



Principales retos para la gobernanza de los Territorios Indígenas del Noroeste Amazónico

| Maria Isabel Valderrama González |

Fundación Gaia Amazonas

Fundador y Presidente: Martin von Hildebrand

Director: Francis von Hildebrand

La Fundación Gaia Amazonas es una organización colombiana establecida en 1990 con la misión de promover la resiliencia social y ambiental en el Noroeste Amazónico, a través del fortalecimiento de la gobernanza indígena, la incidencia en políticas públicas efectivas y el mejoramiento de la participación del público en el contexto del cambio climático.

Más información en www.gaiaamazonas.org

Participantes delegación Colombia:

Roberto Marín (ACAIFI)

Rosalía León (ACAIFI)

Gonzalo Macuna (ACIYA)

Iván Matapí (ACIMA)

Gertrudis Yukuna (ACIMA)

Adiela Matapí (ACIMA)

Pablo Tanimuka (ACIMA)

Darío Silva (AIPEA)

Participantes delegación Brasil, Amapá:

Ajareaty Waiapi

Akitu Waiapi

Jatuta Waiapi

Kasiripina Waiapi

Participantes delegación Brasil Río Negro:

Almerinda Ramos de Lima

Isaias Pereira Fontes

Sandra Gomes Castro

Juvêncio da Silva Cardoso

Nazaria Andrade Montenegro Fontes

Evanildo Mendes Melgueiro

Roberval Sambrano Pedrosa

Jaciel Manoel Rodrigues

Participantes delegación Perú:

Mariano Díaz Caitimari

Isideo Ruiz Dávila

Dagoberto Patricio Malafaya

Zoila Ahuanari Pinedo

Wilmer Gónzales Nicolini

Rolando Panduro Mibeco

Liz Chicaje Churay

Humberto Rojas Ramírez

Equipo del proyecto:

Sibora Dhima: Coordinadora del Proyecto

Maria Isabel Valderrama: Asesora del Eje Gobernanza

Norma Zamora: Asesora del Eje Metodologías

Juan Carlos Preciado: Asesor del Eje Alianzas

Jaime Serrano: Coordinador de Logística

Mariana Gómez Soto: Facilitadora del encuentro

Carolina Herrera: Facilitadora del encuentro

Natalia Hernández: Facilitadora del encuentro

Mayra Martínez: Facilitadora del encuentro

María Camila Alzate Ferez: Asesora en Comunicaciones

Ana Gita Oliveira: Asesora Brasil, Río Negro

Isabel Mesquita: Asesora Brasil, Amapá

Gloria Rojas: Asesora Perú

Autora: Maria Isabel Valderrama¹

Diseño y diagramación: Equipo de Comunicaciones
Fundación Gaia Amazonas

Cartografía: Equipo SIG de la Fundación Gaia Amazonas

Fotografías: Estefanía Baquero, Deivy Rubriche Torres

Todos los derechos reservados ©2019

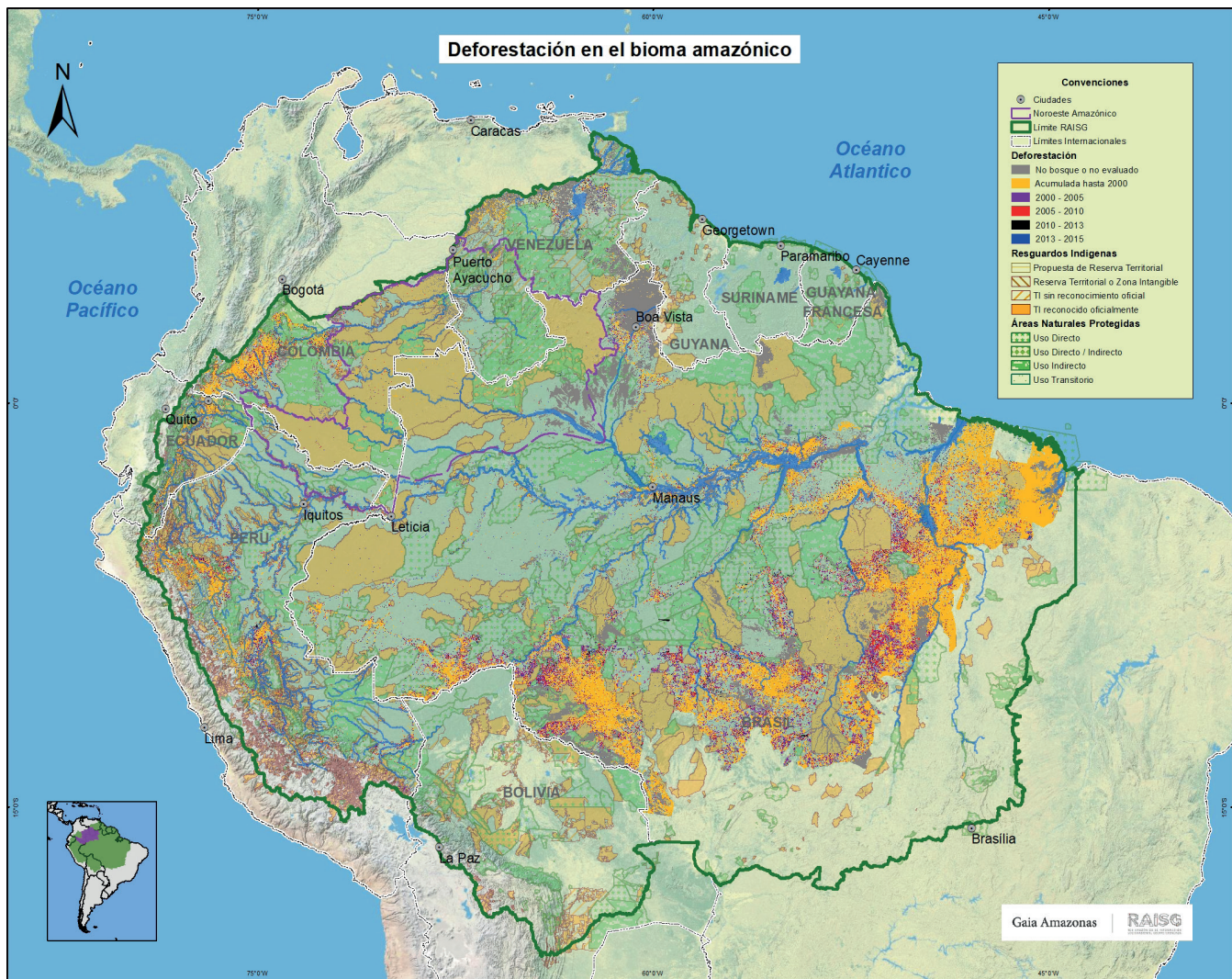
1. Con aportes de Isabel Mesquita (Iepé-Brasil), Ana Gita de Oliveira (ISA-Brasil), Gloria Rojas (IBC-Perú), y el equipo de la Fundación Gaia Amazonas. Agradecimientos especiales al equipo SIG de la Fundación Gaia Amazonas por la facilitación de datos y cartografía.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
LA GOBERNANZA: TRANSICIÓN ENTRE EL IDEAL DE SU MODELO Y LA COMPLEJIDAD DE SU PUESTA EN PRÁCTICA	7
La gobernanza vista desde el estado: ¿qué lugar para la participación real y efectiva?	8
Gobernanza en el noroeste amazónico: la complejidad de la superposición de diferentes modos de coordinación en la gestión del territorio	12
La gobernanza vista desde la base: o la interlocución equilibrada como garantía para la participación real y efectiva de los pueblos indígenas	16
DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN LA GESTIÓN DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS DEL NOROESTE AMAZÓNICO: PRIORIDADES DEL ESTADO Y RESPUESTAS DESDE LA BASE	18
La gobernanza desde la gestión político-administrativa del territorio amazónico: límites a la participación indígena	19
Presiones y amenazas a la conservación de los territorios indígenas del noroeste amazónico	26
Experiencias de base que responden a los desafíos de la gestión del territorio	30
CONCLUSIONES	33
BIBLIOGRAFÍA	35

INTRODUCCIÓN

Ubicado entre Perú, Colombia, Brasil y Venezuela, y con una extensión aproximada de 933.275 km², el Noroeste Amazónico alberga el bosque en mejor estado de conservación de la cuenca amazónica (tal y como lo muestra el siguiente mapa de deforestación en el bioma). Cerca del 76% de esta zona hace parte de un mosaico de áreas de manejo especial conformado por Territorios Indígenas (los cuales ocupan el 67,60%) y Áreas Naturales Protegidas (28,10%, traslapándose en un 20% con los primeros)², reconocidas y establecidas para la salvaguardia de la diversidad cultural y la conservación de la diversidad biológica.



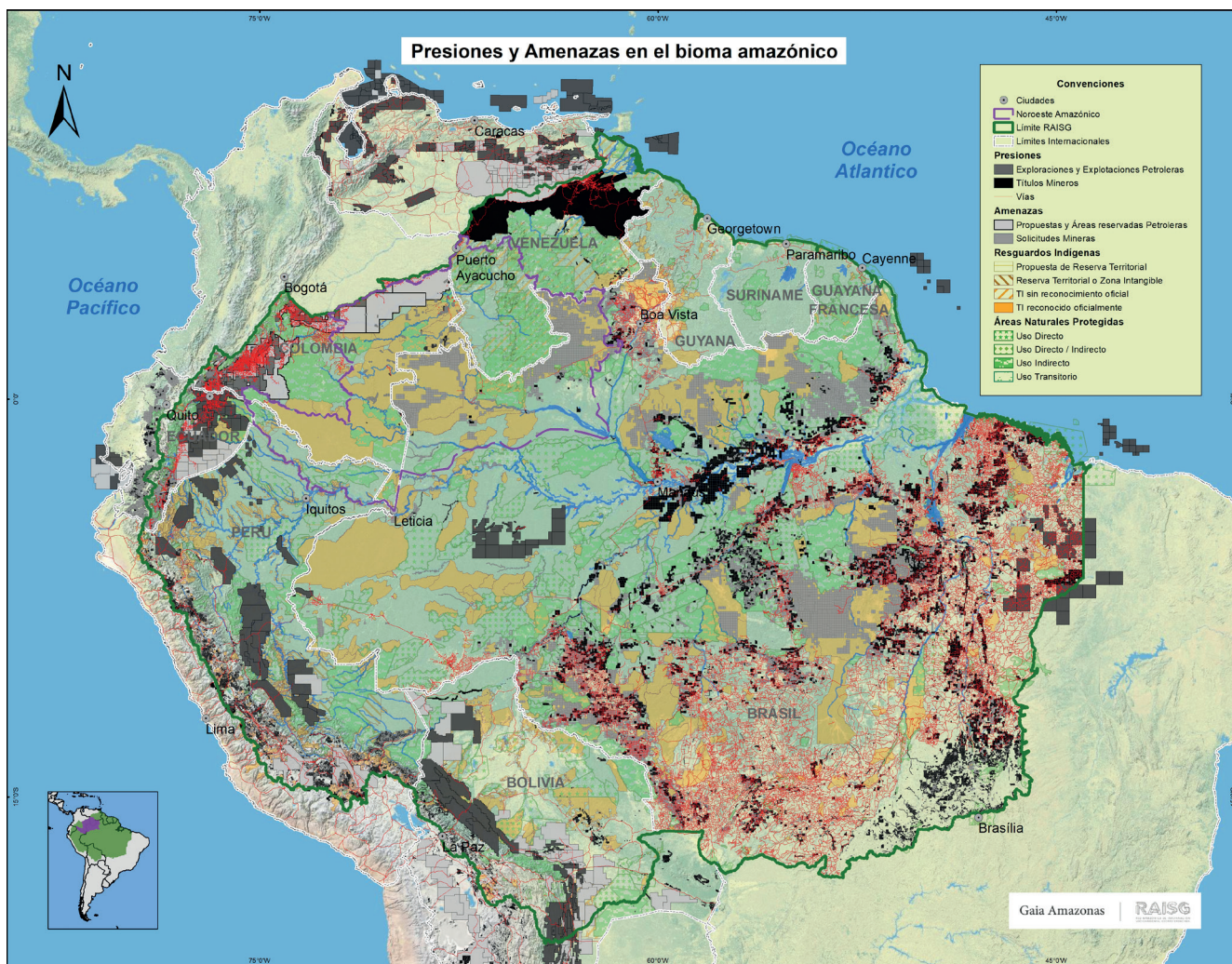
MAPA 1: DEFORESTACIÓN EN EL NOROESTE AMAZÓNICO Y BIOMA

2. La extensión total de los Territorios Indígenas en el Noroeste Amazónico es de 631.078 km², y la de las Áreas Naturales Protegidas de 262.208 km², siendo el área de traslape entre ambas figuras de 187.112 km².



Los pueblos indígenas que por siglos han habitado esta parte de la Amazonía continúan manejando el bosque de acuerdo a sus conocimientos y prácticas tradicionales; están socialmente organizados, y cuentan con líderes que representan legítimamente a sus pueblos o comunidades ante la institucionalidad pública y privada. Por su parte, las entidades encargadas de las Áreas Protegidas en los tres países ejercen la presencia institucional más permanente en la región, y generalmente actúan de manera concertada con estos pueblos y comunidades para el manejo de los recursos naturales, especialmente en áreas traslapadas con Territorios Indígenas.

No obstante, y a pesar de este aparente balance entre institucionalidad ambiental y gobiernos indígenas, los desafíos para la protección de la Amazonía han aumentado en intensidad y extensión. Lejos de aminorar, las presiones por el auge de proyectos extractivistas, de infraestructura vial y agroindustria han aumentado en la cuenca amazónica (ver Mapa 2), redundando en una pérdida de cobertura forestal del 14% en los últimos 40 años (RAISG, 2015). En lo que respecta el Noroeste Amazónico, y de acuerdo con los análisis llevados a cabo por la Red Amazónica de Información Socioambiental -RAISG-, la deforestación en la Amazonía colombiana corresponde al 10% de su extensión, en Brasil al 18,2%, en Perú al 10%, y en Venezuela al 3,6%.



