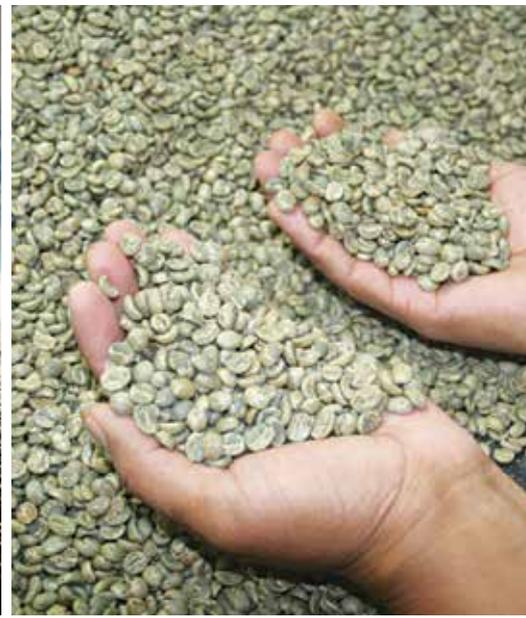




Lineamientos para la gestión compartida de áreas protegidas

Pueblos indígenas y tribales y comunidades locales en Centroamérica



Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza





Lineamientos para la gestión compartida de áreas protegidas

Pueblos indígenas y tribales y comunidades locales en Centroamérica

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

La designación de entidades geográficas y la presentación del material en este libro no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la UICN respecto a la condición jurídica de ningún país, territorio o área, o de sus autoridades, o referente a la delimitación de sus fronteras y límites.

Los puntos de vista que se expresan en esa publicación no reflejan necesariamente los de la UICN.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Cooperación Danesa (DANIDA).

Publicado por: UICN, Oficina Regional para México, América Central y el Caribe. San José, Costa Rica.

Derechos reservados: © 2016 Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales.

Se autoriza la reproducción de esta publicación con fines educativos y con otros fines no comerciales, sin permiso escrito previo de parte de quien detenta los derechos de autor con tal de que se mencione la fuente.

Se prohíbe reproducir esta publicación para la venta o para otros fines comerciales sin permiso escrito previo de quien detenta los derechos de autor.

Citación: UICN (2016). Lineamientos para la gestión compartida de áreas protegidas: Pueblos indígenas y tribales y comunidades locales en Centroamérica. San José, Costa Rica: UICN.

ISBN: 978-9968-938-71-6

Redacción y asesoría legal: Lic. Efraín Peña, consultor legal internacional

Edición técnica: MSc. María Pía Hernández, Coordinadora de la Unidad de Biodiversidad y Derechos, UICN ORMACC
MSc. Freddy Miranda, Facilitador Regional Pro-Ambiente, UICN ORMACC
Licda. Nancy Arroyo Monge, Oficial Técnica, Unidad de Biodiversidad y Derechos, UICN ORMACC

Revisión legal: MSc. Mario Peña

Revisión metodológica: MSc. Carlos Brenes

Edición: Crea Comunicaciones

Diseño, diagramación e impresión: Amigurumi Lab.

Fotografías de portada: Cayos Miskitos y Bilwi, RACCN, Nicaragua.
© UICN ORMACC/Paul Aragón
Foto de semilla © FUNDER

Disponible en: UICN/ Oficina Regional para México, América Central y el Caribe
San José, Costa Rica
Tel: ++506 2283 8449
ormacc@iucn.org
www.iucn.org/ormacc

El libro ha sido impreso en papel Couché 115 g [**El texto de este libro fue impreso en papel hecho de fibra de madera proveniente de bosques bien gestionados, certificada según las normas del Consejo de Manejo Forestal (FSC).]

Contenido

Presentación.....	6
1. Introducción.....	7
2. Contexto.....	9
2.1. Importancia de las áreas protegidas.....	9
3. Justificación.....	11
4. Áreas protegidas y pueblos indígenas.....	11
4.1. Posibles conflictos entre la administración de un área protegida y los asentamientos humanos (comunidad local o pueblo indígena).....	13
4.2. Principios para la gestión y manejo participativo de las áreas protegidas con asentamientos humanos.....	15
4.3. Propuesta de lineamientos para la armonización de áreas protegidas y territorios con asentamientos indígenas o con presencia de comunidades locales.....	18
5. Escenarios en la gestión de áreas protegidas.....	18
5.1. Primer escenario: Previo a la declaratoria de áreas protegidas.....	18
5.2. Segundo escenario: Posterior a la declaratoria de áreas protegidas.....	23
6. Recomendaciones generales.....	25
7. Conclusiones.....	27
8 Bibliografía.....	28

Anexos

Anexo No. 1: Marco normativo vinculante e instrumentos declarativos no vinculantes de carácter internacional sobre áreas protegidas y territorios indígenas.....	35
Anexo No. 2: Política regional: Áreas protegidas y pueblos indígenas.....	53
Anexo No. 3: Normatividad relacionada a la declaratoria de áreas protegidas y reconocimiento de derechos de comunidades locales y pueblos indígenas para el caso de Guatemala, Honduras y Nicaragua.....	61

Presentación

Nadie sabe a ciencia cierta cuándo llegaron los primeros humanos a lo que hoy es América. Algunos estudios hablan de 13 mil años, otros de hasta 20 mil años. De lo que si tenemos absoluta certeza, es que los actuales pueblos indígenas son los descendientes de aquellos primeros humanos que en un viaje milenario y épico arribaron a nuestro continente, la última frontera en la gran epopeya humana para habitar toda la geografía planetaria.

Los pueblos indígenas representan hoy alrededor del 20 por ciento de la población de Centroamérica, con un poco más de 8 millones de personas distribuidas entre 63 diferentes grupos étnicos que usan y ocupan alrededor de 79 diferentes territorios, terrestres y marinos, los que abarcan, según criterios de uso y ocupación, una extensión de 282,565¹ kilómetros cuadrados. Estos datos dan una idea de la enorme importancia que tienen los pueblos indígenas para Centroamérica, en particular para el adecuado manejo de sus ecosistemas y para la protección de su invaluable biodiversidad. Sin los pueblos indígenas, sin su participación real y efectiva en el manejo sostenible de los ecosistemas de Centroamérica, es imposible construir una región más equitativa, justa, humana y sostenible.

Los principales ecosistemas de la región, los más biodiversos y ricos en recursos se encuentran en los territorios que actualmente habitan los pueblos indígenas. De las 948 áreas protegidas, terrestres y marinas que hay en Centroamérica y que resguardan un territorio de 245,857 kilómetros cuadrados, las más representativas se encuentran traslapadas con territorios indígenas. El territorio de las áreas protegidas, terrestres y marinas, que se encuentra sobrepuesto a los territorios indígenas tiene una extensión de 96,432 kilómetros cuadrados. Eso es más que el territorio de Costa Rica, El Salvador y Belice juntos. Es evidente la necesidad de encontrar formas de gestión del extraordinario patrimonio natural protegido de Centroamérica, mediante estructuras de gobernanza que incorporen de forma real y efectiva a los pueblos indígenas de la región de forma muy particular y a las comunidades locales en general.

Este documento de Lineamientos para la gestión compartida de áreas protegidas en Centroamérica, que usted tiene en sus manos, es un esfuerzo apoyado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN) junto a representantes de los pueblos indígenas, comunidades locales y autoridades ambientales, para fortalecer políticas e instrumentos que permitan mejorar la gobernanza y la eficacia de los sistemas nacionales de áreas protegidas en Centroamérica. Agradecemos muy especialmente la ayuda de la cooperación danesa mediante el programa Pro-Ambiente.

Esperamos que estos lineamientos contribuyan a materializar el enfoque de derechos en la conservación. Este enfoque permite compatibilizar los intereses diferenciados de los diversos grupos étnicos, sociales y económicos para que respetando sus diferencias arriben a una visión común y a unos objetivos en los que la conservación de la biodiversidad sea la base compartida para el diseño de todas las políticas y acciones para el desarrollo, la promoción de la equidad, la justicia y la eliminación de la pobreza.

Es mi deseo y el de la UICN en su conjunto, que estos lineamientos, contruidos de forma ampliamente participativa, sirvan para fortalecer el desempeño del sistema centroamericano de áreas protegidas. Sólo podremos seguir disfrutando en el largo plazo de los bienes y servicios que nos da la naturaleza si al mismo tiempo se respetan los derechos humanos de los pueblos indígenas y las comunidades locales. Sin duda, un esfuerzo en esta dirección dará como resultado una mejor calidad de vida para las presentes y futuras generaciones de una región rica en biodiversidad y cultura.

Dra. Grethel Aguilar Rojas
Directora Regional, UICN
Oficina Regional para México, América Central y el Caribe

¹ La fuente de todos los datos sobre áreas protegidas y territorios indígenas, provienen de las bases de datos del Mapa sobre Pueblos Indígenas, Áreas Protegidas y Ecosistemas Naturales de Centroamérica, elaborado por la UICN en 2015.

1. Introducción

El término “área protegida”, según el Convenio sobre la Diversidad Biológica se determina como “un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”.² Por su parte, la Comisión Mundial de Áreas Protegidas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN), en su documento Directrices para la Aplicación de las Categorías de Gestión de Áreas Protegidas (Dudley, 2008),³ establece que un “área protegida es un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales y otros tipos de medios eficaces, para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados”.

Según lo anterior, es posible afirmar que la declaratoria de estas áreas abarca desde la protección estricta hasta el uso sostenible de sus recursos, las cuales además de mantener y preservar el patrimonio natural y cultural en un estado dinámico, ofrecen también oportunidades investigativas, educativas, turísticas y recreativas.⁴ En este sentido, desde un punto de vista socioeconómico, se puede decir que se crean oportunidades de empleo proporcionando los medios de subsistencia a las personas que viven dentro y alrededor de las áreas protegidas, espacios en donde se desarrollan diversas formas de gobernabilidad y de manejo. De esta forma se contribuye a mitigar la pobreza y a promover la participación de las personas para que de manera justa y equitativa puedan gozar de los beneficios de la conservación.

Según un estudio realizado por la UICN en el año 2006,⁵ la superficie total de áreas protegidas de Centroamérica que se manejan bajo la figura de la gestión compartida o comanejo es de 21%. El mapa regional sobre pueblos indígenas, áreas protegidas y ecosistemas en Centroamérica, presenta un traslape de 39% entre el territorio de las áreas protegidas y el territorio que los pueblos indígenas utilizan para sus actividades de subsistencia y residencia.

Bajo este modelo y en consecuencia con el artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), las comunidades locales y los pueblos indígenas asentados en dichos espacios geográficos, dado su arraigo cultural, social y económico a la tierra y a sus tradicionales usos de la misma, cumplen un papel relevante en la conservación de la biodiversidad y en la protección de los recursos y servicios ambientales.

En este documento se analizan dos modelos de gestión ambiental, política, social y económica del territorio. El primero es el modelo centralizado y no participativo y el segundo es el modelo de gestión compartida. El análisis se realiza desde una perspectiva jurídico-legal y toma en cuenta los siguientes aspectos:

1. Reconoce que las instituciones de los pueblos indígenas, los pueblos tribales y las comunidades locales, sustentadas en la propiedad común y en la defensa de sus tierras, son quienes determinan la protección de los recursos naturales de las áreas protegidas. Por esa razón, la implementación de modelos de manejo compartido constituye el medio más eficaz para la conservación y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad.

² Convenio sobre la Diversidad Biológica. Artículo 2. Términos utilizados en el Convenio.

³ Nigel Dudley. (2008). Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. Disponible en: <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/paps-016-es.pdf> [marzo de 2015].

⁴ UICN. (2009). ¿Qué es un área protegida? Disponible en: https://www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/sudamerica/sur_trabajo/sur_aprotegidas/ap_quees.cfm [marzo de 2015].

⁵ Ronald McCarthy Ramírez. Cecilia Martínez Artavia. Alberto Salas. (2006). Dos décadas de gestión compartida en Centroamérica: El camino recorrido, su estado y desafíos. Disponible en: <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/2006-013.pdf> [marzo de 2015].

2. Considera que los derechos colectivos de los pueblos indígenas y tribales, así como los de las comunidades locales no siempre son respetados y esto genera conflictos territoriales que sustentan prácticas de autodeterminación y autosostenimiento de estos pueblos.

3. Comprende el diseño e implementación de instrumentos legales e institucionales que reconozcan a los pueblos indígenas como sujetos de derecho colectivo, dotados de autonomía jurídico-política, económica y cultural. También se debe fortalecer el derecho a la consulta y el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) ante la formulación e implementación de políticas, planes, programas, proyectos, directrices, actividades y obras que les afecten directamente. Y, adicionalmente, afianzar el acceso y la distribución justa y equitativa de los beneficios respecto a la gestión y conservación de los recursos en áreas protegidas que se traslapan con sus territorios.

Hoy en día, en América Latina existen casos de planificación conjunta, mediante el diseño de políticas de manejo que son beneficiosas tanto para los planificadores de áreas protegidas como para las comunidades. En esos casos, los pobladores pueden participar de manera activa en la toma de decisiones sobre el manejo de los territorios que usan y habitan. Por ejemplo, Perú creó la figura de reserva comunal consagrada en la Ley No. 26834 del 4 de julio de 1997 sobre Áreas Naturales Protegidas y la cual en su artículo 22 literal g) establece que son “áreas destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las poblaciones rurales vecinas. El uso y comercialización de recursos se hará bajo planes de manejo, aprobados y supervisados por la autoridad y conducidos por los mismos beneficiarios”.⁶

En lo que respecta a Centroamérica, los modelos de gobernanza implementados no siempre han reconocido los derechos colectivos. En el caso de Nicaragua, hay algunos avances significativos, por ejemplo, la ley 445, Ley de régimen de propiedad comunal de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de las regiones autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, establece el reconocimiento de las instituciones de gobiernos territoriales y comunales para el comanejo, así como la declaración de áreas protegidas desde las instancias locales.

A pesar de ese avance jurídico, la evidencia empírica muestra una débil participación en la toma de decisiones en el manejo y protección de los recursos naturales por parte de las comunidades locales y los pueblos indígenas. En algunos casos, incluso, se les ha restringido el acceso, uso y control consuetudinario a dichos recursos.

Por tal razón, se considera necesario la implementación de lineamientos de carácter general que permitan articular instrumentos legales, desarrollar políticas públicas y derechos de participación así como la toma de decisiones de los pueblos indígenas y de las comunidades locales asentadas sobre territorios que son áreas protegidas o están en proceso de declaración. Este documento presenta una propuesta de lineamientos que han sido construidos de forma participativa y con su respectivo sustento legal y empírico.

⁶ Ley de Áreas Protegidas No. 26834 1997. República del Perú. Disponible en <http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/Recursos/archivos/Legislacion/Peru/ley26834.pdf>

2. Contexto

Los siete países de Centroamérica representan menos del 1% del territorio emergido del planeta, pero poseen alrededor del 7% de la riqueza biológica mundial conocida.⁷ La región además de ser considerada un puente biológico entre las Américas, es también un puente cultural donde convergen un sin número de tradiciones y costumbres”.⁸

Es por esta razón que, en aras de la protección de sus recursos, tanto naturales como culturales, se han creado distintas figuras bajo el andamiaje del derecho internacional y nacional; un ejemplo de ello son las áreas protegidas.

Las áreas protegidas se configuran como instrumentos idóneos de protección que cumplen la función de preservar sitios claves por las características especiales que éstos presentan, así como la promoción de formas de desarrollo económico y social dentro y alrededor de estas áreas, las que conservan la biodiversidad, son socialmente equitativas y culturalmente sensibles.

Sin embargo, lo anterior trae consigo una serie de retos a los que se enfrentan los Estados no solamente en el momento de su declaratoria sino también en la gestión y en los beneficios que de ésta se deriven. En este sentido, algunos de los cuestionamientos que surgen frente a estos retos son: ¿qué sucede en el caso en que estas áreas se superpongan con territorios indígenas?, ¿qué ocurre en el caso en que los Estados no cumplan lo establecido en tratados y convenios internacionales y que tiene que ver con el respeto a los derechos de las comunidades locales e indígenas?, ¿cuál es el efecto que se deriva de la no inclusión o participación de estas comunidades en la toma de decisiones que les afectan?, ¿cuáles serían las repercusiones a nivel social, económico y ambiental de la no distribución equitativa de los beneficios que se derivan de la administración de las áreas protegidas? y ¿qué pasa en el caso del desconocimiento de la territorialidad indígena?

Bajo este escenario se presenta este documento que parte de la normativa vigente, examina el reconocimiento legal que se le hace a nivel nacional a las comunidades indígenas y locales y a sus territorios y analiza la forma en que las áreas protegidas se organizan en algunos de los países de la región. En este documento, se identifica además, el esquema de manejo bajo el cual se encuentran las áreas protegidas, es decir, si son inclusivas de la comunidad o si, por el contrario, presentan planes de manejo centralizados sin la participación activa de la colectividad.

2.1. Importancia de las áreas protegidas

Las áreas silvestres protegidas se instituyen como una herramienta jurídico-administrativa para garantizar la conservación de espacios de gran riqueza e importancia natural, animal, vegetal y cultural, contribuyendo así a la salvaguarda del patrimonio natural y cultural de un país. De acuerdo al preámbulo del Convenio sobre la Diversidad Biológica, las áreas protegidas cumplen diversas funciones, entre ellas la de “proteger valores ecológicos, genéticos, sociales, económicos, científicos, educativos, culturales, recreativos y estéticos de la diversidad biológica y sus componentes”.⁹

7 The Nature Conservancy. Áreas Protegidas. Una región que protege su patrimonio natural. Capítulo 10. Página 7. 2010.

8 SICAP. (2003). Informe Regional 2003: Avance en el cumplimiento del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Disponible en: <http://www.fao.org/forestry/13161-0e678e66b4685e9a7850699e9c2674a04.pdf> [marzo de 2015].

9 Naciones Unidas. (1992). Convenio sobre la diversidad biológica. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf> [marzo de 2015].

Acorde a lo anterior, la UICN establece también la función significativa que para el desarrollo sostenible de comunidades locales, especialmente de pueblos indígenas, cumplen las áreas protegidas, afirmando la fuerte dependencia de éstas comunidades a los servicios que les proporciona para su supervivencia.¹⁰

La protección especial de ciertas zonas estratégicas no sólo se da para la preservación de los recursos naturales, sino también para tutelar elementos sociales y culturales que le son propios. De esta manera, la forma en que las comunidades pueden participar o brindar sus aportes a la conservación de áreas protegidas, se convierte en una oportunidad para el ejercicio de sus derechos colectivos, reconociéndoseles su participación en la toma de decisiones relevantes que involucran sus tradiciones, su forma de desarrollo económico, su relación con la naturaleza y el aprovechamiento de sus recursos.

Según datos de la UICN, un 10% de la superficie terrestre del mundo cuenta con algún tipo de protección.¹¹ En Centroamérica, las áreas protegidas, terrestres y marinas tienen una extensión de 245,857 km². En tanto los territorios indígenas titulados y no titulados, terrestres y marinos, tienen una extensión de 282,565 km². Entre los territorios indígenas y las áreas protegidas se presentan traslapes que cubren un territorio de 96,432 km². De conformidad con ello, se puede afirmar que el 39% del territorio de las áreas protegidas se encuentra traslapado con territorios indígenas. A septiembre de 2015, la cantidad de áreas protegidas oficialmente registrada en Centroamérica era de 948. La cantidad de territorios indígenas entre titulados y no titulados es de 79. En este caso, se trata de un levantamiento realizado por la UICN con las organizaciones indígenas de cada uno de los siete países de Centroamérica, mediante el criterio de uso consuetudinario. Estos datos son también a septiembre de 2015.¹² En función de esta información se puede constatar que las áreas protegidas son, en promedio, pequeñas en tanto los territorios indígenas son menos pero mucho más extensos.

En consonancia con lo anterior, en el documento del IV Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas, en el cual participaron representantes de pueblos indígenas, se estableció que si bien, gran parte de las áreas protegidas de América Central se superponen con territorios indígenas o algún tipo de comunidad local, éstas no participan activamente en el manejo y protección de estos lugares. A su vez, sostiene que, en algunos casos incluso, se ha restringido su acceso, uso y control consuetudinario de los recursos naturales, lo cual desconoce sus derechos colectivos.¹³

De acuerdo con lo anterior se puede inferir que debido a los intereses involucrados en la declaratoria de áreas protegidas, cuando éstas se solapan con territorios tradicionales se genera algún tipo de impacto ya sea positivo o negativo, tanto para los pueblos que ahí habitan como para los administradores o planificadores de dichos espacios.

Para efectos de la conservación de estos lugares, no se deben excluir a las comunidades que históricamente han vivido en los territorios sobre los cuales se han establecido áreas protegidas. Excluir las implicaría una serie de repercusiones sociales, culturales y económicas ya que al no poder acceder a sus métodos tradicionales de subsistencia provocaría un acelerado proceso de empobrecimiento y pérdida de identidad de estas poblaciones.

10 UICN, (2008). ¿Qué es un área protegida? Disponible en: https://www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/sudamerica/sur_trabajo/sur_aprotegidas/ap_quees.cfm [marzo de 2015].

11 UICN. (2008). Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. Disponible en: http://www.almaciga.org/images/stories/documentos/directrices_categorias_aapp_uicn.pdf [marzo de 2015].

