó en Ibiato. Asimismo se crea una comisión para elaborar una Ley que regule los derechos de los indígenas del Oriente y la Amazonía del país²⁷. Fue necesaria una secularización de los objetivos originales para lograr la comprensión de tales aspiraciones territoriales por parte de los no indígenas y del gobierno boliviano (Zambrana y Silva. 2008:12,13).

Todo este proceso social desemboca en la inclusión de los Territorios Indígenas en la Constitución Política del Estado, a través de una nueva denominación la de "Tierras Comunitarias de Origen – TCO". Se crean las bases para el reconocimiento y demarcación de las demandas territoriales, que surgen desde diversos pueblos indígenas de Bolivia¹³, actualmente el gobierno se esfuerza por crear las entidades territoriales indígenas originarias, sobre las TCOs como organismos autónomos con atribuciones y competencias y asignación automática de recursos financieros para su desarrollo (Zambrana y Silva. 2008:13)

La Constitución Política de Colombia le confirió a los resguardos en 1991 la calidad de Entidad Territorial Indígena²⁸ (Artículo 286 CP), y con ello el desarrollo de su autonomía en la aplicación del concepto de "gobierno propio" por autoridades indígenas. El carácter público especial de esta clase de autoridad para regir sus comunidades se deriva de los Artículos 330 y 246 de la Constitución Política²⁹ y se ejerce sobre competencias que le correspondan (Artículo 287 CP³⁰). Una de estas competencias es el uso, manejo y

²⁷ Decretos Supremos No. 22609, 22610, 22611 y 22612 de Bolivia.

²⁸ En la Constitución Política de Colombia tiene el mismo rango legal que los departamentos, municipios o distritos.

²⁹ **Artículo 330 CP de Colombia:** "De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: (...) 2. Diseñar las políticas, planes y programas de desarrollo (...) dentro de su territorio en armonía con el Plan de Nacional de Desarrollo. (...) 5. Velar por la preservación de los recursos naturales." **Artículo 246 CP:** "Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro su ámbito territorial de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes (...):

³⁰ **Artículo 287 CP de Colombia:** "Las entidades territoriales gozarán de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que le correspondan. (...)". Esto fue ratificado por la Corte Constitucional mediante Sentencia T-254 de 1994.

ordenamiento del territorio, definidas según usos y costumbres y atenuadas al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

Las estructuras comunitarias de organización denominadas “cabildos” proceden de figuras coloniales adaptadas a la naciente República de Colombia del siglo XIX y son mencionadas por ejemplo en la Ley 89 de 1890. Esta forma de organización se reglamentó desde aquella época conforme a las costumbres indígenas³¹. El Decreto 1088 de 1993 hace posible la constitución de asociaciones de autoridades tradicionales indígenas, con lo cual varias parcialidades indígenas (actualmente denominadas cabildos, capitanías, cacicazgos, entre otros) que ejercen su autoridad respectiva en cada localidad de un mismo o varios resguardos, pueden juntarse para ser sujetos de derecho en forma conjunta, relacionarse con mayor capacidad con el resto del aparato institucional del Estado y darse su gobierno interno indígena sobre el territorio. Con arreglo a la naturaleza jurídica de estas figuras de asociación, sus dirigentes son nombrados bajo la investidura de un Gobernador Mayor o un Presidente de Asociación. Como tales están capacitados para celebrar convenios de carácter interadministrativo con las instituciones gubernamentales, pues son actos efectuados entre entidades de naturaleza pública, que por ello conforman piezas en la jerarquía político administrativa de la jurisdicción del Estado.

**EL ARTÍCULO 2 DECRETO 2164 DE DICIEMBRE 7 DE 1995,
REPÚBLICA DE COLOMBIA.**

Por la cual se reglamenta lo relacionado con titulación de tierras de comunidades indígenas para la constitución de resguardos, define: “*Cabildo Indígena. Es una entidad pública especial cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por esta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos y costumbres y el reglamento interno de cada comunidad*”. **Nota:** Este decreto es reglamentario de una Ley derogada, pero la definición continúa siendo oficial en el Ministerio de Interior y Justicia.

ESTRUCTURA DE LAS ORGANIZACIONES Y ASOCIACIONES DE AUTORIDADES INDÍGENAS EN COLOMBIA

Las asociaciones indígenas en Colombia son reconocidas legalmente mediante una resolución que les otorga existencia jurídica. Consiste en un Registro de Autoridades Tradicionales conferido por la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia, por solicitud autónoma de las comunidades y sus formas de organización. Toda asociación está constituida por una asamblea de parcialidades indígenas, es decir que está conformada por otras estructuras consuetudinarias y/o formalmente registradas en forma previa que se denominan cabildos, gobernadores, capitanías o cacicazgos. Ante la ley colombiana son figuras de autoridad tradicional que rigen uno o varios resguardos, dependiendo de la jurisdicción que haya establecido de manera autónoma cada comunidad. El carácter público especial de autoridad, se logra por la existencia de un título de resguardo.

Una parcialidad generalmente es expresión de un sólo grupo étnico, pero existen mezclas dentro y entre parcialidades debido al proceso de mestizaje cultural entre grupos. Una asociación establece su estructura, delimita claramente sus funciones frente a los demás niveles y parcialidades de organización en el territorio y nombra una junta o consejo directivo con un líder, presidente o gobernador mayor. Este nivel de organización político administrativo no reemplaza las estructuras de cada parcialidad, ni sustituye su poder como autoridades locales. Coordina y gestiona los planes de vida o de desarrollo propios entre autoridades, y se encarga de unificar la mediación de las relaciones del pueblo indígena con el estado.

Para tomar decisiones, hay muchas opciones que se reglamentan de acuerdo con el grado de consolidación

³¹ Por ejemplo se cita entre varias funciones consagradas en el Literal 7, Artículo 7, Ley 89 de 1890: “impedir que ningún indígena venda, arriende o hipoteque porción alguna del resguardo”.

de una asociación. Pueden reunirse todos los miembros de las comunidades en congreso abierto. También pueden reunirse en asamblea de parcialidades en representación de las comunidades, e incluso tal asamblea puede ser por estatutos, la misma junta o consejo directivo que en pleno rige la asociación y orienta al líder o presidente. Las reuniones son periódicas. Una junta directiva típica está conformada por un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero. Se nombra un representante legal o presidente de asociación, quien representa a las comunidades ante las instituciones. Esta Junta Directiva se reúne periódicamente y se encarga de ejecutar las decisiones de los congresos o las asambleas. Existen asociaciones en las que se involucran coordinadores (secretarios) de cada componente de un plan de vida en la junta directiva, de modo que todo plan, proyecto o programa ejecutado con un sentido público interno indígena, tiene un asiento en la estructura de autoridad

En congruencia con lo anterior, las comunidades indígenas de Colombia a través de sus autoridades, son acreedoras de recursos del Estado que son percibidos por ellas en proporción a su población (no a su área). Existe una Ley de Participación -Ley 715 de 2001- sobre los recursos de la Nación, cuyo Artículo 82³² dispone la distribución y administración de recursos para resguardos indígenas mediante presupuestos anuales que se canalizan a través de los municipios. El canon para los resguardos indígenas es del 0.54% de la apropiación anual del presupuesto para este sistema de participación. Entre los conceptos financiables para los planes que autodeterminan los indígenas, están: salud, educación, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario. No es explícita la referencia a la conservación o al manejo territorial, pero algunos resguardos invierten parte de los recursos que perciben en compra de tierras.

3.2.2.2 GOBERNANZA COMUNITARIA DE LOS TERRITORIOS COLECTIVOS DE COMUNIDADES NEGRAS DEL PACÍFICO COLOMBIANO

3.2.2.2.1 ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS SOBRE EL TERRITORIO

Las Tierras de Comunidades Negras en Colombia, según la Ley 70 de 1993, son regidas por Consejos Comunitarios. Se trata de una estructura de carácter institucional emanada de preceptos de Ley. Esta es la máxima autoridad de administración interna. Su ejercicio se hace bajo disposiciones legales³³ y las que le asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad (pluralismo jurídico). Lo constituye una Asamblea General y una Junta del Consejo Comunitario. La Asamblea General funciona de acuerdo con su sistema de derecho propio, el cual puede ser culturalmente diferenciado por río o región del Litoral Pacífico. Está conformada por las personas registradas en el censo interno de cada comunidad.

Entre otras funciones, la ley dispone que la Asamblea General vele por el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales de conformidad con la legislación ambiental y las prácticas tradicionales de producción y demás que garanticen el manejo sustentable de los recursos naturales. La Asamblea se reúne anualmente para la toma de decisiones, para el seguimiento y evaluación de las labores de la Junta del Consejo Comunitario y para tratar temas de interés general. Esta Junta es la autoridad de dirección, coordinación, ejecución y administración interna de la comunidad que ha conformado un Consejo Comunitario para ejercer las funciones que le atribuye la Ley 70 de 1993, sus decretos reglamentarios y las demás que le asigne el sistema de derecho propio de la comunidad. Sus integrantes son miembros del Consejo Comunitario, elegidos y reconocidos por éste. Operan por períodos de tres (3) años. Las Junta están compuestas generalmente por:

³² Modificado por el Artículo 1 del Decreto 1512 de 2002.