MAPA 2: PRESIONES Y AMENAZAS EN EL NOROESTE AMAZÓNICO Y BIOMA

Lo anterior evidencia que la vocación de protección y conservación con la que fueron establecidas las Áreas Naturales Protegidas, y delimitados los Territorios Indígenas, ha venido siendo reemplazada por iniciativas de desarrollo sectorial (minero, agropecuario e hidrocarburos, especialmente) basadas en la explotación de recursos naturales y promovidas desde los Estados, en consonancia con los mercados globales y la visión convencional de desarrollo económico (Hernández, 2018).

Con el fin de identificar oportunidades y alianzas que permitan enfrentar conjuntamente los retos que plantea este escenario, en febrero de 2019 se realizó, en la ciudad fronteriza de Leticia (departamento de Amazonas, Colombia), un encuentro entre organizaciones indígenas y de la sociedad civil del Noroeste Amazónico compartido entre Brasil, Colombia y Perú³. En dicho encuentro, el cual reunió a treinta líderes y lideresas provenientes de quince pueblos indígenas de estos tres países, se intercambiaron experiencias en materia de gobernanza y gestión territorial indígena, permitiendo una reflexión sobre su contexto particular, las amenazas que enfrentan, y las fortalezas de sus organizaciones. En el marco de estas reflexiones, se llevó a cabo un ejercicio cartográfico y reflexivo que permitió abordar la complejidad de las relaciones implícitas en la gestión de sus territorios.

Tales reflexiones son las que alimentan en gran medida este texto, el cual tienen como propósito identificar los principales retos para la gobernanza de los Territorios Indígenas del Noroeste Amazónico, en el área abarcada por Perú, Colombia y Brasil. Este análisis también es el resultado de un trabajo preparativo de cinco meses, previo a dicho encuentro, por parte de las organizaciones de la sociedad civil convocantes. Durante este tiempo, los equipos de trabajo de la Fundación Gaia Amazonas (Colombia), el Instituto Socioambiental -ISA- (Brasil), el Instituto de Pesquisa e Formação Indígena Iepé (Brasil) y el Instituto del Bien Común -IBC- (Perú) consolidaron insumos relativos a los retos principales que enfrenta la gobernanza de los pueblos indígenas amazónicos en el contexto de estos tres países. Dichos insumos orientaron el diseño de los ejercicios y metodologías de facilitación desarrollados en el encuentro, guiando las discusiones hacia la construcción de reflexiones críticas y alianzas futuras.

Buscando entrever las lógicas implícitas en la gestión de los Territorios Indígenas, el presente documento se organiza en dos grandes partes: la primera expone, desde un enfoque crítico, el marco conceptual para el análisis de la gobernanza en el Noroeste Amazónico, cuestionándose la operatividad del concepto mismo de gobernanza en un territorio en el que confluyen intereses diversos y se superponen diferentes modos de coordinación. Ahora bien, y bajo la premisa de que en la práctica la gobernanza tiene diferentes maneras de configurarse, dependiendo de si se despliega jerárquicamente desde arriba o si se teje desde la base, dare-

3. "Conversaciones del mundo II: Brasil, Perú, Colombia. "Intercambio de experiencias, herramientas y aprendizajes sobre el reconocimiento de los derechos y territorios indígenas para la salvaguarda del Noroeste Amazónico". Realizado del 11 al 15 de febrero de 2019, apoyado por el Programa Paisajes Sostenibles de la Amazonía (ASL por sus siglas en inglés), y convocado por la Fundación Gaia Amazonas en colaboración con el Instituto Socioambiental -ISA-, el Instituto de Pesquisa e Formação Indígena Iepé y el Instituto del Bien Común -IBC.



mos cuenta de la manera en que esta forma de gobierno es implementada desde el Estado, y construida desde los pueblos indígenas del Noroeste Amazónico.

La segunda parte indaga por la posición de los indígenas en la gestión político-administrativa del territorio amazónico colombiano, brasilero y peruano, donde su participación real y efectiva se ve limitada por procesos incompletos de descentralización, y por decisiones en materia de desarrollo tomadas en otras instancias. Finalmente, abordaremos algunas de las respuestas que desde la base han sido construidas por los pueblos indígenas del Noroeste Amazónico, en las que estos se asumen como actores legítimos en el manejo y devenir de sus territorios.

LA GOBERNANZA: TRANSICIÓN ENTRE EL IDEAL DE SU MODELO Y LA COMPLEJIDAD DE SU PUESTA EN PRÁCTICA

Entender los principales retos para la gobernanza de los Territorios Indígenas del Noroeste Amazónico pasa por la comprensión del concepto mismo de *gobernanza*. Y es que la concurrencia en la región de diferentes visiones sobre el territorio -movilizadas por actores de naturaleza diversa (indígenas, públicos, privados) que representan la Amazonía como un territorio estratégico a proteger, conservar, aprovechar o explotar-, y las tensiones que ello implica, nos llevan a preguntarnos si es posible hablar de una gobernanza real y efectiva. De manera que una revisión del concepto en su ideal o fórmula (el *cómo debería* ser el gobierno de un territorio), y en su operatividad (el *cómo se da* en la práctica), nos lleva a entrever la complejidad inherente a la coordinación de diferentes actores.

Si bien prescriptivamente la gobernanza remite a escenarios de coordinación multiactor en pro de consensos y sinergias para la construcción y gestión armónica de los asuntos de bienestar común (Hernández, 2018), la variedad y antagonismo de los intereses presentes en la región lleva a formular las siguientes preguntas: *¿De qué manera las diversas visiones sobre el territorio se articulan en función del ordenamiento territorial del Noroeste Amazónico? ¿Se cuenta, al día de hoy, con una visión integral de desarrollo consensuada y coherente para la región, que tenga en cuenta criterios ambientales y culturales? ¿Existen las garantías suficientes para la participación real y efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que atañen la gestión y ordenamiento de sus territorios?*

Utilizado prescriptiva e indistintamente para hacer referencia a un sistema coordinado, donde todos los actores estarían de acuerdo y en igualdad de condiciones, el concepto de gobernanza tiende a invisibilizar las relaciones de poder que implican los intereses en juego. Por ejemplo, en el caso de los pueblos indígenas del Noroeste Amazónico, y a pesar de los logros

obtenidos en materia de autonomía territorial, estos siguen enfrentándose, al igual que otros pueblos del mundo, al desconocimiento de sus derechos desde que está en juego la competitividad regional y la explotación de los recursos naturales (ver Depraz, 2015: 195; citado por Valderrama, 2016: 187)⁴. Lo anterior siendo efecto y causa, a la vez, de una falta de garantías para la participación efectiva de estos pueblos en plataformas de coordinación multiactor.

Analizar la gestión territorial y ambiental del Noroeste Amazónico, tomando como entrada el concepto de gobernanza, permite entonces una aproximación a la situación de las organizaciones locales indígenas y de base en términos de incidencia y participación real y efectiva en los escenarios de toma de decisión, y de descentralización y autonomía en la gestión de sus territorios. En esta medida, a continuación, nos acercaremos, primero, a la forma en que el concepto de gobernanza ha sido entendido y adoptado, prescriptivamente y desde una lógica hegemónica *top-down* (de arriba hacia abajo) por los Estados latinoamericanos. Esto nos conducirá, luego, a constatar su funcionamiento en el Noroeste Amazónico, dando cuenta de las diferentes formas de interacción y coordinación entre actores. Finalmente concluiremos este apartado dando cuenta de otras maneras de construir la gobernanza, las cuales, desde un enfoque *bottom-up* (desde la base hacia arriba), se sustentan en la comprensión de las dinámicas ecológicas amazónicas, así como en la construcción de criterios de coordinación acordes con las particularidades culturales y los procesos organizativos de los pueblos indígenas (Guio, 2018: 48).

La gobernanza vista desde el Estado: ¿qué lugar para la participación real y efectiva?

Existen dos maneras de abordar la gobernanza cuando se trata del territorio: desde un enfoque prescriptivo u operativo. Entender su diferencia permite entrever el proyecto político detrás de su implementación, que en el caso del Estado se fundamenta en una premisa de eficacia, en detrimento de una construcción colectiva. Esto supone, por lo tanto, un primer reto en la gestión de los Territorios Indígenas.

Desde un punto de vista *prescriptivo*, la gobernanza se presenta como un sistema coordinado de actores de diferente índole (públicos, privados, organizaciones de base) en búsqueda de acuerdos alrededor de objetivos comunes (Enjolras, 2005: 296, Chia *et al.*, 2008: 172; Leloup *et al.*, 2005; Commaille y Jobert, 1999). Desde el punto de vista *operativo*, la gobernanza es en sí misma un marco de análisis de cómo se da, en la práctica y en el marco del gobierno local o regional, la interacción de los diferentes actores que concurren en el territorio. Lo anterior en cuanto estos, con sus intereses, objetivos e instrumentos, reconfiguran las relaciones de poder subyacentes a la gestión de un espacio geográfico (Valderrama, 2016: 187),

4. Como ejemplo de esto, y en lo que respecta el PIB minero de los países del bioma amazónico para el año 2017, tenemos que para Colombia este fue del 4,87%, y para Brasil del 1,53% (sin datos para Perú). En 2016, el mismo había sido para Colombia del 4,74%, para Brasil del 0,97%, y para Perú del 8,23% (Vásquez, 2019).



que en el caso de la Amazonía es estratégico para unos, y a la vez objeto de reivindicaciones de autonomía territorial por parte de otros.

Dicho marco de análisis permite dar cuenta, en una primera instancia, de la manera en que los Estados latinoamericanos, en su intento por adaptarse a las dinámicas neoliberales contemporáneas, han adoptado el concepto de gobernanza, conllevando a una falta de claridad en la definición del mismo, hasta el punto de utilizarse indistintamente junto con el concepto de *governabilidad* (Castro-Buitrago, 2011: 37, 40; Launay-Gama, 2006). Pero mientras que la *governanza* hace referencia a una evolución de los modos de gobierno (Froger, 2006: 11), marcada por la participación de actores de naturaleza diversa en los procesos políticos y de toma de decisión, y en donde el Estado no es sino uno entre ellos (Ibíd.), la *governabilidad* remite a la capacidad de un gobierno o comunidad política de legitimar sus decisiones con base en un desempeño eficaz de sus funciones (Acosta, 2001).

El uso indistinto de ambos conceptos refleja, no obstante, la manera en que son entendidas las relaciones entre el Estado y la sociedad (Launay-Gama, 2008), donde el primero busca crear las condiciones favorables para el ejercicio del gobierno, dentro de las cuales la participación de otros actores en los procesos de toma de decisión cumple un rol instrumental de legitimación de los fines gubernamentales (ver Chevallier, 2003; Castro-Buitrago, 2011; Valderrama, 2016). Lo anterior en el marco del proyecto de redefinición y adaptación del Estado a un contexto de *multiculturalismo neoliberal*, el cual se consolidó en países latinoamericanos como Colombia, Brasil y Perú a principios de los años 90, y donde convergen el proyecto político propuesto por el neoliberalismo (caracterizado por la reducción del control estatal en la economía, la descentralización y el fortalecimiento de la democracia), y la retórica participativa del multiculturalismo desde la cual se considera dar cumplimiento al Convenio 169 adoptado en 1989 por la OIT (Lopera y Dover, 2012: 77, 81, citados por Valderrama: 2016, 267).

En esta medida, la revisión del uso del concepto de gobernanza en la literatura institucional de cada uno de estos tres países, en donde se le entiende en términos de *governabilidad*, *governabilidad democrática* o *buen gobierno*, lleva a entrever la predominancia de una lógica *top-down*, en la que la coordinación de los actores se despliega de manera vertical desde el Estado y sus instituciones. Desde esta perspectiva, la participación es considerada el último eslabón en la legitimación de políticas, programas y proyectos cuya formulación no responde a una construcción desde y con la base. Basta con revisar la estructura de los sistemas nacionales de gestión ambiental de países como Colombia y Perú, que a pesar de presentarse en tanto estructuras coordinadas, descentralizadas y participativas, en la práctica dicha participación no es promovida de manera oficiosa sino, a lo sumo, a manera informativa (para el caso del Sistema Nacional de Gestión Ambiental -SNGA- en la Amazonía peruana ver Care, 2012: 101)⁵.