12 UICN, Unidad de Biodiversidad y Derechos. Proyecto Pro-Ambiente – Mapa de pueblos indígenas y áreas protegidas en Centroamérica. Milena Berrocal; Kevin Lloyd. Septiembre de 2015.

13 UICN, MINAE, CCAD, SINAC. (2014). IV Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas. Disponible en: <https://congresomesoamericanodeareasprotegidas.wordpress.com/h-resumen-simposios/> [marzo de 2015].

3. Justificación

Los logros jurídicos en relación con el reconocimiento de los derechos indígenas en Centroamérica tienen implicaciones legales y prácticas en las políticas ambientales y en las estrategias de conservación de la biodiversidad, particularmente las concernientes a las áreas protegidas. Como ya fue mencionado, un gran porcentaje de estas áreas está habitado por pueblos indígenas o comunidades locales que dependen de los recursos naturales ahí depositados. Esta situación, en muchas ocasiones ha generado distintos conflictos entre las administraciones de las áreas protegidas estatales y las comunidades y organizaciones de estos pueblos.

Sin embargo, a través de un compendio normativo y estudio de casos puntuales se evidenció que los Estados han tratado de redefinir conceptos y prácticas encaminadas a lograr una relación de reconocimiento y respeto mutuo, teniendo en cuenta que cada área protegida tiene especificidades propias en su manejo y que dichas zonas concurren diferentes grados y modalidades de presencia humana.

Con en esta publicación se procura colaborar en la promoción de un diálogo sobre las figuras de manejo más adecuadas que involucren a todos los actores interesados de forma que se facilite la construcción de decisiones compartidas en igualdad de condiciones. Se trata de promover la buena gobernanza de las áreas protegidas, en las cuales exista una relación equitativa entre administradores y habitantes de dichas áreas.

De acuerdo con varios convenios internacionales y la legislación interna de los países que se mencionan en esta publicación, se reconoce la existencia de una correlación significativa entre la diversidad cultural y la diversidad biológica, donde la política de conservar un área determinada con una gran riqueza natural y prestante de servicios ambientales debe ser compatible con la presencia de asentamientos humanos y sus formas tradicionales de acceso y uso de los recursos naturales. La administración de un área protegida debe ser sostenible e implicar a todos los grupos sociales ahí ubicados, pues se hace necesaria la participación de éstos para articular sus conocimientos y prácticas de manejo con tecnologías modernas de conservación ambiental.

4. Áreas protegidas y pueblos indígenas

De acuerdo con la UICN, un área protegida es “un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado mediante medios legales u otro tipo de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados”.¹⁴ De acuerdo a esta definición, se pueden inferir dos situaciones: la primera hace referencia a que la conservación no sólo se entiende desde el punto de vista de la biodiversidad, sino que las áreas protegidas son figuras instauradas también para la preservación de los elementos culturales que se encuentran directamente relacionados con estos espacios. La segunda situación tiene que ver con la gestión, la cual debe darse en términos de eficacia, es decir que se acepta la implementación de nuevas formas de manejo que sean coherentes con el objetivo de la declaración de dichas áreas.

¹⁴ UICN. Áreas Protegidas ¿para qué son y para qué sirven? Disponible en: https://www.iucn.org/es/sobre/trabajo/programas/areas_protegidas/_copy_of_aireas_protegees___quest_ce_que_cest___quelle_est_leur_utilite___13012012_1127/ [abril de 2005].

De lo anterior se deduce que la declaratoria de áreas protegidas, en ocasiones se superpone con territorios donde existen asentamientos humanos y, por tanto, se les debe involucrar en la toma de decisiones y hacerlos partícipes de todos los procesos que se lleven a cabo en su interior. Como se mencionó anteriormente, en Centroamérica un 39% del territorio de las áreas protegidas se encuentra traslapado con territorios indígenas lo que en ocasiones genera conflictos de diferente índole, dependiendo del manejo que se le dé a cada categoría en particular y del grado de inclusión de los grupos humanos que allí habitan.

Por lo general, las zonas geográficas de mayor riqueza biológica, coinciden con aquellas habitadas por poblaciones indígenas con gran diversidad cultural y, generalmente, caracterizadas por tener una identidad social y cultural diferente a la de la sociedad dominante. Este hecho les ubica en una situación de vulnerabilidad respecto a proyectos de desarrollo.

Elementos característicos de los pueblos indígenas:

1. Están comúnmente entre los segmentos más pobres de la población.
2. Participan en actividades económicas que varían desde la caza y subsistencia agrícola o actividades orientadas al mercado en pequeña escala, por ejemplo los trabajos artesanales y la mano de obra no calificada.
3. Por lo general, en su cosmovisión se expresa una relación intrínseca no sólo de subsistencia, sino también espiritual y cultural con la naturaleza, la tierra y los espacios geográficos que habitan.

Relación de pueblos indígenas con áreas geográficas particulares:¹⁵

1. Relación cercana con territorios ancestrales y recursos naturales en el área.
2. Autoidentificación e identificación por otros como miembros de un grupo cultural distintivo.
3. Instituciones tradicionales, sociales y políticas propias que se aplican dentro del espacio que habitan.
4. Actividades económicas predominantemente orientadas a su subsistencia.

Lo anterior ha sido plasmado en diferentes instrumentos jurídicos a nivel nacional e internacional y en los cuales se reconocen los derechos de los pueblos indígenas, se refuerza la toma de sus propias decisiones sobre el uso de sus tierras y otros recursos y se promueve el ejercicio y control de su propio desarrollo económico, social y cultural. En consecuencia, los Estados deberían implementar mecanismos de participación activa de estos pueblos, incorporando en sus planes de desarrollo y conservación ambiental su conocimiento tradicional en las acciones de diseño y ejecución de proyectos dentro de los territorios indígenas.

Sin embargo, en la aplicación de políticas, programas, planes o proyectos la participación de los grupos sociales, en ocasiones se ve restringida, debido a:¹⁶

1. Las concepciones de las políticas nacionales existentes y los marcos legales relacionados con las comunidades indígenas.
2. Poco reconocimiento legal de los derechos tradicionales de las comunidades indígenas a sus tierras ancestrales.
3. Prejuicios generalizados.

¹⁵ http://www.upme.gov.co/guia_ambiental/carbon/areas/minorias/contenido/minoria3.htm [abril de 2005].

¹⁶ Web: http://www.upme.gov.co/guia_ambiental/carbon/areas/minorias/contenido/minoria3.htm [abril de 2005].

4. Presencia de actores locales y regionales que impiden la auténtica participación de los indígenas.
5. Tendencia en la parte externa de los organismos gubernamentales y ONG para controlar, más que para facilitar los procesos de participación.

Según lo anterior, la ineficiencia en la participación se presenta principalmente porque los Estados no reconocen los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales en sus ordenamientos jurídicos o cuando los reconocen no los ejecutan. Esto evidencia la falta de voluntad política de los gobiernos de turno para dotar de mayor autonomía a las instituciones tradicionales de los pueblos indígenas a la hora de tomar sus propias decisiones. En este sentido, cuando el Estado pretende efectuar medidas tendientes al desarrollo económico o a la conservación del medio ambiente, como sería el caso de la declaratoria de áreas protegidas, se presentan tensiones entre la administración gubernamental y los grupos indígenas ahí establecidos.

4.1. Posibles conflictos entre la administración de un área protegida y los asentamientos humanos (comunidad local o pueblo indígena).

Cuando se traslapan áreas de especial protección con zonas que tradicional e históricamente han estado habitadas por pueblos indígenas o comunidades locales, se observa, en la mayoría de los casos, relaciones conflictivas debido a la mala o inoperante gestión de estos lugares. Esta situación provoca escenarios confusos, problemáticos e incluso violentos que vulneran los derechos colectivos de las poblaciones ahí radicadas. A continuación se enumeran algunos de los acontecimientos que se pueden originar:

1. Conflicto por el control y manejo de los recursos naturales

La escasez de los recursos naturales es una problemática con la que tienen que lidiar todos los países que los poseen. El control de dichos recursos genera confrontaciones sociales entre el Estado y los actores no estatales. Lo anterior se debe a que en muchos casos, los gobiernos construyen modelos económicos basados en la explotación de los recursos sin tomar en consideración las repercusiones que esto puede ocasionar en el largo plazo. Tampoco respetan los derechos que determinadas comunidades tienen sobre la tierra y el uso de ella.

El control de los recursos naturales es una de las principales cuestiones en la relación entre Estados, empresas multinacionales y pueblos indígenas. Sin embargo, en la actualidad, los indígenas por lo general, tienen control reducido sobre los recursos ubicados en las tierras que tradicionalmente poseen, ocupan o utilizan.¹⁷ Asimismo, en la mayoría de los casos, se evidencia que la explotación es realizada por agentes externos a las comunidades y que se realizan sin un plan de manejo adecuado e integral de estos territorios ni consideran todos los factores sociales, económicos, culturales y ambientales.

De lo anterior se desprenden dos escenarios: el primero considera que la explotación debe tener en cuenta las prioridades e intereses de los pueblos indígenas o comunidades locales y, el segundo, afirma que la explotación y control de los recursos naturales debe ser un proceso inclusivo y no excluyente. Como punto de partida, se debe además, tener en cuenta que estos grupos tienen el uso y propiedad tradicional del territorio y lo que a él le pertenezca.

¹⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (2008). Manual de capacitación: Pueblos indígenas y áreas protegidas en América Latina. Disponible en: http://www.infoandina.org/sites/default/files/publication/files/manual_de_capacitacion_sobre_pueblos_indigenas_y_areas_protegidas_de_latinoamerica.pdf [abril de 2005].

2. Intereses de preservación de la biodiversidad en contraposición con intereses indígenas

La crisis ambiental ha despertado la conciencia proteccionista del medio natural, en consecuencia los Estados promueven instrumentos para la gestión racional y la conservación de estos ambientes; las áreas protegidas es uno de ellos. Según la definición de la UICN sobre áreas protegidas, en éstas se toma en cuenta aspectos ecológicos, sociales y culturales a la vez que se respeta la identidad de los grupos humanos ahí establecidos. Sin embargo, en algunas ocasiones los pueblos indígenas se ven afectados por las siguientes situaciones:

- Expulsión o desplazamiento de sus tierras.
- Destrucción de sistemas ancestrales de acceso y manejo de los recursos naturales.
- Empobrecimiento de las comunidades.
- Afectación de los derechos de los pueblos indígenas, imponiéndose formas de administración distintas a las propias.

Sin embargo, en América Central se registran importantes avances en materia de derechos colectivos y en la aplicación de modelos de conservación basados en el reconocimiento de los derechos de uso, control de territorios y respeto a los conocimientos y capacidades de los pueblos indígenas. Estos avances han contribuido a fortalecer los espacios participativos de gestión, como es el caso de la figura del comanejo o manejo compartido.

3. Conflictos derivados de la participación y mecanismos de consulta

El Convenio 169 de la OIT establece que los pueblos indígenas y tribales deben ser previamente consultados sobre los temas o medidas que se pretendan implementar en sus territorios. Sin embargo, a pesar de que los Estados de la región, con excepción de Panamá, reconocen esta normativa internacional, no siempre se toman las acciones necesarias para ejercer el derecho a la consulta, ya sea porque se carece de instituciones, procedimientos o porque no se toma en cuenta a las instituciones que representan a los pueblos indígenas. Igualmente, se percibe desconfianza hacia estos pueblos por lo que no se les otorga mayor autonomía para que participen en condiciones de igualdad con los otros actores sociales. A esto se suma la falta de sistemas de información de fácil acceso para que los pueblos indígenas puedan deliberar y negociar.

4. Conflictos derivados de la participación en los beneficios

En el caso de la relación entre áreas protegidas legalmente declaradas y los territorios donde se encuentran comunidades locales o pueblos indígenas, estas zonas pueden ser aprovechadas económicamente, siempre y cuando sean declaradas bajo la categoría de manejo de áreas de usos múltiples. Esta situación permite que los recursos que ahí se encuentran puedan ser explotados y aprovechados de manera racional.

Con esta medida, el derecho a la participación en los beneficios se configura como un derecho que tienen estas comunidades o poblaciones de percibir utilidades derivadas de las actividades llevadas a cabo al interior de sus territorios. En el caso de la región Centroamericana, por ejemplo, hace falta desarrollar normativas sobre este aspecto, ya que la falta de ellas provoca conflictos entre estas poblaciones y el sector privado. El sector privado no reconoce que estos recursos deben ser preservados para las poblaciones ahí asentadas. En este sentido, los ordenamientos jurídicos deben iniciar por reconocer a estas comunidades o poblaciones como socios legales y se debe reconocer sus derechos e intereses sin truncar su proceso de desarrollo.

5. Conflictos derivados de la tenencia de la tierra

Finalmente, una de las circunstancias que genera tensión tiene que ver con la tenencia de la tierra, es decir con el reconocimiento de la propiedad colectiva. Constitucionalmente se reconoce el derecho a la propiedad colectiva en menor o mayor medida. En términos generales y, dependiendo del país, la aplicación real de este derecho fundamental aún está en desarrollo. Esta situación es la principal causa de conflictos entre el Estado y la población indígena, pues de nada sirve que se pregone la naturaleza de la tierra, inalienable, imprescriptible e inembargable, si en la práctica no se identifica como una entidad territorial plenamente reconocida para el desarrollo de la autonomía política, administrativa, económica, cultural, social y ambiental indígena, destinada también a la protección del medio ambiente y los recursos naturales de los cuales dependen para su supervivencia como grupo.

Lo anterior no quiere decir que el espacio físico en el cual se desenvuelven y organizan los pueblos indígenas sea un espacio exento a los límites legales y constitucionales, libre de la intervención Estatal.

4.2 Principios para la gestión y manejo participativo de las áreas protegidas con asentamientos humanos.

Los principios se pueden entender como directrices generales o enunciados normativos de carácter general y se convierten en planes metodológicos de acción que colaboran en la construcción de normas, planes y programas razonables y coherentes. En materia de conservación del medio ambiente, los principios son una fuente inspiradora para que el accionar del Estado sea consecuente con el logro de los objetivos del desarrollo sostenible.

A continuación se proponen una serie de principios que pueden articular la gestión central de áreas protegidas con grupos sociales no estatales, como es el caso de pueblos indígenas o comunidades locales.¹⁸

A. Responsabilidad compartida y complementariedad

Los recursos naturales, incluyendo la biodiversidad, son patrimonio común de la sociedad y, por tanto, los Estados y todos los habitantes tienen el derecho y el deber de asegurar su conservación y contribuir a su uso sostenible, particularmente en las áreas protegidas. Considerando que esta tarea no puede recaer únicamente en un actor, es necesario que los diferentes actores que participen en la gestión de las áreas protegidas lo hagan bajo un marco de complementariedad en el que compartan las responsabilidades y la toma de decisiones y reconozcan mutuamente sus fortalezas para generar sinergias en beneficio de la gestión de estas áreas.

B. Participación ciudadana

La participación ciudadana constituye el eje fundamental en el diseño e implementación de la gestión compartida de áreas protegidas, en el marco de un Estado democrático, social y ambiental de derecho. Ello implica el involucramiento individual o colectivo en los asuntos públicos y constituye la esencia de la democracia participativa que se manifiesta en la participación de los actores en los diferentes espacios y procesos de la gestión compartida de áreas protegidas.

¹⁸ Propuesta de política Centroamericana de gestión compartida en áreas protegidas. Comité Técnico de Áreas Protegidas Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. 2006. Propuesta de política Centroamericana de gestión compartida en áreas protegidas. Comité Técnico de Áreas Protegidas Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. 2006.

C. Respeto pleno a los derechos de los actores sociales involucrados, en consonancia con la legislación nacional y las obligaciones internacionales aplicables

La participación activa, consciente y responsable de la población debe superar el discurso retórico y convertirse en una verdadera herramienta de desarrollo. Solamente reconociendo a los actores sociales con pleno derecho, según el marco legal de cada país y los compromisos internacionales adquiridos, se puede avanzar hacia acuerdos y propuestas conjuntas.

D. Equidad de género

El desarrollo humano sostenible sólo es posible con equidad de género, dimensión clave del desarrollo en un Estado moderno y democrático. La conservación, desarrollo y uso sostenible de las áreas protegidas, como estrategia de desarrollo, se asegura con la participación de hombres y mujeres, en igualdad de valoración, derechos, responsabilidades y oportunidades. En tal sentido, la equidad de género se constituye en eje transversal principal y no marginal de la gestión compartida de áreas protegidas.

E. Transparencia, rendición de cuentas y contraloría social

La gestión compartida de áreas protegidas se caracteriza, entre otras cosas, por la transparencia en el uso de los recursos y la gestión administrativa y financiera, lo que contribuye a generar confianza y a legitimar el modelo. La rendición de cuentas por parte de todos los actores, como una práctica constante y no como una excepción y el control social, fortalecen la democracia participativa y promueven una nueva actitud de cuidado, control, uso óptimo y racional de los recursos y bienes materiales de uso público.

F. Distribución equitativa de costos y beneficios

La gestión compartida de áreas protegidas tiene como fin último contribuir al desarrollo sostenible y asegurar la conservación de la biodiversidad, base de la vida del planeta. En función de los objetivos de las áreas protegidas, la gestión compartida tiene la responsabilidad de establecer mecanismos y procesos que aseguren la distribución equitativa de costos y beneficios relacionados con el establecimiento y manejo de las áreas protegidas.

G. Sostenibilidad ambiental y económica

Este principio se basa en la valoración y en el reconocimiento de los bienes y servicios que brindan las áreas protegidas. Tiene además que ver con los beneficios de la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica que ellas contienen, como factores positivos para el desarrollo e identificación de alternativas económicas que contribuyan al mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de los pobladores y con asegurar, a las generaciones futuras el goce de los beneficios generados por estas áreas.

H. Desarrollo humano sostenible

La gestión compartida de áreas protegidas asume los siguientes compromisos internacionales, regionales y nacionales: 1) Declaración Universal de los Derechos Humanos, 2) Convención de los Derechos del Niño (derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia), 3) Instrumentos internacionales sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y 4) Tratados, convenios y acuerdos internacionales respecto a los derechos a la vida, el desarrollo, la educación, la información, la salud y a habitar en un medio ambiente sano.

La gestión compartida como nuevo modelo de gestión, promueve una cultura colaborativa de conservación y uso sostenible de las áreas protegidas, para que éstas contribuyan al desarrollo humano de manera justa y sostenida.

I. Reconocimiento y respeto mutuo

La gestión compartida de áreas protegidas requiere de un mínimo de condiciones que garanticen una relación de equilibrio entre los actores. Estas condiciones se refieren al respeto mutuo entre los actores participantes y al reconocimiento de su naturaleza, roles, diferencias y responsabilidades.

La gestión compartida reconoce y respeta las diferentes formas de propiedad y uso de tierras y recursos, el derecho de los pueblos indígenas a sus modalidades de gobernanza y las diferentes expresiones socio culturales presentes en la región centroamericana.

J. Interés público

La gestión compartida promueve el interés público en la conservación y en el uso sostenible de las áreas protegidas, bajo la premisa de que los recursos naturales, incluida la biodiversidad, son patrimonio común de la sociedad de cada país.

K. Legalidad y legitimidad

Para la institucionalización de la gestión compartida de áreas protegidas es esencial contar con los instrumentos básicos que aseguren la legalidad de los procesos y el reconocimiento de los diferentes actores y sectores de la sociedad, considerando que de dichos procesos resultan derechos y deberes.

L. Inclusión y pluralidad

Este principio asegura que la gestión compartida de áreas protegidas se abra a la participación y a la diversidad social y cultural de los diferentes actores interesados y comprometidos con la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, bajo las normas y criterios previamente establecidos.

M. Resolución de conflictos basada en el respeto a los derechos y la búsqueda de consenso.

La gestión compartida de áreas protegidas requiere asumir propuestas claras de negociación entre las partes involucradas, para la resolución de conflictos que pudieran existir y la búsqueda de consensos, con base en el reconocimiento de los derechos e intereses de los actores involucrados, en consonancia con la legislación nacional y los compromisos internacionales.

4.3. Propuesta de lineamientos para la armonización de áreas protegidas y territorios con asentamientos indígenas o con presencia de comunidades locales.

A pesar de que en el ámbito internacional y nacional existen normativas sobre áreas protegidas y derechos de los pueblos indígenas, sigue habiendo vacíos legales al interior de los ordenamientos jurídicos de los Estados, lo cual en muchos casos, genera conflicto de intereses.

Si bien es cierto que los países de la región en sus cartas políticas y en legislaciones, estipulan disposiciones referentes a la protección de la naturaleza y su relación con elementos culturales y sociales, su aplicación no es siempre efectiva. En la práctica se evidencia debilidad en la institucionalidad y las políticas y directrices que se diseñan e implementan no desarrollan principios fundamentales que armonicen la necesidad de la declaratoria de áreas protegidas y la inclusión de los grupos humanos que se encuentran arraigados a estos territorios.

Conforme a lo anterior, se derivan dos situaciones que generan tensión entre los actores estatales y particulares:

1. Situación previa a la declaratoria de áreas protegidas.
2. Situación posterior a la declaratoria de áreas protegidas.

Ante esto se plantea una serie de lineamientos y recomendaciones para que los Estados de la región tomen en cuenta a la hora de tomar medidas para la conservación del medio ambiente. En este proceso se debe involucrar a todas las personas afectados por la toma de decisiones relacionadas con la preservación de los recursos naturales. De esta manera se logrará contar con mecanismos concertados de participación a todos los niveles.