³³ Artículo 32 Decreto 1745/95. "Manejo y administración. El territorio titulado como Tierras de las Comunidades Negras será manejado y administrado por la Junta del Consejo Comunitario con base en el reglamento interno aprobado por la Asamblea General. La Junta del Consejo Comunitario deberá establecer mecanismos de administración y manejo que garanticen la equidad y justicia en el reconocimiento y asignación de áreas de trabajo para las familias, que evite la concentración de las tierras en pocas manos y que permita un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del cual se benefician todos los integrantes de la comunidad, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, conforme se reglamente el Capítulo IV de la ley 70 de 1993. El reglamento deberá considerar una distribución equitativa de las zonas agrícolas, forestales, mineras y de los recursos hidrobiológicos, respetando las áreas que al momento de la visita sean usufructuadas por cada familia, reservando sectores para adjudicaciones futuras, y cumpliendo con las disposiciones legales vigentes y el sistema de derecho propio de las comunidades".

1. un presidente, 2. un vicepresidente, 3. un fiscal, 4. un secretario, 5. un Tesorero, 6. dos vocales y se coordina con un representante legal

Son funciones de la Junta del Consejo Comunitario, entre otras, reglamentar y velar por la aplicación de normas del sistema de derecho propio de las comunidades negras, administrar, con base en el reglamento y las normas vigentes, el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, y concertar la investigación en las Tierras de las Comunidades Negras. Las Asambleas de los Consejos Comunitarios escogen también un representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica.

3.2.2.2 GOBERNANZA DE LOS TERRITORIOS AUTODESTINADOS CON EL CARÁCTER DE “RESERVA NATURAL”

De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 25 de la Ley 70/93, se posibilita la creación y manejo concertado de Reservas Naturales al interior de los territorios adjudicados colectivamente para protección de especies, ecosistemas o biomas, por su significación ecológica. Como ya se indicó, hasta el presente no se han registrado actos administrativos de las autoridades ambientales (corporaciones autónomas regionales), pero hay varias iniciativas en marcha. Sin embargo los Consejos Comunitarios han acogido autónomamente, por decirlo así, el espíritu de dicho artículo y lo han extendido en su alcance a su derecho propio. Ellos mismo han declarado áreas de reserva y las están gobernando con sus normas internas. Así, los territorios destinados a áreas de reserva natural son regulados con las mismas estructuras de gobernanza ya descritas para el total de las extensiones de cada uno de los territorios colectivos de los Consejos Comunitarios. Su superficie hace parte integral territorio que administra el consejo y por lo tanto se acoge a las disposiciones generales de ordenamiento y manejo para el total del área del consejo

Debe tenerse presente que según el Artículo 7 de la misma Ley, la parte de la tierra de la comunidad negra destinada a su uso colectivo es inalienable, imprescriptible e inembargable. En consecuencia, además de las previstas en el reglamento interno, son funciones de los Consejos Comunitarios: **delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas**; velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y **la conservación de los recursos naturales**.

Para comprender el alcance comunitario de estas áreas se transcriben aquí algunos elementos tomados de los reglamentos de Recompas (Recompas, ASDES, Resnatur, 2005/2007):

- **Sobre la administración y manejo de las áreas de respaldo natural ancestral:**

La administración está a cargo de la Junta Directiva del Consejo Comunitario, específicamente de su un Comité de administración y control de la naturaleza, señalado en los Reglamentos Internos para la administración, uso y manejo de los recursos naturales y el medio ambiente en el territorio colectivo. A este Comité se adscribe una Comisión de Manejo de Áreas de Respaldo Natural Ancestral. La composición de la Comisión es de mínimo de tres (3) y máximo cinco (5) personas. Tendrá entre otras las siguientes funciones:

- 1- Vigilar y proteger el territorio integrante de las áreas de respaldo natural ancestral.
- 2- Coordinar las actividades a desarrollar dentro del área de respaldo natural ancestral.
- 3- Mantener la información geográfica, científica, de inventarios y de registro de la biodiversidad existente en el área de respaldo natural ancestral específica.
- 4- Concluir las investigaciones a desarrollar.
- 5- Servir de divulgador, facilitador, de coordinación y capacitación en los centros educativos y en los centros comunitarios del territorio.
- 6- Promover ideas positivas entre los niños y jóvenes del territorio.
- 7- Controlar la información que se produzca dentro del territorio.

- 8- Acompañar los eventos de ecoturismo, investigación y recolección de información en las áreas de manejo especial.
- 9- Coordinar las operaciones de recolección de plantas naturales y el acopio de la producción cultural, oral, correspondiente a las áreas específicas.
- 10- Planificar conjuntamente con el Comité de Administración y Control de la Naturaleza, las políticas y programas establecidos para la gestión y conservación de los recursos existentes en las áreas de respaldo natural ancestral.
- 11- Evaluar cada año el estado de los recursos naturales existentes en el área escogida para los fines de este Reglamento.
- 12- Hacer control, seguimiento y monitoreo a las áreas de respaldo natural ancestral, establecidas en el territorio.

- **Sobre el carácter de las decisiones:**

Los reglamentos internos consagran: *“Las decisiones que se tomen sobre las áreas de respaldo natural ancestral, se manejarán en el plano de las decisiones propias, buscando que la autonomía y la autodeterminación se ligen a estas decisiones y se pueda aplicar el principio de administración en decisiones, las cuales se toman de abajo hacia arriba; igualmente en materia de aplicación de ideas, programas e investigaciones se aplicará el principio autonómico del manejo de adentro hacia fuera, configurando de esta manera la autoridad y control sobre lo propio, sobre el patrimonio colectivo”* (Recompas, ASDES, Resnatur, 2005/2007).

3.2.2.2.3 GOBERNANZA DE LA CULTURA TRADICIONAL

La cultura afrodescendiente exhibe distintos grados de transformación, acelerados desde finales del siglo XX en algunos lugares, por la transmisión de las demandas extractivistas hasta los últimos confines de los ríos que hasta entonces permanecían relativamente desconectados de los vectores de la economía de mercado. Ha adquirido un sincretismo ciertamente útil a sus autodeterminaciones, pero en algunos lugares este fenómeno va asociado a la erosión de las formas familiares de valoración que tenían los ancestros sobre los territorios connaturales. Esto ha sido especialmente visible en zonas donde las carreteras y el tránsito fluvial intensivo han ido creando una distancia inexorable entre el régimen de valores de los mayores y las aspiraciones de los jóvenes. En ese sentido el sistema educativo en general aún no ha logrado adecuar el prefijo etno sobre los planes de los establecimientos docentes, y por lo tanto continúa siendo un factor que en cierto modo contribuye al desarraigo de la juventud.

Esta hegemonía tradicional ejercida por los mayores, ha sido caracterizada por la antropología en algunos lugares del pacífico como fruto de la “familia extensa”. Consiste en el poder regulatorio reconocido a personas por su edad, estirpe, amplitud de lazos familiares a lo largo de los territorios ribereños, conocimiento y dominio espontáneo de la organización y de la geografía. En algunos casos se expresa de manera sutil, aunque cada vez más debilitada, en las ceremonias y eventos culturales tales como los nacimientos, siembras de maíz, muertes, cumpleaños, semana santa, patrono del río, etc. La transmisión de estos sistemas de conocimientos sobre el manejo de la selva, el río y el mar, así como su hegemonía natural o control sobre los grupos, se ha ido erosionando. Se observa cada vez menos su injerencia en las faenas de cacería, pesca o incursiones por la selva (“paseos por el monte”) (Acosta, 2005:4).

Un auténtico sentido de pertenencia y fortaleza en la construcción de un régimen de uso, manejo y ordenamiento sobre los valores naturales del territorio, requiere la asistencia de estas formas regulatorias tradicionales, y por lo tanto su reconocimiento, revaloración, recuperación y reapropiación comunal como parte de un modelo de manejo de estas áreas de reserva natural.

3.2.3 SUPERPOSICIÓN DE TERRITORIOS DE PUEBLOS TRADICIONALES Y ÁREAS PROTEGIDAS

3.2.3.1 HISTORIA Y GENERALIDADES DE LA SUPERPOSICIÓN

En la comprensión del fenómeno AICCs, capítulo aparte lo constituyen los traslapes entre diversas categorías de áreas protegidas³⁴ y territorios indígenas. En Colombia el establecimiento de parques ha precedido a los resguardos en el traslape, o se ha hecho de manera paralela en el tiempo. En Bolivia la gran mayoría de las TCO fueron creadas en forma posterior a las áreas protegidas, e incluso en la práctica ha ocurrido que áreas protegidas se han transformado en TCO con el paso del tiempo. También han sido establecidas simultáneamente (Zambrana y Silva. 2008:). En el Ecuador, las Áreas Patrimoniales del Estado como figura jurídica ha precedido de manera absoluta al reconocimiento de tierras comunitarias para las nacionalidades indígenas. Desde la creación de la primera reserva en el año 1936 hasta la ratificación del Convenio OIT 169 y la promulgación de nueva Constitución Política de 1998, son contados los casos en los que se revierte esta la tendencia histórica. Solo en la década del 80 se verifica el reconocimiento de territorios amplios como el de los waorani en la Amazonia o las declaratorias de zonas intangibles para grupos de familias indígenas no contactadas (Ormaza y Bazaña, 2008:24,25).