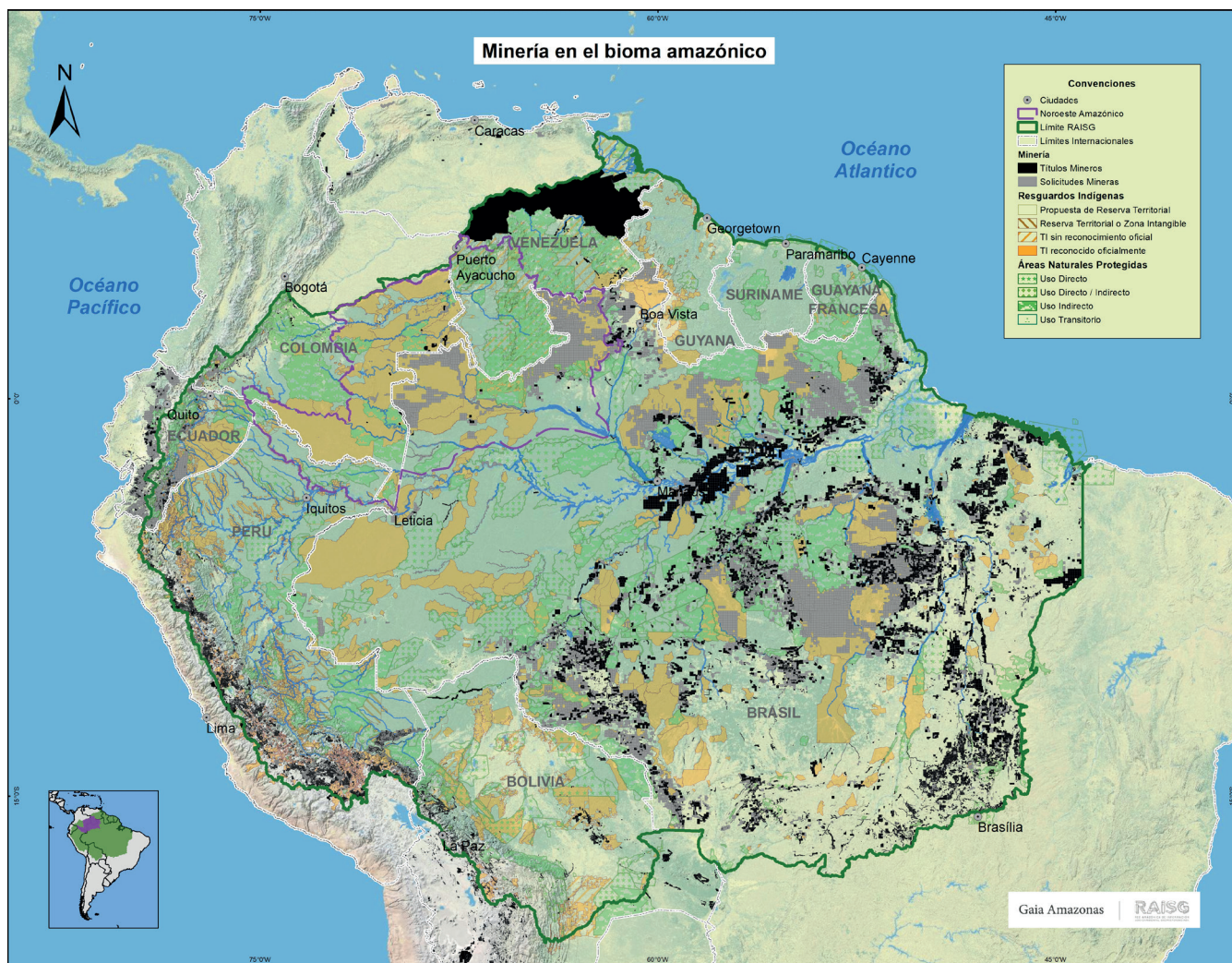
5. Para el caso del Sistema Nacional Ambiental -SINA- en Colombia, ver *La Silla Vacía*, 28 de abril de 2014, disponible en: <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/el-sistema-nacional-ambiental-queda-reduciendo-una-utopia-47232> [consultado el 21 de febrero de 2015].

Y es que esta lógica responde a un estilo de acción pública que busca conciliar, a la vez, diferentes intereses en juego en un contexto de descentralización política y administrativa, globalización y expansión de los sistemas de mercado, pero también de reconocimiento de otros actores, como lo son los pueblos indígenas (Chevallier, 2003: 214; Valderrama, 2016: 217).

Esta manera de entender la gobernanza, no solo en estos tres países sino en América Latina en general, se ha limitado a configuraciones administrativas y tecnocráticas, procesos y procedimientos de gestión de políticas públicas, sin considerar realmente los agentes de cambio, los intereses de actores emergentes y las luchas de poder (Zurbriggen, 2011: 57). Un ejemplo de esto es lo relativo al derecho a la consulta previa, la cual se considera en la práctica, desde las estructuras de gobierno de estos tres países, como un dispositivo de aceptación de proyectos y medidas, es decir, un formalismo administrativo que se surte a través de la instrumentalización de la participación⁶.

En una segunda instancia, la gobernanza en cuanto marco de análisis permite, en la situación que nos atañe, evaluar el contexto del ejercicio de la autonomía territorial indígena en el Noroeste Amazónico. Desde este punto de vista, una aproximación a las presiones y amenazas sectoriales existentes en los Territorios Indígenas en materia de uso del suelo y subsuelo pone en evidencia la falta de garantías que enfrentan sus poblaciones en la toma de decisiones que les conciernen. Dichas presiones y amenazas (que retomaremos más adelante) responden a planes, proyectos o iniciativas de acciones antrópicas en desarrollo o previstas para el futuro próximo (Hernández, 2018: 20) -en su mayoría títulos mineros diseminados en el Nororiente Amazónico colombiano (departamentos de Vaupés y Guainía) y solicitudes concentradas del otro lado de la frontera brasilera (región del Alto Río Negro) (ver Mapa 3), expansión de la frontera agrícola y explotación indiscriminada de fauna y madera en la Amazonía peruana. Aunque tales planes y proyectos ponen en peligro la integridad de los ecosistemas y los derechos colectivos de sus habitantes (*Ibidem.*), los mismos responden a prioridades gubernamentales en materia de desarrollo.

6. En conferencia de prensa realizada por la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica -COICA- el 19 de marzo de 2019, organizaciones indígenas de Brasil, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Guyana Francesa, Surinam y Venezuela cuestionaron los procesos de la consulta previa por parte de los Estados, declarando que si bien estos ratificaron el Convenio 169 de la OIT, en la práctica dichos procesos estaban fallando. Ver artículo “Líderes indígenas cuestionan los procesos de consulta previa”, disponible en: <https://proycontra.com.pe/lideres-indigenas-cuestionan-los-procesos-de-la-consulta-previa/> [consultado el 9 de abril de 2019]. Ver también, para los casos específicos de Perú y Brasil: “Nueva publicación sobre el derecho a la consulta de pueblos indígenas en Brasil”, disponible en: <https://www.escri-net.org/es/noticias/2017/nueva-publicacion-sobre-derecho-consulta-pueblos-indigenas-en-brasil>; y “¿Cuáles son las limitaciones de la Consulta Previa?”, disponible en: <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/25/01/2018/cuales-son-las-limitaciones-de-la-consulta-previa> [consultados el 9 de abril de 2019].



MAPA 3: MINERÍA EN EL NOROESTE AMAZÓNICO Y BIOMA

A lo anterior se suma la existencia de diferentes modos y niveles de articulación y coordinación multiactor, como veremos enseguida, lo cual complejiza aún más la articulación en pro de objetivos comunes. Es más, la inexistencia de estos objetivos entre todos los actores presentes en el territorio es lo que dificultaría su articulación. La diversidad de modos y niveles de coordinación implica, en esta medida, dificultades para la participación real y efectiva de los pueblos indígenas en la gestión de sus territorios, en cuanto no todos los reconocen en tanto actores legítimos en la toma de decisiones que los conciernen.

Gobernanza en el Noroeste Amazónico: la complejidad de la superposición de diferentes modos de coordinación en la gestión del territorio

El considerar la gobernanza no en tanto ideal, sino como un marco de análisis de las múltiples relaciones que están implícitas en la gestión del Noroeste Amazónico, permite contextualizar los retos a los que se enfrentan las organizaciones indígenas en materia de interacción y coordinación entre actores. Lo anterior en cuanto estas formas de interacción suelen estar marcadas por:

- Una superposición de procesos político-administrativos y de desarrollo sectorial en territorios donde además se reconocen formas autónomas de gobierno, como las que detentan los pueblos indígenas en lo que respecta la gestión de sus asuntos internos y locales (Valderrama, 2016: 196).
- Una presencia diferenciada del Estado en el espacio geográfico nacional (Lau-nay-Gama, 2008), que, en el caso del Noroeste Amazónico, por tratarse de una región periférica en países como Brasil, Perú y Colombia, es escasa o poco efectiva.
- Una fuerte presencia de organizaciones de la sociedad civil -OSC-, organismos de cooperación internacional y organizaciones de base alrededor de ciertos espacios geográficos como Áreas Naturales Protegidas y Territorios Indígenas, tal y como lo muestra el mapa a continuación, resultado del ejercicio de mapeo participativo llevado a cabo en el encuentro de Leticia.

Las diferentes formas de interacción y coordinación entre los actores identificados en el Noroeste Amazónico, en el marco del ejercicio anterior, reflejan las direccionalidades (verticales u horizontales) bajo las cuales se entretajan las relaciones de poder que determinan, a su vez, la manera en que la gobernanza se despliega en lo que tiene que ver con la gestión del territorio. Por un lado, la fuerte presencia de figuras de protección ambiental y Territorios Indígenas remite a modos de gobernanza ambiental⁷ que, a pesar de fundamentarse en la coordinación entre gobiernos locales e institucionalidad estatal asociada al manejo de áreas protegidas, se ven enfrentados a intereses gubernamentales en materia de desarrollo económico, las cuales implican otros actores, entre ellos también institucionales asociados al otorgamiento de licencias y permisos de construcción. Dichos intereses dan a su vez cuenta de una geopolítica vertical ligada a procesos globales de extracción de materias primas como los recursos minerales y energéticos (Ulloa, 2014: 447; citada por Valderrama, 2016: 183).

7. La gobernanza ambiental refiere a la administración del ambiente entendido desde los recursos comunes, donde las reglas de uso y políticas de gestión y manejo se producen en la deliberación entre actores heterogéneos en un territorio descentralizado (v. Palacio, 2015: 14).



MAPA 4: PRESENCIA INSTITUCIONAL EN EL NOROESTE AMAZÓNICO

A su vez y en la práctica, esta gobernanza ambiental -que pareciera estar marginada del resto de la institucionalidad del Estado en cuanto lo ambiental es en la práctica un asunto sectorial- no en todos los casos se sustenta en un plano de relacionamiento horizontal entre indígenas y entidades encargadas de las áreas protegidas. Por ejemplo, mientras que en Colombia cada vez hay una mayor participación indígena en la gestión de áreas protegidas traslapadas (incluyendo la construcción conjunta de instrumentos de manejo asociados)⁸, líderes indígenas de la Región de Río Negro en Brasil que estuvieron presentes en el encuentro de Leticia refieren poca participación en dicha gestión, sumada esta a una débil institucionalidad en dichas áreas. A esto se añaden las limitaciones que tienen los pueblos indígenas en Brasil

8. Como es el caso del Régimen Especial de Manejo (REM) del Resguardo-Parque Yaigojé-Apaporis y del Parque Nacional Natural Cahuinarí, las dos áreas protegidas del nivel nacional traslapadas con Territorios Indígenas en la Amazonía colombiana.

en el uso y administración de los recursos naturales, debiéndose someter a un régimen determinado de manejo forestal⁹. Algo similar ocurre en Perú, donde el uso y estilos de vida de las comunidades nativas son reconocidos solo si los mismos son compatibles con los objetivos de las áreas protegidas¹⁰.

De manera que, en cuanto sistema coordinado de actores, los indígenas no siempre cuentan con las mismas garantías que el resto de actores en lo que respecta las decisiones que conciernen sus territorios, a pesar de que en la práctica se han mostrado efectivos en la conservación de los bosques. Aún en Colombia, donde a estos se les reconoce la propiedad colectiva de sus territorios (a diferencia de Perú y Brasil), no es poco frecuente el que tengan que recurrir a acciones legales para la defensa de sus derechos territoriales (vulnerados principalmente por iniciativas mineras y construcción de infraestructura de desarrollo)¹¹, lo cual les genera un desgaste a nivel político y organizativo. A su vez, el hecho de que exista un control -a diferentes niveles- en la administración de los recursos asignados por el Estado colombiano a los resguardos indígenas, ejercido desde lo nacional a modo de peritaje y recomendaciones técnicas, y a manera de seguimiento y control administrativo por otras entidades territoriales como departamentos y municipios (Benavides y Duarte, 2010: 32), dan cuenta del carácter vertical en lo que respecta la gestión político-administrativa de los Territorios Indígenas.

Por otro lado, la presencia de actores gubernamentales en la zona difiere en cada país, así como las relaciones que se establecen entre estos y los pueblos indígenas para la gestión del territorio. El ejercicio de mapeo participativo llevado a cabo en Leticia reveló para Brasil una presencia de múltiples actores gubernamentales en la zona, con quienes las relaciones son cambiantes e inconstantes, dependiendo del gobierno de turno¹². Para Colombia, por su parte, este ejercicio reveló la ausencia de actores en el Nororiente Amazónico y que, no obstante, tienen competencias en el territorio (como es el caso de las autoridades ambientales del orden regional), de manera que las relaciones con estos son, en el mejor de los casos, esporádicas. En cuanto a la zona del Putumayo, y por haber sido esta una de las más

9. En lo que respecta el derecho de los pueblos indígenas en Brasil a los recursos naturales, ver el marco legal disponible al respecto en: http://www.territorioindigenaygobernanza.com/bra_05.html [consultado el 9 de abril de 2019].

10. En lo que concierne la ley peruana de áreas protegidas en lo que respecta los pueblos indígenas, ver el marco legal disponible en: http://www.territorioindigenaygobernanza.com/per_05.html [consultado el 9 de abril de 2019].

11. Al respecto tenemos dos ejemplos en el Nororiente Amazónico colombiano: el de la Asociación de Capitanes Indígenas del Mirití Amazonas -ACIMA- (Resguardo Mirití-Paraná, departamento de Amazonas), que en 2017 tuvo que interponer una acción de legal por la construcción inconsulta, por parte del gobierno departamental, de una pista aérea en una de sus comunidades; y el de los pueblos indígenas del Resguardo Yaigojé-Apaporis, donde la Agencia Nacional Minera otorgó licencia a la multinacional *Cosigo Resources* para la explotación de una mina de oro dos días después de que el mismo fuera declarado área protegida bajo la figura de Parque Nacional Natural.

12. De acuerdo con lo manifestado por los delegados indígenas de la región del Río Negro.



golpeadas por el conflicto interno colombiano, los indígenas señalan la fuerte presencia de una institucionalidad que sobrepasa al mismo Estado, y que, en cabeza de la Organización de Naciones Unidas -ONU-, recorre y vigila sus territorios. En lo que toca a Perú, delegados indígenas provenientes de comunidades nativas de las cuencas del Putumayo y Ampiyacu indicaron una presencia gubernamental más de tipo burocrático, limitada al cumplimiento raso de funciones, y un relacionamiento más directo con OSC que con actores estatales. Lo anterior no da cuenta, por tanto, de una coordinación real y efectiva entre todos los actores implícitos en la gestión del Noroeste Amazónico al interior de cada país.