5. Escenarios en la gestión de áreas protegidas

5.1. Primer escenario: Previo a la declaratoria de áreas protegidas.

- 1. Identificación de las características naturales, sociales y económicas de la zona que se pretende declarar como un área protegida**

Recomendación:

Caracterizar todos los elementos que componen la zona objeto de declaratoria. Es importante elaborar un mapeo real de los lugares ricos en biodiversidad que presentan asentamientos humanos en su interior. De esta manera se realiza una sectorización de la zona para saber si es posible la declaratoria sin involucrar en su delimitación al espacio geográfico en el cual se encuentran ubicados los grupos humanos. Esto se realiza con el objeto de evitar, desde el inicio, posibles conflictos de intereses.

Sin embargo, en ocasiones se hará imposible tal exclusión, cuando se presente este caso se debe saber con certeza qué porcentaje del área se traslapa con los territorios habitados y de cuales dependen para su supervivencia como grupo social.

2. Identificación temprana del grupo social

Recomendación:

Identificar de qué grupo social se trata, es decir, si el asentamiento es una comunidad local, si es un pueblo indígena o si se trata de una coexistencia de los dos. Esto es importante para saber con certeza cuáles son sus características esenciales como grupo, de qué tipo de recursos dependen, cuáles son sus instituciones, sus intereses y prioridades. De esta manera se podrá identificar sus procesos sociales, económicos y culturales, así como la legislación especial aplicable. En esta fase se recomienda contar con la ayuda de sociólogos y antropólogos que colaboren en el proceso con herramientas adecuadas que faciliten la toma de decisiones administrativas.

3. Territorialidad

Recomendación:

Identificar, previo a la declaratoria de un área protegida, si los asentamientos tienen la garantía y el pleno reconocimiento al derecho fundamental al territorio. Esto es de vital importancia ya que el derecho de propiedad colectiva se puede entender como una abstracción de la propiedad privada a favor de particulares.

Hay que tener en cuenta que los grupos que ocupan el territorio lo han hecho continuamente antes de que se pretendiera declarar como un espacio destinado a la protección del medio ambiente. Por esta razón, es vital que se reconozca dicha territorialidad y se garanticen sus derechos al libre acceso, uso y control de sus tierras y recursos. Y para lograrlo se deben fortalecer los mecanismos de titularización con los que cada Estado cuenta, y si no los tienen, se debe implementar uno adecuado que desarrolle lo que constitucionalmente se les ha reconocido a los pueblos indígenas. Una posibilidad podría ser la constitución de un organismo interadministrativo integrado por actores estatales, miembros de las instituciones indígenas, en pro de la consecución de la titularidad de sus derechos de propiedad. Este podría constituirse en un medio u organismo que represente los intereses estatales y los de los pueblos indígenas.

4. Componentes básicos para los procesos participativos

Recomendación:

Considerar que el proceso participativo previo a la declaratoria de un área protegida, debe incorporar varios aspectos para que la consulta y participación sean realmente efectivas. Uno de ellos tiene que ver con reconocer la existencia de distintos idiomas y formas de comunicación que existen en los territorios. Por ello, se recomienda conocer los medios tradicionales utilizados para comunicar sus conocimientos y tener en cuenta todos los aspectos socioculturales. En estos procesos se debe contar con la ayuda de intérpretes y con la colaboración de los líderes o personas de la comunidad. También es importante reconocer las instituciones propias y no tratar de crear nuevas y, por último, a la hora de ejecutar procesos participativos, es primordial reconocerles como iguales y no como fuentes de información.

5. Procesos consultivos y su planificación

Recomendación:

Informar sobre las condiciones, términos, características y efectos de un programa, actividad, plan o proyecto, como también las fases que lo componen con el fin de definir sus implicaciones a nivel social, económico y cultural. La consulta previa es un instrumento de concertación importante que los gobiernos deben utilizar y aplicar para conocer, identificar y establecer acuerdos entre los pueblos indígenas y los titulares de los proyectos con el fin de proteger su integridad étnico-ambiental y para que se desarrollen armónicamente las actividades que se pretenden ejecutar al interior de sus territorios. Se debe garantizar que a la hora de tomar decisiones, se tenga en cuenta lo consultado a estos grupos sociales y establecer un plan de seguimiento a los acuerdos.

6. Inclusión en el plan de manejo de las áreas protegidas

Recomendación:

Involucrar a todos los actores en la construcción del plan de manejo que se va a implementar en el área protegida. No debe bastar el hecho de haber cumplido con el requisito de la consulta, si no que se debe continuar con el proceso de participación para garantizar una real protección de la población indígena y sus tierras.

7. Acceso a la información y programas de comunicación

Recomendación:

Garantizar que en todo el proceso de la declaratoria existan medios de fácil acceso a la información transparente, clara, precisa y real, lo cual es un requisito sine qua non para una real y adecuada participación. También es importante instaurar programas de comunicación en donde exista un permanente contacto con los grupos sociales que se asientan en el territorio objeto de declaración.

8. Evitar el desplazamiento de comunidades o pueblos indígenas

Recomendación:

Tener en cuenta que, bajo ninguna circunstancia, se deben tomar medidas de reasentamiento de los grupos sociales que se ubican dentro de las zonas objeto de protección. En este sentido, hay que ser enfático en la relación intrínseca que tienen estos grupos con el territorio, relación que determina su cosmología y formas de vida. Por esta razón hay que hacerlos partícipes en todo el proceso previo a la declaratoria del área protegida y aun después de haberse ésta declarado.

Se recomienda implementar una gestión social con participación comunitaria, como el eje fundamental, que permita que la comunidad o pueblo indígena sea reconocida como el principal interlocutor en la formulación, planeación, ejecución, evaluación y seguimiento de acciones y programas de interés social, económico y ambiental.

9. Participación y distribución justa y equitativa de beneficios

Recomendación:

Establecer desde el inicio las bases para una negociación clara, donde los residentes tradicionales sean tomados en cuenta como socios legales y con participación de beneficios de los proyectos, planes, o acciones que se pretendan ejecutar en sus territorios. Por esta razón, la reglamentación de la consulta es un primer paso para el ejercicio efectivo del derecho a la participación de beneficios. En este sentido, se debe configurar un marco regulatorio que les permita negociar, de manera simétrica, con la contraparte no sólo sobre los porcentajes de los ingresos económicos obtenidos sino también otros beneficios, como transferencia de tecnología, acceso a la investigación, mejoramiento de condiciones sociales, ambientales, educativas, entre otros.

Las instituciones, compañías u entidades involucradas deben realizar una presentación transparente sobre las pretensiones, beneficios directos, consecuencias ambientales y repercusiones socioculturales y deben involucrar a los grupos sociales como elemento activo de lo que se quiera llevar a cabo al interior del área protegida.

10. Programas de capacitación

Recomendación:

Desarrollar programas de capacitación que armonicen los conocimientos tradicionales con las nuevas tecnologías. Igualmente, se debe capacitar en formas de trabajo útil acorde a los objetivos que se pretendan alcanzar con la declaratoria de áreas protegidas, esto contribuirá a tener un proceso inclusivo con miras al desarrollo sostenible.

11. Toma de decisiones concertadas

Recomendación:

Tomar decisiones concertadas y bajo parámetros de igualdad. Se recomienda consolidar comités mixtos de trabajo que le den continuidad a los objetivos sobre los cuales se trabajó inicialmente. Dichos comités deberían estar integrados por el gobierno, comunidades afectadas y empresas u ONG, para que se garantice, a largo plazo, una participación real y equitativa y se comprometan a no crear divisiones.

12. Establecimiento de obligaciones mutuas

Recomendación:

Garantizar el ejercicio pleno y efectivo de los derechos de los pueblos originarios. El Estado está obligado a crear los instrumentos y mecanismos para lograr este fin. A su vez, los pueblos indígenas están obligados a contribuir en la preservación de las áreas de conservación y a garantizar un ambiente sano. El ejercicio de los derechos implica beneficios y sobre todo, responsabilidades. En un área protegida se pretende alcanzar el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos de los pueblos originarios y, prioritariamente, de los siguientes derechos: derechos de uso, derechos de distribución de los beneficios, derechos de planificación, derechos de gestión y administración y derechos de información y control social.

13. Gobernabilidad

Recomendación:

Desarrollar y respetar las disposiciones constitucionales sobre los derechos de los pueblos indígenas o comunidades locales y su autonomía a la hora de controlar sus tierras, recursos naturales y sus asuntos políticos internos tales como: decidir sobre el uso de la tierra y recursos colectivos, resolver disputas internas y negociar programas de desarrollo. Para esto, se necesita de voluntad política, que las políticas públicas sean pensadas a largo plazo y que sean coherentes con los postulados del desarrollo sostenible donde el factor sociocultural es fundamental.

14. Gestión compartida de áreas protegidas

Recomendación:

Establecer de manera clara y precisa, previo a la declaratoria de áreas protegidas, el modelo de manejo y administración y sobre cuáles actores recaerán las responsabilidades. Dentro de los modelos de gestión se presentan tres opciones: modelo centralizado, modelo completamente descentralizado y modelo participativo.

El modelo participativo tiene la particularidad de delegar a la sociedad civil responsabilidades sobre las áreas protegidas, con lo cual se amplía la capacidad de intervención, configurándose como un modelo ideal para la promoción de un esquema participativo y democrático de conservación y desarrollo, donde todas las partes involucradas se benefician.

El comanejo debe ser un prototipo de alianza estratégica en donde, mediante un acuerdo entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, se negocien, definan y formalicen los roles y responsabilidades sobre la administración de las áreas protegidas. De esta manera se afianza un proceso dinámico de concertación de prioridades, con una distribución equitativa de responsabilidades y beneficios mutuos. Para esto se debe implementar:

- a.** Un marco legal claro y definido.
- b.** Condiciones y necesidades delimitadas objetivamente en los campos de biodiversidad y sociedad humana.
- c.** Diseño de un plan de manejo basado en la participación.
- d.** Roles bien definidos de las partes, antes y después del acuerdo.
- e.** Fomento de la capacidad técnica y administrativa, sobre todo para los asentamientos ubicados dentro de las áreas protegidas.
- f.** Comunidades bien informadas (transparencia en la información).
- g.** Comunidades y gobierno dispuestos a crear la sinergia requerida.
- h.** Fortalecimiento de un proceso político y cultural, con criterios legales y técnicos, que busca desarrollar la participación y responsabilidad en el comanejo.
- i.** Establecimiento de unas condiciones básicas para desarrollarse, tales como un ambiente de libertad para expresar las necesidades de conservación de la biodiversidad, así como las socioeconómicas de la comunidad.
- j.** Facilidades y voluntad para organizarse en un marco de respeto a las leyes y acuerdos y confianza entre las partes.
- k.** Apoyo financiero por parte de los gobiernos.

- I. Educar en la importancia ambiental, económica y cultural de las áreas protegidas.
- m. Institucionalización de la figura del comanejo, estableciendo una política nacional sobre el tema.
- n. Compartir experiencias entre países para el aprendizaje y constante evolución del modelo de gestión compartida, para lo cual se podría constituir organizaciones comunitarias que actúen dentro de un marco regional.¹⁹

15. Mecanismos de resolución de conflictos judiciales y extrajudiciales

Recomendación:

Constituir organismos permanentes para la resolución de conflictos y los cuales estarán integrados por todos los actores que intervienen en la gestión y manejo de áreas protegidas. También se deben instituir mecanismos de conciliación entre los grupos sociales (comunidad local o pueblo indígena) y quienes pretendan desarrollar cualquier proyecto, obra o actividad en áreas de influencia de la población ahí asentada. Esto contribuirá a establecer criterios de desarrollo sostenible y resolución de conflictos concertados, a la vez que se articularán los intereses entre las comunidades y el gobierno o entre éstas y los proyectos de desarrollo y conservación que se pretendan ejecutar en sus territorios.

Para este efecto, es necesario el reconocimiento de las instituciones tradicionales en virtud de la solución pacífica de los conflictos, modulando sus formas de organización propia con formas distintas de estructuración del poder.

5.2. Segundo escenario: Posterior a la declaratoria de áreas protegidas.

En el caso de la situación que se presenta cuando el área silvestre protegida fue declarada sin tener en cuenta a los grupos sociales que se encuentran en el territorio, es necesario reconocer la importancia de la intervención de los sujetos que, bajo sus propias instituciones, tradicionalmente han gestionado los recursos naturales. Para esto se recomienda:

1. Identificar plenamente las características esenciales del grupo social que se encuentra asentado sobre el territorio que se declaró como un área protegida.
2. Reconocer, una vez entendido el funcionamiento y estructura organizativa de dicho grupo, su institucionalidad política, administrativa, económica y social.
3. Establecer vínculos de comunicación transparente con los grupos sociales e informar sobre los objetivos que llevaron a la declaratoria del área protegida e iniciar un proceso de negociación.
4. Crear mesas de trabajo con los líderes de las organizaciones comunitarias o indígenas para la negociación y delimitación de roles e intereses.
5. Evitar imponer nuevas formas de organización, si no a partir de las instituciones propias del grupo, incrementar capacidades de participación, donde se lleguen a decisiones concertadas a futuro.

¹⁹ Rafael Luna. (1999). El comanejo de Áreas Protegidas en Centroamérica. PROARCA. Disponible en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnack397.pdf [abril de 2015].

Es importante que los grupos se integren y formen parte en la toma de decisiones que puedan alterar sus intereses y prioridades como grupo social residente. De esta forma se afianzaran procesos participativos de gestión y administración del área protegida y en vez de obstaculizar el logro de los objetivos se convertirán en aliados.

Ahora bien, es fundamental que luego de declararse legalmente un área protegida bajo parámetros democráticos y teniendo en consideración a los asentamientos humanos ahí ubicados, se dé continuidad a lo previamente pactado o negociado. Para que esto sea posible y no se convierta solo en una simple formalidad para poder imponer modelos de preservación en contravía a los intereses de la comunidad, se recomienda:

1. Crear comités mixtos de seguimiento y monitoreo en donde estén representados todos los actores interesados y que sean un espacio abierto al diálogo y a la gestión del conocimiento. En estos espacios se podrá proponer acciones tendientes al manejo del área y servirán para la toma de decisiones concertadas y el seguimiento a los acuerdos.
2. Crear un comité de desarrollo sostenible en donde se dé aplicación a los objetivos económicos, sociales y ambientales.
3. Contar con un comité técnico, económico y financiero que propicie asignaciones públicas más estables y seguras, aumentando sistemáticamente el presupuesto fiscal nacional y municipal para las áreas protegidas y que además, diversifique las fuentes de financiamiento y desarrolle mecanismos innovadores de recaudación con énfasis en la venta de bienes y servicios ambientales e incremente la eficiencia y la transparencia en los mecanismos de manejo financiero,²⁰ y la distribución de beneficios.
4. Promover y fortalecer estructuras organizativas comunitarias para la administración de fondos destinados a la conservación de los recursos naturales y a la promoción de alternativas productivas de desarrollo comunitario.²¹
5. Establecer programas diferenciados acordes a las particularidades culturales y lingüísticas de cada población, para facilitar el acceso al sistema de información ambiental, garantizando a los pueblos indígenas, las comunidades y los grupos o asociaciones su participación en la definición de lineamientos que determinan la forma de manejo y el destino de la información.²²
6. Implementar estrategias de educación ambiental sustentadas en la cosmovisión de las comunidades locales en su relación con el territorio y la preservación del acervo biológico y sus medios de vida, que sea incluyente y considere aspectos de género.
7. Crear comités de capacitación.
8. Implementar mecanismos de monitoreo, evaluación y control del cumplimiento de los convenios o acuerdos y del ejercicio de la gestión compartida en general.

20 Propuesta de política Centroamericana de gestión compartida en áreas protegidas. Comité Técnico de Áreas Protegidas Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. 2006.

21 Idem.

22 Idem.

6. Recomendaciones generales

Las siguientes recomendaciones pueden ser adoptadas según las necesidades de cada Estado y según las demandas y necesidades que tengan las comunidades locales y los pueblos indígenas.

Cuadro No. 1: Recomendaciones generales

	Recomendación	Descripción
1	Diseñar mecanismos de gobernanza.	Cuando en un área protegida se garantizan los derechos de los pueblos indígenas o de las comunidades locales, el área es más gobernable y sostenible y se permite el acceso, uso y control sobre los recursos. Para que lo anterior sea una realidad, es importante que se respondan tempranamente a las demandas de los habitantes y que exista una planificación social y una gestión compartida. Esto genera transparencia y control social.
2	Construir una relación equitativa.	Se deben crear relaciones de responsabilidad compartida bajo una igualdad de condiciones, es decir que se articule la administración del área protegida y la autoridad indígena y local, en un proceso de sinergia de poderes.
3	Reconocer los territorios indígenas.	Si bien es cierto que dentro de los ordenamientos jurídicos de los Estados de la región existen disposiciones legales tendientes al respeto de los derechos de los pueblos indígenas, no se evidencia siempre un desarrollo pertinente que regule la problemática del reconocimiento de la propiedad territorial al interior de las áreas protegidas y el uso de los recursos naturales existentes en ese espacio, lo cual determina elementos culturales y económicos de esta población. Es importante que la administración de las áreas protegidas partan del hecho de que en ese territorio ya existía una dinámica anterior a su creación y que por lo tanto se genera la coexistencia de dos figuras en un mismo espacio geográfico (área protegida y territorio indígena), lo que podría representar visiones distintas sobre el uso de dicho espacio con diversidad de prioridades e intereses.

4	Definir las autoridades y sus competencias	La gestión compartida de un área protegida requiere de una articulación entre las distintas autoridades, lo cual exige relaciones equitativas no subordinadas jerárquicamente. Para esto es necesaria la creación de espacios que involucren a todos los interesados y se fomenten el diálogo, participación constante y una equitativa distribución de competencias.
5	Tomar decisiones	Definir de manera conjunta las reglas del juego para que la toma de decisiones responda a los intereses de ambas partes y haya un beneficio mutuo, que incluya aspectos sociales, culturales, ambientales y de desarrollo económico.
6	Planificar	Encontrar puntos de contacto entre los intereses de los pueblos indígenas y de las comunidades locales y los de las áreas protegidas, lo cual se logra en un planteamiento inicial a través del plan de manejo.
7	Determinar beneficios de un área protegida manejada y gobernada colaborativamente entre pueblos indígenas y/ comunidades locales con el Estado.	No necesariamente los beneficios se determinan en términos monetarios, es primordial que desde el inicio se integre a todos los interesados y se establezcan en lo posible, programas de capacitación, investigación y transferencia de capacidades y tecnologías, en donde la población tenga la capacidad de colaborar en la preservación del medio que los rodea. Estos beneficios se pueden traducir en más que ingresos económicos, abarcando una dimensión de desarrollo tecnológico e investigativo, creación de capacidades e incentivos para la seguridad y protección de sus tierras, sus recursos y formas de vida frente a amenazas externas.
8	Fortalecer los mecanismos de consulta.	La consulta debe ser una constante en el desarrollo de la actividad de conservación del medio ambiente, deben afianzarse modelos que garanticen de una manera efectiva este derecho. Por otra parte, es necesario que los Estados reconozcan la autonomía de los pueblos indígenas que pregonan en sus cartas políticas y transformar o evolucionar la figura de la consulta en un derecho. Decidir de manera informada sí o no, si fuera el caso, cuando las actividades que se pretendan llevar a cabo dentro de sus territorios estén contrapuestas a sus intereses y formas de organización tradicional, lo cual garantiza un verdadero control sobre sus territorios.

7. Conclusiones

Luego de haber estudiado las normativas internacionales y nacionales relativas al conflicto que se genera por la superposición de áreas protegidas con territorios ocupados por pueblos indígenas o comunidades locales y después de ver una serie de ejemplos comparativos sobre dicha problemática (ver anexos) se refleja la necesidad de trabajar en la implementación de instrumentos legales e institucionales que reconozcan, los territorios indígenas como entidades dotadas de autonomía jurídico-política, económica, ambiental y cultural.

Asimismo se debe fortalecer los mecanismos para la efectiva aplicación de formas activas de participación como el consentimiento libre, previo e informado de políticas, directrices, actividades, planes, programas y proyectos que afecten o puedan afectar directa o indirectamente a las comunidades locales y a los pueblos indígenas. También se debe fortalecer el acceso y la distribución justa y equitativa de los beneficios respecto de la gestión y conservación de los recursos que se encuentren en sus territorios.

De acuerdo a lo anterior, se hace imperiosa la ejecución de reformas que respondan a las demandas de las comunidades locales y de los pueblos indígenas, el respeto a sus territorios y reconocimiento de sus derechos colectivos, y a un desarrollo económico equitativo, justo e inclusivo, que fortalezca sus ancestrales valores culturales.



Familia Oseguera productora de cacao fino bajo sistema agroforestal, en zona productora de agua en la Cuenca del Río La Venada, comunidad La Camisa, Municipio de Omoa, Cortés, Honduras (Beneficiarios de PROAMBIENTE – FUNDER). Foto: © FUNDER



Proceso de secado de cacao fino con tecnología solar en la Cooperativa San Fernando ubicada en zona productora de agua en la Cordillera El Merendón, Municipio de Omoa, Cortés, Honduras (Ecoempresas asistida por PROAMBIENTE-FUNDER). Foto: © FUNDER

Bibliografía

Asociación Amantes de la Tierra y Engel Tally. Cuando las áreas protegidas invaden las comunidades, La violación de los derechos de las comunidades maya q'eqch'í del Río Sarstún, Livingston, Guatemala. 2014.