En estos países andinos, el desafío de la sobreposición de jurisdicciones entre un área adjudicada a comunidades indígenas (tierra-territorio) y una figura de protección de valores naturales de nivel nacional (parque nacional – área protegida), está en encontrar la sinergia de dos ámbitos públicos distintos de gestión del paisaje. Uno indígena, de carácter vital y esencialmente “comunitario”, que por lo tanto comporta un interés colectivo, y cuya competencia en derecho consuetudinario, es la atención y satisfacción de todas las necesidades de la población que habita su territorio. Es una competencia ejercida sobre un área considerada originaria, y por lo tanto, histórica y geográficamente habitada bajo el dominio y el usufructo del grupo humano que le pertenece, bajo su propio sistema de conocimiento, valores, creencias, usos y costumbres.

El otro ámbito público que se traslapa, corresponde a la tarea de preservar la naturaleza a través del cuerpo institucional formal que procede del estado. Su competencia obedece al interés general de la nación en su conjunto, incluido el interés mismo del grupo humano sujeto del traslape territorial con la norma del área protegida. Por así decirlo, es una competencia deriva del interés de todos los ciudadanos de un país y por lo tanto es esencialmente pública. Al ser área estatal protegida, un territorio indígena bajo la custodia de sus comunidades connaturales, está doblemente protegido.

Sin embargo esa realidad teórica, en la práctica cruje por la índole misma de las competencias que se superponen. Aunque en principio pueden ser complementarias en relación con la noción bilateral de la conservación, la historia demuestra que pese a su coexistencia, como funciones no logran ensamblar sus estrategias. Es en el cómo intercultural, en la práctica, y debido a la forma cambiante de trabajar sobre objetivos diversos, donde el diálogo que emana de la superposición no es políticamente fluido. La manera de concebirse las partes y la carga ideológica, han pospuesto históricamente un entendimiento necesario para la convergencia entre las finalidades; de un lado la conservación de las áreas protegidas, y del otro lado, desarrollo y reproducción del estilo sociocultural de vida inherente a la identidad de los pueblos indígenas, dentro de lo cual está inmersa la dimensión de conservación. Costumbres de unos y normas reglamentarias de otros no necesariamente son contrarias. Pero la experiencia muestra que los lenguajes, las administraciones, los relevos en las estructuras, no ganan estabilidad constructiva y fructífera frente al pluralismo jurídico.

³⁴ Teniendo en cuenta el corto tiempo que es posible invertir en el presente trabajo y la amplitud de un análisis completo del traslape de territorios indígenas con diversos tipos de áreas protegidas encontrados en la región, se decidió restringir esta compilación a la superposición con áreas del sistema de parques nacionales como tales. Queda pendiente un análisis sobre otras, como son las Áreas de Reserva Forestal en Colombia y diversas categorías de manejo en el orden local o regional en Bolivia y Ecuador.

Zambrana y Silva (2008: 22) afirman que la gran limitación de la gestión de las áreas protegidas en Bolivia, ha sido, de una parte, la insuficiente comprensión sobre la cosmovisión de las comunidades indígenas presentes en todas las áreas protegidas nacionales, y de otra parte, el desarrollo de la gestión del SNAP paralelamente con los procesos sociales. Otro problema ha sido la inadecuación a los mecanismos de participación preexistentes, y la reinención permanente de nuevos sin consultar la eficacia de la experiencia previa.

La gobernanza de la organización indígena tiene como razón de ser, la gestión de una atención integral del estado para la satisfacción de demandas en todos los campos institucionales del desarrollo (educación, salud, economía, etc.). En tanto que la gobernanza institucional de la conservación, tiene como objeto la protección de la naturaleza. Uno gobierna sobre la sociedad y su relación con las necesidades de las comunidades. Por eso busca todos los segmentos que componen la asistencia del Estado y pugna con los que le son contrarios a sus intereses. Otro gobierna sobre la naturaleza para perpetuarla, regulando el acceso de las comunidades con planes, actividades o proyectos que no consultan el derecho de autodeterminación y de desarrollo propio sobre el hábitat que le es naturalmente propio. Ese enfrentamiento entre niveles y competencias públicas ha progresado en los últimos años en aquellas áreas donde se ha dado la oportunidad de interactuar durante largos períodos de tiempo. Es el tiempo y no necesariamente la claridad de las políticas, el que ha suavizado las relaciones, hasta el punto que existen hoy verdaderos modelos de co-manejo y participación que ofrecen luces sobre cómo proseguir con los demás casos en el futuro.

Zambrana y Silva (2008:5) sugieren que la superposición entre figuras de los sistemas de áreas protegidas y los territorios de las comunidades tradicionales ha facilitado la concepción y el desarrollo de políticas a partir de concepciones diversas y gradaciones normativas. Si bien ha dejado espacio para comprometer la convergencia de las dos vertientes del derecho a tierras y su desarrollo ha sido muy lento en el tiempo, es claro que hay un marco institucional y normativo que sustenta las políticas públicas sobre gestión participativa en áreas protegidas, pero estas son variables dependiendo de los intereses cambiantes de los gobiernos a lo largo del tiempo.

Esto plantea un factor crucial para caracterizar las AICC y proponer políticas a partir de la experiencia de aciertos y limitaciones de la gobernanza del traslape. En tanto para gobernar una superposición, la composición de las estructuras de coordinación, comanejo, coadministración o concertación entre distintos niveles y esferas del estado apunten a compatibilizar integralmente todos los elementos del desarrollo que claman las poblaciones asentadas o relacionadas con un área de doble condición, la efectividad y los resultados de la articulación intercultural tienden a ser más positivos. Mientras que si las estructuras de participación y coordinación se restringen al trámite de los asuntos de conservación, siempre será menos probable un avance positivo porque se trata de acuerdos de una parte y no de todas las partes que componen el aparato institucional del estado del desarrollo.

En Colombia el Decreto 622 de 1977, por el cual se reglamentó el establecimiento y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales, previó la compatibilidad entre los parques y resguardos (ver recuadro). Sin embargo, a pesar de los enormes esfuerzos por buscar consensos para el manejo coordinado de los traslapes durante más de 30 años, sólo desde mediados de la década del 90 empieza a sembrarse la formalización de

ARTÍCULO 7 DEL DECRETO 622 DE 1977 QUE RIGE LOS PARQUES NACIONALES

“No es incompatible la declaración de un parque nacional natural con la constitución de una reserva indígena [*hoy resguardos*]; en consecuencia cuando por razones de orden ecológico y biogeográfico haya de incluirse, total o parcialmente un área ocupada por grupos indígenas dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales, los estudios correspondientes se adelantarán conjuntamente con el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y el Instituto Colombiano de Antropología, con el fin de establecer un régimen especial en beneficio de la población indígena de acuerdo con el cual se respetará la permanencia de la comunidad y su derecho al aprovechamiento económico de los recursos naturales renovables, observando las tecnologías compatibles con los objetivos del sistema señalado al área respectiva”.

acuerdos puntuales y a tenderse puentes entre organizaciones sociales y responsables de las áreas protegidas. Esto también se ha dado como resultado de la elevación de núcleos de derecho asociados a las minorías étnicas y a la diversidad cultural, como principios constitucionales que desde 1991 han contribuido a fortalecer un edificio de jurisprudencia y legislación muy importante.

Siguiendo a Ormaza y Bazaña (2008:19,20), después de una larga etapa de contrastes en las políticas de manejo de las áreas protegidas en Ecuador, el Plan Estratégico del SNAP 2007-2016, precisa el respeto y fortalecimiento de la diversidad cultural dentro del SNAP. Se acepta la protección y valoración de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y comunidades locales. Se insiste en la gestión compartida con organizaciones sociales y otros actores y se proponen incentivos económicos, tributarios y de otra índole, para las comunidades locales, con el fin de mejorar la integridad del SNAP y el mantenimiento de los servicios ambientales. Propone la creación de un subsistema de Áreas Protegidas Comunitarias Indígenas y Afroecuatorianas, APC

3.2.3.2 ESTRUCTURAS E INSTRUMENTOS DE GOBERNANZA DE LOS TRASLAPES

Para comprender el desafío de una política para la gobernanza del concepto AICC en la región, es importante examinar el menú de las relaciones actuales que ocurren en el traslape de un área protegida y un territorio de un pueblo tradicional.

Tipos de superposiciones encontradas, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica y los fines que se observan en la región:

- Superposición de un área del sistema de áreas protegidas con un territorio indígena legalmente titulado – con asentamientos humanos permanentes: combina gobernanza sobre fines de conservación y sustento de comunidades humanas. Caso de 53 resguardos con 18 parques nacionales en Colombia; 14 TCO y áreas protegidas Bolivia.
- Superposición de un área del sistema de áreas protegidas con un territorio tradicional indígena no adjudicado o reconocido legalmente, con asentamientos humanos permanentes: combina fines de conservación y sustento de comunidades humanas. Caso de Parque río Puré en Colombia como hábitat para la tribu no contactada yuri, aroje o “carabayo”.
- Superposición de un área del sistema de áreas protegidas con un territorio tradicional indígena no titulado legalmente o reconocido, sin asentamientos permanentes: con fines de conservación de ecosistemas o especies culturalmente apropiadas; se orienta a satisfacer dependencia de usos culturales de la biodiversidad, con presencia periódica de comunidades. Caso Santuario Flora “plantas medicinales Orito Ingi – Ande y parque nacional Indi Wasi en Colombia.
- Superposición entre zona amortiguadora de un área protegida y un territorio tradicional indígena titulado legalmente. Este caso ocurre en Bolivia en 30 zonas de amortiguación Zambrana y Silva (2008:20). También en Colombia, como es el caso del Parque Nacional La Paya adyacente a los resguardos Sionas en las fronteras con el Ecuador, y Alto Fragua Indi Wasi, adyacente a los resguardos Ingas de la Asociación Tandachiridu Inganokuna del Caquetá.