En lo que respecta los modos de coordinación indígena en el Noroeste Amazónico para la gestión y manejo del territorio, estos también difieren. A partir de las reflexiones de los participantes indígenas en el encuentro, los indígenas en Perú y Brasil cuentan con niveles de representación que van desde sus asociaciones locales a instancias nacionales, pasando por federaciones y coordinaciones regionales, las cuales se articulan entre sí, fortaleciendo la gestión de los intereses indígenas. Dicha articulación multinivel no es tan evidente en el caso colombiano, donde las asociaciones locales amazónicas refieren una falta de representación real y efectiva de sus intereses por parte de las organizaciones indígenas del nivel regional y nacional. Esta situación contrasta con las lógicas efectivas de articulación interna de los pueblos indígenas en la Amazonia colombiana, siendo el *mambeadero* el espacio de reunión de autoridades tradicionales de mayor importancia¹³, seguido por la Asamblea de cada Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas -AATI¹⁴, y las reuniones locales de coordinación interAATI¹⁵ tendientes a la consolidación de una visión macroterritorial a partir del contexto cultural.

Dicha visión macroterritorial, como veremos en el siguiente apartado, constituye un modo de articulación que, al configurarse desde la base, busca revertir la visión hegemónica de la gobernanza, integrando actores sociales e institucionales que comparten un objetivo común: el de la protección del territorio amazónico y sus culturas. Lo anterior permitiendo “[...] integrar la identificación y reconocimiento geográfico de los ámbitos territoriales propios de la cultura con los procesos organizativos, de ordenamiento y regulación socio ambiental de los pueblos, haciendo visibles elementos fundamentales en la comprensión de las dinámicas ecológicas amazónicas y la construcción de criterios pertinentes para la definición de una estructura político administrativa y de coordinación acorde con los valores y particularidades culturales y ambientales de la región” (Guio, 2018: 48).

13. Situado al interior de la maloca, el *mambeadero* es el lugar de aprendizaje y conocimiento de las ciencias tradicionales, donde se realiza el ritual nocturno de conversar (ACAIFI, 2015: 410).

14. Las AATI, Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, son la figura creada por la Constitución Política de 1991, mediante la cual los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana ejercen su gobierno en la actualidad bajo la figura de entidades públicas de carácter especial.

15. Espacios de articulación entre AATI vecinas.

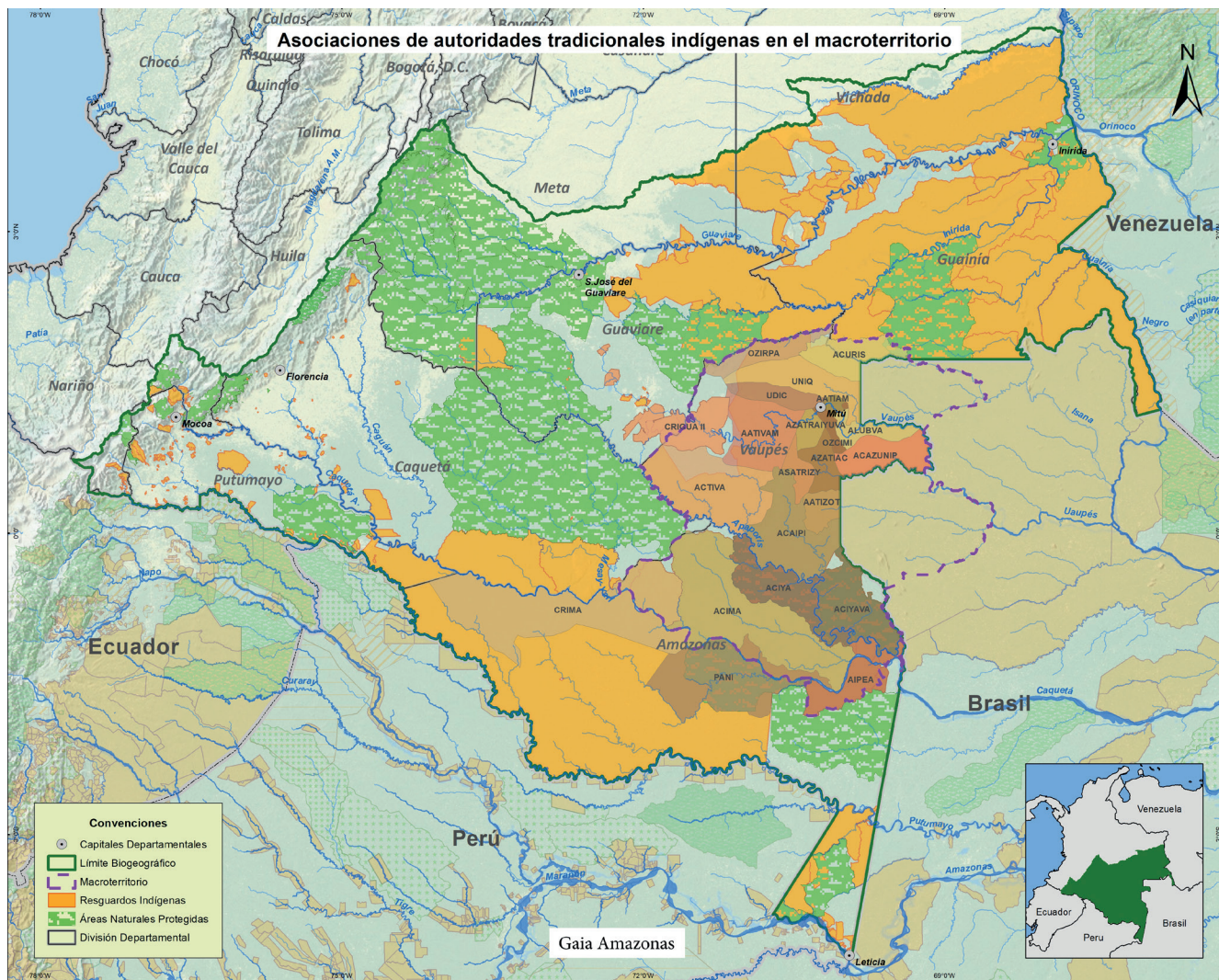
La gobernanza vista desde la base: o la interlocución equilibrada como garantía para la participación real y efectiva de los pueblos indígenas

Si bien hasta este punto hemos visto cómo la gobernanza ha venido siendo implementada desde una lógica descendente, donde el Estado y sus instituciones siguen ocupando una posición central (Chevallier, 2003: 215), existen no obstante otras maneras de construirla. Es el caso de los pueblos indígenas del Noroeste Amazónico, quienes lejos de ser sujetos pasivos en lo que respecta su entorno y bienestar, han buscado la manera de responder activamente a los retos que implica la presencia de tantos actores e intereses en sus territorios.

Al respecto, el análisis de las relaciones implícitas en la gestión del territorio del Noroeste Amazónico permitió a los delegados indígenas de Brasil, Colombia y Perú reunidos en el encuentro desarrollado en Leticia, identificar dos lógicas de relacionamiento y coordinación a las que deben hacer frente de manera simultánea, so pena de verse en riesgo de vulnerabilidad: una interna de organización y consolidación del gobierno propio; y otra externa de respuesta a las dinámicas político-administrativas y de defensa frente a las presiones exógenas, donde los ritmos y exigencias impuestos son diferentes a los culturales.

Mientras que la segunda lógica de relacionamiento enunciada remite a un ejercicio hegemónico de la gobernanza, donde no se tienen en cuenta las condiciones que generan las desigualdades estructurales entre los diferentes actores (Montoya-Domínguez y Rojas-Robles, 2016: 309), limitando la participación de algunos de ellos, la primera refiere a lo que podría denominarse *gobernanza no hegemónica* (o *contrahegemónica*) (Ibíd., p.314). Esta última es la que se viene presentando a nivel de movimientos sociales -indígenas, campesinos o ciudadanos-, los cuales cuentan con una dinámica asamblearia y horizontal de organización, espacios de deliberación colectiva para la toma de decisiones por consenso, y delegados designados comunitariamente para llevar a cabo las actividades acordadas (Composto y Navarro, 2014, p. 66; citados por Montoya-Domínguez y Rojas-Robles, 2016: 314). En el caso específico de muchos de los pueblos indígenas del Noroeste Amazónico, esta gobernanza implica, además de la coordinación local entre sus autoridades tradicionales y administrativas, el tener en cuenta que son multiétnicos -es decir, que en un solo espacio geográfico pueden llegar a convivir diferentes pueblos indígenas-, que los tiempos de la vida social y política interna están determinados por los ciclos de la naturaleza, y que en la gestión de sus territorios -considerados como un todo orgánico- intervienen entidades no humanas con quienes se está en permanente comunicación y negociación.

Un ejemplo del ejercicio de tejer este tipo de gobernanza desde la base proviene del Noroeste Amazónico colombiano, donde trece AATI de los ríos Mirití, Apaporis, Pirá Paraná y Bajo Caquetá (departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía) vienen implementando una estrategia de gobernanza territorial desde la realidad local y cultural. Dicha estrategia se fundamenta en la visión macroterritorial expuesta más arriba (ver Mapa 5 a continuación), la cual se sustenta, a su vez, en la integralidad de los sistemas de conocimiento indígena para el manejo del territorio.



MAPA 5: AATI Y MACROTERRITORIO DEL NORORIENTE AMAZÓNICO COLOMBIANO

Este ejercicio de gobernanza desde la base implica, entonces, la transición de formas de organización comunal y asociativa hacia formas de coordinación de grandes espacios geográficos, habitados estos por comunidades que deben acordar las normas culturales y políticas para la administración y gestión de sus territorios¹⁶. Lo anterior a través de la consolidación de espacios de reunión interAATI para la construcción de una visión regional indígena, y la articulación de sus planes de vida, ordenamiento territorial y ambiental, así como de sus sistemas de gobierno. Es a partir de este ejercicio autónomo que los pueblos indígenas del Nororiente Amazónico colombiano han buscado establecer, de manera equilibrada y en tanto

16. Ver “Gobernanza territorial”, disponible en: <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/gobernanza-territorial.html> [consultado el 9 de abril de 2019].

autoridades públicas de carácter especial (tal y como han sido reconocidos jurídicamente), la interlocución con el Estado y otros actores¹⁷, garantizando su participación efectiva en la construcción de políticas públicas acordes a sus particularidades culturales y ambientales (Guio, 2018: 48).

De manera que, a pesar de la lógica de relacionamiento y coordinación que viene de afuera, desde el Estado y sus instituciones, para los delegados indígenas de Brasil, Perú y Colombia reunidos en el encuentro de Leticia, una verdadera gobernanza parte del ejercicio de mirarse desde el interior, asegurando la gobernabilidad del territorio desde la base. Lo anterior teniendo en cuenta que algunas de las presiones y amenazas que enfrenta actualmente la gobernanza de los Territorios Indígenas del Noroeste Amazónico vienen de adentro (pérdida de la cultura, desinterés de los más jóvenes por la lengua y prácticas tradicionales, interés creciente por el dinero, entre otras). En este sentido, para ellos la respuesta a las dinámicas político-administrativas y amenazas externas provenientes de actores e intereses diversos presentes en el territorio depende de qué tan fortalecido está lo propio¹⁸.

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN LA GESTIÓN DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS DEL NOROESTE AMAZÓNICO: PRIORIDADES DEL ESTADO Y RESPUESTAS DESDE LA BASE

Según un análisis de la RAISG (2016), la pérdida de cobertura forestal en la cuenca amazónica es mucho mayor fuera de los Territorios Indígenas y las Áreas Naturales Protegidas, siendo del 26% en 2015, mientras que al interior de los primeros es del 2,9%, y de las segundas del 2,8%. Lo anterior es bastante significativo toda vez que el Noroeste Amazónico constituye, con 407 Territorios Indígenas y 61 Áreas Naturales Protegidas, un mosaico cuyo estado de conservación del bosque evidencia la importancia de los indígenas y sus sistemas de conocimiento en

17. Las instituciones estatales que se han vinculado a este proceso con acuerdos y agendas de trabajo son: Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, Parques Nacionales Naturales, Unidad de Restitución de Tierras, Agencia Nacional de Tierras, Unidad Nacional de Protección, y Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana -OPIAC. Asimismo, han sido observadores y garantes la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Por su parte, el proceso ha contado con la experticia de la Fundación Gaia Amazonas, la Fundación Natura, y el Centro de Investigación y Educación Popular -CINEP (Guio, 2019).

18. Reflexiones del tercer día de trabajo en el marco de este encuentro.



el manejo del territorio¹⁹. Sin embargo, estos no siempre son tenidos en cuenta en las decisiones que atañen sus territorios y formas de vida. Ejemplo de esto son las actividades que, bajo una óptica de desarrollo económico que no responde a la visión de bienestar de estos pueblos, se despliegan en sus territorios amenazando su integridad y conservación.

¿Cómo se da entonces, desde lo político-administrativo, la gestión de un territorio habitado desde hace siglos por quienes lo han venido conservando hasta ahora, y donde concurren otros actores, instrumentos de planificación e instancias de coordinación multinivel? Lo anterior teniendo en cuenta que las relaciones entre actores en la materia están definidas por niveles de gestión, funciones y competencias, dinámicas de descentralización o desconcentración administrativa, reconocimiento y desconocimiento de derechos territoriales indígenas, y por relaciones históricas con el territorio.

Con el fin de buscar respuesta a este interrogante, de manera general se abordarán, a continuación, algunos desafíos y oportunidades implícitos en la gestión político-administrativa del territorio amazónico en Colombia, Perú y Brasil. Estos desafíos y oportunidades son, en lo que respecta a los pueblos indígenas de estos tres países, producto de la dinámica de reconocimiento y posterior desconocimiento de derechos que les han sido acordados en materia de autonomía territorial. Pasaremos luego revista a algunas de las presiones y amenazas que estos mismos pueblos enfrentan en lo que tiene que ver con el uso del suelo y subsuelo, y que responden en gran medida a las prioridades de los Estados en materia de desarrollo. Para finalizar, expondremos algunas experiencias de base que responden a los desafíos de la gestión del territorio, las cuales fueron presentadas en el marco del encuentro llevado a cabo en Leticia.