Acuerdo Gubernativo N^o 759 de 1990. Guatemala.

Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas. Guatemala. 1995.

BOU FRANCH, Valentín; JUSTE RUIZ, José. El Medio Ambiente como Objeto de tutela del Derecho Internacional. Universidad Sergio Arboleda. Colombia. 2011.

BERNAL CAMARGO, Diana Lucía. El acceso a recursos genéticos en pueblos indígenas y el Convenio de Diversidad Biológica. Universidad Sergio Arboleda. Colombia. 2013.

BELTRAN, Javier; PHILLIPS, Adrian. Pueblos Indígenas y Tradicionales y Áreas Protegidas, Principios, Directrices y Casos de Estudio. Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) y WWF Internacional.

Convenio sobre la Diversidad Biológica. Naciones Unidas. 1992.

Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural. UNESCO. 1970.

Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. OIT. 1989.

Convenio 107 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. OIT. 1957.

Convenio 107 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales. OIT. 1957.

Carta Mundial de la Naturaleza. Naciones Unidas. 1982.

Conferencia 199/20. Resolución 2. Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.

Constitución Política de la República de Guatemala.

Código Municipal. Decreto 12 de 2002. Guatemala.

CORDOBA, Jorge Armando; ADAN BARAHONA, Carlos Euceda. Información sobre los pueblos indígenas de Honduras como insumo para el Proyecto Regional de Manejo Integrado de Ecosistemas por Pueblos Indígenas y Comunidades de Centroamérica. 2003.

Constitución Política de Honduras.

CASANOVA FUERTES, Marcos Antonio. Estudio básico sobre Marco Regulatorio de Nicaragua para Emprendimientos Turísticos (MIPYMES) en Entornos Naturales y Áreas Protegidas como Base para las Propuestas de una Agenda Legislativa e Institucional. FEDERACION NACIONAL DE COOPERATIVAS AGROPECUARIAS Y AGROINDUSTRIALES FENACOOOP. Nicaragua.

Constitución Política de Nicaragua.

Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA)- 2005.

Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. 1989.

Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central. 1992.

Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América. 1940.

Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales. 1993.

Constitución Política de Bolivia.

CCAD. Plan Ambiental de la Región de Centroamérica (PARCA). 2010-2014.

CISNEROS, Paul; MAC BREEN, James. Superposición de Territorios Indígenas y Áreas Protegidas en América del Sur. UICN. 2010.

Constitución Política de Colombia. 1991.

Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Naciones Unidas. 1992.

Decreto 1397 de 1996. Colombia

Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas. 2002.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Naciones Unidas. 2007.

Decreto 82 de 2004. Honduras.

Decreto Creador de la Comisión Interinstitucional para la Defensa de la Madre Tierra en Territorios Indígenas, Afro descendientes del Caribe y Alto Wangkibocay. Decreto 15 de 2013. Nicaragua.

Declaración de Yucatán. Pueblos Indígenas, Comunidades Locales y Afrodescendientes de Mesoamérica. 2010.

DE LA ROCHA GARCIA, Ernesto. Práctica Jurídica y Administrativa Respecto a la Protección del Medio Ambiente. Granada. 1997.

Foro Indígena de Abya Yala-Mesoamerica. Agenda Indígena Mesoamericana por la Defensa de Nuestra Madre Tierra. 2014-2024.

FAO/OAPN. Manual de Capacitación sobre Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas en América Latina. Uso y Manejo de los Recursos Naturales. 2008.

GIL DELGADO, Eduardo. Conservación de la Biodiversidad. Manual práctico de Gestión Sostenible y Normativa Ambiental Aplicable. España. 2013.

HERNANDEZ MUNGUÍA, Javier G. Derecho de Diversidad Biológica en Centroamérica: Origen, Evolución y Tendencias. Instituto Nacional de Ecología. México. 2004.

Informe Nacional de Cumplimiento a los Acuerdos del Convenio sobre Diversidad Biológica. CONAP. Guatemala. 2006.

Ley de Áreas Naturales Protegidas No. 26834 de 1997. República del Perú.

Ley Nacional de Áreas Protegidas. Decreto 4/89. Guatemala.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto 11 de 2002. Guatemala.

Ley General de Descentralización. Decreto 14 de 2002. Guatemala.

Ley Marco de los Acuerdos de Paz. Decreto 52 de 2005. Guatemala.

Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Decreto 98 de 2007. Honduras.

Ley General de Ambiente. Decreto 104 de 1993. Honduras.

Ley de Propiedad. Decreto 82 de 2004. Honduras.

Ley de Ordenamiento Territorial. Decreto 180 de 2003. Honduras.

Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Ley 217 de 1996. Nicaragua.

Ley de Participación Ciudadana. Ley 475 de 2003. Nicaragua.

Ley 21 de 1991, por medio de la cual se aprueba el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª. Reunión de la Conferencia General de la O.I.T. Colombia.

LUNA, Rafael. El Comanejo de áreas protegidas en Centroamérica. PROARCA/CAPAS/AID. 1999.

MANINAT MACHADO, Jean. Convenio 169 de la OIT. Presentación del Convenio. 2007.

MADRIGAL CORDERO, Patricia; SOLIS RIVERA, Vivienne. Comanejo. Una reflexión conceptual desde Coope Sol i Dar. R.L. UICN. 2006.

Mariaca J, Arteaga L y Loayza O. Sistematización de una Experiencia de Gobernanza de Territorio Indígena Superpuesto con un Area Protegida: la Reserva de la Biosfera y Tierra Comunitaria de Origen Pílon Lajas, Bolivia. Informe de Consultoría. ILSA. La Paz, Bolivia. Noviembre de 2011.

MAIRENA ARAU, Dennis. “La Reserva de la Biosfera de Bosawas y el Territorio Mayagna Sauni As en Nicaragua: Desafíos para la Gobernanza Territorial”. CADPI - Centro para la autonomía y desarrollo de los pueblos indígenas. Región Autónoma Atlántico Norte, Nicaragua. Diciembre de 2011.

MESA CUADROS, Gregorio. Derechos Ambientales en Perspectiva de Integralidad. 2da Edición. Universidad Nacional de Colombia. 2010.

Nigel Dudley. Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. UICN. 2008.

Organización Internacional del Trabajo. Pueblos indígenas en América Central, Haití, Panamá y República Dominicana. 2014.

Propuesta de Política Centroamericana de Gestión Compartida en Áreas Protegidas. Comité Técnico de Áreas Protegidas Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. 2006.

PACHECO Z. Anielka. Primer borrador. Lineamientos para facilitar la gestión compartida de uso, manejo y conservación de recursos naturales por pueblos indígenas en áreas protegidas. UICN. Septiembre de 2014.

RONALD MCCARTHY RAMIREZ. Cecilia; MARTINEZ ARTAVIA. Alberto Salas. Dos décadas de gestión compartida en Centroamérica: El camino recorrido, su estado y desafíos. 2006.

Resolución 61/295 de la Asamblea General de la ONU.

Reglamento del Sistema de Áreas Protegidas de Honduras. Acuerdo Presidencial 921 de 1997.

Reglamento de Áreas Protegidas. Decreto 01 de 2007. Nicaragua.

Reglamento a la Ley 28 “Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua”. Decreto 3584 de 2003.

Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz. Ley 445 de 2002.

RASCON PALACIO, Enrique. Áreas Protegidas: Aproximación a la Proyección Socioeconómica y Política en Centroamérica. DELOS, No. 8, 2-7. 2008.

Roldán O., Roque. Territorios Indígenas y Parques Nacionales Naturales. Pp. 27. 2007.

Red de las Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad. Estrategia Indígena Mesoamericana sobre Territorios Indígenas y Áreas Protegidas. Derecho, Territorio y Gobernanza Indígena: “una alternativa para la conservación de las áreas protegidas”. IV congreso Mesoamericano de áreas protegidas. Centro América. Marzo de 2014.

SICAP. Informe Regional: Avance en el cumplimiento del Convenio sobre la Diversidad Biológica. 2003.

Series on Forest People and Protected Areas. Los Pueblos Indígenas y las Áreas Protegida en Guatemala. Un análisis sobre el cumplimiento del Estado con los Compromisos establecidos en el Programa. 2008.

Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP). Un Entorno para Conservar la Diversidad Biológica. Informe regional: Avance en el Cumplimiento del Convenio Sobre la Diversidad Biológica. Contexto geográfico. 2003.

Silvel Elías; Luís Elías; Juan Carlos Pérez. Titularidad de Derechos y Participación de los Pueblos Indígenas en la Gestión de Áreas Protegidas. Sistematización de caso en el territorio Q’eqchi de Izabal. Guatemala. 2014.

UICN. Directrices para la Aplicación de las Categorías de Gestión de Áreas Protegidas. 2008.

VALENCIA G, María del Pilar. Gobernanza y Planeación Participativa. Una aproximación para el Manejo Concertado con Comunidades Indígenas en Áreas Protegidas. Experiencia del Parque Nacional Natural de Utría. Bogotá. 2011.

VALLEJO LARIOS, Manuel. Zonas Indígenas Versus Áreas Protegidas: El caso de la Reserva de la Biósfera del Río Plátano en Honduras. Tegucigalpa. 1997.

VALLEJO RIVERA, Licda Eva Carola; BOCALETTI FLORIAN, M.A. Mara; MANCILLA BARILLAS, Mario René. Herramientas Legales para Asegurar los Derechos de Propiedad o Tenencia de la Tierra al Ejecutar Proyectos de Pago por Servicios Ambientales. Universidad del Valle de Guatemala. 2008.

Sitios web

UICN. ¿Qué es un Área Protegida? https://www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/sudamerica/sur_trabajo/sur_aprotegidas/ap_quees.cfm

WWF Chile. Áreas Protegidas Públicas, Privadas y Comunitarias. http://chile.panda.org/que_hacemos/protegiendo_biodiversidad/areas_protegidas

Dr. Cindy Blackstock, UNICEF. Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas y el Cónclave Global de los Jóvenes Indígenas. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas para adolescentes indígenas <http://www.unicef.org/spanish/policyanalysis/files/UNDrip-ProductV9a-Web-SP2-Reader.pdf>

Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de América Central. www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2012/10/NICARAGUA.pdf

Los territorios Mayagna y la Reserva de Biosfera Bosawas en Nicaragua. www.territorioindigenaygobernanza.com/mayanasauniasybosawas.html

EL NUEVO DIARIO.COM. <http://www.elnuevodiario.com.ni/politica/284784-comision-territorios-indigenas-ni-siquiera-se-ha-c/>

Wikipedia. América Central. http://es.wikipedia.org/wiki/Am%C3%A9rica_Central#Integraci.C3.B3n_Centroamericana

FAO/OAPN. Pueblos indígenas y áreas protegidas en América Latina, 2008. http://www.infoandina.org/sites/default/files/publication/files/manual_de_capacitacion_sobre_pueblos_indigenas_y_areas_protegidas_de_latinoamerica.pdf

Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). <http://www.inbio.ac.cr/estrategia/coabio/ALIDES.html>

Wikipedia. Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). http://es.wikipedia.org/wiki/Alianza_para_el_desarrollo_sostenible

Mesas y Consejos Indígenas Nacionales del CICA. <http://consejocica.org/organizacion>

Naciones Unidas. Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, 2002. http://www.cepal.org/rio20/noticias/paginas/6/43766/WSSD_Informe.ESP.pdf

USAID. Asociación Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria (ACICAFOC). <http://www.ruta.org/programa-agroalimentario-sostenible/actorescacao/node/72>

Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales. <http://wrm.org.uy/oldsite/boletin/63/Centroamerica.html>

Wikipedia. Resguardo Indígena. http://es.wikipedia.org/wiki/Resguardo_ind%C3%ADgena

Wikipedia. Parque Nacional Natural de Ensenada de Utria. http://es.wikipedia.org/wiki/Parque_nacional_natural_Ensenada_de_Utr%C3%ADa

Territorio Indígena y Gobernanza. Parque Nacional de Utria y Reservas Emberá. <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/pnutriayreservasembera.html>

Territorio indígena y Gobernanza. Caso Boliviano. <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/bolivia.html>

Wikipedia. Reserva de la Biosfera y Tierra Comunitaria de Origen Pilon Lajas. http://es.wikipedia.org/wiki/Reserva_de_la_biosfera_y_tierra_comunitaria_de_origen_Pil%C3%B3n_Lajas

Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana. 2013. <http://www.aidesep.org.pe/wp-content/uploads/2013/07/02-Informe-AIDSESEP-An+%C3%ADlisis-y-Propuestas-PIF-12.07.13.pdf>

Lima COP 20. Climate Change Conference 2014. <http://www.cop20.pe/11649/territorios-indigenas-para-garantizar-la-vida-de-futuras-generaciones/>

Wikipedia. Reserva de Bosawas. http://es.wikipedia.org/wiki/Reserva_de_Bosaw%C3%A1s

Biblioteca Virtual de Derecho, Economía y Ciencias Sociales. Importancia de la Conservación del Medio Ambiente.

<http://www.eumed.net/librosgratis/2010b/700/IMPORTANCIA%20DE%20LA%20CONSERVACION%20DEL%20MEDIO%20AMBIENTE.htm>.

Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. CEPAL. http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/dmaah/agrupadores_xml/aes7.xml&xsl=/agrupadores_xml/agrupa_listado.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xslt

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (2008). Manual de capacitación: Pueblos indígenas y Áreas Protegidas en América Latina. http://www.infoandina.org/sites/default/files/publication/files/manual_de_capacitacion_sobre_pueblos_indigenas_y_areas_protegidas_de_latinoamerica.pdf

UPME. http://www.upme.gov.co/guia_ambiental/carbon/areas/minorias/contenid/minoria3.htm.

Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAPH). <http://www.iderechoambientalhonduras.org/es/node/231>

HRN. La Voz de Honduras. <http://www.radiohrn.hn//node/23685>

Almaciga. Áreas Protegidas. http://www.almaciga.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=9:%C3%A1reas-protegidas&Itemid=60&lang=es

UICN, MINAE, CCAD, SINAC. (2014). IV Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas. <https://congresomesoamericanodeareasprotegidas.wordpress.com/h-resumen-simposios/>

Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas, 2015. <http://www.turismo-sigap.com/es/guatemala/sistema-guatemalteco-de-areas-protegidas-sigap>

Anexos

Anexo No. 1: Marco normativo vinculante e instrumentos declarativos no vinculantes de carácter internacional sobre áreas protegidas y territorios indígenas.

El presente anexo tiene por objeto la revisión y compendio de la normativa internacional, así como de los principios generales, directrices y recomendaciones no vinculantes, en donde se encuentren puntos de contacto entre áreas protegidas y comunidades locales y pueblos indígenas. Tiene el propósito de articular un documento consultivo aplicable a la problemática de los países de la región Centroamericana.

1.1. Instrumentos de derecho internacional vinculantes

1.1.1. Convención sobre la Protección del patrimonio mundial, cultural y natural

La Convención sobre la Protección del patrimonio mundial, cultural y natural, fue aprobada en 1972 por la conferencia general de la UNESCO.²³ Su objetivo principal es promover la identificación, protección y preservación del patrimonio cultural y natural considerado especialmente valioso para la humanidad, que por causas distintas cada vez más se encuentra amenazado, lo cual puede desencadenar en su total desaparición. A esto se suma el hecho de que a escala nacional, dicha protección puede ser incompleta si se tiene en cuenta la magnitud de recursos económicos, científicos y técnicos que se requieren.

Así, de acuerdo al artículo 3°²⁴ cada Estado deberá identificar y señalar debidamente los bienes situados en su territorio que gocen de las características necesarias para ser considerados como patrimonio natural o cultural. Vale la pena aclarar, que para efectos de la Convención, el patrimonio cultural²⁵ puede estar constituido por aquellos monumentos, conjuntos o lugares con valor universal desde el punto de vista histórico, estético, etnológico, antropológico o científico, como las obras arquitectónicas, de escultura o de pinturas monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas, entre otros.

En cuanto al patrimonio natural,²⁶ la Convención entiende los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico, así como las formaciones geológicas y

23 UNESCO. (1972). Convención sobre la Protección del patrimonio mundial, cultural y natural. UNESCO. Disponible en: <http://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf> [marzo de 2015].

24 UNESCO. (1972). Convenio Sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Natural y Cultural. Artículo 3°: Incumbirá a cada Estado Parte en la presente Convención identificar y delimitar los diversos bienes situados en su territorio y mencionados en los artículos 1 y 2°.

25 UNESCO. (1972). Convenio sobre la Protección del patrimonio mundial, natural y cultural. Artículo 1°: se considerará "patrimonio cultural": - los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia, - los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia, - los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

26 Convención sobre la Protección del patrimonio mundial, natural y cultural. Artículo 2°: se considerarán "patrimonio natural": - los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico, - las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies, animal y vegetal, amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico, - los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.

fisiográficas, y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies, animal y vegetal, amenazadas que tengan este mismo valor.

De acuerdo a la anterior aclaración y, como objeto de este primer informe, es importante resaltar que la protección del patrimonio cultural y natural se puede interpretar bajo un enfoque de protección holística, en donde no sólo se tiene interés de conservar aquellos elementos físicos o materiales como lo son los monumentos, lugares y estructuras de valor universal como lo señala la normativa internacional en este caso; sino que también protege los elementos inmateriales como las tradiciones de las poblaciones que pertenecen a estas zonas, la cultura en sí misma considerada desde una perspectiva sociológica y antropológica, así como las expresiones de ésta, así se refleja en el artículo 1° que señala que se considera parte del patrimonio cultural las “obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico”.²⁷

Es de esta manera los Estados adquieren una serie de compromisos encaminados a la protección del patrimonio mundial, natural y cultural. Dichos compromisos son los de conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio situado en sus territorios, asignando los recursos necesarios para esta labor proteccionista, tales compromisos se derivan del artículo 4° de la Convención el cual establece que: “Cada uno de los Estados Partes en la presente Convención reconoce que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, le incumbe primordialmente. Procurará actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos de que disponga, y llegado el caso, mediante la asistencia y la cooperación internacionales de que se pueda beneficiar, sobre todo en los aspectos financiero, artístico, científico y técnico”.²⁸

En este orden, el artículo 5° continua diciendo que con el objeto entonces de garantizar una real y eficaz protección y conservación del patrimonio situado en su territorio, cada uno de los Estados deberá procurar dentro de lo posible: “a) adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva, integrando la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general; b) instituir en su territorio, si no existen, uno o varios servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural, dotados de un personal adecuado que disponga de medios que le permitan llevar a cabo las tareas que le incumban; c) desarrollar los estudios y la investigación científica y técnica y perfeccionar los métodos de intervención que permitan a un Estado hacer frente a los peligros que amenacen a su patrimonio cultural y natural; d) adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio”.²⁹

Según este artículo, se podría afirmar entonces que es fundamental que los Estados a la hora de diseñar medidas de gobernabilidad y de manejo de estas zonas o lugares de especial interés universal, tengan en cuenta la participación de la colectividad e integren dichas medidas de protección a los programas de planificación general, tal y como lo contempla el literal A. Igualmente, en los literales B y D, se encuentran puntos de contacto entre la problemática de los países de intervención y la utilidad y aplicabilidad de este Convenio, en la medida en que se establece que se deben implementar figuras que cumplan una función de amparo del patrimonio cultural y natural, en las cuales se disponga de un personal idóneo que lleve a cabo las labores de conservación y revalorización del patrimonio. De la misma manera, es necesario consolidar los instrumentos legales, jurídicos, administrativos y económicos para la gestión de estos territorios, figuras e instrumentos que deben reconocer la importancia que juegan las poblaciones que se encuentran ligadas a estos espacios. Sin embargo, sobre esta cuestión se volverá a hablar más adelante en un siguiente informe.

27 UNESCO. (1972) Convención Sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Natural y Cultural. Artículo 1.

28 UNESCO. (1972) Convención Sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Natural y Cultural. Artículo 4.

29 UNESCO. (1972) Convención Sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Natural y Cultural. Artículo 5.

Equivalente a lo anterior, el artículo 6° en su numeral 3, establece que “cada uno de los Estados Partes se obliga a no tomar deliberadamente ninguna medida que pueda causar daño, directa o indirectamente, al patrimonio cultural y natural situado en sus territorios o en los de otros Estados”.³⁰ A efectos de esta consultoría, esto cobra importancia cuando por ejemplo, se declara un área protegida sin la debida consulta a las comunidades locales o pueblos indígenas que se asientan sobre estos territorios. Actuando así, se afecta los derechos que tienen las comunidades locales o pueblos indígenas sobre participación y poder de decisión sobre sus propias prioridades en lo referente a su proceso de desarrollo. De esta manera se vulnera además, sus creencias, usos tradicionales e instituciones, como bien lo menciona el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual se referenciará a continuación.

Cuadro No.1
Estado de la Convención

País	Fecha de adhesión	Bienes inscritos
Belice	6 de noviembre de 1990	1
Guatemala*	16 de enero de 1979	3
El Salvador	8 de octubre de 1991	1
Honduras*	8 de junio de 1979	2
Nicaragua*	17 de diciembre de 1979	1
Costa Rica	23 de agosto de 1977	3 (1 compartido con Panamá)
Panamá	3 de marzo de 1978	5 (1 transfronterizo compartido con Costa Rica)

Fuente: Elaboración propia

* Países objeto de la consultoría.