Esta variada índole de situaciones y alcances jurídicos según preceptos constitucionales y legales de cada país, se cruza con diversas opciones de cabida en los traslapes. Puede existir por ejemplo un 100% de superposición entre ambas figuras, como en dos casos de APs de doble condición con TCO en Bolivia. También puede darse superposición parcial como en 3 TCO en Bolivia cuyos perímetros están al interior del AP, u otras 9 que sobrepasan los límites del AP. En Colombia un millón de hectáreas de territorio tradicional Bora Miraña denominado Tsika’amina iñijí, que significa “La Tierra de Los Antiguos”, se superpone únicamente 489.175 hectáreas de la cabida del parque nacional Cahuinari, que a su vez, fue declarado sobre un total 575.500 hectáreas. Esta diversa gama de condiciones encontradas en la región, da una idea de los

detalles en que incurre el diseño y puesta en práctica de un sistema de instrumentos de concertación para la gobernanza territorial de las competencias y jurisdicciones que se traslapan.

3.2.3.2.1 BOLIVIA

En Bolivia existe una extensa y muy elaborada normatividad sobre los arreglos para la gobernanza de los traslapes fruto de tres décadas de diálogo entre movimientos indígenas y gobierno. Según Zambrana y Silva (2008: 19,20), básicamente hay dos formas de regulación entre las partes que guardan relación en la gestión de las áreas protegidas y los Territorios Comunitarios de Origen:

A. Comités de Gestión: Reglamentadas desde 1997 a través del Reglamento General de Áreas Protegidas. Se definen como instancias de participación para el control social y apoyo a las áreas manejadas por el Estado. Se componen del Director del Área Protegida, representantes de las comunidades y pueblos indígenas, la prefectura, municipalidades y otras entidades públicas, instituciones privadas y organizaciones sociales. Todos con similares atribuciones y derechos en las decisiones.

B. Convenios de Coadministración: Establecidos desde 1995 y consiste en un modelo de delegación de funciones técnicas y financieras a instituciones no gubernamentales, entidades locales u otras, con base en mecanismos de contratación. Muestran debilidad en participación y control fiscal del Estado. Excepciones constituyen las experiencias positivas de coadministración con los pueblos indígenas en el Territorio Indígena /TCO Parque Nacional Isiboro Sécore y en el ANMI Parque Nacional Kaa-Iya.

El Viceministerio de Tierras de Bolivia y la CIDOB, han desarrollado un instrumento denominado Plan de Gestión Territorial Indígena, que incluye una visión de conservación. Este instrumento ha facilitado la formulación de planes de las AP- TCO como es en el caso del área de doble condición Territorio Indígena – Parque Nacional Isiboro Sécore, donde se denomina Plan Estratégico de Gestión. Sin embargo, la mayoría de TCO no cuenta con recursos apropiados y suficientes para formular y ejecutar estos planes, y en muchos casos su visión de desarrollo solo obedece a demandas de mercado. En áreas traslapadas o relacionadas con áreas protegidas, los objetivos de conservación hacen parte de los planteamientos de gestión de las tierras indígenas. Estos planes se manejan de una forma participativa y en consenso entre las diversas comunidades, ejecutando sus decisiones con el fin de mejorar su nivel y calidad de vida de acuerdo a sus valores culturales (Zambrana y Silva. 2008:6,13,14).

3.2.3.2.2 ECUADOR

CONVENIOS DE USO U MANEJO: El MAE de Ecuador ha utilizado el mecanismo de suscripción de convenios de uso y manejo de recursos naturales con comunidades indígenas que han presionado por tierras. El plan

estratégico elaborado el 2006 a 10 años, plantea mitigar los conflictos de tenencia de la tierra en el patrimonio (Ormaza y Bajaña, 2008:25).

CONVENIOS DE MANEJO CELEBRADOS ENTRE EL MAE Y NACIONALIDADES INDÍGENAS EN ECUADOR

- **RESERVA DE PRODUCCIÓN FAUNÍSTICA CUYABENO:** celebrado con sionas, secoyas cofanes, kichwas, y Shuar. Desde 1994 se tienen convenios con 6 de las 7 grupos indígenas existentes en esta Reserva. En el 2008 se renuevan pero reconociendo el territorio ancestral.
Al momento se han suscrito:
- **OYACACHI Y SINANGOE** en la Reserva Ecológica Cayambe - Coca con familias kichwa y cofán
- **RESERVA ECOLÓGICA ANTISANA** con comunidad del El Tambo
- **RESERVA BIOLÓGICA LIMONCOCHA** con comunidades kichwas
- **PARQUE NACIONAL YASUNÍ** con comunidades kichwas y con comunidades waoranis.

La superposición del señorío territorial de las comunidades, sus estructuras sociales jerárquicas y la figura de autoridad externa ha sido fuente permanente de tensiones en el desenvolvimiento de los convenios. Las responsabilidades se han ejercido de manera ambigua y la gobernabilidad se ha debilitado. De todos modos esta cohabitación puede ser calificada de

satisfactoria, pero insuficiente. Por ello, durante el 2007 el Ministerio del Ambiente desarrolló un proceso de concertación que concluyó con la elaboración participativa y aprobación de Planes de Manejo Comunitarios, y la suscripción de convenios para la “Conservación del Territorio Ancestral” en la Reserva de Producción Faunística de Cuyabeno. Se realizó un levantamiento topográfico de los territorios pertenecientes a cada una de las 8 comunidades presentes en el área y se definió la superficie respectiva. Además se formalizó un compromiso entre las partes para ejecutar planes de manejo comunitarios. Estos avances registrados son fundamentalmente el reconocimiento del territorio (Ormaza y Bajaña, 2008: 26).

Sólo con la Constitución Política de 1998 el Ministerio del Ambiente del Ecuador incorpora la participación social como criterio en el manejo de áreas protegidas y de la gestión³⁵. De allí derivan nuevos enfoques sociales para la Ley de Gestión Ambiental Ley No. 37 del 30 de julio de 1999, la Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador por disposición del Ministerio del Ambiente en el 2000 y la Política y Estrategia de Biodiversidad 2001 - 2010. A partir del año 1999, se suscriben algunos convenios con varios gobiernos seccionales y ONGs, y comunidades indígenas donde en algunos casos, se delega el manejo, se abre el manejo participativo o incluso la cogestión. Algunos de los convenios suscritos con comunidades son:

- Reserva Ecológica Cofán Bermejo.- Por Acuerdo Ministerial del 30 de enero de 2002. Esta área es administrada en su totalidad por la Federación Indígena de la Nacionalidad Cofán del Ecuador (FEINCE), las comunidades Cofán locales y la Fundación Sobrevivencia Cofán.
- Reserva Faunística Manglares El Salado.- Por Acuerdo Ministerial del 15 de noviembre de 2002. Es administrada bajo convenio por comunidades locales afroamericanas.
- Reserva Ecológica Manglares Cayapas Mataje. Otorgada parcialmente a comunidades afroecuatorianas
- Parque Nacional Machalilla, la zona de Agua Blanca es administrada por la Comunidad del mismo nombre.

COMITÉ DE GESTIÓN: Se adopta el mecanismo de Comités de Gestión no solo para tramitar y determinar responsabilidades, sino para compartir los beneficios. Sin embargo, estos comités no aún no influyen en la toma de decisiones en el manejo del área protegida. En el marco del SNAP, existen Comités de Gestión en la Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas, Parque Nacional Podocarpus y Parque Nacional Machalilla y fuera de este marco en las Reservas de Biosfera Yasuní y Sumaco (Ormaza y Bajaña 25,26).

3.2.3.2.3 COLOMBIA

En Colombia, el acceso indígena a los recursos en los territorios indígenas tradicionales superpuestos con áreas protegidas, pero no adjudicados legalmente, se regula y se coordina con las comunidades de manera distinta de la situación superpuesta con resguardos. Para exponer las bases y definiciones contenidas en estas diferencias de la política, se tienen los siguientes puntos:

A. Ámbito de superposición entre un resguardo y un área del sistema de parques en Colombia:

A.1 Se concerta e implementa un Régimen Especial de Manejo (MAVDT, UNIPARQUES: 2006:16-30)³⁶

- Toda superposición de resguardo y área del sistema conlleva obligatoriamente la elaboración concertada de un Régimen Especial de Manejo.

³⁵ La promulgación reciente de una nueva constitución política fortalece algunos de los puntos mencionados en la Constitución de 1998. Esta reconoce los derechos de la naturaleza.

³⁶ Condensado de: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales. 2006. Modificación al Decreto 622. Bogotá p. 16 – 30.