La gobernanza desde la gestión político-administrativa del territorio amazónico: límites a la participación indígena

En la gestión político-administrativa del territorio amazónico colombiano confluyen diferentes figuras de ordenamiento territorial, como las de carácter político-administrativo (Departamentos, Municipios y Territorios Indígenas), y las figuras de protección ambiental (Reserva Forestal y Parques Nacionales Naturales). Esta situación se complejiza en cuanto cada

19. De acuerdo con el informe de 2017 de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, “la correlación que existe entre la seguridad de la tenencia de las tierras indígenas y el logro de buenos resultados de conservación es bien conocida” (Naciones Unidas, 2017: 4). Como ejemplo de ello hace referencia a la región amazónica en Brasil, donde la tasa de deforestación en las zonas en las que el Estado ha reconocido los derechos forestales de los pueblos indígenas es once veces inferior a la de los bosques en los que no se reconocen tales derechos (*Ibidem.*).

una de estas figuras tiene sus propios instrumentos de ordenamiento y gestión territorial²⁰ -cuya articulación y armonización no siempre es evidente, aún menos en lo que respecta la visión indígena del territorio-, y en la medida en que ciertas políticas sectoriales de los planes nacionales de desarrollo (tales como las políticas minero-energéticas, por ejemplo) también inciden en el ordenamiento territorial. Lo anterior yendo en contravía de los sistemas de manejo indígenas, muchos de los cuales se sintetizan, en la actualidad y como un esfuerzo de interculturalidad, en instrumentos de ordenamiento territorial propios.

A lo anterior se suman las entidades con competencias ambientales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales de Colombia, corporaciones para el desarrollo sostenible, institutos de investigación y entes de control y vigilancia), las entidades con responsabilidades relacionadas con el territorio en materia social, económica, ambiental, de tierras y derechos indígenas (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, Ministerio del Interior, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y entidades adscritas), y las instancias de coordinación y toma de decisión (Mesa Permanente de Concertación Indígena -MPC-, Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa -MPCI-, Mesa Regional Amazónica -MRA-, Mesa Indígena de Ambiente y Adaptación al Cambio Climático -MIAACC-, entre otras)²¹.

A pesar de la *descentralización administrativa* a la que responde esta estructura, en el Amazonas sigue registrándose una alta dependencia de las administraciones locales ante el gobierno central. En lo que atañe específicamente a los Territorios Indígenas, la descentralización ha sido parcial, en cuanto las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) de las cuales habla el artículo 329 de la Constitución Política de 1991 no han sido reglamentadas por ley²², entre otras razones debido a la falta de consenso que existe respecto a su alcance y extensión administrativa (Valderrama, 2016: 63). A la espera de dicha reglamentación y del pleno reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas en el manejo de los asuntos relativos a sus territorios, son los gobiernos indígenas de los resguardos quienes han asumido parte de la autonomía reconocida a las ETI para la gestión de los mismos (Vanegas Torres, 2004: 74), como gobernarse por autoridades propias, formular instrumentos de gestión, y participar en las rentas nacionales.

20. Planes de Ordenamiento Territorial Municipal; Planes de Gestión ambiental Regional, definidos por la autoridad ambiental regional (Corporaciones Regionales); Planes de Desarrollo, que se construyen para cada departamento y municipio siguiendo los lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo. Por su parte, las Áreas Protegidas de orden Nacional cuentan con Planes de Manejo, y los Resguardos Indígenas, territorios de propiedad colectiva, con Planes de Vida e instrumentos propios de ordenamiento territorial en los que las relaciones con el entorno natural se definen a partir de las cosmovisiones y los usos y costumbres particulares a las diferentes comunidades que los habitan (von Hildebrand, 2018).

21. De acuerdo con Guio y Rojas (2019), “estos espacios, creados a partir de vías de hecho o acciones judiciales, han permitido incidir en políticas nacionales y moderar el impacto de normas y decisiones que, desde el nivel nacional, tienden a desconocer la realidad de los territorios”.

22. Las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) son una figura político administrativa que reconoce la autonomía de los pueblos indígenas, así como su participación en tanto autoridades en la planificación territorial y la toma de decisiones.

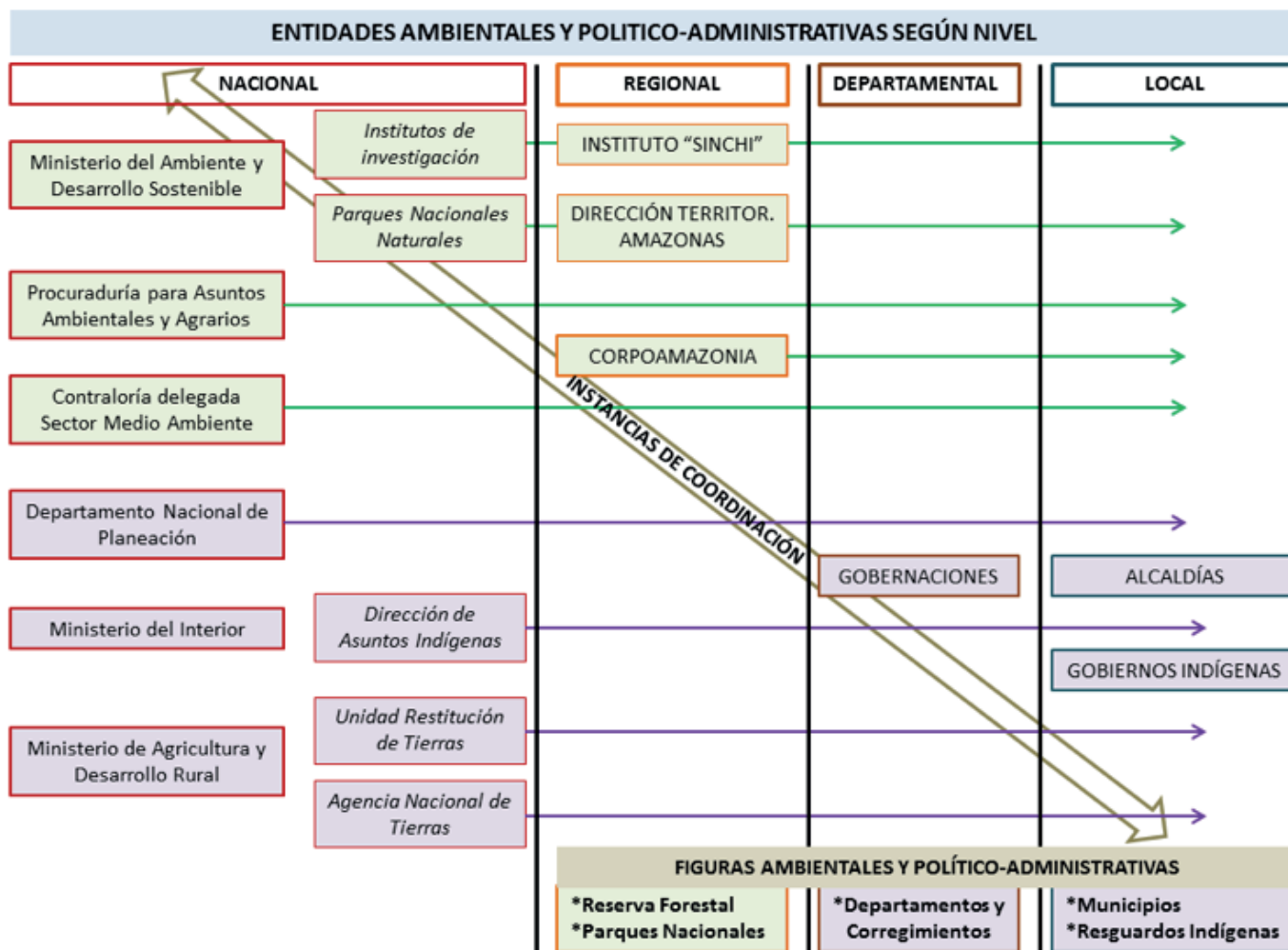


FIGURA 1: ENTIDADES Y FIGURAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS EN LA AMAZONÍA COLOMBIANA

Al respecto, uno de los obstáculos al ejercicio pleno de dicha autonomía tiene que ver con la gestión de los recursos asignados por la nación a estos territorios. En el caso de los resguardos del Nororiente Amazónico colombiano, esta presenta dificultades relacionadas con la falta de voluntad política de las administraciones departamentales, a quienes dichos recursos les son consignados. Además de que los gastos de desplazamiento y estadía de los líderes indígenas en las capitales departamentales (para el trámite y recepción de dichos recursos) no están garantizados, es frecuente el que estos líderes deban esperar su desembolso varios días (ACIMA y la Fundación Gaia Amazonas, 2018).

Ahora bien, tres décadas después de que las ETI fueran reconocidas por la Constitución de 1991, el decreto 632 de 2018 formalizó la puesta en funcionamiento de los Territorios Indígenas en las áreas de los departamentos amazónicos del Vaupés, Guainía y Amazonas donde no existen municipios y que están bajo la figura de resguardos indígenas. Dicho decreto abre entonces la vía en Colombia para que las comunidades indígenas puedan ejecutar y

administrar directamente sus recursos, fortaleciendo así su autonomía y permitiendo que los gobiernos indígenas decidan sobre sus territorios (aunque el mismo representa un reto a nivel organizativo, implicando una adecuación interna y preparación gradual para asumir las responsabilidades inherentes al funcionamiento de los Territorios Indígenas en tanto entidades territoriales). Pero mientras que las AATI se preparan para conformar los Consejos Indígenas que les permitirá ejercer la autonomía territorial tal y como dispone la Constitución, el actual gobierno colombiano busca avanzar en el proceso de municipalización de cerca del 60% del departamento de Guainía, desconociendo los Territorios Indígenas que allí existen, sus sistemas de gobierno propio, y su derecho a la consulta previa, libre e informada²³.

Los procesos de descentralización en materia de gestión ambiental y territorial también representan dificultades y retos en Perú. Por un lado, la división política del territorio peruano está demarcada por regiones²⁴, provincias y distritos, cuya administración depende de gobiernos regionales y locales que, por efecto de la descentralización, asumen funciones y competencias del gobierno nacional. Sin embargo, dichas administraciones aún mantienen una insuficiente capacidad operativa, técnica y de infraestructura para implementar una gestión sostenible de los recursos naturales, la preservación del ambiente y la gestión del territorio.

Por otro lado, la competencia ambiental es sectorial a nivel de gobierno nacional, con diversas dependencias e instituciones adscritas a los ministerios (expuestos en la tabla a continuación), y si bien existe cierto grado de coordinación entre estas (dependiendo del nivel de intervención y del sector de competencia)²⁵, lo contrario ocurre con las competencias en materia forestal y de fauna silvestre. Esto debido a una insuficiente claridad de los funcionarios respecto de lo normativo y técnico para la implementación de los diferentes instrumentos de gestión que posibilitan el acceso a recursos naturales, lo cual hace que el proceso sea confuso y complejo por la demanda de tiempo y esfuerzo.

23. Ver "Guainía en riesgo: Gobierno nacional desconoce el gobierno indígena sobre el 60% del departamento". Disponible en <https://www.gaiaamazonas.org/noticias/63/> [consultado el 9 de abril de 2019].

24. Regiones amazónicas: Loreto, Ucayali, Madre de Dios, y parte de Amazonas, San Martín, Huanuco, Pasco, Junín, Cusco y Puno.

25. Por ejemplo, para el establecimiento de Áreas de Conservación Regional, es necesario implementar criterios técnicos del SERNANP (autoridad ambiental en Áreas Naturales Protegidas) para sustentar la importancia biológica, social y ambiental, así como desarrollar procesos previos (consulta previa) y posteriores (Plan Maestro, Comité de Gestión) con la autoridad regional (GORE) para asegurar consensos entre diversos actores del territorio. Si bien se reconoce como un proceso regional, la actuación de la instancia nacional se da para acompañar y asesorar el proceso.



INSTITUCIÓN	COMPETENCIA	INSTRUMENTO DE GESTIÓN	INSTANCIA / NIVELES DE COORDINACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES
Nacional			
SERNANP	Áreas Naturales Protegidas (ANP)	Plan Maestro y Zonificación Planes de Manejo RRNN	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SINANPE Comité de Gestión - CdG
SERFOR	Normativa en materia recursos forestales, fauna silvestre		Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre - SINAFOR
SENACE	Evaluación de instrumentos ambientales		Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA
ANA	Recursos Hídricos		Sistema nacional de Gestión de Recursos Hídricos - SNGRH
OEFA	Supervisión de instrumentos ambientales		Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental - SINEFA
MINCU	Políticas Indígenas y de Consulta Previa		Talleres de Consulta Previa
PRODUCE	Normativa en materia pesquera en la amazonia		
Dirección General de Saneamiento y Propiedad Agraria	Titulación de comunidades indígenas		
Regional			
GOREL	Instancia de concertación política ambiental Elaborar plan y agenda ambiental Resuelve conflictos		Comisión Ambiental Regional (CAR)
GERFOR	Forestal y Fauna silvestre fuera de ANP	Zonificación Forestal Planes de Manejo Declaratoria de Manejo	
ARA - DECBB	Áreas de Conservación Regional - ACR	Plan Maestro - Zonificación Planes de Manejo de RRNN Plan de Vigilancia	Comité de Gestión
DIREPRO	Hidrobiológicos	Acuerdos Locales de Pesca PROMAPE	Comité Local de Vigilancia Pesquera - COLOVIPE Asociaciones Pesqueras
Local			
Municipalidades Distritales	De coordinación local		SLGA Comisión Ambiental Municipal (CAM)
Federaciones indígenas		Planes de Vida	Asambleas y Congresos

FIGURA 2: INSTITUCIONES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN EN LA AMAZONÍA PERUANA

Ahora, y en lo que respecta la incidencia política de los pueblos indígenas en las decisiones que atañen sus territorios, no olvidemos que en Perú las Tierras Indígenas no son consideradas dentro de la división político-administrativa del territorio nacional; tampoco son consideradas inalienables e inembargables, pudiendo el Estado decidir sobre ellas si así lo requiere. Estas tierras dependen de los gobiernos regionales, quienes según la Constitución tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Lo anterior se traduce en que, si bien los pueblos indígenas amazónicos pueden participar en los Concejos de Coordinación Regional de los gobiernos regionales, ello no quiere decir que tengan un alto poder de decisión sobre lo que se discute (Care, 2012: 98). Esto se debe, en parte, a que los temas que les incumben no corresponden necesariamente a las competencias de los gobiernos regionales, requieren de varios niveles de decisión que complejizan el proceso, o se deciden bajo la base de los intereses generales de la nación (Ibídem.).