A modo de conclusión, se puede decir que la Convención se convierte en un instrumento jurídico aplicable a la problemática centroamericana, debido a que en zonas específicas se encuentran no sólo elementos naturales y culturales, entendidos desde el punto de vista material, físico o biológico, sino que también se encuentran asentamientos sociales arraigados a dichos territorios. Éstos en un escenario antropológico o sociológico, son comprendidos también como elementos culturales que forman parte del patrimonio que se pretende proteger.

Es así como estos espacios universalmente excepcionales, se deben considerar como un conjunto material que no admite deslindes de ningún tipo en cuanto a su gestión, lo cual quiere decir que para que se asegure una efectiva salvaguardia se deben tener en cuenta los derechos de las colectividades ahí enraizadas, las cuales hacen parte de los elementos que se pretenden conservar.

³⁰ UNESCO. (1972) Convención Sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Natural y Cultural. Artículo 6, N° 3.

1.1.2. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales

De acuerdo con la presentación introductoria del Convenio 169,³¹ la Organización Internacional del Trabajo, se reconoce en ésta sus esfuerzos de reconocimiento y protección de los pueblos indígenas y tribales. En su copiosa bibliografía, se establece que desde su creación, en 1919, se ha mostrado una especial atención por la situación de estos pueblos. Declara asimismo, que en el año 1957 se adoptó un primer instrumento internacional de carácter vinculante, el Convenio 107,³² sobre poblaciones indígenas y tribales en países independientes. Sin embargo, como se puede inferir de la lectura de este documento, se hicieron evidentes algunos puntos débiles del Convenio. Se observó en particular, que en muchas partes del mundo estos pueblos no gozan de los derechos fundamentales de los cuales goza el resto de la sociedad. Se podría afirmar que lo que se pretendía era la integración de éstos al conjunto de la sociedad y que las decisiones relativas a su desarrollo deberían estar en manos de otros.

Es así como la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, en 1989 adoptó el Convenio 169. En su revisión participaron un gran número de pueblos indígenas, tal y como lo asevera el documento de presentación del Convenio. Este Convenio representa “un paso adicional en los esfuerzos de la OIT para garantizar el respeto de los derechos fundamentales tendientes a la igualdad de oportunidades y de trato para grupos que se encuentran en situación de desventaja y exigen garantías mínimas de sus derechos para lograr un tratamiento equitativo en las sociedades en que viven”.³³ De esta manera se les reconoce su derecho a definir sus propias prioridades para el desarrollo.³⁴ Es sin duda alguna, el instrumento jurídico internacional más completo que en materia de protección de pueblos indígenas y tribales se haya adoptado y el cual constituye un hito trascendental en la normativa internacional pertinente.

De esta manera, el artículo 2° establece que “los Estados deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. Esta acción deberá incluir medidas: **a)** que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; **b)** que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones y sus instituciones; **c)** que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida”.³⁵

Por su parte el artículo 4 señala que se “deberán adoptar las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados. Tales medidas no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados, así como el goce de los derechos generales de la ciudadanía no deberán sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales”.³⁶

31 Organización Internacional del Trabajo. (2007). Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Disponible en: http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf [febrero de 2015].

32 Organización Internacional del Trabajo. (1957). Convenio 107 sobre pueblos indígenas y tribales. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312252 [febrero de 2015].

33 Jean Maninat Machado. (2007). Convenio 169 de la OIT. Presentación del Convenio, parte introductoria. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312252 [febrero de 2015]

34 Convenio 169 de la OIT. Artículo 7, numeral 1°. Disponible en: http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf [febrero de 2015].

35 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes. Artículo 2. Disponible en: http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf

36 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes. Artículo 4.

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio según el artículo 5: “**a)** deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente; **b)** deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos; y **c)** deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo”.³⁷

Aparece dentro de este contexto la consulta como un instrumento esencial de coordinación entre las comunidades y entidades estatales, donde el artículo 6 contempla que al aplicar “las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole, responsables de políticas y programas que les conciernan.

c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin”.³⁸

Igualmente, establece que las consultas llevadas a cabo en la aplicación del Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas que se proponen.

Otro artículo fundamental es el número 7,³⁹ que otorga a las comunidades el derecho a decidir y establecer sus propias prioridades en busca del desarrollo, cuando ciertas medidas que se pretenden implementar sean contrarias a sus creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como cuando afecten sus tierras. En este sentido, los gobiernos deben trabajar siempre en cooperación con los pueblos interesados o posiblemente afectados, a fin de evaluar la incidencia social, cultural y ambiental que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre estos pueblos.

37 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes. Artículo 5.

38 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes. Artículo 6.

39 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes. Artículo 7: “1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. 2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los artículos 724 Convenio No 169 sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento. 3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas. 4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan”.

De la lectura anterior se evidencia, en **primer lugar**, la importancia que tiene el reconocimiento de los pueblos indígenas como colectividades que configuran las tradiciones y la cultura, así como la historia trascendental de nuestras naciones, admitiendo su particular contribución a la diversidad cultural, armonía social y ecológica de la humanidad.

De acuerdo con la ONU, la población indígena mundial se compone de más de 370 millones de personas y se reconocen más de 5.000 grupos indígenas y a pesar de que solo representan el 5 % de la población mundial, su aporte a la cultura no se puede calcular.⁴⁰ Es así, como dentro del marco del Estado en el que viven estas comunidades, se debe fortalecer su identidad y sus aspiraciones de reconocimiento a sus propias instituciones y formas de vida.

En **segundo lugar**, se evidencia la importancia del Convenio 169 de la OIT como un instrumento internacional de carácter vinculante, donde los pueblos indígenas han reivindicado sus derechos. Dentro del marco legal internacional se les reconoce el derecho fundamental a la participación, de formar parte en las decisiones legislativas, administrativas, sociales y económicas que como pueblo los afecten directa o indirectamente.

Como bien lo establece el artículo 7 anteriormente referenciado, específicamente en su numeral 4, en cuanto a la figura de la consulta señala que “los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan”, con lo cual se está reconociendo la importancia de la relación entre el territorio y las poblaciones que lo ocupan, relación que es objeto principal de esta consultoría en cuanto a la declaratoria de áreas protegidas en territorios indígenas y comunidades locales. Lo anterior se traduce en que cuando se vayan a realizar proyectos, obras, actividades, planes o programas dentro de sus territorios, los Estados partes del Convenio se comprometen a garantizar su derecho fundamental de participación buscando de esta manera proteger su integridad cultural, social y económica.

Es así como en materia de relación entre la tierra y los asentamiento indígenas que ahí se encuentran, el artículo 13, señala que “al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación”.⁴¹

Asimismo, en relación con el artículo 14,⁴² éste obliga a los estados a reconocer a los pueblos el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado y a instituir procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por estos pueblos. En este orden de ideas, el artículo 15 declara que los “derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. Y en caso de que pertenezca al Estado la propiedad

40 Espacio diverso Incluyente. (2012). Importancia y Valor de los Grupos Indígenas. 27 de febrero de 2015, de Espacio Diverso Incluyente. Disponible en: <https://michaelcantero.wordpress.com/2012/04/12/importancia-y-valor-de-los-grupos-indigenas/>

41 Convenio 169 de la OIT. Artículo 13.

42 Convenio 169 de la OIT. Artículo 14: “1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes. 2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. 3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados”.

de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”.⁴³

A partir del anterior enunciado, se infiere que la participación de los pueblos indígenas y tribales no sólo se configura en la medida en que intervienen en las decisiones relevantes que les afecten o les puedan afectar, sino que la participación se entiende también en materia económica como se evidencia en el citado artículo 15, cuando establece que los pueblos interesados deberán participar de los beneficios que reporten las actividades llevadas a cabo en sus territorios, distribución de beneficios que deberá ajustarse siempre a la equidad de la utilidad percibida.

A continuación se presenta el estado del Convenio en Centroamérica, con especial énfasis en los países desde su ratificación hasta la fecha. Esto se convierte en una herramienta de gran utilidad que permite identificar cuál es el estatus actual de estos países en relación al amparo, en el marco de la comunidad internacional, de los derechos y garantías de los pueblos indígenas.

País	Ratificación	Estado
Belice	-	No ratificado
Guatemala*	5 de junio de 1996	Vigente
El Salvador	-	No ratificado
Honduras*	28 de marzo de 1995	Vigente
Nicaragua*	25 de agosto de 2010	Vigente
Costa Rica	2 de abril de 1993	Vigente
Panamá	-	No ratificado

Fuente: Elaboración propia

A manera de conclusión y en relación al articulado anteriormente referenciado y al Convenio en su totalidad, es esencial ya que proponen los fundamentos básicos relativos al reconocimiento y a la participación de los pueblos indígenas, en donde se afianza la facultad de decidir o controlar en la medida de lo posible, su proceso de desarrollo económico, político, social y cultural dentro del marco estatal. Igualmente, establecen la posibilidad de participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directa o indirectamente, como es el caso de la declaratoria de áreas protegidas objeto de la problemática planteada para los países de intervención.

Por otra parte, el Convenio reconoce la relación intrínseca existente entre los indígenas y la tierra que ocupan o utilizan y, en particular, los aspectos colectivos de dicha relación, tal y como se demuestra en los artículos 13,14 y 15 citados con anterioridad. En este sentido, un Estado miembro se debe comprometer a la adaptación de su legislación interna y al desarrollo de acciones pertinentes de acuerdo a las disposiciones contenidas en el Convenio. Por tanto, y como se verá más adelante, los marcos legales de los países de intervención deben adecuar y aplicar dichas disposiciones para

⁴³ Convenio 169 de la OIT. Artículo 15.

garantizar y respetar los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales que se encuentran ubicados en los territorios objeto de la declaratoria como áreas protegidas, y los cuales les pertenecen.

1.1.3. Convenio sobre la Diversidad Biológica

El Convenio sobre la Diversidad Biológica⁴⁴ es un tratado internacional jurídicamente vinculante del cual se desprenden tres objetivos u obligaciones principales para los estados firmantes según el artículo 1⁴⁵ del mismo:

1. La conservación de la diversidad biológica.
2. El uso racional y sostenible de los recursos naturales.
3. La participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de ciertas actividades.

Se podría decir que, de manera general, el Convenio pretende promover medidas efectivas y adecuadas que apunten a un futuro sostenible.

Hay que aclarar en primera medida, que el Convenio sobre la Diversidad Biológica no es un instrumento normativo que regule de manera completa la problemática de los países centroamericanos que en este caso sería la superposición de áreas protegidas, como figura de protección de la diversidad biológica, en territorios en donde habitan poblaciones indígenas o cuando afecte a comunidades locales que se asientan sobre estos territorios objeto de protección administrativa. Sin embargo, a través de su articulado se encuentran pautas que permiten relacionar esta problemática y, que de alguna u otra manera, se reconoce los derechos de los pueblos indígenas y locales en la participación de beneficios, así como en la toma de decisiones que para ellos son relevantes.

Lo anterior se evidencia en el preámbulo del Convenio, en donde se resalta el valor intrínseco de la diversidad biológica y de los valores ecológicos, sociales, económicos, educativos, culturales, entre otros. Asimismo, establece que los Estados a través de su soberanía, gozan del derecho de decidir sobre sus propios recursos y a su vez son responsables de su conservación y de su utilización sostenible, pero sin desconocer los derechos de las comunidades locales ni de las poblaciones indígenas, tal y como se señala textualmente: “Reconociendo la estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales y poblaciones indígenas que tienen sistemas de vida tradicionales basados en los recursos biológicos, y la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios que se derivan de la utilización de los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes(...)”.⁴⁶

De acuerdo con lo anterior, el Convenio plantea que los estados para garantizar la salvaguardia de sus propios recursos de acuerdo al poder soberano que ostentan, deben diseñar las medidas necesarias para que se concrete dicha protección, y propone de esta manera la figura del “área protegida” la cual permite la conservación de los recursos naturales y de los servicios ambientales que éstos ofrecen, y que como objeto de éste primer informe es pertinente mencionar.

44 Naciones Unidas. (1992). Convenio Sobre la Diversidad Biológica. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf> [febrero de 2015].

45 Convenio sobre la Diversidad Biológica. Artículo 1: “Los objetivos del presente Convenio, que se han de perseguir de conformidad con sus disposiciones pertinentes, son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada”.

46 Preámbulo del Convenio Sobre la Diversidad Biológica. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

El artículo 2 alude al área protegida “como un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”⁴⁷ y continúa en el artículo 6 sobre las medidas generales a los efectos de la conservación y la utilización sostenible, diciendo que “cada Parte Contratante, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares: a) Elaborará estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el presente Convenio que sean pertinentes para la Parte Contratante interesada; y b) Integrará, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales”.⁴⁸

Ahora bien, respecto a lo anterior y a efectos de la problemática de los países centroamericanos es necesario comentar que se debe entender la conservación de la diversidad biológica bajo el entendido que establece el preámbulo del Convenio, en donde se reconoce la importancia de la relación de la conservación y de los valores de las comunidades locales o pueblos indígenas que presentan un lazo de pertenencia con éstos territorios que se pretenden proteger, pues es fundamental reconocer sus derechos sobre la tierra, recursos y conocimientos en el proceso de aplicación de éstas medidas de los estados.

Por esta razón el artículo 8 sobre la Conservación in situ, asevera que “Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica(...) y J) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente”.⁴⁹

Por otra parte, del artículo 14 del Convenio se puede interpretar que los Estados partes, están en la obligación de respetar la diversidad biológica de otros Estados fronterizos así como de los elementos culturales que se encuentran en estos territorios. En su literal c) señala que cada parte contratante “promoverá, con carácter recíproco, la notificación, el intercambio de información y las consultas acerca de las actividades bajo su jurisdicción o control que previsiblemente tendrían efectos adversos importantes para la diversidad biológica de otros Estados o de zonas no sujetas a jurisdicción nacional, alentando la concertación de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales, según proceda.” Lo anterior se torna importante en la medida en que si en estos territorios fronterizos en donde se quieren llevar a cabo actividades o implementar figuras de conservación como lo son las declaratorias de áreas protegidas y ahí se encontraran asentadas comunidades locales o poblaciones indígenas, los Estados estarían entonces obligados a consultar e incluir en la toma de estas decisiones a dichas poblaciones y comunidades.

A continuación se presenta el estado del convenio en Centroamérica, para identificar el estatus de éste en la comunidad internacional respecto al reconocimiento de la importancia de la relación entre la conservación de la biodiversidad y el respeto de los derechos de las comunidades.

47 Convenio sobre la Diversidad Biológica. Artículo 2, términos utilizados.

48 Convenio sobre la Diversidad Biológica. Artículo 6, sobre las medidas generales a los efectos de la conservación y la utilización sostenible.

49 Convenio sobre la Diversidad Biológica. Artículo 8, sobre la conservación in situ.

Cuadro No. 3
Estado del Convenio en Centroamérica

País	Ratificación	Estado
Belice	13 de junio de 1992	Vigente
Guatemala*	13 de junio de 1992	Vigente
El Salvador	13 de junio de 1992	Vigente
Honduras*	13 de junio de 1992	Vigente
Nicaragua	13 de junio de 1992	Vigente
Costa Rica	13 de junio de 1992	Vigente
Panamá	13 de junio de 1992	Vigente

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con el estado del Convenio en Centroamérica, un informe del Instituto Nacional de Ecología de México del año 2004,⁵⁰ afirmó que el derecho de diversidad biológica en Centroamérica, en cuanto a la legislación ha tenido un enfoque biocéntrico y poco o nada de gestión compartida. Señala que existe un mínimo de normativas sobre el acceso a los recursos y regulación sobre los conocimientos, prácticas e innovaciones de los pueblos indígenas y comunidades locales.

Sin embargo, vale la pena decir que la biodiversidad está entrelazada con las culturas indígenas y la existencia de éstas está ligada al equilibrio ambiental y a la conservación de la naturaleza. Por esta razón, se debe propender al reconocimiento de su autodeterminación, al reconocimiento de sus derechos colectivos, al acceso a los recursos naturales, al afianzamiento de sus propias instituciones políticas, económicas y jurídicas, pero sobre todo al exaltamiento y declaratoria de los territorios que ellas habitan y de los cuales dependen.

1.1.4. Protocolo de Nagoya

Este instrumento normativo complementario el cual lleva el nombre de: “Protocolo sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización”, surge a partir del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB).

De acuerdo a una publicación de la Universidad Sergio Arboleda de Colombia, el CDB “agudizó la discusión respecto a la protección de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales de pueblos indígenas, que conlleva el debate de la aplicación de la biotecnología y su incidencia en la protección de la vida y el medio ambiente, y el análisis de la participación de estos en el proceso de establecimiento de estrategias para la protección de sus recursos y conocimientos tradicionales, lo que origina una puesta en marcha del pluralismo jurídico a partir del desarrollo de las diferentes Conferencias de las Partes, lo que hoy permite contar con un marco regulatorio más completo y con miras a su fortalecimiento”.⁵¹

50 Javier G. Hernández Munguía. (2004). Derecho de Diversidad Biológica en Centroamérica: Origen, evolución y tendencias. Instituto Nacional de Ecología. México. Disponible en: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/446/hmunguia.html> [febrero de 2015].

51 Diana Lucía Bernal Camargo. (2013). El acceso a recursos genéticos en pueblos indígenas y el Convenio de Diversidad Biológica. Universidad Sergio Arboleda. Disponible en: Sitio web: <http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/civilizar-24/02%20-%20EL%20ACCESO%20A%20RECURSOS.pdf> [marzo de 2015].

Es entendible que lo anterior haya surgido gracias a lo establecido en el artículo 15 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, sobre el acceso a los recursos genéticos, el cual establece lo siguiente: “1) En reconocimiento de los derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos naturales, la facultad de regular el acceso a los recursos genéticos incumbe a los gobiernos nacionales y está sometida a la legislación nacional. 2) Cada Parte Contratante procurará crear condiciones para facilitar a otras Partes Contratantes el acceso a los recursos genéticos para utilizations ambientalmente adecuadas, y no imponer restricciones contrarias a los objetivos del presente Convenio (...) 7) Cada Parte Contratante tomará medidas legislativas, administrativas o de política, según proceda, de conformidad con los artículos 16 y 19 y, cuando sea necesario, por conducto del mecanismo financiero previsto en los artículos 20 y 21, para compartir en forma justa y equitativa los resultados de las actividades de investigación y desarrollo y los beneficios derivados de la utilización comercial y de otra índole de los recursos genéticos con la Parte Contratante que aporta esos recursos. Esa participación se llevará a cabo en condiciones mutuamente acordadas”.⁵²

Lo anterior se debe entender en concordancia con el artículo 8 del mismo Convenio que señala por una parte, que se deben respetar los conocimientos y prácticas tradicionales de las comunidades locales y pueblos indígenas, así como su participación en el aprovechamiento de dicho conocimiento. Y por otra, el reconocimiento que se le hace a dichas comunidades de participar de los beneficios económicos derivados de la utilización de tales prácticas tradicionales.

El artículo 19 numeral 3°⁵³ del Convenio sobre la Diversidad Biológica, sobre la gestión de la biotecnología y distribución de sus beneficios, contempla la necesidad de un protocolo que constituya procedimientos adecuados en cuanto a la utilización y distribución de beneficios. En este contexto aparece el Protocolo de Nagoya como un instrumento jurídico que pretende reforzar la transparencia en la conservación del medio ambiente, especialmente en el marco de las comunidades locales y poblaciones indígenas que se puedan ver afectadas por la explotación y uso de los recursos genéticos en sus territorios.

Es decir, que supone una herramienta normativa que protege los conocimientos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales que tienen sobre la naturaleza. La idea es que éstos no sean explotados indiscriminadamente por la industria.

A continuación se muestra el estado del Protocolo en Centroamérica, con lo cual se pretende mostrar la disposición de los Estados firmantes de proteger los derechos de las colectividades indígenas.

⁵² Convenio Sobre la Diversidad Biológica. Artículo 15.

⁵³ Convenio sobre la Diversidad Biológica. Artículo 19: “Artículo 19. Gestión de la biotecnología y distribución de sus beneficios 1. Cada Parte Contratante adoptará medidas legislativas, administrativas o de política, según proceda, para asegurar la participación efectiva en las actividades de investigación sobre biotecnología de las Partes Contratantes, en particular los países en desarrollo, que aportan recursos genéticos para tales investigaciones, y, cuando sea factible, en esas Partes Contratantes. 2. Cada Parte Contratante adoptará todas las medidas practicable para promover e impulsar en condiciones justas y equitativas el acceso prioritario de las Partes Contratantes, en particular los países en desarrollo, a los resultados y beneficios derivados de las biotecnologías basadas en recursos genéticos aportados por esas Partes Contratantes. Dicho acceso se concederá conforme a condiciones determinadas por mutuo acuerdo. 3. Las Partes estudiarán la necesidad y las modalidades de un protocolo que establezca, procedimientos adecuados, incluido en particular el consentimiento fundamentado previo, en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización de cualesquiera organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. 4. Cada Parte Contratante proporcionará, directamente o exigiéndoselo a toda persona natural o jurídica bajo su jurisdicción que suministre los organismos a los que se hace referencia en el párrafo 3, toda la información disponible acerca de las reglamentaciones relativas al uso y la seguridad requeridas por esa Parte Contratante para la manipulación de dichos organismos, así como toda información disponible sobre los posibles efectos adversos de los organismos específicos de que se trate, a la Parte Contratante en la que esos organismos hayan de introducirse”.