- Es un instrumento de gestión sobre los usos de la zona de traslape Actúa como una excepción aplicable a las normas generales que rigen el sistema de parques.
- Este régimen equivale en últimas a la porción del área que está superpuesta en el plan de manejo (Artículo 25 Reforma Decreto 622).
- Se admite la naturaleza pública de la doble autoridad que subyace en la coordinación.
- Tolera la singularidad de cada caso por la diversidad de condiciones ecológicas, socio-económicas y culturales de cada uno de los resguardos.
- Este ámbito casuístico del régimen exige el análisis riguroso de costumbres o prácticas indígenas, ya que pudiendo estas reflejar, pautas viables para una cultura en un medio determinado, pueden no resultar aceptables en otro contexto.
- Considera que el concepto “subsistencia” señala la índole y los límites de las actividades permitidas para conciliar la habitabilidad del resguardo con sujeción a los objetivos del parque.
- La subsistencia no es sólo autoabastecimiento de necesidades básicas a partir de la oferta natural del ecosistema, sino la posibilidad de cierto usufructo económico que estaría limitado por:
 - Uso de tecnologías o prácticas de aprovechamiento compatibles con los objetivos de conservación del área, lo cual requiere investigación.
 - La función ecológica y social de la propiedad.
 - La doctrina que contiene la jurisprudencia para coordinar intereses que si bien no son contrapuestos, pueden eventualmente estar en tensión (subsistencia económica vs. medio ambiente sano).
 - La Leyes y reglamentos sobre tierras, desarrollo rural, producción agropecuaria y forestal (Estatuto de Desarrollo Rural Ley 1152/07 y decretos reglamentarios vigentes).
 - Decreto 2164 de 1995 sobre titulación de resguardos indígenas (Su Ley precedente fue derogada en el 2007).
 - Artículo 2 de la Convención de Diversidad Biológica en lo que atañe al concepto de responsabilidad intergeneracional en la “utilización sostenible” de la biodiversidad.
- Atiende un justo equilibrio de rango constitucional entre normas ambientales y normas socioculturales.
- En ese sentido considera la integridad de los derechos a la autonomía, identidad, participación, territorio y desarrollo propio indígena, en relación con la competencia específica de la Unidad de Parques sobre acceso y conservación de recursos naturales en su jurisdicción.
- Para garantizar lo anterior, la política adopta un procedimiento del cual se destacan algunos puntos:
 - Requiere dos insumos: el plan de manejo del área protegida y el plan de vida indígena o los elementos culturales que hagan sus veces.
 - Define procedimientos de planeación, implementación y seguimiento coordinado entre las dos autoridades públicas presentes.
 - Define la zonificación interna de manera conjunta si así se estima conveniente, y siempre con arreglo a usos y costumbres propias y los objetivos de conservación del área protegida.

A.2 Se celebran convenios de coordinación (UNIPARQUES, 2005: 17-20, 57, 69)³⁷

- En tanto se surten los regímenes especiales de manejo, la Unidad de Parques establece convenios de coordinación inter-administrativos para acordar el manejo de las áreas traslapadas.
- La coordinación *“no puede identificarse con el de control o tutela. Coordinación implica participación eficaz en la toma de decisiones, que es la única forma legítima en un Estado democrático de llegar a una regulación entre intereses diversos, así como la mejor manera de ponderar aquellos intereses que sean contradictorios”* (Sentencia C 547 /92)³⁸
- La gobernabilidad que contiene un convenio de esta naturaleza, se entiende como la toma efectiva de decisiones en un territorio con control social, formas de autoridad y normas propias. No es posible tomar decisiones sin construir gobernabilidad.

³⁷ Condensado del documento: Elementos para la Planeación de Áreas Traslapadas. 2005. Parques Nacionales Naturales. Bogotá p 17 -20, 57, 69.

³⁸ Texto de la sentencia ha sido tomada de los considerandos del Convenio Interadministrativo para la Coordinación de la Función Pública de la Conservación y el Manejo del área del Parque Nacional Natural Cahuinari, entre el Ministerio del Medio Ambiente y la Autoridad Pública Miraflores.

- La gobernabilidad debe contemplarse entre autoridades y también desde una perspectiva de territorio presente en cada uno de sus habitantes.
- La conservación es un insumo para fortalecer la gobernabilidad, pues los traslapes son estrategias de construcción de Estado.

B. Ámbito de la superposición entre un territorio indígena no titulado y un área del sistema de parques:

- Cuando haya indígenas que habitan o utilizan el área, se crean mecanismos de coordinación.
- En estos casos el plan de manejo contendrá las prácticas compatibles con la conservación.
- Estas serán definidas con participación de los implicados.
- Se entiende que estas prácticas tienen un tratamiento de permisión.
- El plan de manejo resultante de la coordinación se aprueba mediante procedimiento de Consulta Previa, para lo cual la Unidad ha adoptado mecanismos que son objeto de reglamentación en la reforma que cursa sobre el Decreto 622/77 (ver especialmente Artículos 8,11 y 28).

4 ANÁLISIS, CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

TRES CARACTERÍSTICAS DEL CONCEPTO AICC

- **RELACIÓN FUERTE CULTURA – NATURALEZA:** En la región andina de Bolivia, Ecuador y Colombia existen pueblos indígenas originarios y comunidades afrodescendientes que viven y obtienen su sustento en estrecha interdependencia con los hábitats que le pertenecen por herencia cultural y por transmisión de conocimientos de sus ancestros. Dicho legado se remonta a la protohistoria de los grupos étnicos en el caso amerindio, o a tiempos coloniales (desde el Siglo XVII) para el caso de las comunidades afrodescendientes. Estas sociedades reproducen sus estilos de convivencia, ocupando y construyendo su territorio directamente en las selvas húmedas, los bosques de niebla, los manglares, los estuarios, las tierras ribereñas, las costas, los ríos, los páramos, los ecosistemas secos, entre otros; muchos de ellos, todavía persisten bajo sistemas económicos de subsistencia.
- **ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA COMUNITARIAS DE ACTIVIDADES HUMANAS - NATURALEZA:** Estos pueblos o nacionalidades indígena tribales y afrodescendientes, están culturalmente organizados en estructuras colectivas diversas de representación democrática, o de una combinación entre estas y las instituciones tradicionales de poder chamánico. La mayoría de estas últimas, en pleno proceso de transformación y erosión, según los diversos grados o tiempo de contacto e incorporación a los patrones de vida de las sociedades y los Estados nacionales. De acuerdo con las condiciones sociales, políticas y legales de cada país, estas organizaciones se presentan con diversos matices, como expresiones genuinas de autoconciencia sobre la custodia de las condiciones originarias de la naturaleza, y simultáneamente, de autorregulación social de las costumbres de acceso cotidiano a los recursos para satisfacer necesidades humanas.
- **EFFECTIVIDAD DE LAS DECISIONES SOCIALES DE CONSERVACIÓN - REGULACIÓN SOBRE LA NATURALEZA:** Esas organizaciones sociales presentan un rango muy amplio de figuras de gobernanza sobre funciones de uso, manejo y ordenamiento de las actividades humanas individuales y colectivas sobre la naturaleza. Todas ellas con una clara incidencia en las decisiones y comportamientos relacionadas con manejo de ecosistemas, especies, procesos ecológicos, ciclos o fecundidades vitales, sitios míticos o sagrados, valores del paisaje, concepciones metafísicas y en general, sobre los elementos que conforman el concepto de territorio que subyace a cada cultura. Existen evidencias incuestionables sobre la efectividad y primacía de muchas de las decisiones de manejo que son tomadas por estas organizaciones sobre la

biodiversidad, muchas de ellas en franco uso de su derecho a la autonomía y a la autodeterminación, conferidas plenamente por mandatos constitucionales y legales vigentes.

- En el caso de Colombia con una de las legislaciones más avanzadas de reconocimiento de derechos en el marco de un pluralismo jurídico, admite a nivel constitucional, legal y jurisprudencial, la existencia de entidades territoriales indígenas que hacen parte del ordenamiento político administrativo del Estado, y facultan a las organizaciones indígenas como autoridades de carácter público y especial para regir a sus comunidades.
- El presente informe ha dado cuenta de reglamentos escritos, mandatos, designaciones internas, planes de manejo, decisiones asociativas, zonificaciones, convenios, etc, adoptados internamente por las organizaciones indígenas y afrodescendientes para la regulación social de los bienes de la naturaleza. Todos ellos están relacionadas con la conservación y el uso sostenible del territorio, y por lo tanto constituyen pruebas de la coincidencia entre la noción AICC y la práctica en la región de sistemas sociales regulatorios propios que adecuan procedimientos y cánones del derecho positivo de los Estados para ejercer las funciones comunitarias de poder, sin perder su autonomía. Una revisión cuidadosa de estos documentos infiere que allí está la concepción de gobernanza que puede afianzarse en la interacción futura entre normatividad positiva de los Estados y el ejercicio de autonomía de los sistemas de derecho propio de las organizaciones que gestionan los territorios. En resumen, se encuentra allí, la evidencia y el detalle que puede ofrecer lecciones a la construcción de políticas nacionales e internacionales tipo AICC.