Por otra parte, lo indígena en Perú no es un eje transversal a nivel del Sistema Nacional de Gestión Ambiental -SNGA. En esa medida, la participación indígena se ve limitada a una falta de presupuesto y personal, sumado a la falta de voluntad política para llevar a cabo propuestas y reuniones de trabajo (Ibíd., p.101). Esto significa que, “[...] en aquellas zonas del país donde la realidad indígena está presente, suele ser abordada dentro de los parámetros legislativos ambientales clásicos, o como un tipo de participación ciudadana, que se interpreta como parte de este derecho y no necesariamente desde una lógica indígena” (Ibídem.). Por ello el que los indígenas amazónicos peruanos refieran una presencia gubernamental de tipo burocrático como fue señalado más arriba, donde la gestión ambiental y territorial responde a un cumplimiento de funciones administrativas más que a un interés por construir una visión conjunta e incluyente de territorio.

En Brasil, por su parte, los avances en materia de gobernanza y gestión de los Territorios Indígenas corren el riesgo de sufrir un retroceso por cuenta del actual gobierno. Y es que el régimen tutelar de gobierno sobre los pueblos indígenas había durado muchas décadas, marcando las políticas direccionadas a estos hasta hace muy poco, caracterizadas por la premisa de “pacificar” los hostiles indígenas que habitaban las localidades más lejanas del país (en especial el centro y norte de Brasil), para después “integrarlos” progresivamente a la sociedad nacional, por medio del trabajo rural, así como del conocimiento de la lengua portuguesa y las costumbres de la sociedad nacional.

En los años 80 la movilización y articulación de los pueblos indígenas en Brasil se fortaleció (incluyendo la formación de organizaciones indígenas), lográndose importantes conquistas de derechos en la legislación nacional. Gracias a esta fuerte movilización, la Constitución Federal de 1988 reconoció finalmente la capacidad de los indígenas de defender sus derechos e intereses, sin la necesidad de la tutela del Estado, reconociendo por lo tanto sus organizaciones sociales, lenguas, costumbres y usufructo exclusivo de sus territorios tradicionalmente habitados. Entretanto, la propiedad de las Tierras Indígenas continúa siendo del gobierno federal, que concede a los pueblos indígenas el usufructo de la tierra y de sus recursos naturales; es decir, los pueblos indígenas tienen autonomía para la gestión de sus



territorios, pero no pueden decidir acerca de transacciones relacionadas a la venta o explotación de determinados recursos (como los minerales) sin la autorización del Estado. En cuanto a los instrumentos de gestión territorial del nivel municipal y estadual, estos son, de acuerdo con delegados indígenas provenientes de la Región del Río Negro, construidos desde criterios oficiales donde lo cultural no es protagónico.

A ello se suma el que en estas tierras las comunidades indígenas solamente pueden realizar el manejo forestal para fines de su subsistencia, condición que es contraria a los derechos a la libre disponibilidad y administración de sus recursos por parte de los pueblos indígenas, “limitando el uso de estos a la imposición de un *plan de manejo forestal sustentable* que no necesariamente va a coincidir con los objetivos de desarrollo de cada pueblo indígena”²⁶. A pesar de lo anterior, en 2012 fue promulgada la que es considerada por los participantes en el encuentro como “la última política positiva” en lo que respecta la gestión de los Territorios Indígenas: la Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de Tierras Indígenas -PNGATI-, la cual resultó de un esfuerzo participativo de consulta a los pueblos indígenas hasta entonces inédito (cinco consultas regionales con la participación de aproximadamente 1.200 representantes indígenas). El objetivo de esta política es el de institucionalizar los medios por los cuales se promueva la protección, recuperación, conservación y uso sostenible de los recursos naturales de los Territorios Indígenas, con el fin de garantizar las condiciones de vida plenas e integridad socioambiental de estos territorios, necesarias a la reproducción física y cultural de dichos pueblos. Esto a partir de siete ejes que enfatizan en la autonomía sociocultural de estos pueblos y que tratan, desde la gobernanza indígena, la preservación y conservación de los territorios y sus usos sostenibles, hasta la propiedad intelectual, patrimonio genético y formación/capacitación.

Coordinada por un comité compuesto por la Fundación Nacional del Indio -FUNAI-, Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de la Justicia y representantes indígenas, la PNGATI encuentra su máxima expresión en los Planes de Gestión Territorial y Ambiental (PGTA), sus instrumentos más relevantes y que son similares a los Planes de Vida o Planes de Ordenamiento Territorial y Ambiental que existen en otros países como Colombia y Perú. Estos documentos son elaborados por los pueblos indígenas, y su elaboración promueve un importante proceso de reflexión conjunta acerca de sus realidades y expectativas para el futuro, siendo a su vez un instrumento de diálogo con actores externos. Sin embargo, al día de hoy no se cuenta con dotación presupuestaria para implementar la PNGATI, y su futuro bajo el actual gobierno es incierto²⁷.

26. Ver http://www.territorioindigenaygobernanza.com/bra_05.html [consultado el 9 de abril de 2019].

27. Ver artículo “What changes (or what’s left) in the Brazilian environmental agenda with president Bolsonaro’s reforms”, disponible en: <https://www.socioambiental.org/en/noticias-socioambientais/what-changes-or-whats-left-in-the-brazilian-environmental-agenda-with-president-bolsonaros-reforms> [consultado el 9 de abril de 2019].

Presiones y amenazas a la conservación de los Territorios Indígenas del Noroeste Amazónico

Además de los desafíos de orden político y administrativo expuestos anteriormente, y que tienen que ver con relaciones verticales de orden *top-down*, los pueblos indígenas amazónicos enfrentan otros retos en materia de gobernanza ambiental y territorial, relativos a las presiones y amenazas de las que son objeto sus territorios. Estas presiones y amenazas se deben a conflictos de intereses con relación al uso del suelo y subsuelo, en especial los relativos a iniciativas y actividades mineras, petroleras, viales, agroindustriales y de economía ilícita. Es en este contexto que la demanda de agilización y flexibilización de procesos fundamentales, como los de licenciamiento ambiental y consulta previa en los tres países del Noroeste Amazónico, amenaza con limitar la vocación de protección y conservación de los Territorios Indígenas y las Áreas Naturales Protegidas.

Revisaremos enseguida algunas de las presiones y amenazas que impactan directamente la conservación del Noroeste Amazónico; es decir, las que causan mayor deforestación y degradación de los bosques, a la vez que ponen en riesgo la autonomía y calidad de vida de las comunidades que los habitan. Si bien cada uno de los tres países de la región presenta diferencias debido a su contexto sociopolítico y prioridades en materia de desarrollo, existen, no obstante, presiones conjuntas.

En Colombia, las presiones son principalmente de orden extractivista y se presentan, por un lado, ante la incoherencia entre la promoción de iniciativas para el desarrollo regional y la importancia que la Amazonía representa para el país en términos ambientales y culturales (Guio, 2018: 45). En este sentido, la disminución significativa de conflicto armado se ha traducido en una mayor presión sobre territorios como los del Nororiente Amazónico colombiano, debido a la demanda internacional para la prospección de recursos minerales (como es el caso de la minera canadiense *Cosigo Resources*), y a la proyección de nuevas figuras de ordenamiento minero (como las Áreas Estratégicas Mineras y Zonas Mineras Indígenas²⁸) en áreas de especial protección por sus valores bioculturales, incumpliendo lo relativo a la consulta previa y consentimiento libre e informado (*Ibíd.*, p.45-46).

Por otro lado, el aumento de actividades extractivas ilegales (minería aurífera y explotación de arenas negras-coltán) ha venido debilitando la gobernabilidad local, vulnerando además los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, como son los relativos a la salud y a la vida debido a la contaminación de aguas (y por ende del pescado que se consume) por

28. Las primeras establecidas sobre un total de 25.163.549,59 hectáreas del territorio colombiano, con el fin de fomentar el crecimiento y desarrollo sostenible del sector minero y aprovechar el potencial minero de oro, platino, coltán y cobre del país. Y las segundas obedeciendo a un derecho de prelación establecido por el Código de Minas para que los pueblos y comunidades indígenas que así lo quieran puedan explotar los yacimientos y depósitos mineros existentes en sus territorios (lo cual va en contravía de su vocación de conservación ambiental y cultural).



mercurio²⁹ (*Ibid.*, p.47). A lo anterior se suma el que el gobierno, en su afán por hacer presencia y ofertar institucionalmente los servicios a los que tiene obligación, no consulta ni la instalación de infraestructura y equipamiento, ni la pertinencia cultural de la prestación de sus servicios. Es el caso de la promoción informal e instalación inconsulta de antenas de comunicación en el Resguardo Mirití-Paraná y Predio Putumayo, de aeródromos en comunidades indígenas de Amazonas, Vaupés y Guainía, de bases militares, y de servicio de alcantarillado (como en la Comunidad de Jariyé, en el Resguardo Mirití-Paraná).

Otras presiones y amenazas a la gobernanza de los pueblos indígenas sobre sus territorios tienen que ver con la explotación indiscriminada de recursos naturales, como es el caso de la pesca comercial, lo cual afecta la autonomía alimentaria de la población que depende de este recurso; la extracción maderera (sur del río Putumayo, zona baja del resguardo Comeyafú en frontera con Brasil, y en las bocanas de Taraira), afectando a los pueblos en estado natural e incumpliendo acuerdos de manejo ambiental; y la presencia creciente de actores extraños (grupos armados ilegales, narcotraficantes y g.uaqueros) en el marco del posconflicto colombiano (Fundación Gaia Amazonas, 2017). Al respecto, las dinámicas de movilidad de estos últimos en busca de territorios para la colonización, con el fin de llevar a cabo prácticas mineras y de cultivos de uso ilícito, se ve potenciada por el no reconocimiento pleno de los derechos al territorio, la autonomía y el gobierno propio de los pueblos indígenas (como lo es la no titulación, en el marco de la constitución de resguardos, de pequeñas porciones de territorio de ocupación ancestral), lo cual repercute internamente en la gobernanza de las organizaciones indígenas (Guio, 2017).

29. Al respecto, en el año 2015 Parques Nacionales Naturales encontró que los valores más altos de mercurio reportados en Colombia se presentan en habitantes de varias comunidades indígenas del río Caquetá (más precisamente en inmediaciones del Parque Nacional Natural Cahuinarí y de la AATI PANI) (Guio: 2018, 47).

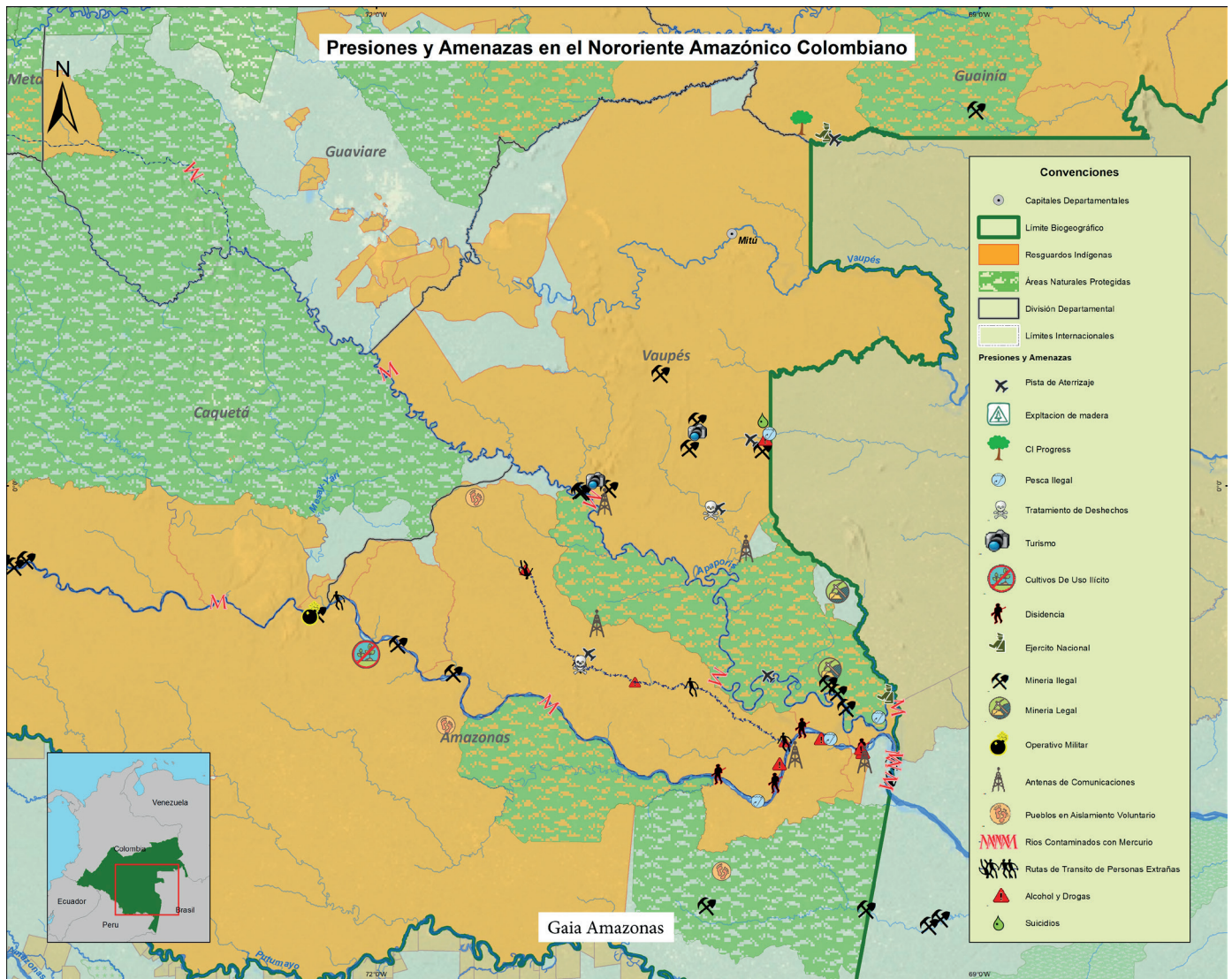


FIGURA 3: PRESIONES Y AMENAZAS EN LOS TERRITORIOS INDÍGENAS DEL NORORIENTE AMAZÓNICO COLOMBIANO³⁰

En lo que corresponde al occidente amazónico colombiano, cuyas presiones constituyen amenazas en la conectividad de toda la región, se encuentran las relativas al conflicto armado, cultivos ilícitos y explotación de hidrocarburos en el departamento de Putumayo. Delegados indígenas del Consejo Regional Indígena del Medio Amazonas -CRIMA- señalaron, en el marco del encuentro en Leticia, que sus organizaciones locales se encuentran, en la práctica,

30. Cartografía realizada en el marco de un ejercicio participativo con representantes de las AATI del Nororiente Amazónico colombiano.