Cuadro No. 4
Estado del Protocolo

País	Fecha de ratificación	Estado
Belice	-	-
Guatemala*	18 de junio de 2014	Vigente
El Salvador	1 de enero de 2012	-
Honduras*	1 de enero de 2012	Vigente
Nicaragua	-	-
Costa Rica	6 de julio de 2011	-
Panamá	3 de mayo de 2011	Vigente

Fuente: Elaboración propia

Es preciso determinar la importancia que representa la firma del presente protocolo, pues con ella se enaltece el carácter que tiene a nivel de reconocimiento internacional la cultura tradicional de los pueblos indígenas. La firma de este instrumento jurídico supone una serie de obligaciones para los Estados. Lo más significativo debe ser el desarrollo de una normativa interna que sea clara y precisa, la cual dote de seguridad jurídica la situación de los grupos sociales arraigados a los territorios en donde se encuentren ubicados los recursos genéticos que se pretenden utilizar, así como el establecimiento de las modalidades más efectivas y equitativas para la distribución de esos beneficios.

1.2 Documentos declarativos no vinculantes

1.2.1. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos indígenas.

La Declaración es un documento detallado sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas. “La Declaración fue preparada y debatida oficialmente durante más de veinte años antes de ser aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007. El documento hace hincapié en el derecho de los pueblos indígenas a vivir con dignidad, a mantener y fortalecer sus propias instituciones, culturas y tradiciones y a buscar su propio desarrollo, determinado libremente de conformidad con sus propias necesidades e intereses”.⁵⁴

De acuerdo a una publicación de UNICEF, la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas (DNUDPI), fue el resultado de muchos años de trabajo, aseverando que “para los aproximadamente 370 millones de personas indígenas en alrededor de 90 países, la Declaración es una expresión de sus derechos y de su lugar en la comunidad global”. Reconoce también que “la herencia cultural y lingüística de los pueblos indígenas contribuye a la diversidad del mundo. Sus conocimientos y prácticas han mejorado el respeto por el medio ambiente y los recursos naturales de las comunidades, seguridad alimentaria, salud y educación del mundo”.⁵⁵

⁵⁴ Naciones Unidas. Foro permanente para las cuestiones indígenas de las Naciones Unidas. “Los Pueblos Indígenas en sus propias voces”.

⁵⁵ Cindy Blackstock, UNICEF. Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas y el Cónclave Global de los Jóvenes Indígenas. Conoce Tus Derechos: Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas para adolescentes indígenas. Disponible en: <http://www.unicef.org/spanish/policyanalysis/files/UNDrip-ProductV9a-Web-SP2-Reader.pdf>

De acuerdo a lo anterior, la Declaración de las Naciones Unidas traza un hito importante en materia de reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de las poblaciones indígenas, junto a otros instrumentos de índole internacional, resaltando la magnitud de la contribución a la diversidad y riqueza de sus culturas y tradiciones ancestrales que constituyen el patrimonio común de la humanidad.

De esta manera, la Asamblea General de la ONU en el anexo de la Declaración, afirma que en el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, deben estar libres de toda forma de discriminación, aclamando la necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de estos pueblos, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su filosofía; especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos. Igualmente certifica que si los pueblos indígenas controlan los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos podrán mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades.⁵⁶

En consonancia con lo anterior, en el caso de la declaratoria de áreas protegidas en territorios indígenas por ejemplo, el reconocimiento y respeto de los conocimientos, prácticas, usos y costumbres ancestrales relacionados con la tierra, así como su participación en la toma de decisiones que los afecten en su territorios, contribuye indudablemente al desarrollo sostenible y equitativo, así como a la ordenación adecuada del medio ambiente.

El artículo 8 señala que “1) Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura, 2) Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de: a) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica; b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos; c) Toda forma de traslado forzado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos; d) Toda forma de asimilación o integración forzada (...)”.⁵⁷

Por su parte, el artículo 19 en concordancia con el Convenio 169 de la OIT referenciado con anterioridad, establece que “los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados, por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”.⁵⁸ Tal es el caso de las medidas administrativas que adoptan los Estados, como por ejemplo, la declaratoria de áreas protegidas con miras a la conservación de espacios naturales, en donde adquieren compromisos de consulta a las comunidades que pertenecen a estos espacios objeto de protección; no desconociendo por supuesto que dentro de esa defensa se encuentra el amparo de las culturas ahí radicadas.

Conforme a lo anterior, los artículos 25⁵⁹ y 26⁶⁰ continúan reconociendo los derechos que los pueblos indígenas tienen de afianzar su relación con el territorio que habitan, con los recursos que por costumbre

⁵⁶ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas. Resolución 61/295 de La Asamblea General de la ONU. Anexo.

⁵⁷ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas. Artículo 8.

⁵⁸ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas. Artículo 19.

⁵⁹ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas. Artículo 25: “los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras”.

⁶⁰ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas. Artículo 26: “1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido. 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. 3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate”.

han aprovechado para su supervivencia, así como la función que desempeñan rehabilitando el medio ambiente para las generaciones futuras. Del mismo modo, enaltece su derecho a controlar el territorio y sus recursos, que en razón de la propiedad tradicional han poseído, exigiendo a los Estados el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos, haciendo especial énfasis en el respeto de los sistemas de tenencia y de gestión de los territorios indígenas, lo cual es primordial resaltar como objeto del presente informe.

Finalmente y respecto a la gestión de los territorios indígenas, el artículo 32 regula el derecho que tienen estos pueblos a determinar y establecer sus propias prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios. Esto queda expresado en el numeral 1. De igual manera, continúa en este sentido diciendo que “los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo. 3) Los Estados proveerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual”.⁶¹

Luego de haber enfatizado en los puntos más importantes de la Declaración y los cuales guardan una estrecha relación con la problemática de Centroamérica, hay que precisar que muchos de los derechos ahí consagrados, exigen enfoques legales, administrativos y jurídicos a nivel interno de los Estados, respecto a la descentralización y la democracia pluricultural,⁶² que permita alcanzar el pleno respeto de la diversidad cultural. Además, los países deberían adoptar también enfoques participativos fortaleciendo alianzas efectivas con los pueblos indígenas.

1.2.2. Declaración de Río de 1992

La Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992,⁶³ fue aprobada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), la cual tiene por objeto la promoción del desarrollo sostenible a largo plazo.

La Declaración pretende afianzar acuerdos internacionales y establecer parámetros comunes en los que se representen intereses a nivel global, se proteja el medio ambiente y el desarrollo entendido desde una perspectiva económica, social y ambiental. De esta manera la Declaración formula una serie de principios que pueden servir de pautas para que los Estados a nivel nacional, adapten sus legislaciones para su positivo cumplimiento. A continuación se enumeran:

Principio 1: “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”.⁶⁴

Principio 3: “El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”.⁶⁵ Se puede afirmar que la Declaración es inclusiva en el sentido en que reconoce, en primer lugar, que la relación de productividad con el medio ambiente incumbe a todos, en donde en virtud de la problemática de los países se incluye también a las comunidades locales e indígenas. En segundo lugar, porque el derecho

61 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Artículo 32.

62 La democracia pluricultural se entiende como aquel respeto de los derechos de todos los ciudadanos considerando las diferencias sociales, culturales y étnicas al interior de un Estado de Derecho. Disponible en ://C:/Users/ANDREA/Downloads/Dialnet-MecanismosDeGestionPublicaCiudadanaEnUnaDemocracia-3924402.pdf

63 Naciones Unidas. (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo ONU. Disponible en: Sitio web: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/11109.pdf> [marzo de 2015].

64 Declaración de Río de 1992. Principio 1.

65 Declaración de Río de 1992. Principio 3.

al desarrollo debe estar acorde con las necesidades de desarrollo ambiental, económico y social de las comunidades.

Principio 5: “Los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo”.⁶⁶ En este sentido, se infiere que se debe garantizar la participación en todos los niveles con la finalidad de mitigar casos de discriminación, como por ejemplo los caso de la no intervención de las comunidades locales y pueblos indígenas en los procesos de declaratoria de áreas protegidas.

Principio 22: Las “poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible”.⁶⁷

Principio 10: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”. Es decir, que los Estados deben comprometerse a implementar medidas efectivas de participación, donde todos los interesados formen parte de las decisiones que les concierne, con lo cual se fortalecen las instituciones democráticas de los países a nivel interno.

Principio 11:⁶⁸ destaca la importancia de la legislación nacional la cual debe satisfacer las necesidades del contexto ambiental, social, económico y cultural; normas que de ser contrarias a esta realidad o ser inaplicadas, representarían un costo social injustificado e incalculable. Específicamente hablando, se refiere a los países en desarrollo que pretendan llevar a cabo actividades económicas o de conservación como es el caso de la presente intervención, bajo la figura del área protegida cuando ésta se superponga en territorios indígenas o desconozca los derechos de las comunidades locales.

1.2.3. Carta Mundial de la Naturaleza

La Carta Mundial de la Naturaleza,⁶⁹ adoptada en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1982, establece una serie de parámetros que son pertinentes referenciar en este informe.

En primera medida declara que la “especie humana es parte de la naturaleza y la vida depende del funcionamiento ininterrumpido de los sistemas naturales que son fuente de energía y de materias nutritivas” así como afirma que “la civilización tiene sus raíces en la naturaleza que moldeó la cultura

⁶⁶ Declaración de Río de 1992. Principio 5.

⁶⁷ Declaración de Río de 1992. Principio 22.

⁶⁸ Declaración de Río de 1992. Principio 11: “Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo”.

⁶⁹ Naciones Unidas. (1982). Carta Mundial de la Naturaleza. ONU. Disponible en: http://www.jmarcano.com/educa/docs/carta_mundial.html [marzo de 2015].

humana e influyó en todas las obras artísticas y científicas, y de que la vida en armonía con la naturaleza ofrece al hombre posibilidades óptimas para desarrollar su capacidad creativa, descansar y ocupar su tiempo libre”.⁷⁰ En este sentido se puede evidenciar el reconocimiento que desde 1982 en el marco de la comunidad internacional, se le hace a la relación intrínseca existente entre la naturaleza y el ser humano, así como reconoce que el medio ambiente es el fundamento de la cultura de las civilizaciones.

En el mismo sentido, declara que “los beneficios duraderos que se pueden obtener de la naturaleza dependen de la protección de los procesos ecológicos y los sistemas esenciales para la supervivencia y de la diversidad de las formas de vida, las cuales quedan en peligro cuando el hombre procede a una explotación excesiva o destruye los hábitats naturales”, así como que “el deterioro de los sistemas naturales que dimana del consumo excesivo y del abuso de los recursos naturales y la falta de un orden económico adecuado entre los pueblos y los Estados, socavan las estructuras económicas, sociales y políticas de la civilización”.⁷¹ De esto se deriva la necesidad urgente de adoptar medidas tanto a nivel internacional como nacional, individual o colectivo, público y privadas, para la eficaz salvaguardia de la naturaleza y promover la cooperación en todo los niveles. Es el caso que se pretende implementar y fortalecer en “los países” en donde se logre articular la conservación del medio ambiente y la gobernanza de los recursos naturales, involucrando a todos los interesados.

Tal es el caso como lo señala dentro de las funciones en su numeral 7° y 16°, en los cuales se establece respectivamente lo siguiente: “en la planificación y realización de las actividades de desarrollo social y económico, se tendrá debidamente en cuenta el hecho de que la conservación de la naturaleza es parte integrante de esas actividades”, por lo tanto “toda planificación incluirá, entre sus elementos esenciales, la elaboración de estrategias de conservación de la naturaleza, el establecimiento de inventarios de los ecosistemas y la evaluación de los efectos que hayan de surtir sobre la naturaleza las políticas y actividades proyectadas; todos los elementos se pondrán en conocimiento de la población recurriendo a medios adecuados y con la antelación suficiente para que la población pueda participar efectivamente en el proceso de consultas y de adopción de decisiones al respecto”.⁷²

1.2.4. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible

Como última medida se hace referencia a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible,⁷³ la cual constituye una importante herramienta a nivel internacional para este tema.

En este orden, el Anexo de la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, asevera de manera textual lo siguiente: “nos comprometemos a construir una sociedad mundial humanitaria y equitativa y generosa, consciente de la necesidad de respetar la dignidad de todos los seres humanos. Por consiguiente, asumimos la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible”.⁷⁴

Asimismo, establece dentro de los compromisos con el desarrollo sostenible que: “estamos resueltos a velar por que nuestra rica diversidad, fuente de nuestra fuerza colectiva, sea utilizada en una alianza constructiva para el cambio y para la consecución del objetivo común del desarrollo sostenible. También reconoce “la importancia de promover la solidaridad humana, haciendo un llamamiento para que se fomenten el diálogo y la cooperación mutua entre las civilizaciones y los pueblos del mundo, independientemente de consideraciones de raza, discapacidad, religión, idioma, cultura o tradición”.

70 Carta Mundial de la Naturaleza de 1982. Preámbulo.

71 Carta Mundial de la Naturaleza de 1982. Preámbulo.

72 Carta Mundial de la Naturaleza de 1982. Funciones.

73 Naciones Unidas. (2002). Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. ONU. Disponible en: Sitio web: http://www.cepal.org/rio20/noticias/paginas/6/43766/WSSD_Informe.ESP.pdf [marzo de 2015].

74 Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible. Anexo. Desde nuestro origen hasta el futuro. Numerales 2° Y 3°. Disponible en: http://www.cepal.org/rio20/noticias/paginas/6/43766/WSSD_Informe.ESP.pdf

Continúa reafirmando “el papel vital de las poblaciones indígenas en el desarrollo”, afirmando a su vez que el “desarrollo sostenible exige una perspectiva a largo plazo y una amplia participación en la formulación de políticas, la adopción de decisiones y la ejecución de actividades a todos los niveles. Y como parte de la colaboración en la esfera social, seguiremos bregando por la formación de asociaciones estables con todos los grandes grupos, respetando su independencia, ya que cada uno de ellos tiene un importante papel que desempeñar”.⁷⁵

Posteriormente y en relación a lo anterior, en el Anexo del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, se plantea la “formulación de políticas y medios para mejorar el acceso de los pueblos indígenas y de sus comunidades a las actividades económicas y aumentar su empleo adoptando, cuando corresponda, medidas de fomento de la capacitación, la asistencia técnica y el crédito; reconociendo que la dependencia tradicional y directa de los recursos y ecosistemas renovables, incluido su aprovechamiento sostenible, sigue siendo esencial para el bienestar cultural, económico y físico de las poblaciones indígenas y de sus comunidades”.⁷⁶

A partir de lo anteriormente citado, se puede decir que la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, cumple una función primordial en cuanto al reconocimiento que se les hace a las comunidades indígenas y a los pueblos locales en el proceso de afianzamiento del desarrollo económico, social y ambiental. Señala además, el papel que desempeñan en este contexto las comunidades y hace especial énfasis en el respeto a sus usos y costumbres tradicionales en dicho proceso.

Conclusiones

- Es de vital importancia que los Estados reconozcan los derechos colectivos de los pueblos indígenas y tribales con territorios titulados o habitados ancestralmente y que a través de mecanismos legales internos y herramientas faciliten la implementación de sus derechos.
- A partir del establecimiento de la relación entre naturaleza y ser humano, así como de naturaleza y cultura, las medidas de conservación que se adopten en el seno de los Estados deben ser coherentes con la protección y reconocimiento de los derechos de las comunidades locales e indígenas.
- En materia de conservación, se debe exaltar la importancia de la contribución de los conocimientos y usos tradicionales de los pueblos indígenas y de las comunidades locales.
- El respeto de las culturas indígenas contribuye a la identidad del patrimonio cultural universal.
- El amparo de los elementos biodiversos debe integrar los elementos pluriculturales que conforman los Estados de Centroamérica.
- Las medidas implementadas por los Estados a nivel nacional para la protección y uso sostenible de los recursos ambientales deben garantizar los debidos procesos de consulta a las poblaciones que se puedan ver afectadas por dichas medidas y, en el caso de pueblos indígenas y tribales, la debida aplicación del Convenio 169 de la OIT.
- Es evidente el fortalecimiento y el respeto de las instituciones y gobernanza propias de los pueblos locales e indígenas, para la participación en los asuntos que les competen.

⁷⁵ Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible. Anexo. Desde nuestro origen hasta el futuro.

⁷⁶ Conf. 199/20. Resolución 2. Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.

- En cuanto a la figura de las áreas protegidas, definida en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el establecimiento, manejo y monitoreo de estas áreas debe contar con la participación efectiva y total de las comunidades locales, pueblos indígenas y tribales.
- En la medida en que se haga efectiva la consulta de que trata el Convenio 169 de la OIT, si los pueblos indígenas y tribales participan de manera efectiva y transparente, si logran acuerdos durante el proceso para la declaratoria legal de las áreas protegidas en territorios indígenas, si participan en el proceso de diseño y acuerdos de los mecanismos de participación, monitoreo, acceso y distribución de los recursos derivados de esas áreas, se estará reconociendo sus derechos colectivos. De esta manera también se estará consolidando la buena gobernanza de las áreas protegidas y su sostenibilidad y se aceptarán a su vez, obligaciones recíprocas para las partes involucradas.
- Se infiere que a través de la inclusión de pueblos indígenas y tribales, así como de comunidades locales en el manejo de áreas protegidas, se pueden reducir índices de pobreza y consolidar procesos económicos y ambientalmente sostenibles.
- Es necesario el diseño e implementación de sistemas de gobernabilidad dentro de las áreas protegidas, de tal manera que se involucren a nuevos actores facilitando los procesos de participación de las comunidades, pueblos indígenas y tribales.
- La normativa internacional refleja los compromisos que tienen los Estados de velar por el respeto y la conservación del medio ambiente, sin el desconocimiento de los derechos de las comunidades locales y poblaciones indígenas y tribales, como una lucha contra la discriminación y marginación en el proceso de desarrollo. Para que esto sea real, se deben adaptar tales instrumentos en el ordenamiento jurídico interno.

Anexo No. 2: Política regional: Áreas protegidas y pueblos indígenas

América Central es una bioregión que conecta a América del norte con América del sur, está rodeada por el Océano Pacífico y el Mar Caribe y políticamente se divide en siete países independientes.⁷⁷ En materia de medio ambiente cumple un papel fundamental debido a su ubicación que la convierte en un puente geográfico que conecta las masas continentales del norte y del sur de América y se constituye además, en un puente biológico donde convergen migraciones de la biota neártica con la neotropical. Aunque los siete países de América Central ocupan apenas un 0.51% del territorio emergido del planeta, en esta región se concentra alrededor del 9 % de la riqueza biológica del mundo.⁷⁸

Como si fuera poco, América Central es, además de un puente biológico, un puente cultural donde confluyen diversas culturas que forman parte de la historia común de la región. La región tiene una población aproximada de 45 millones de personas de las que alrededor de 8 millones son indígenas. Éstos representan cerca de un 18 % de la población total y están distribuidos en alrededor de 63 diferentes pueblos indígenas. Los territorios que esos pueblos usan y ocupan suman un total de 282,565 kilómetros cuadrados,⁷⁹ incluyendo las áreas marítimas de la región que utilizan para sus actividades de subsistencia.

Si se analiza el anterior contexto, se puede inferir que la región Centroamericana es de gran importancia tanto a nivel ambiental como cultural, razón por la cual es importante diseñar e implementar medidas encaminadas a su protección. De esta manera surge la preocupación por parte de los Estados de tomar medidas de acción que incrementen tal protección, proponiendo por ejemplo, áreas protegidas como figuras administrativas idóneas para preservar, tanto elementos naturales como culturales de gran importancia y vulnerabilidad.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que en muchas ocasiones existe una gran coincidencia entre zonas geográficas de gran riqueza biológica con las de mayor diversidad cultural. Esto es evidente cuando se toma en cuenta la relación entre densidad poblacional y el porcentaje de poblaciones indígenas que se identifican en cada país en particular. De acuerdo a lo anterior, la creación de áreas protegidas sobre tierras de asentamientos tradicionales indígenas ha provocado ciertos conflictos entre los pueblos indígenas y las administraciones de dichas áreas. Esto incluye situaciones de áreas protegidas superpuestas sobre territorios indígenas, territorios indígenas alrededor de áreas protegidas, áreas protegidas con pueblos indígenas aislados que permanecen sin contacto y áreas protegidas con territorios indígenas en zonas de frontera entre países.⁸⁰

Los conflictos entre el Estado y las poblaciones indígenas se presentan por dos razones principales:

1. Por la concepción y valoración de la tierra.
2. Dualidad jurídico-administrativa sobre un mismo espacio.

Es decir que se presenta un conflicto de intereses en cuanto al uso y aprovechamiento de la tierra y de los recursos naturales, así como en la administración y manejo de estos recursos.

77 Web: http://es.wikipedia.org/wiki/Am%C3%A9rica_Central#Integraci.C3.B3n_Centroamericana.

78 Sistema Centroamericano de áreas protegidas. (2003). Un entorno para conservar la diversidad biológica. informe regional: avance en el cumplimiento del convenio sobre diversidad biológica. SICAP. Disponible en: <http://www.fao.org/forestry/13161-0e678e66b4685e9a7850699e9c2674a04.pdf> [marzo de 2015].