VIGENCIA DEL FENÓMENO AICC

- **CONCEPTO OCCIDENTAL AICC:** No existe en la región el concepto nominal AICC como propuesta de las comisiones CEESP y WCP de UICN o de los sistemas gubernamentales de áreas protegidas; no existen nombres vernáculos que refieran lo mismo y expresen las mismas categorías. No ha sido impulsada y no se ha dado una discusión social y gubernamental sobre sus atributos bajo los términos de la conservación, derivados de la forma occidental de expresión sobre superficies de territorio.
- **COINCIDENCIA DEL CONCEPTO Y PRÁCTICA DE LAS AICC:** No obstante, las consideraciones anteriormente expuestas, en la región se revela una coincidencia total o parcial, implícita o explícita, entre lo que se predica del término AICC y las realidades de interdependencia y gobernanza entre comunidades – naturaleza encontradas en una vastísima extensión de territorios de los grupos étnicos. También coincide plenamente con áreas de reserva o de uso sustentables gestionadas, todavía con grandes debilidades, por comunidades campesinas y pescadoras en Colombia.
- **CONCEPTO TERRITORIO PARA TRATAR LAS AICC:** Los casos AICC compilados en Ecuador, Bolivia y Colombia, concluyen el empleo de la noción de territorio como la mejor gramática para entender y apoyar significados culturales especiales que involucran los objetivos y prácticas de manejo propios de las áreas indígenas y afrodescendientes. El enfoque de territorio que asistiría una posible política AICC podría integrar eventualmente tres acepciones generales inseparables en Latinoamérica, que hoy son ampliamente reconocidas especialmente por pueblos con tradiciones vivas: 1.- criterios naturales: responden la clase de ordenamiento físico - geográfico original de la naturaleza y el conocimiento local de sus fenómenos; 2.- criterios culturales: tratan el efecto de las fuerzas de la naturaleza deterministas de los atributos de los grupos sociales, acomodando rasgos culturales, postulados éticos que se reflejan en sistemas de reglas y valores específicos. Estos criterios soportan el carácter de entidad de la organización política para el manejo y control del territorio; 3.- como corolario de los dos anteriores, estarían los criterios socio-espaciales: valoran las relaciones entre los grupos como sociedad generando patrones distinguibles en el ordenamiento de la población de vuelta a la geografía, es decir al dominio, usufructo y transformación del paisaje original.

- **ESPIRITU DEL CONCEPTO TERRITORIO Y AFIRMACIÓN DE LAS AICC:** Los territorios legalmente constituidos de los grupos étnicos en la región, han estado orientados por un espíritu de atención y tratamiento legal a las concepciones de desarrollo, uso, manejo y ordenamiento de grupos indígenas y afrodescendientes sobre sus territorios. El pensamiento territorial y la dirección de “desarrollo” asociada al mismo, se autodetermina según las características y expectativas culturales, sociales o económicas que provienen de las especificidades de la multiculturalidad. Son diferenciadas, pero guardan un arquetipo distinguible incluso en la expresión físico natural de los paisajes; se observa en los hábitats que los grupos humanos manejan. Estas concepciones culturales territoriales en general se traducen en exigencias a los Estados para reivindicar formas de reproducción de estilos de vida. La experiencia informa entonces que estilos de vida de pueblos tradicionales, en muchos sentidos denotan ser diversos del modelo convencional de vida de la sociedad que los contiene, favoreciendo comportamientos de cuidado y protección de los bienes de la naturaleza. En este sentido, es la combinación del carácter colectivo de la expectativa sobre tierras-territorio y el modelo de “desarrollo” (de vida) con el que aprovechan los recursos naturales, lo que permitiría afirmar la coincidencia o no con el concepto AICC.
- **CARÁCTER INDIVIDUAL VS. COLECTIVO DE GESTIÓN DEL TERRITORIO:** Aunque las concepciones anteriores por principio se surten colectivamente, no siempre están orientadas por tradiciones vivas o sistemas de pensamiento culturales que se basan en la conservación efectiva de la naturaleza. Hay que tener en cuenta que en Ecuador las diversas tendencias de reclamo de derecho a la tierra hechas por las organizaciones sociales a lo largo de la historia reciente, muestra ambivalencia entre los intereses individuales y los colectivos principalmente por la diferencia entre la concepción que prevalece en la zona andina respecto a la amazónica. Algunas organizaciones claman por derechos individuales de acceso a la legalización de la tierra, mientras que otros desean mantener su esencia de apropiación y uso comunitario. Esto es clave en la promoción de políticas AICC en la región, porque debe tenerse muy presente la fortaleza de las formas colectivas integrales de manejo territorial y no simplemente la sumatoria de formas de ocupación individuales.
- Aunque se admite que lo anterior es una manifestación de transformación de costumbres y expectativas culturales que viene repercutiendo en los patrones actuales de utilización de la naturaleza, y que tampoco es posible imponer un regreso o una transformación impositiva de nuevos patrones por la vía de las políticas, la experiencia en la región demuestra que si se quiere consolidar la permanencia de los valores naturales de los territorios y la sustentabilidad de su interdependencia con las comunidades humanas que los aprovechan y regulan, hay que forjar la combinación entre figuras o concepciones colectivas de apropiación y uso de los espacios naturales, y la vigencia de estructuras colectivas de decisión y organización sociales internas. No para gestionar demandas individualizadas, sino para proporcionar soporte a sistemas de control social colectivos. La experiencia demuestra que una sin la otra permite que el modelo de gestión derive en patrones individuales de manejo y en formas de parcelación e individualización que no son afines a la concepción AICC. Para citar un caso, esta individualización es notable en algunos lugares del Ecuador, donde ocurre por desarraigo, migración y reasentamiento de muchas colectividades que ya no ocupan sus territorios ancestrales.

ÁREAS COMUNITARIAS GESTIONADAS POR COMUNIDADES CAMPESINAS

- Existe en la región áreas de facto concebidas y controladas por comunidades campesinas. En Colombia se caracterizó un caso correspondiente a la Reserva Natural Campesina de la Serranía del Pinche en el departamento del Cauca al sur de la Cordillera Occidental de los Andes. Está gestionada por una organización asociativa de carácter agrario preocupada principalmente por el recurso hídrico desde la década del 80. Cerca de 105 familias están organizadas y toman decisiones colectivas de manejo sobre esta área. Abarca 12.000 hectáreas de bosques andinos, subandinos y páramos. Como dato de efectividad e importancia biológica de esta reserva para inspirar un modelo AICC con comunidades

campesinas, se sabe que protege el hábitat de especies endémicas exclusivas en los Andes, tales como el frailejón *Espeletia marnixiana* y el Trochilidae *Eriocnemis isabellae*, este último, recientemente descubierto³⁹.

- La importancia de este tipo de iniciativas campesinas para la conservación biológica e hidrológica, ha llevado a las autoridades ambientales en Colombia a trabajar con comunidades en modelos de gestión sobre el ordenamiento y manejo de las cuencas hidrográficas. En el caso de la Reserva Natural Campesina de la Serranía del Pinche, la Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC, está estudiando un acto administrativo que formalice la declaratoria del área favoreciendo el manejo comunitario.

EXTENSIÓN Y CONSISTENCIA DEL FENÓMENO ENCONTRADA

- **EXTENSIÓN:** En la región se encontró no menos de 915 territorios de pueblos tradicionales con un área no inferior a 47.586.411 has⁴⁰. Estos territorios están habitados, manejados y/o usufructuados por comunidades indígenas o afrodescendientes bajo usos y costumbres que pueden estar contribuyendo a los propósitos de conservación de la naturaleza. Independientemente de las naturalezas jurídicas que cada Estado en particular les haya otorgado, el dato de área global es un indicativo en bruto de la magnitud que podría tener eventualmente una política culturalmente consistente de apoyo a la conservación de valores naturales o contenidos en este tipo de territorios.

TIPOS DE GOBERNANZA Y NATURALEZA JURÍDICA

- **GOBERNANZA COMUNITARIA EJERCIDA POR LA CULTURA TRADICIONAL:** Existen regímenes de tradición oral identitarios de pueblos indígenas que son ejercidos por instituciones tradicionales de especialistas (consejos de ancianos, mayores, sabedores o autoridades tradicionales), que se reputan diversas profesiones del conocimiento tradicional aplicables a la prevención y curación de problemas ambientales espontáneos, o que se relacionan con el comportamiento de las personas con la naturaleza. Estas organizaciones tradicionales obedecen a una condición arquetípica de las sociedades clánicas de todo el mundo donde aún pervive el chamán y su conocimiento asociado de la realidad tangible e intangible de la naturaleza.
- **GOBERNANZA COMUNITARIA EJERCIDA POR ESTRUCTURAS DEL ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LOS ESTADOS:** Existen también estructuras organizativas de representación comunal, típicamente emanadas de los sistemas democráticos de los Estados (Cabildos, gobernadores, cacicazgos, consejos directivos, asociaciones, comités, etc.), muchas de ellas acogidas incluso desde épocas coloniales por los pueblos indígenas, que en todo caso están plenamente integradas al ordenamiento jurídico político de los gobiernos en todos los niveles geográficos de gestión administrativa inherente a cada país.
- **SUPERPOSICIÓN DE VERTIENTES DE DERECHOS:** En todos los países estudiados se exhibe una historia de divorcio entre la expectativa de los pueblos tradicionales por acceder a derechos de tierra – territorio, frente a la expectativa de los Estados y de un gran sector de la sociedad civil, por instaurar sistemas nacionales de áreas protegidas. Esta superposición filosófica e ideológica se ha expresado los últimos 40 años en una cadena de incomprensión y tensión entre dos aspiraciones y núcleos del derecho, que sin

³⁹ Colectado durante la expedición realizada por Diago Cortés y Luis Alfonso Ortega al área de la reserva en agosto de 2005. Los resultados están publicados en: Cortés Diago, Ortega Luis Alfonso, Mazariegos L., Weller A. A New Species of Trochilidae from South West Colombia. En Ornithologia Neotropical. Vol 18(2) p. 161-170a.