“por debajo de la maquinaria del Estado”, esto por cuenta de los intereses económicos y de control territorial que recaen sobre la zona. Por otra parte, y a pesar de los acuerdos de entendimiento que tienen con la institucionalidad de Parques Nacionales Naturales, y del hecho de que se trata de áreas de resguardo, la zona es un foco importante de deforestación a causa de la creciente colonización.

En Brasil, por su parte, las amenazas actuales más urgentes se presentan en el ámbito legislativo, y tienen que ver con cuatro proyectos de ley tendientes a limitar el reconocimiento de los derechos indígenas, esto con el fin de favorecer el modelo de desarrollo basado en el extractivismo y la agroindustria. El primero de ellos, el Proyecto de Ley (PL) 490, busca modificar el proceso de reconocimiento y ratificación de Tierras Indígenas, con el fin de someter al Congreso Nacional la definición de los límites de dichos territorios. Ahora bien, los participantes indígenas en el encuentro resaltan que la composición actual del Congreso, marcada por una fuerte presencia de defensores del agronegocio, representa un alto riesgo para la continuidad de reconocimiento de los territorios indígenas. A esto se suma, por un lado, la propuesta de adopción de un criterio temporal que legitimaría la posesión indígena de sus territorios, estableciendo que solo podrían ser reconocidas como Tierras Indígenas aquellas ocupadas por estos pueblos a la fecha del 5 de octubre de 1988 (fecha de la Constitución Federal). Por otro lado, el PL 490 elimina el derecho a la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas, yendo en contravía de lo estipulado por el Convenio 169 de la OIT, y facilitando la explotación de recursos naturales y construcción de obras en territorios indígenas.

Otros dos proyectos de ley, el PL 3729/2004 y el PL 168/2018, tratan por su parte de la exención de licenciamiento para algunas actividades contaminantes, así como de la flexibilidad de requisitos medioambientales para otras tantas. Lo anterior se basa, según los parlamentarios ponentes, en que la legislación ambiental actual impacta negativamente el emprendimiento y la producción, debido a los costos, tiempos e imprevistos que supone el licenciamiento ambiental. Los cambios propuestos otorgan, asimismo, autonomía a los departamentos para que ellos mismos definan sus propios criterios de licenciamiento ambiental, lo cual puede incidir en un mayor o menor impacto ambiental, dependiendo del gobierno de cada departamento.

Un cuarto proyecto de ley, el PL1 610, busca regular, por su parte, la explotación minera en Tierras Indígenas. Además del impacto socioambiental inherente a esta actividad, dicho proyecto de ley ha recibido críticas de la sociedad civil organizada y organizaciones indígenas por no haber sido consultado a los pueblos indígenas. Teniendo en cuenta la presión que en materia de solicitudes mineras se presenta en el Noroeste Amazónico brasilero, estos proyectos de ley no solo implican una amenaza para las tierras y pueblos indígenas de la zona, sino también para los del Nororiente Amazónico colombiano, quienes ven comprometida la continuidad de su visión cultural macroterritorial.

En lo que respecta a Perú, las limitaciones que en la práctica vienen presentándose con la implementación de la consulta previa, muestran cómo este derecho se ha convertido en un

simple formalismo surtido en las etapas finales de los proyectos mineros y de hidrocarburos³¹, evidenciando a su vez las prioridades del gobierno peruano en materia de inversiones. Esto es preocupante toda vez que la Amazonía peruana es considerada un sector estratégico para la exploración y explotación de hidrocarburos. Entretanto, la deforestación es creciente en el Noroeste Amazónico peruano debido, por un lado, a la expansión de la frontera agrícola y al tráfico de tierras que aún no cuentan con títulos de ancestralidad, y que son ocupadas o invadidas por sectas israelitas que, a manera de enclaves agrícolas, van expandiéndose con sus cultivos, deforestando el bosque de la cuenca del río Amazonas (en inmediaciones del Parque Nacional Yaguas y el Área de Conservación Regional Ampiyacu-Apayacu) sin control alguno del Estado. Y por el otro, a la actividad maderera ilegal, siendo preocupante la sobreexplotación de árboles maderables (así como de animales de caza) en las cuencas adyacentes a la del río Yaguas, incluyendo concesiones forestales en los ríos Atacuari, Shishita y Ampiyacu (Pitman et all., 2011: 57).

A pesar de las particularidades de cada país, son visibles las presiones conjuntas en materia de desconocimiento de derechos anteriormente acordados a los pueblos indígenas. Esto dentro de un contexto extractivista, en el marco del cual la importancia acordada a la minería ha aumentado en las economías nacionales, tanto en países de larga tradición minera y de hidrocarburos como Perú, como en otros donde esta actividad no había estado tan presente en el imaginario nacional, como es el caso reciente de Colombia (Göbel y Ulloa, 2014: 15). A ello se suman amenazas invisibles como la pérdida de la lengua y la cultura al interior de los pueblos indígenas.

Experiencias de base que responden a los desafíos de la gestión del territorio

Los pueblos indígenas del Noroeste Amazónico han venido llevando a cabo proyectos, acciones o iniciativas que desde la base han respondido de manera proactiva a las presiones y amenazas que pesan sobre sus territorios. Fortalecimiento de la transmisión de conocimientos asociados al manejo cultural territorial, formación de gestores ambientales y liderazgos indígenas, figuras y mosaicos de protección, son algunas de las iniciativas implementadas en la región, como veremos a continuación para cada uno de los tres países que la comparten.

Por una parte, y a pesar de las presiones y amenazas que sobre la Amazonía brasilera se ciernen por cuenta del cambio de gobierno, comunidades y grupos étnicos del Alto y Medio Río Negro (representados por la Federación de las Organizaciones Indígenas del Río Negro –FOIRN) vienen trabajando, desde 2005 y con apoyo del Instituto Socioambiental –ISA-, en el fortalecimiento de la gobernanza ambiental a partir de los conocimientos tradicionales de

31. Según el informe La consulta previa en minería en el Perú y el incumplimiento los estándares establecidos en el convenio 169 de la OIT. Disponible en: <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/25/01/2018/cuales-son-las-limitaciones-de-la-consulta-previa> [consultado el 9 de abril de 2019].



manejo del territorio. Para ello han establecido una red de cincuenta Agentes Indígenas de Manejo Ambiental (Aimas) quienes, en el marco de un proceso intercultural de investigación, y en un área de alrededor 300 mil Km en jurisdicción de la Amazonía brasilera, tienen por misión producir conocimientos sobre los ciclos del ecosistema y posibles cambios ambientales y climáticos. Es así como estos agentes ya han empezado a implementar un sistema de monitoreo ambiental y climático en tres municipios del Río Negro (Barcelos, Santa Isabel do Rio Negro y São Gabriel de la Cachoeira).

El objeto de esta iniciativa es formar liderazgos indígenas y promover su incidencia en las políticas públicas relativas a la región amazónica, con una mirada a la gobernanza ambiental y climática de la cuenca desde las comunidades y sus instancias de representación. Dentro de este marco de actuación, la investigación es asumida en tanto actitud política de conocer y buscar soluciones basadas en el conocimiento propio y en una experticia de miles de años en el territorio.

Del lado colombiano también se registran experiencias fundamentadas en el fortalecimiento de la transmisión de conocimientos a través de procesos de investigación propia, orientados a la salvaguardia del patrimonio cultural frente a los cambios producidos por la entrada de nuevos conocimientos y tecnologías, y a la consolidación de políticas territoriales locales bajo los principios culturales de manejo del territorio. Es el caso del Resguardo Mirití-Paraná, donde la Asociación de Capitanes Indígenas del Mirití Amazonas -ACIMA-, con el apoyo de la Fundación Gaia Amazonas y la orientación de las autoridades tradicionales, ha venido llevando a cabo investigaciones locales que han permitido reconocer, precisamente, dichos fundamentos culturales y principios ancestrales de manejo del territorio. Mientras que los grupos de investigación de hombres, bajo la guía de sus sabedores tradicionales, se han enfocado en los aspectos de manejo tradicional del territorio basados en el chamanismo, las mujeres, guiadas por sus abuelas sabedoras, se han concentrado en los conocimientos relativos a la biodiversidad y la soberanía alimentaria, la cerámica, el cuidado del cuerpo, y en general, al rol de la mujer en el manejo del territorio a partir de sus prácticas y espacios de uso.

En lo que respecta la autonomía alimentaria, las investigaciones realizadas por las mujeres les han permitido hacer una lectura autodiagnóstica de cómo se han transformado sus prácticas actuales de cultivo tradicional, y de los efectos que esos cambios generan tanto en el sistema alimentario indígena como en su diario vivir, reflexiones que las llevan a tomar cartas en el asunto de renovar el uso de normatividades tradicionales (hasta donde les es posible) como apuestas autónomas de vida. Asimismo, las investigaciones de hombres y mujeres han proporcionado las bases para la consolidación del documento modelo de ordenamiento territorial de ACIMA, herramienta política e intercultural de gestión del territorio, la cual establece las bases y lineamientos para su conservación, uso y manejo. En ese sentido, dicha herramienta no solo es importante para el fortalecimiento de la gobernabilidad sobre el territorio específico de ACIMA, sino también en la creación de escenarios de interlocución con las demás AATI del Nororiente Amazónico, orientados a la construcción de acuerdos de corresponsabilidad para la gestión del territorio desde una visión macroterritorial, y en el marco de los retos y oportunidades que plantea el posconflicto en Colombia.

Por su parte, en Perú sobresale la creación, en 2010, de un Área de Conservación Regional (ACR Ampiyacu-Apayacu)³² con el fin de asegurar la protección y uso sostenible del territorio tradicional (no titulado) de Boras, Huitoto, Yaguas y Ocaina, adaptando a sus intereses las figuras de conservación impulsadas por el Estado. Lo anterior teniendo en cuenta que en el país no existe una figura territorial establecida para que los indígenas administren y manejen sus territorios, siendo esta área de conservación regional lo que más se le asemeja.

Con la creación de dicha figura legal de conservación, proceso que contó con el apoyo del Instituto del Bien Común -IBC- y del Field Museum de Chicago³³, los indígenas buscaban, a través de sus federaciones, tener una posición fuerte y legítima al interior del área. Esto en el marco de un contexto adverso de vulneración del territorio por la excesiva presencia de agentes foráneos -habilitadores, madereros, cazadores, comerciantes-, así como de instituciones públicas y empresas privadas que, sin articulación con las comunidades, promovían en la zona grandes proyectos productivos de minería e hidrocarburos, infraestructura vial y monocultivos (sacha hinchí y cacao). A ello se suma el que la titulación se estaba surtiendo únicamente en torno a los espacios comunales, mas no en todo el territorio de uso tradicional. De manera que este era considerado de libre disponibilidad por el Estado y, al no tener las comunidades nativas derechos reconocidos sobre esas tierras, las mismas estaban bajo la amenaza de ser convertidas en Bosques de Producción Permanente (BPP) o Concesiones Forestales, con las implicaciones y restricciones que ello supone.

Con el establecimiento del ACR Ampiyacu-Apayacu las comunidades indígenas vieron así realizado su objetivo de restringir el acceso de foráneos a su territorio tradicional. Por su parte, y a pesar de que no existieran leyes que respaldaran el manejo local de flora y fauna, la recuperación y notable incremento de estos recursos naturales en el área está permitiendo desarrollar iniciativas para dicho manejo, lo cual ha venido beneficiando económicamente a las familias de la zona, motivando a su vez la participación de las mismas en los procesos de conservación y manejo de recursos. Entre estas iniciativas sobresale la implementación de mecanismos para el ordenamiento de la pesca, por medio del fortalecimiento de acuerdos locales para regular la actividad y evitar la extracción descontrolada por parte de foráneos.

La creación del ACR Ampiyacu-Apayacu permitió entonces el que se lograra el reconocimiento de derechos de uso sobre el territorio, la ampliación de propiedades tituladas para las comunidades de la zona, y el establecimiento de un parque nacional. Además, estudios recientes ubican esta área entre las diez reservas forestales con mayor capacidad de captura de carbono en Perú, lo cual determina su importancia en la mitigación del cambio climático. No obstante, la misma es insuficiente para garantizar la conservación de la biodiversidad, la

32. Ubicada en los distritos de Las Amazonas, Mazán y Putumayo de la provincia de Maynas, y el distrito de Pebas en la provincia de Mariscal Ramón Castilla, pertenecientes al departamento de Loreto.