79 Datos provenientes del Mapa Regional de Pueblos Indígenas, Áreas Protegidas y Ecosistemas Naturales en América Central. UICN 2015.

80 FAO, OAPN. (2008). Pueblos indígenas y áreas protegidas en América Latina. FAO. Disponible en: http://www.infoandina.org/sites/default/files/publication/files/manual_de_capacitacion_sobre_pueblos_indigenas_y_areas_protegidas_de_latinoamerica.pdf [marzo de 2015].

No obstante, hay que tener en cuenta que en lo que respecta a América Central, se evidencian logros en materia de reconocimiento de derechos indígenas, lo cual se deriva de la aceptación y adaptación interna de instrumentos internacionales relacionados con el tema. También se puede identificar a partir de la interpretación y análisis de la normativa nacional de cada país, los avances en materia de gestión de áreas protegidas, por ejemplo, se ha tratado de hacer esfuerzos en la promoción de mecanismos legales tendientes a mejorar la relación entre las administraciones de las áreas protegidas y los pueblos indígenas o comunidades locales que habitan en estos lugares.

En consonancia con lo anterior y como se ha venido reseñando, el contexto ambiental (incluyendo el factor sociocultural) es de carácter global, lo que se traduce en que si hay una afectación, ésta será desencadenada en efecto mariposa rebasando fronteras. De igual forma, si se toman medidas de preservación del medio natural, éstas serán reflejadas en una protección sistémica también a nivel global. Por este motivo es que los Estados en virtud del principio de cooperación internacional, toman medidas conjuntas para prevenir y mitigar el impacto negativo hacia el medio ambiente, evitando su degradación y logrando el mantenimiento de su equilibrio.

Bajo el anterior escenario, Centroamérica ha venido desarrollando en la región diversas iniciativas de integración. Entre los ejemplos de este proceso destacan: el Mercado Común Centroamericano y los esfuerzos para fortalecer el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), entre otros. Pero es a partir de 1989, tras los Acuerdos de Paz de Esquipulas II, cuando los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua firmaron el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), conscientes de la necesidad de establecer mecanismos regionales de cooperación para la utilización racional de los recursos naturales, el control de la contaminación y el restablecimiento del equilibrio ecológico. Posteriormente, se incorporan al proceso de integración Belice y Panamá. La CCAD es un órgano del SICA, cuya misión es fortalecer la integración regional en materia ambiental, con el fin de impulsar su desarrollo por la senda de la sostenibilidad económica, social y ecológica. Para ello, la CCAD actúa regionalmente procurando armonizar las políticas y sistemas de gestión ambiental y promoviendo posiciones comunes y concertadas”.⁸¹

Asimismo, fue el primer conjunto de países que asumió como región integrada la visión y los principios emanados de la Cumbre de la Tierra de 1992, por medio de la suscripción de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). “A partir de entonces la región se dispuso a promover el desarrollo sostenible desde una perspectiva democrática participativa, respetuosa de la diversidad étnica, social y cultural, enfocada en la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida en armonía con la naturaleza contribuyendo a conservar el medio ambiente para garantizar la calidad de vida de las generaciones futuras. El cumplimiento de los compromisos de la ALIDES en materia de medio ambiente compete a la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), la cual desde entonces se ha dedicado, con el apoyo de gobiernos, organismos y agencias de cooperación, a impulsar programas y proyectos enfocados a promover la conservación del patrimonio natural, la cooperación ambiental y la integración. Los últimos años de actividades de la CCAD se han traducido en significativos avances en la promoción de la gestión ambiental, en la integración de políticas e instrumentos regionales; convirtiéndose en un órgano activo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)”.⁸²

2.1. Áreas protegidas

A continuación se reseña de manera puntual, los instrumentos de política regional referentes a áreas protegidas y su manejo, en virtud del principio de cooperación.

81 Sistema Centroamericano de áreas protegidas. (2003). Un entorno para conservar la diversidad biológica. informe regional: avance en el cumplimiento del convenio sobre diversidad biológica. SICAP. Disponible en: <http://www.fao.org/forestry/13161-0e678e66b4685e9a7850699e9c2674a04.pdf> [marzo de 2015].

82 Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. (2005). Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA). CCAD. Disponible en: <http://era-mx.org/biblio/PARCA.pdf> [marzo de 2015].

2.1.1. Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas

El Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas fue un mandato de la CCAD a principios del 2000 y se constituye en un foro regional (incluye México) para que en conjunto con las autoridades nacionales de áreas protegidas (AP), técnicos académicos, dirigentes de organizaciones no gubernamentales (ONG) y dirigentes indígenas y campesinos puedan intercambiar experiencias de gestión de AP de la región Mesoamericana. Es un espacio impulsado por la CCAD, que busca también dar a conocer los avances, fortalezas, retos y oportunidades de los sistemas nacionales de áreas protegidas de la región.

El Congreso se presenta como un espacio propicio para el intercambio de información, lo cual es clave para el fortalecimiento de políticas regionales en materia de áreas protegidas. Por esta razón se hace referencia a los siguientes foros que se han llevado a cabo y la temática principal tratada en éstos:

• I Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas, Nicaragua (2003)

En este primer foro se reflejó la voluntad política de los gobiernos de la región para incluir a las poblaciones locales de las áreas protegidas dentro de los esquemas de planificación para la conservación de estos espacios naturales y en el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas locales.⁸³

• II Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas, Panamá (2006)

Los ministerios de Ambiente, en seguimiento a los compromisos del primer congreso, firmaron la “Declaración de Panamá”, la cual refleja su decisión unánime de promover el desarrollo sostenible e integral de la región a través del mejor uso de los recursos naturales presentes en los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas, promoviendo la búsqueda de mecanismos que permitan la erradicación de la pobreza manifiesta en dichas áreas.⁸⁴

• III Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas, México-Mérida (2010)

Se confirmó la voluntad de estrechar los lazos de cooperación entre países vecinos y con la región del Caribe para mejorar acciones de conservación en ecosistemas terrestres y marinos compartidos.⁸⁵ Se concluyó con la firma de la “Declaración de Yucatán”.⁸⁶

• IV Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas, Costa Rica (2014)

En este último foro se identificaron las medidas para mejorar la gestión de áreas protegidas de Mesoamérica, promocionando el bienestar humano en la región involucrando la participación efectiva de los pueblos originarios, las comunidades campesinas y comunidades afrodescendientes. Se

83 Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. (2014). IV Congreso Mesoamericano de áreas protegidas. CCAD. Disponible en: <https://congresomesoamericanodeareasprotegidas.wordpress.com/informacion-general/> [marzo de 2015].

84 Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. (2014). IV Congreso Mesoamericano de áreas protegidas. CCAD. Disponible en: <https://congresomesoamericanodeareasprotegidas.wordpress.com/informacion-general/> [marzo de 2015].

85 Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. (2014). IV Congreso Mesoamericano de áreas protegidas. CCAD. Disponible en: <https://congresomesoamericanodeareasprotegidas.wordpress.com/informacion-general/> [marzo de 2015].

86 PUEBLOS INDÍGENAS, COMUNIDADES LOCALES Y AFRODESCENDIENTES DE MESOAMERICA. (2010). Declaración de Yucatán. Disponible en: http://www.comunicacionparaeldesarrollo.org/media/uploads/cyclope_old/adjuntos/DeclaracionIndigenaIIIIMesoyAPO10.pdf

tocaron temas como la gobernanza, gestión del conocimiento tradicional, gestión administrativa, áreas protegidas como instrumento social y económico entre otros.⁸⁷

De acuerdo a lo anterior se puede inferir, que Centroamérica trabaja a través de una política conjunta en donde se procura el afianzamiento de mecanismos políticos, sociales, ambientales y económicos. En ésta también se trata de implementar a nivel regional, acciones idóneas para el manejo y organización de áreas protegida. Este manejo reconoce la participación de la población local e indígena que dependen de los recursos que se encuentran en dichas áreas y en las cuales habitan.

2.1.2. Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)⁸⁸

El Convenio que crea la CCAD, tiene su origen en el principio de cooperación donde los Estados son conscientes de la necesidad de establecer medidas de carácter regional para la utilización racional de los recursos naturales, el control de la contaminación y el restablecimiento del equilibrio ecológico. Con esto se pretende asegurar una mejor calidad de vida a los pueblos Centroamericanos y se propicia el respeto al medio ambiente dentro de un marco de desarrollo sostenible.

Dentro de sus objetivos, además de propender por un adecuado uso de los recursos naturales, establece que se deberá “promover en los países de la región una gestión ambiental participativa, democrática y descentralizada”.⁸⁹ Esto quiere decir que, en materia de áreas protegidas como medidas de preservación del medio ambiente, se debe involucrar dentro del proceso de declaratoria a todas las personas interesadas. También deben participar en el manejo de dichas áreas para impulsar de esta manera una participación activa de toda la sociedad a nivel regional.

2.1.3. Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central⁹⁰

Dentro del marco de cooperación, el convenio Centroamericano de Biodiversidad aparece como una herramienta de política regional para el fomento de un respeto hacia la naturaleza, donde se tomen medidas enérgicas encaminadas a la preservación, rehabilitación, restauración y utilización racional de los recursos naturales.

En éste, los Estados se comprometen a tomar medidas pertinentes para incorporar en sus respectivas políticas y planes de desarrollo, los lineamientos para la conservación de los recursos biológicos, así como implementar medidas legales para favorecer el uso sostenible de los recursos naturales. En materia de áreas protegidas, el convenio instaura como principio el del manejo eficiente de las áreas protegidas en la región, donde el beneficio debe hacerse disponible a la sociedad en su conjunto.⁹¹

87 Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. (2014). IV Congreso Mesoamericano de áreas protegidas. CCAD. Disponible en: <https://congresomesoamericanodeareasprotegidas.wordpress.com/informacion-general/> [marzo de 2015].

88 Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. 1989. Disponible en: <file:///C:/Users/ANDREA/Downloads/Convenio%20Constitutivo%20de%20la%20Comision%20Centroamericana%20de%20Ambiente%20y%20Desarrollo.pdf>

89 Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. 1989. Artículo 2. Literal h. Disponible en: <file:///C:/Users/ANDREA/Downloads/Convenio%20Constitutivo%20de%20la%20Comision%20Centroamericana%20de%20Ambiente%20y%20Desarrollo.pdf>

90 Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central. Disponible en: http://www.inbio.ac.cr/estrategia/Estudio_2004/Paginas/PDF/Marco%20legal%20en%20biodiversidad/Convenio-Bio_C.A.pdf

91 Convenio Centroamericano de Biodiversidad. Disponible en: <http://orton.catie.ac.cr/repdoc/A7525E/A7525E.PDF>

2.1.4. Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América⁹²

Este Convenio se firma entre los países de América con el fin de darle desarrollo a unos lineamientos de protección al medio natural, en donde se encuentran ejemplares de todas las especies, para evitar su extinción o degradación por cualquier medio humano. Para alcanzar este objetivo, es necesario que los Estados partes promuevan y creen dentro de sus respectivos territorios diferentes figuras de protección como: parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales y reservas de regiones vírgenes.

2.1.5. Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales

El Convenio para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales, es un instrumento normativo regional de gran importancia, el cual impulsa a los Estados a la consecución del desarrollo sostenible, promoviendo la participación activa de todos los interesados. En esta medida, “constituye un paso más en el cumplimiento por parte de Centroamérica, de los compromisos que como región adquirimos en la conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro”.⁹³

Se puede decir que Centroamérica está haciendo esfuerzos por la construcción de la paz social, promoviendo un sistema democrático de participación en donde se concilien los intereses de las actividades encaminadas a satisfacer las necesidades de la población en general, con la conservación del medio ambiente y la conquista del equilibrio natural. “Centroamérica busca en el desarrollo un modelo propio, basado en la diversidad de nuestra cultura y nuestra riqueza natural dentro de esquemas descentralizados y participativos de todos los sectores de nuestra sociedad al asumir cada quien la responsabilidad que nos corresponde dentro de un objeto de interés común”.⁹⁴

De acuerdo a lo anterior, el artículo 2, establece que el objetivo del presente Convenio es inducir la creación de mecanismos nacionales para una adecuada clasificación de suelos, desincentivar actividades destructivas en tierras de aptitud forestal, y la promoción del desarrollo sostenible. Para esto, el artículo 3 manifiesta que los países “se deben comprometer a: a) Mantener opciones abiertas para el desarrollo sostenible de los países centroamericanos, mediante la consolidación de un Sistema Nacional y Regional de Áreas Silvestres Protegidas que aseguren la conservación de la biodiversidad, el mantenimiento de los procesos ecológicos vitales y la utilización de flujos sostenibles de bienes servicios de sus ecosistemas forestales naturales. (...) f) Orientar programas nacionales y regionales de reforestación para recuperar tierras degradadas de aptitud preferentemente forestal actualmente bajo uso agropecuario, que rindan usos múltiples a los diferentes usuarios, y que promuevan preferiblemente el uso de especies nativas, y la participación local en la planificación, ejecución y distribución de beneficios. Estos programas deben dar prioridad al abastecimiento de leña para el consumo doméstico y otros productos forestales de consumo local en las comunidades”.⁹⁵

Finalmente, en materia de participación, el artículo 5 expresa que los Estados deben garantizar la intervención de todos los interesados, incluyendo a las comunidades locales y a la población indígena, en la planificación, ejecución y evaluación de la política nacional en materia de conservación del medio

⁹² <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/c-8.html>

⁹³ http://www.sirefor.go.cr/Documentos/Politicasy1997_CCAD_Convenio_Regional_Conservacion_EcNat_Plant_For.pdf

⁹⁴ http://www.sirefor.go.cr/Documentos/Politicasy1997_CCAD_Convenio_Regional_Conservacion_EcNat_Plant_For.pdf

⁹⁵ Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los ecosistemas naturales forestales. Artículo 3. Web: http://www.sirefor.go.cr/Documentos/Politicasy1997_CCAD_Convenio_Regional_Conservacion_EcNat_Plant_For.pdf

ambiente; reconociéndose la diversidad cultural, respetándose los derechos y necesidades de la población indígena, comunidades y otros habitantes de las zonas boscosas.⁹⁶

2.2. Pueblos indígenas

Aunque en materia de política regional sobre pueblos indígenas en Centroamérica no existe un bagaje amplio de instrumentos que regulen o pretendan regular el tema de manera muy específica, si se cuenta con algunos organismos o herramientas que permiten identificar la importancia de éstos pueblos en la gestión de sus propios asuntos dentro del marco de la conservación de la naturaleza y el desarrollo sostenible.

2.2.1. Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)⁹⁷

La Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), se configura como un acuerdo entre los países de América Central firmado en el año 1994, luego de asumir compromisos derivados de la Cumbre de la Tierra de 1992.⁹⁸

Aunque la Alianza no representa una política sobre los derechos de los pueblos indígenas como tal, ni tampoco regula a nivel regional lo referente a áreas protegidas, si es una herramienta esencial que pone de manifiesto la importancia del crecimiento económico con equidad social, pretendiendo transformar los métodos de producción y patrones de consumo que se sustentan en un equilibrio ecológico y social de la región.

Dentro de los principios más relevantes y que importan al desarrollo del presente documento, se pueden enunciar los siguientes:

Principio 1: establece que “el fundamento de la vida es una ética y escala de valores morales basados en el respeto, la responsabilidad personal y la consideración hacia los otros seres vivos y la tierra. El desarrollo sostenible no se logrará a expensas de otros grupos o de las generaciones futuras, ni amenazará la supervivencia de otras especies”. Se puede decir que respecto a este primer principio, el desarrollo sostenible está determinado en términos de respeto a la vida y a la dignidad humana, donde se debe reconocer la presencia de grupos sociales que dependen de los recursos que se encuentran en zonas “dignas” de conservación a través del sistema de áreas protegidas por ejemplo. De lo contrario se estaría amenazando la supervivencia de dichos grupos, tal y como lo dispone el enunciado en su parte final.

Principio 2: expresa que la “finalidad del desarrollo sostenible es mejorar y garantizar la calidad de la vida humana. Esto permitirá que las personas desarrollen sus potencialidades y pueden llevar una vida digna y de realización. Para ello es imperativo brindar seguridad mediante el desarrollo humano, el fomento a la participación social en democracia, el respeto a la pluralidad cultural y la diversidad étnica, el acceso a la educación y el fomento de la formación técnica y profesional que contribuya al crecimiento económico con equidad”.

Principio 3: establece que se debe garantizar el respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de una manera sostenible en los siguientes términos: “el desarrollo local, nacional y regional

96 Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los ecosistemas naturales forestales. Artículo 5. Web: http://www.sirefor.go.cr/Documentos/Políticas/1997_CCAD_Convenio_Regional_Conservacion_EcNat_Plant_For.pdf

97 Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). Web: <http://www.inbio.ac.cr/estrategia/coa-bio/ALIDES.html>

98 http://es.wikipedia.org/wiki/Alianza_para_el_desarrollo_sostenible

se basará en el aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos de la tierra; la protección de la estructura, funciones y diversidad de los sistemas naturales, de los cuales depende la especie humana y otras especies. Con esta finalidad, se encaminarán las acciones correspondientes para: i) Conservar los sistemas que sustentan la vida (...); ii) Proteger y conservar la biodiversidad de todas las especies de plantas, animales y otros organismos; de las poblaciones genéticas dentro de cada especie y de la variedad de ecosistemas; iii) Velar por la utilización sostenible de los recursos naturales (...). Interpretando lo anterior, quiere decir que aunque se proteja el medio ambiente, se deben respetar los medios de sustento de las poblaciones que se encuentren ubicadas y dependan de aquellos recursos. Así y bajo el entendido del Principio 3, se deben reconocer las formas de organización tradicional y acceso a los recursos, pues “el fortalecimiento de las instituciones democráticas, de los mecanismos de participación son indispensables para el desarrollo sostenible”.

Principio 5: establece que se debe garantizar el respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica de la región, pues los países Centroamericanos son poseedores de una gran riqueza cultural que debe ser preservada, en particular lo referente a los pueblos indígenas. Así manifiesta que “en las áreas de mayor diversidad biológica de la región están presentes generalmente pueblos indígenas, que en algunos casos practican formas de vida coherentes con la preservación del medio natural. La concepción del mundo indígena favorable a este objetivo, en la medida en que percibe a la naturaleza como inseparable del ser humano. Por ello, el respeto a la diversidad étnica y el desarrollo de las culturas, indígenas, que es un objetivo en sí mismo, coincide con el respeto al medio natural. Sin embargo, para que el respeto al medio ambiente se concrete en una práctica coherente se necesita que, junto con las concepciones, existan opciones de desarrollo autosostenible accesibles a la población”.

A manera de conclusión, ALIDES se presenta como un acuerdo tendiente a fomentar el desarrollo sostenible bajo un marco de participación activa de toda la población, haciendo especial énfasis en la importancia que para la democracia tiene dicha participación por parte de los pueblos indígenas y de las comunidades locales. Así, promueve procesos de descentralización y desconcentración de los servicios del Estado, respetando la diversidad cultural y étnica de la región.

2.2.2. Consejo Indígena de Centroamérica (CICA)

El CICA se presenta como una organización regional de pueblos indígenas Centroamericanos que busca reivindicar el ejercicio de los derechos de autonomía y libre determinación de éstos. Es un organismo de consolidación política, económica, social y cultural que reconoce los gobiernos nacionales. Tiene como función principal, promover, defender y fortalecer los derechos de los pueblos indígenas de América Central para alcanzar la unidad, autodeterminación, valoración, rescate cultural y la sostenibilidad del medio ambiente.⁹⁹

A través de esta organización se pretende afianzar los derechos de participación colectiva, de propiedad territorial, de acceso a los recursos naturales interviniendo en procesos de conservación ambiental, el derecho de participar de los beneficios derivados de actividades que se lleven a cabo dentro de sus territorios entre otros. Busca eliminar todo tipo de democracia excluyente, reconociendo el ejercicio de los derechos civiles y políticos dentro del marco del derecho estatal.¹⁰⁰

Este tipo de organizaciones se configuran como “estructuras de poder” y buscan reforzar lo que se ha venido desarrollando tanto a nivel internacional, como interno, en materia de derechos de pueblos indígenas. Procuran hacer realidad lo que muy retóricamente se encuentra plasmado en el papel, pues es indiscutible el rol primordial que tienen estos pueblos en materia de desarrollo. Así lo considera el Consejo Indígena de Centroamérica, cuando declara que “para los pueblos indígenas el desarrollo

99 Mesas y Consejos Indígenas Nacionales del CICA. Disponible en: <http://consejocica.org/organizacion>

100 Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/1/9.pdf>

es un proceso de construcción en cooperación de la vida colectiva e individual, en condiciones de la libre determinación, sin exclusión y racismo de ningún sistema de opresión, explotación ni colonialismo interno dentro de los Estados nacionales actuales, para decidir nuestro futuro económico, político, cultural, espiritual y ambiental, basados en las enseñanzas de nuestros pueblos, desde su cosmovisión, el derecho indígena, nuestro sistema de organización social y ética de trabajo, en el marco de un equilibrio del uso de los recursos tecnológicos y naturales que nos provee la madre naturaleza, para construir la justicia y la igualdad".¹⁰¹

2.2.3. Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA)

El PARCA es un instrumento estratégico que tiene como objetivo principal demostrar la importancia de la gestión ambiental a nivel regional, fortaleciendo la gobernanza en materia de medio ambiente.