⁴⁰ Se reitera que en el caso de Ecuador, esta cifra incorpora únicamente las áreas legalizadas y no tiene en cuenta datos de la región interandina debido a la imprecisión de los mismos en las fuentes.

embargo empieza a mostrar caminos de solución: el derecho a la autonomía colectiva sobre la propiedad de la tierra y el usufructo de los recursos por pueblos originarios, y la regulación institucional del acceso - protección sobre dichos recursos en beneficio de toda la sociedad (incluidos los pueblos originarios sujetos de tal superposición). Ambas competencias, si bien son complementarias y en teoría no pueden ser contrarias dentro de los Estados, en la práctica política se fracturan. Numerosas sentencias de la Corte Constitucional en Colombia son congruentes con una línea de la jurisprudencia hace más de 20 años, al señalar que las ramas ejecutivas del Estado deben considerar el cuerpo de principios constitucionales y legales sobre diversidad cultural y al mismo nivel que los principios que rigen la custodia y aprovechamiento de la diversidad natural. Existen varias figuras de comanejo en la región tales como los Comités de Gestión y los Convenios de Coadministración en Bolivia; los Convenios de Uso y Manejo en el Ecuador y los Convenios Interadministrativos de Coordinación del Manejo y sus Órganos Directivos en Colombia.

- **NATURALEZA JURÍDICA DE LOS TERRITORIOS ENCONTRADOS:** Todos los países sin excepción, han ratificado la Convención OIT 169 de 1989 y la han incorporado a sus respectivas constituciones en la década del 90. Algunos países antes de este hito, como Colombia y Bolivia, y otros después, como Ecuador, que actualmente está reconsiderando conceptos y enfoques de desarrollo jurídico de derecho a tierra – territorio, confirieron enormes extensiones territoriales en forma de títulos colectivos de propiedad, que según el caso hasta hoy son expedidos mediante resoluciones, decretos o acuerdos de dependencias ministeriales o instituciones de reforma agraria. Por lo tanto la naturaleza jurídica de las superficies de territorio que se asemejan al concepto y práctica AICC en la región, corresponde a los alcances del Artículo 14 de la Convención OIT 169. Por lo tanto el espíritu del legislador acoge la vertiente del derecho a tierra-territorio como concepto amplio de reconocimiento legal de propiedad sobre todos los elementos que constituyen el hábitat para el desarrollo de los estilos de vida de los pueblos que los reclaman.

BIBLIOGRAFÍA

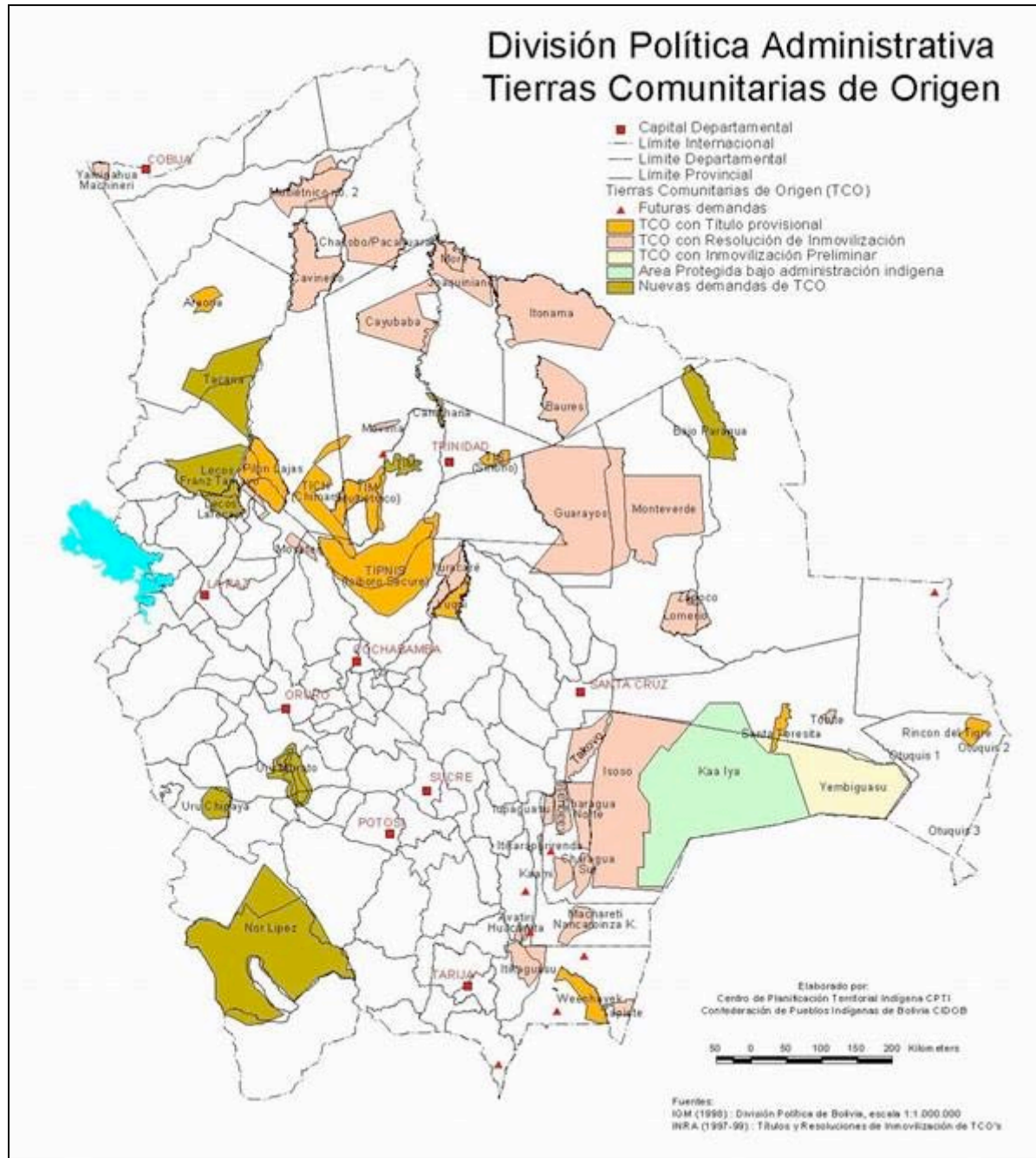
- Acosta, Carlos; Riascos, Juan Carlos. 2008. Base de Datos de la Rede de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur de Colombia – Recompas. En: Informe del proyecto Discusiones Sociales sobre Áreas Comunitarias para la Conservación. Compila CENESTA en representación de UICN. 16 p.
- ASATRIZY; Riascos, Juan Carlos. 2008. Proyecto “solución territorial a la situación de subsistencia alimentaria de las comunidades indígenas de la Zona de Yapú, Vaupés, Colombia, con base en el fortalecimiento intercultural de usos y costumbres tradicionales”. Corporación Ecozoica. 20 p.
- Bohórquez, Carmen L. 2002. Resguardos y Derechos Humanos. En: Procesos Históricos, Revista de Historia y Ciencias Sociales. Vol 1 No. 2. Universidad de Los Andes. Venezuela.
- Borrini-Feyerabend, G., A. Kothari and G. Oviedo, Indigenous and Local Communities and Protected Areas: towards Equity and Enhanced Conservation, volume 11 of the IUCN Best Practice in Protected Area Management Series, 2004. <http://www.iucn.org/themes/ceesp/Publications/TILCEPA/guidelinesindigenouspeople.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. 2007. Colombia una Nación Multicultural, Su diversidad Étnica. Bogotá.
- INCORA. 2006. Programa Nacional de Atención a Comunidades Negras. Base de datos Territorios de Comunidades Negras.

- Laborde, Ramón E. 2007. Los Territorios Indígenas Traslados con Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales en la Amazonia Colombiana: Situación Actual y Perspectivas. En Foro Nacional Ambiental, Documento de Políticas Públicas, No. 23. Fescol y otros. 10 p.
- Organización Internacional del Trabajo. Convención OIT 169 de 1989.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Universidad del Rosario. 2004. Función Ecológica de la Propiedad en los Resguardos Indígenas de Colombia. 160 p.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales. 2006. Modificación al Decreto 622. Bogotá. 99 p.
- Ormaza, Paulina; Bajaña, Fernando. 2008. Territorios A'í Cofán, Siekóya Pái, Siona, Shuar y Kichwa, Zona Baja de la Reserva de Producción faunística Cuyabeno, Sucumbíos y Orellana, Ecuador. 127 p.
- Ortega, Luis Alfonso; Cortes, Alex Cortes; Riascos, Juan Carlos. 2008. Base de datos del Área de Reserva Natural Campesina Serranía del Pinche. En: Informe del proyecto Discusiones Sociales sobre Áreas Comunitarias para la Conservación. Compila CENESTA en representación de UICN. 16 p.
- Recompas, Resnatur, ASDES. 2005. Planes de Manejo de 10 Consejos Comunitarios de la Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur, Recompas.
- Recompas, Resnatur, ASDES. 2006. Planes, mapas y Reglamentos Internos de Manejo de los Territorios de Respaldo Natural Ancestral de 8 Consejos Comunitarios de la Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur, Recompas.
- República de Colombia. Ley 21 de 1991.
- República de Bolivia. Ley de Recondición de la Reforma Agraria, No. 3545.
- República de Colombia. Ley 70 de 1993.
- República de Colombia. Decreto 1745 del 12 de octubre de 1995
- República de Colombia. Decreto 2164 de 1995.
- UICN. 2008. Protected Areas Governance Guidelines. Bonn. 5 p.
- UNESCO. Convención de Salvaguarda al Patrimonio Cultural Inmaterial.
- UNIPARQUES. 2005. Elementos para la Planeación de Áreas Trasladas. Bogotá. 78 p.
- Zambrana, Gonzalo; Silva, Cynthia. 2008. Las Áreas de Conservación Comunitarias en el Marco de las Políticas Públicas en Bolivia. 53 p.