33. Para defender su territorio y recursos naturales, la Federación de Comunidades Nativas del Ampiyacu -FECONA- consiguió establecer alianzas con el IBC y el Field Museum de Chicago para elaborar un expediente que justificara la creación de una figura legal para asegurar la conservación y uso sostenible de las comunidades sin interferencia de foráneos en el área de uso tradicional no titulada.



conectividad ecosistémica y la salvaguardia de las formas de uso tradicional, siendo necesario el establecimiento de un mosaico de figuras de protección en todo el Paisaje Putumayo Amazonas. Es por esto que actualmente se viene trabajando en dos procesos de conformación de áreas de conservación regional a lo largo de la cuenca del río Putumayo, entre las tierras tituladas y las áreas naturales protegidas existentes.

Experiencias locales que trascienden el Noroeste Amazónico, como las de los pueblos indígenas Wajãpi en el estado brasilero de Amapá³⁴, quienes han optado por la descentralización y dispersión geográfica dentro de su Tierra Indígena (volviendo a sus formas tradicionales de ocupación), y por la consolidación de protocolos propios de consulta previa, son ejemplo de otro tipo de estrategias para la protección del territorio. A ello se suman acciones legales para la interrupción -en 2016- de actividades mineras en inmediaciones de la Tierra Indígena, así como para la extinción -en 2017- de un área de reserva ambiental, liberada por medio de decreto presidencial para la explotación minera.

Ahora bien, el denominador común de todas estas estrategias es el que las comunidades y pueblos implicados se encontraban organizados y contaron con el apoyo de alianzas provenientes de otras organizaciones de base, así como de OSC y organismos de cooperación internacional, con quienes se construyeron desde un enfoque intercultural.

CONCLUSIONES

Analizar la gobernanza del Noroeste Amazónico desde una mirada crítica permite identificar no solo tensiones, sino también desafíos y oportunidades para la incidencia efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que conciernen sus territorios y modos de vida. En ese sentido, observar la operatividad de los modos de gobernanza implícitos en la gestión del territorio permite reconocer las relaciones que se establecen entre diferentes actores, los cuales movilizan imaginarios, intereses, proyectos e instrumentos de planificación diversos. Estas relaciones son de diferente calibre y se dan a diferentes niveles (local, regional, nacional, supranacional), formando un complejo entramado que lleva a preguntarse qué tan autónomos son los pueblos indígenas en la gestión de sus territorios, y qué garantías tienen para una participación real y efectiva en las decisiones que los atañen.

Si bien las presiones y amenazas que pesan sobre el Noroeste Amazónico por cuenta de iniciativas legales e ilegales de uso del suelo y subsuelo dan cuenta de una geopolítica vertical de orden *top-down* (Ulloa, 2014: 447), las formas de coordinación que desde la base surgen para contrarrestarlas evidencian una lógica *bottom-up* de establecimiento de alianzas, no solo con actores de la misma índole (asociaciones y federaciones indígenas, por ejemplo), sino con agencias estatales y organismos no gubernamentales y de la sociedad civil afines a los propósitos de conservación ambiental y de salvaguardia del patrimonio cultural. No obstante, dichas

34. Delegados de las organizaciones locales de estos pueblos asistieron al encuentro llevado a cabo en Leticia.

alianzas necesitan trascender el ámbito territorial local y los límites político-administrativos nacionales, superando la visión de unidades de conservación, y escalándose con miras a la consolidación de mosaicos regionales que aseguren la conectividad y protección del territorio. El intercambio de metodologías para la construcción de instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental (los cuales vienen siendo formulados e implementados desde sus cosmovisiones por diferentes pueblos indígenas), sistemas de monitoreo ambiental, figuras alternativas de protección territorial, y constitución de cadenas de valor para el acceso a mercados justos, entre otros aspectos, es un primer paso en la consolidación de tales alianzas.

En lo que respecta específicamente la construcción de instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental, el ejercicio de mapeo participativo desarrollado en el marco del encuentro en Leticia permitió evidenciar una multitud de instrumentos de gestión para la regulación de actividades específicas en Perú y Brasil (tales como planes de monitoreo y ordenamiento pesquero, forestal y de fauna). Si bien la participación de los pueblos indígenas en la formulación de estos instrumentos se presenta como una oportunidad, la proliferación de los mismos puede llevar a dificultades en su implementación real y efectiva. De allí la importancia de que los pueblos indígenas formulen sus propios instrumentos de gestión, los cuales puedan constituirse en lineamientos y determinantes para la regulación de actividades que les afecten.

Por otro lado, y a pesar de las diferencias en el contexto propio de cada país, dos visiones predominan en lo que a la Amazonía respecta: la de explotación de los recursos naturales, y la de su conservación. Ambas permanecen en conflicto, pero el que una de las dos vaya ganando terreno depende de cómo los gobiernos se mueven. Al respecto, el contexto actual de cambios de gobierno en la región representa un momento preocupante, desfavorable para los grandes logros de los pueblos indígenas en las últimas décadas. Si bien se han logrado avances importantes en los últimos años en materia de reconocimiento de áreas protegidas, los gobiernos actuales parecieran no compartir la visión de la importancia de los bosques en la regulación climática. En esa medida es preocupante la situación política de Brasil, país que cuenta con un potencial de influir con su visión del desarrollo en otros países de la región³⁵. De allí la urgencia de escalar las experiencias de base, cuya consolidación permitirá enfrentar este momento. En esa medida, también es importante considerar la Amazonía en su conjunto, en términos de tendencias y oportunidades: ¿Qué inversiones están llegando a la región, tanto de cooperación como de infraestructura? ¿Dónde se dirigen estas inversiones y cuáles son los temas relevantes para quienes financian? Si la gobernanza del territorio implica, en un sentido amplio, llegar a consensos entre actores con diferentes intereses, necesidades y proyectos, ¿cómo articular esas diferentes visiones desde lo indígena, lo público y lo privado? La respuesta a todos estos interrogantes necesita de una reflexión conjunta entre todos aquellos que inciden en la gestión del territorio: la institucionalidad competente, cooperantes, y quienes lo habitan y manejan desde tiempos ancestrales.

35. Reflexiones surgidas en el marco del panel "Amenazas y presiones invisibles: retos geopolíticos regionales", llevado a cabo en Leticia el 15 de febrero de 2019.



BIBLIOGRAFÍA

ACAIFI (2015). Hee yaia godó ~bakari. El territorio de los jaguares del Yuruparí, Asociación de Capitanes y Autoridades Tradicionales Indígenas del Río Pirá Paraná (ACAIFI) y Fundación Gaia Amazonas.

ACIMA y Fundación Gaia Amazonas (2018). *Sistema de Ordenamiento Territorial y Ambiental de ACIMA*. Documento preliminar.

Acosta, Adrián (2001). “Gobernabilidad y democracia. Perspectivas del debate a veinte años del reporte a la Comisión Trilateral”, Noesis, n°13, *Gobernabilidad democracia*.

Benavides, Carlos y Duarte, Carlos (2010). “Gobernabilidad política, gobernanza económica y gobiernos indígenas. Límites estructurales e interpretaciones divergentes de los derechos pluriétnicos en el sistema general de participaciones”, *Análisis político*, n°68, enero-abril, Bogotá, pp.26-42.

Care (2012). *Estudio sobre políticas y normas: derechos de las poblaciones indígenas amazónicas vinculados a la gestión de los recursos naturales en Bolivia, Ecuador y Perú*, Lima (Perú). Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4C-08D4E0CD82859905257CE6005E8DF2/\\$FILE/Libro_DDII_Gest_RRNN.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4C-08D4E0CD82859905257CE6005E8DF2/$FILE/Libro_DDII_Gest_RRNN.pdf) [consultado el 9 de abril de 2019].

Castro-Buitrago, Erika (2011). “Aproximación al concepto de gobernanza en Colombia y algunos apuntes de su importancia en el derecho ambiental”, *Opinión Jurídica* (edición especial), julio-diciembre, Medellín, pp.33-56.

Chevallier, Jacques (2003). “La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?”, *Revue française d'administration publique*, n°105-106, pp.203-217.

Chia, Eduardo; Torre, André y Rey-Valette, Héléne (2008). “Conclusion: vers une ‘technologie’ de la gouvernance territoriale! Playdoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires”, *Noréis*, n°209, *Dispositifs et outils de gouvernance territoriale*, pp.167-177.

Commaille, Jacques y Jobert, Bruno (1999). *Les métamorphoses de la régulation politique*, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence –LGDJ, 386p.

Depraz, Samuel (2015a). “L’acceptation sociale des enjeux de protection du patrimoine naturel et culturel”, in Depraz, Samuel; Cornec, Ute y Grabski-Kieron, Ulrike (dir.), *Acceptation sociale et développement des territoires*, Lyon, Editions de l’Ecole Normale Supérieure, colección *Sociétés, Espaces, Temps*, pp.191-196.

Enjolras, Bernard (2005). “Économie sociale et solidaire et régimes de gouvernance”, *Revue internationale de l’économie sociale*, n°296, pp.56-69.

Froger, Géraldine (2006). “Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable”, *Mondes en développement*, 4 (no136), pp.11-28.

- Fundación Gaia Amazonas (2017). *Informe taller retos y oportunidades para los pueblos amazónicos en el marco del posconflicto*, realizado en La Pedrera (Amazonas), del 6 al 12 de agosto.
- Göbel, Barbara y Ulloa, Astrid (2014). "Colombia y el extractivismo en América latina", in Göbel, Barbara y Ulloa, Astrid (ed.), *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*, Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá), Ibero-Amerikanisches Institut (Berlín), pp.15-33.
- Guio, Camilo y Rojas, Adriana (2019). "Amazonía colombiana. Dinámicas territoriales", documento encargo para la Fundación Heinrich Böll Stiftung.
- Guio, Camilo (2018). "El posconflicto y los impactos de la minería en la Amazonía oriental colombiana", *Semillas*, n°71/72, pp.44-49.
- Guio, Camilo (2017). "Los pueblos indígenas del nororiente amazónico colombiano. Actores claves en la construcción de paz a través de la gobernanza integral de sus territorios" (documento de trabajo).
- Hernández, Natalia (2018). *Marco conceptual y metodológico para el análisis de gobernanza en territorios indígenas de la biorregión amazónica. Piloto Colombia*, Fundación Gaia Amazonas (documento de trabajo).
- Launay-Gama, Claire (2008). *Hacia un concepto de gobernanza diferenciada en Colombia*, ponencia presentada en el Primer Congreso de Ciencias Políticas, Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza, Bogotá, 2 de octubre. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-357.html> [consultado el 9 de diciembre de 2015].
- Launay-Gama, Claire (2006). "El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia" [en línea], *Usos y desafíos del concepto de gobernanza en Colombia*, Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-236.html#iref:1> [consultado el 9 de diciembre de 2015].
- Leloup, Fabienne; Moyart, Laurence y Pecqueur, Bernard (2005). "La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale?", *Géographie, économie, société*, vol. 7, pp.321-332.
- Lopera, Gloria Patricia y Dover, Robert (2013). "Consulta Previa, ciudadanías diferenciadas y conflicto socioambiental", *Boletín de Antropología*, Universidad de Antioquia, Medellín, vol.28, n°45, pp.76-103.
- Montoya-Domínguez, Estefanía y Rojas-Robles, Rosario (2016). "Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental", *Gestión y Ambiente*, 19(2), Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá (Colombia), pp.302-317.
- Naciones Unidas (2017). Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Consejo de Derechos Humanos, 36º período de sesiones, documento A/HRC/36/46.



Palacio, Dolly Cristina (2015). “Redes, actores y gobernanza desde un enfoque relacional”. En: Ungar, P. (ed.) (2015). *Hojas de ruta. Guías para el estudio socioecológico de la alta montaña en Colombia*, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Bogotá.

Pitman, Nigel; Vriesendorp, Corinne; Moskovits, Debra K.; von May, Rudolf; Alvira, Diana; Wachter, Tatziana; Stotz, Douglas F. y del Campo, Alvaro (eds.) (2011). *Perú: yaguas-Cotuhé. Rapid Biological and Social Inventories*, Report 23, The Field Museum, Chicago.

RAISG - Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (2016). *Amazonía 2016. Áreas Protegidas y Territorios Indígenas (deforestación 2000-2015)*.

RAISG - Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (2015). *Deforestación en la Amazonía (1970-2013)*.

Ulloa, Astrid (2014), “Geopolíticas del desarrollo y la confrontación extractivista minera: elementos para el análisis en territorios indígenas en América Latina”, in Göbel, Barbara y Ulloa, Astrid (ed.), *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*, Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá), Ibero-Amerikanisches Institut (Berlín), pp.425-458.

Valderrama, Maria Isabel (2016). *Límites de la gobernanza en territorio indígena. Representaciones y discursos alrededor del ordenamiento territorial en la Sierra Nevada de Santa Marta (Colombia)*, tesis inédita de doctorado, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS), París (Francia).

Vanegas Torres Gabriel (2004). *Análisis de jurisprudencia constitucional indígena sobre autonomía y territorio*, [tercer capítulo de un documento inédito producto de una consultoría contratada por la UAESPNN] 92p.

Vásquez, Sergio (2019). Documento de trabajo en el marco del proyecto “Construcción de un observatorio sobre inversiones, actores económicos y derechos humanos sobre el territorio amazónico colombiano con énfasis en el sector extractivo para desarrollar acciones de incidencia”, Fundación Gaia Amazonas, Bogotá.

Von Hildebrand, Patricio (2018). *La consolidación de la conectividad ecosistémica en la Amazonia colombiana*, informe de avances 2014-2018, Grupo focal Colombia, Fundación Gaia Amazonas (documento de trabajo).

Zurbriggen, Cristina (2011). “Gobernanza: una mirada desde América Latina”, *Perfiles latinoamericanos*, n°38, julio-diciembre, pp.39-64.