Anexo 1

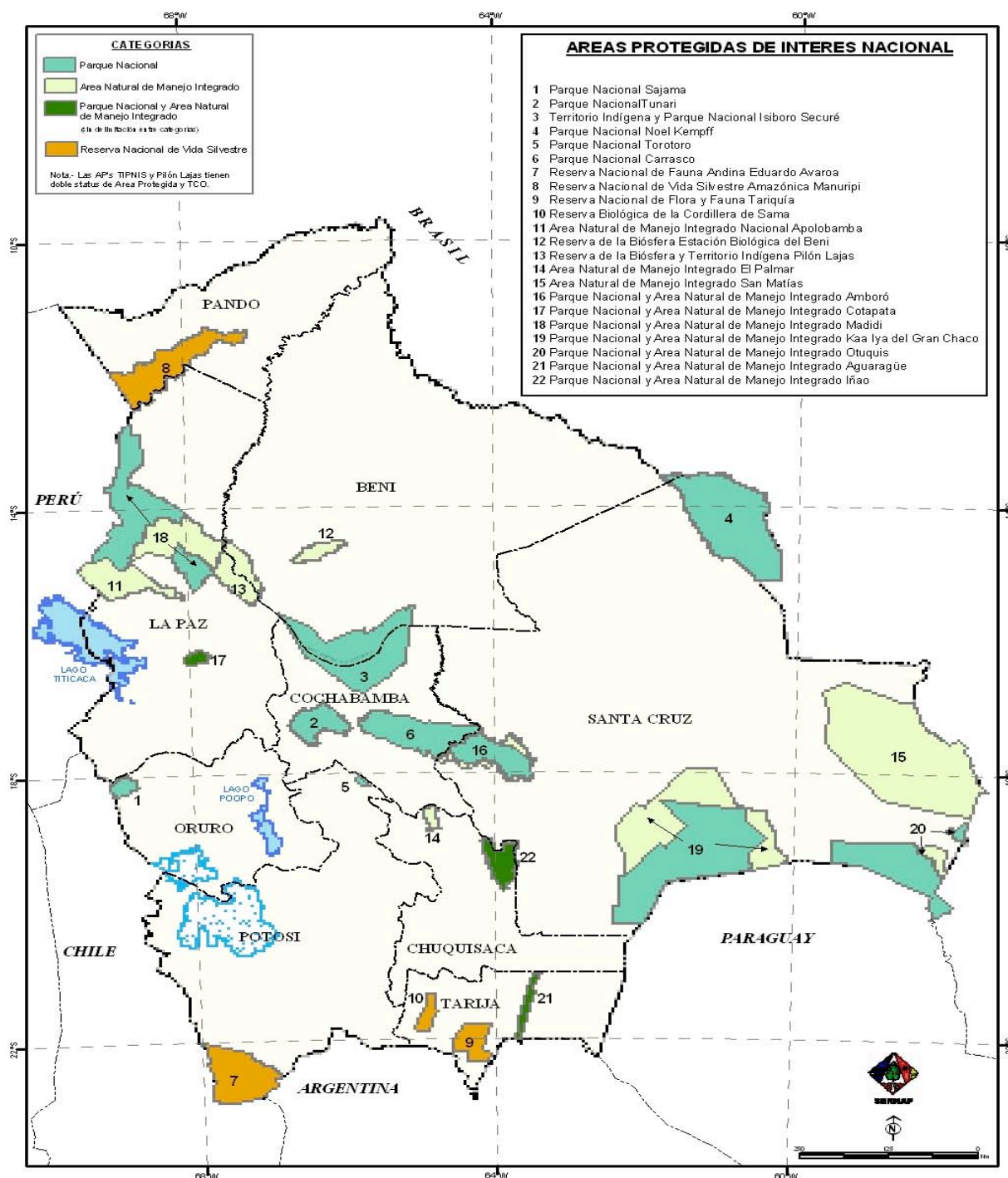
Mapa: División Política Administrativa. Tierras Comunitarias de Origen de Bolivia.

Fuente: CPTI-CIDOB En: Zambrana, Gonzalo; Silva, Cynthia. 2008. Las Áreas de Conservación Comunitarias en el Marco de las Políticas Públicas en Bolivia. p. 8.



Anexo 2

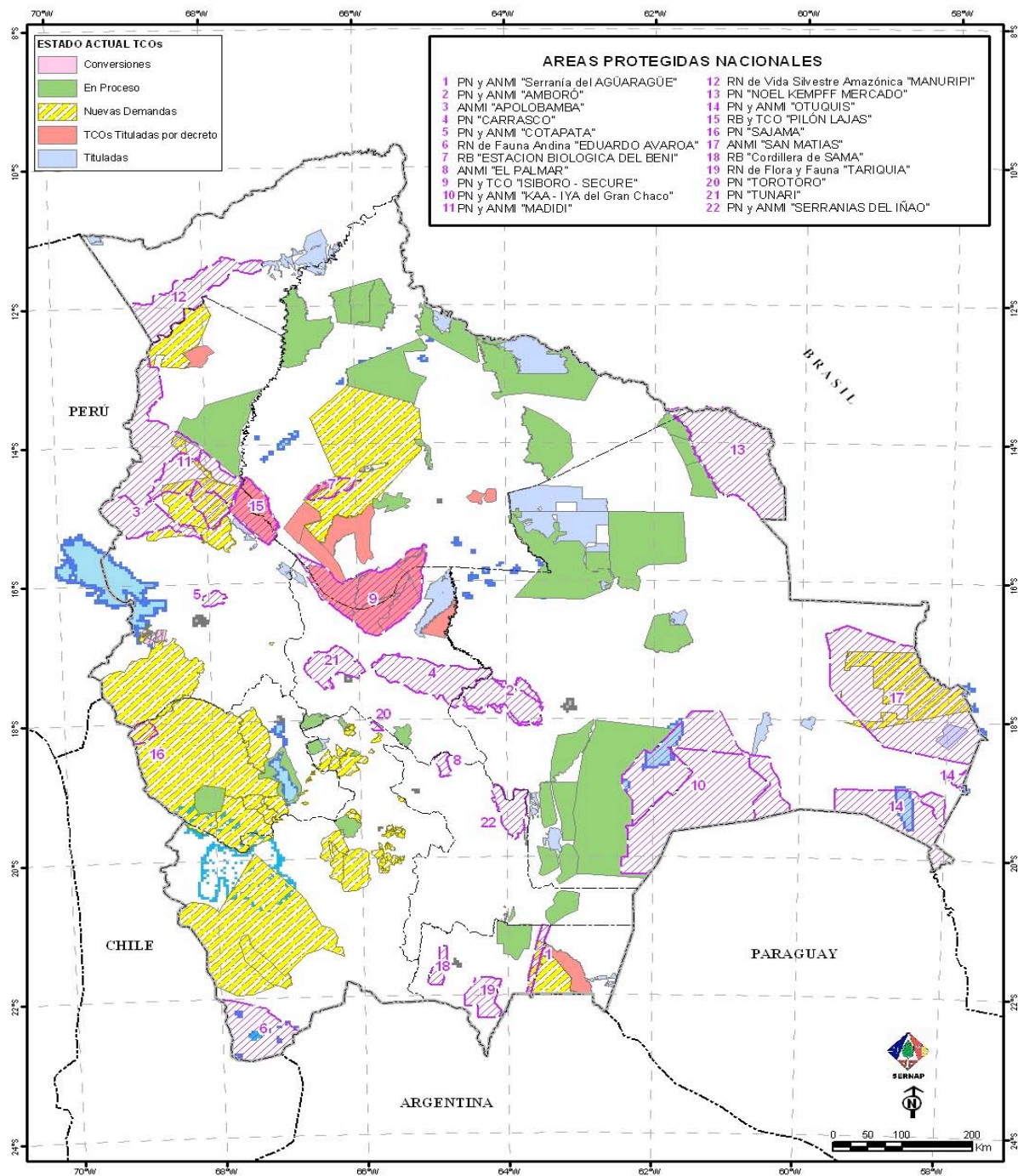
Mapa: Áreas Protegidas de carácter nacional Del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Bolivia.
Fuente: SERNAP 2007. Em: Zambrana, Gonzalo; Silva, Cynthia. 2008. Las Áreas de Conservación Comunitarias en el Marco de las Políticas Públicas en Bolivia. p. 16.



Anexo 3

Mapa: Tierras comunitarias de origen y áreas protegidas de carácter nacional del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SNAP.

Fuente: SERNAP 2007. En: Zambrana, Gonzalo; Silva, Cynthia. 2008. Las Áreas de Conservación Comunitarias en el Marco de las Políticas Públicas en Bolivia.



Anexo 4

Mapa de resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades negras, ecosistemas priorizados con urgencia para la conservación y tres niveles de representación de ecosistemas en el sistema de áreas protegidas de Colombia.

Fuente: Germán Corzo. 2007. Lineamientos preliminares para la priorización de áreas protegidas a ser declaradas en el sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Documento sin publicar.