El último Plan Ambiental de la Región Centroamericana correspondiente al periodo 2010-2014,¹⁰² establece que debe haber un fortalecimiento de los marcos legales, institucionales y políticos para la gestión de áreas protegidas, así como mejoras significativas en las modalidades de participación social, enfatizando en la problemática existente en la estructura social de tenencia de la tierra que se evidencia en la región.

Igualmente, en cuanto a las áreas estratégicas que desarrolla el PARCA, establece la importancia de la gobernanza ambiental, en donde se debe trabajar en la aplicación efectiva de los instrumentos regionales de política y gestión ambiental, asegurando la incorporación del enfoque de género y la multiculturalidad. Se debe, además, promover la participación igualitaria y equitativa de toda la población en la toma de decisiones y en la ejecución y evaluación de políticas ambientales, haciendo especial reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes.¹⁰³

En síntesis, se puede decir que el PARCA se configura como un régimen regional de cooperación para la utilización sostenible de los recursos naturales y el restablecimiento del equilibrio ecológico, para así garantizar una mejor calidad de vida a toda la población, sobre todo para aquella que depende de los recursos que se encuentran depositados en los territorios que habitan. Por esta razón, en todas las fases de discusión y ejecución del Plan, se toman en cuenta la participación, equidad e inclusión social, multiculturalidad y la gestión ambiental descentralizada, para fomentar el desarrollo sostenible en la región de Centroamérica.¹⁰⁴

101 Consejo Indígena de Centroamérica. (2007). Los pueblos indígenas en el marco de la integración Centroamericana. CICA. Disponible en: <http://www.observatorioca-ue.com/html/posiciones/anexos/CICA-ADA1.pdf> [marzo de 2015].

102 CCAD. (2010-2014). Plan Ambiental de la Región de Centroamérica (PARCA). CCAD Sitio web: <http://www.infoagro.go.cr/GestionRiesgo/Documents/PARCA%202010-2014.pdf> [marzo de 2015].

103 CCAD. (2010-2014). Plan Ambiental de la Región de Centroamérica (PARCA). Estrategia 1. CCAD. Disponible en: <http://www.infoagro.go.cr/GestionRiesgo/Documents/PARCA%202010-2014.pdf> [marzo de 2015].

104 CCAD. (2010-2014). Plan Ambiental de la Región de Centroamérica (PARCA). Estrategia 1. CCAD. Disponible en: <http://www.infoagro.go.cr/GestionRiesgo/Documents/PARCA%202010-2014.pdf> [marzo de 2015].

Anexo No. 3: Normatividad relacionada a la declaratoria de áreas protegidas y reconocimiento de derechos de comunidades locales y pueblos indígenas para el caso de Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Bajo este acápite se tratará de identificar aquella normativa de carácter interno, relacionada con la declaratoria y administración de áreas protegidas en cada país de estudio, para luego ponerlo en contexto con la problemática de la superposición de dichas áreas en territorios habitados por pueblos indígenas o comunidades locales. De este modo se examinarán los instrumentos jurídicos que reconozcan los derechos de estas poblaciones.

3.1. Guatemala

De acuerdo con el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP), Guatemala cuenta con alrededor de 309 áreas declaradas bajo diferentes categorías de manejo, cubriendo aproximadamente el 31.04 % del territorio nacional, las cuales persiguen la conservación, el manejo racional y la restauración de la flora y fauna, recursos conexos y sus interacciones naturales y culturales, contribuyendo así al desarrollo sostenible del país.¹⁰⁵ Teniendo en cuenta que un alto porcentaje de la población de Guatemala es indígena,¹⁰⁶ se evidencia la existencia de casos de superposición de áreas protegidas con territorios que estas poblaciones habitan, como es el caso de las comunidades Maya q'eqchi' del Río Sarstún.¹⁰⁷

Según un análisis del año 2008 de FPP series on Forest Peoples and Protected Areas, a pesar de que los pueblos indígenas representan gran mayoría dentro del territorio guatemalteco y de que el Estado ha incorporado dentro de su legislación interna tratados internacionales referentes a la protección de los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales, por ejemplo el Convenio 169 de la OIT, Guatemala aún no reconoce explícitamente los derechos colectivos, territoriales y de libre determinación de los mismos.

El documento antes mencionado afirma que “la situación de las áreas protegidas es un tema que no se ha discutido de forma amplia y democráticamente dentro de los actores involucrados directamente en el uso, manejo y conservación de los recursos naturales. Para el caso de Guatemala, la definición, legal, conceptual y técnica de las áreas protegidas, manifiesta una serie de debilidades dentro de las que destaca la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, donde se han establecido o se proyectan establecer áreas protegidas. Actualmente, el sistema de áreas protegidas nacional – SIGAP – y regional, no incorpora mecanismos de consulta, libre, previa e informada que permita a las comunidades indígenas participar con sus propuestas y planteamientos, todo esto en el reconocimiento a un derecho inalienable de los pueblos, como lo es el territorio”.¹⁰⁸

105 Sistema guatemalteco de áreas protegidas. (2015). áreas protegidas. SIGAP. Disponible en: <http://www.turismo-sigap.com/es/guatemala/sistema-guatemalteco-de-areas-protegidas-sigap> [marzo de 2015].

106 Series on forest people and protected areas. (2008). los pueblos indígenas y las áreas protegida en Guatemala. FPP. Disponible en: <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2011/02/guatemalacbdpareviewjun08lowressp.pdf> [marzo de 2015].

107 Asociación Amantes de la Tierra y Engel Tally. (2014). CUANDO LAS ÁREAS PROTEGIDAS INVADEN LAS COMUNIDADES, La violación de los derechos de las comunidades maya q'eqchi' del Río Sarstún, Livingston, Guatemala. Asociación amantes de la tierra. Disponible en: <https://ceasmexico.files.wordpress.com/2014/09/cuando-las-acc81reas-protegidas-invaden-las-comunidades-at-tally.pdf> [febrero de 2015].

108 Series on forest people and protected areas. (2008). Los pueblos indígenas y las áreas protegidas en Guatemala. FPP. Disponible en: <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2011/02/guatemalacbdpareviewjun08lowressp.pdf> [marzo de 2015].

3.1.1. Marco constitucional: Áreas protegidas y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas

De acuerdo al preámbulo de la Constitución Política de la República de Guatemala, se establece la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social, así como la responsabilidad del Estado en cuanto a la promoción del bien común y consolidación de la igualdad entre otros valores sociales. Igualmente, se afirman los ideales ancestrales y el respeto por las tradiciones y herencia cultural, donde se impulse el desarrollo de los derechos humanos.¹⁰⁹ Bajo este entendido, se hace alusión al respeto de los derechos de los pueblos indígenas y de sus tradiciones, incluyéndolos en la participación de la colectividad bajo el fundamento de la igualdad.

El artículo 58 reconoce además el “derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres”, que en conformidad con el artículo 66 establece la protección a grupos tradicionales expresando que “Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos”.¹¹⁰

En consecuencia y respecto a la protección del medio ambiente, el artículo 64 declara que es de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural, donde el Estado tiene la función de crear figuras de amparo y una Ley que garantice su protección; con lo cual se hace evidente la participación de todos los actores de la sociedad incluyendo a los pueblos indígenas y a las comunidades locales, en las actividades encaminadas a la tutela del medio ambiente. Así, prosigue el artículo 97 “el Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación”.

De acuerdo con lo anterior, la Constitución consagra disposiciones referentes a la protección y aprovechamiento de los recursos del medio ambiente, haciendo énfasis en el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y su participación en las actividades orientadas a tal fin. Así las cosas, en el especial caso de la declaratoria de áreas protegidas como una de las figuras diseñadas para la conservación de los recursos naturales, cuando éstas se traslapan con territorios donde se encuentran asentadas poblaciones indígenas o comunidades locales, el Estado reconoce además de su derecho a la participación en procesos que le son de su incumbencia, el derecho de éstas a dicho territorio, tal y como se podría deducir de la lectura del artículo 67 en su inciso final el cual declara que: “las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán ese sistema”.

3.1.2. Ley Nacional de Áreas Protegidas (Decreto 4 - 89)

A partir del artículo 64 de la Constitución de Guatemala anteriormente mencionado, se crea la necesidad de que el Estado formule una ley específica que garantice la protección del medio ambiente, razón por la cual se decreta la Ley de Áreas Protegidas a través del Decreto 4-89.

Si bien esta es una Ley de carácter conservacionista del medio natural, donde se estructura toda la organización y manejo de áreas protegidas, es también una ley que en parte de su articulado

¹⁰⁹ Constitución Política de la República de Guatemala. Disponible en: http://www.cc.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=219&Itemid=67

¹¹⁰ Constitución Política de la República de Guatemala. Artículos 58 y 66.

hace entrever la importancia de la protección de elementos culturales, así como la importancia de la participación activa de toda la sociedad en las actividades de conservación del patrimonio natural de Guatemala. Tal es el caso del artículo 4, que habla de la coordinación con otras disposiciones que persigan objetivos en beneficio de la conservación y protección de los recursos naturales y culturales del país. El artículo 7, establece qué se entiende por área protegida, y, además, expresa la importancia de la conservación de los recursos naturales y la importancia que tiene la interacción de elementos culturales como un modo de mantener un desarrollo sostenible en los fines de protección del medio ambiente.

En materia de declaratoria, se creó el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), el cual tiene como función principal aprobar los estudios sobre dichas áreas que pretenden ser declaradas como protegidas, en donde se analicen las características y condiciones físicas, sociales, económicas, culturales y ambientales que prevalezcan en las zonas propuestas, así como los efectos de su creación para la vida integral de su población.¹¹¹ Según lo anterior, y como objeto del presente documento, se evidencia la importancia de la contemplación de aquellos factores de carácter social y cultural sobre los cuales se generan impactos al momento de la declaratoria. Para el caso de estudio de los países de intervención en este caso Guatemala, se entiende la importancia de la integración en los procesos de creación de áreas protegidas de las poblaciones asentadas sobre tales territorios.

Sin embargo, a través de la lectura del presente Decreto se evidencia el conflicto que se puede generar entre los planificadores o ejecutores de los planes de administración de las áreas protegidas declaradas legalmente y las poblaciones que tradicionalmente han poseído el territorio sobre el cual se hace tal declaración administrativa. Según el artículo 18 “el manejo de cada una de las áreas protegidas del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas -SIGAP- estará definido por su respectivo plan maestro, el cual será compartimentalizado (sic) en detallado, a planes operativos anuales, los cuales serán elaborados por el ente ejecutor del área, o la persona individual o jurídica que la administra”.

Según el anterior enunciado, no se tiene certeza de la participación de las poblaciones indígenas y de las comunidades locales en la formulación de los planes de manejo para la administración de las áreas que se superponen con sus territorios. En este sentido continúa el artículo 22, manifestando “que las personas individuales o jurídicas que se encuentran asentadas dentro de las áreas protegidas o en las que en el futuro obtengan su declaratoria legal, deberán adecuar su permanencia en las mismas, a las condiciones y normas de operación, usos y zonificación de la unidad de que se trate, procurando su plena incorporación al manejo programado de la misma”. De esto se deriva que las poblaciones ahí asentadas sólo deben adaptar sus usos y formas de vida tradicional a lo impuesto por dichos planes de manejo, pero no se evidencia en ningún momento una participación efectiva en la toma de decisiones que los afecten directa o indirectamente.

Finalmente, y de acuerdo al anterior contexto, en las disposiciones referentes a las actividades que se pueden llevar a cabo dentro de las áreas protegidas, tampoco es clara la participación o incorporación de las poblaciones indígenas y comunidades locales en la toma de decisiones en los procesos o actividades que pretenden llevarse a cabo dentro de los territorios que éstas ocupan, tal y como se infiere de lo establecido por el artículo 20.¹¹²

¹¹¹ Decreto 4-89 de 1996. Artículo 11.

¹¹² Decreto 4-89. Artículo 20: “Las empresas públicas o privadas que tengan actualmente, o que en el futuro desarrollen instalaciones o actividades comerciales, industriales, turísticas, pesqueras, forestales, agropecuarias, experimentales o de transporte dentro del perímetro de las áreas protegidas, celebrarán de mutuo acuerdo con el CONAP, un contrato en el que se establecerán las condiciones y normas de operación, determinadas por un estudio de impacto ambiental, presentado por el interesado al Consejo Nacional de Áreas Protegidas, el cual con su opinión lo remitirá a la Comisión Nacional del Medio Ambiente para su evaluación, siempre y cuando su actividad sea compatible con los usos previstos en el plan maestro de la unidad de conservación de que se trate”.

Bajo el anterior escenario, se puede afirmar que si bien la Ley de Áreas Protegidas de Guatemala es una herramienta que aspira a la protección del medio ambiente, no es una norma que de manera expresa reconozca la importancia de elementos sociales y culturales que deben integrarse en la declaratoria, manejo y administración de las áreas protegidas, desconociendo así una realidad indiscutible que es la presencia de una mayoría de población tradicional en el marco del Estado guatemalteco. Sin embargo, ésta será objeto de desarrollo posterior en un siguiente informe.

3.1.3. Acuerdo Gubernativo No. 759 - 90

La Ley de Áreas Protegidas fue reglamentada por acuerdo gubernamental 759/90, el cual desarrolla parte de sus disposiciones. En materia de áreas protegidas y poblaciones indígenas o comunidades locales, se establece en términos generales que antes de la declaratoria legal de áreas protegidas se debe realizar un estudio regional por parte de los consejos de desarrollo urbano y rural, los cuales le facilitarán al CONAP aquella información relativa al inventario y manejo de los recursos naturales y culturales de su respectiva región con la finalidad de llevar a cabo programas relacionados con dichas áreas protegidas. Esto es de gran importancia si se tiene en cuenta que previo a su declaratoria se analizan los factores socio-culturales que se presentan en estas zonas.¹¹³

En cuanto a los planes maestros de manejo de las áreas protegidas y haciendo alusión a las zonas de uso múltiple o sostenible, de recuperación y cultural, no se permitirán actividades de aprovechamiento y uso de los recursos naturales mientras no se apruebe dicho plan, con excepción del aprovechamiento tradicional efectuado por la población autóctona para la satisfacción de las necesidades locales, lo cual no se contemplaba en la Ley Nacional de Áreas Protegidas, y que es fundamental ya que se reconoce el derecho a sus propios medios de supervivencia de las poblaciones locales e indígenas.¹¹⁴

Sin embargo, de acuerdo a lo anterior, el artículo 24 si bien permite el asentamiento de comunidades locales o pueblos indígenas, lo restringe a ciertas categorías de áreas protegidas tal y como textualmente se establece: “en el caso de las áreas protegidas de conservación estricta que tienen las siguientes categorías de manejo: Parques Nacionales, Reserva Biológica y las áreas Núcleo de la Reserva de la Biósfera, no se permitirán nuevos asentamientos humanos, excepto los que sean necesarios para la administración e investigación del área. Si en la actualidad existen asentamientos en dichas áreas se buscarán los mecanismos para lograr hacerlos compatibles con el manejo del área. Si estas condiciones no se dieran, se gestionará la reubicación de dichos pobladores. En el caso de las categorías de manejo restantes, si es factible la existencia de asentamientos. En todo caso el área utilizada y ocupada por dichos asentamientos no podrá ampliarse, siendo esto aplicable a las áreas protegidas de cualquier categoría de manejo. Con el fin de que las personas ya asentadas dentro de un área protegida adecúen su convivencia a los objetivos de dicha área, el ente administrador o encargado del manejo emitirá las disposiciones específicas a que deben ceñirse en cada caso los habitantes de la misma, disposiciones que se describirán ampliamente en el Píán Maestro”.¹¹⁵

Bajo el anterior contexto, es importante resaltar que aunque se faculte la posibilidad de asentamientos humanos en algunas categorías, éstos deberán adaptar sus formas de vida tradicional al plan maestro, en donde en la literalidad del enunciado no se hace evidente la integración real en la toma de decisiones que los puedan afectar.

Finalmente, respecto al manejo de áreas protegidas el artículo 17 establece que serán manejadas directamente a través de la secretaria ejecutiva del CONAP o por medio de otra entidad nacional pública o privada sin fines de lucro. Se infiere que en términos de manejo y administración de áreas

113 Acuerdo gubernativo 759/90. Artículo 4.

114 Acuerdo gubernativo 759/90. Artículo 6.

115 Acuerdo gubernativo 759/90. Artículo 24.

protegidas, tampoco se reconoce de manera efectiva a las comunidades locales o pueblos indígenas en materia de su administración.

3.1.4. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11 - 02)

Respecto al derecho de participación de comunidades locales y pueblos indígenas, el Decreto 11-02,¹¹⁶ establece mecanismos efectivos donde se reconoce la participación activa de las poblaciones Maya, Xinca y Garífuna y las no indígenas en la gestión pública, para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, donde se toman en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural de la nación guatemalteca.¹¹⁷

El presente Decreto afirma que es una necesidad imperativa promover la descentralización económico-administrativa como medio para promover el desarrollo integral del país, para lo cual es fundamental propiciar una amplia participación de todos los pueblos y sectores de la población en la determinación y priorización de sus propias necesidades.¹¹⁸ Asimismo, establece que “es esencial que este Sistema de Consejos de Desarrollo se rija por los principios de igualdad en dignidad y derechos de todos los actores sociales, y se haga efectivo en condiciones de oportunidades equitativas de participación dentro de una convivencia pacífica, en el marco de una democracia funcional, efectiva y participativa, en los procesos de toma de decisión en la planificación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo”.¹¹⁹

De acuerdo a lo anterior, es importante resaltar que para Guatemala, el presente Decreto constituye una herramienta jurídica de gran valor puesto que reconoce el derecho a una participación efectiva en materia de políticas públicas, desarrollo y toma de decisiones, así como el establecimiento y priorización de sus necesidades. De esta manera, la ley guatemalteca afirma el respeto a las culturas de los pueblos, fomenta la armonía en las relaciones interculturales, promueve la optimización de la eficacia y eficiencia en todos los niveles de la administración pública, así como la democracia participativa en los procesos que los afecten en condiciones de equidad e igualdad. También reconoce la importancia de la participación de los pueblos indígenas y no indígenas en la conservación y mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano con base en su propia cosmovisión.¹²⁰

3.1.5. Ley General de descentralización (Decreto 14 - 2002)

En materia de participación de comunidades locales y población indígena, Guatemala cuenta también con la Ley General de Descentralización,¹²¹ la cual establece en principio que la descentralización “implica el traslado del poder de decisión política y administrativa del gobierno central hacia entes autónomos caracterizados por una mayor cercanía y relación con la población en cuanto a sus aspiraciones, demandas y necesidades, lo que produce espacios de participación nuevos y necesarios para el desarrollo y el fortalecimiento del sistema democrático, delegación de competencias para implementar políticas públicas que deben ser acompañadas de recursos y fuentes de financiamiento, acorde a los mandatos constitucionales y a los compromisos asumidos en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera”.¹²² Bajo este contexto la presente ley reconoce el respeto a la realidad multiétnica y pluricultural y en materia de medio ambiente, reafirma que la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas es vital para su restablecimiento y conservación.¹²³

116 Decreto 11 de 2002. Web: http://www.preventionweb.net/files/27701_leyconcejosdesarrolloguatemala.pdf

117 Decreto 11/02. Artículo 1.

118 Decreto 11/02. Considerandos.

119 Decreto 11/02. Considerandos.

120 Decreto 11/02. Artículo 2.

121 Decreto 14 de 2002. Web: <http://www.unicef.org/guatemala/spanish/LeyDescentralizacion.pdf>

122 Decreto 14/02. Considerandos.

123 Decreto 14/02. Artículo 2.

3.1.6. Código Municipal (Decreto 12 – 2002)

En materia de participación de comunidades locales, el Decreto 12- 02 ¹²⁴ implementa los mecanismos para que tal participación sea real y efectiva, sosteniendo la importancia de estas comunidades a la hora del establecimiento de sus propias prioridades de organización y desarrollo.

En relación con el objeto de desarrollo de la problemática que se presenta en los países de intervención, el Gobierno de Guatemala garantiza en esta norma a las comunidades su derecho al uso, conservación y administración de las tierras comunitarias cuya administración se haya encomendado tradicionalmente.¹²⁵

3.1.7. Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas

El Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, celebraron el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas¹²⁶ en el cual se reconocen los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas integrantes de la nación de Guatemala. Este acuerdo establece la obligación que tiene el Estado de apoyar su desarrollo tomando las medidas legislativas y administrativas necesarias para el fortalecimiento del desarrollo cultural indígena asegurando su participación en las decisiones relativas a la planificación y ejecución de programas y proyectos. Asimismo, el Estado debe respetar y promover el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades en lo referente a su proceso de desarrollo, propiciando su participación en el proceso de toma de decisiones sobre todos los asuntos que les afecten.

De acuerdo con lo anterior y como objeto del presente documento, se establece también que se deben implementar mecanismos obligatorios de consulta con los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarlos directa o indirectamente, como es el caso de la declaratoria de áreas protegidas en territorios que ellos tradicionalmente han ocupado.

Bajo el anterior contexto, Guatemala, a través de la Declaración sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, hace alusión a los derechos relativos a la tierra estableciendo que éstos “incluyen tanto la tenencia comunal o colectiva, como la individual, los derechos de propiedad, de posesión y otros derechos reales, así como el aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de las comunidades, sin perjuicio de su hábitat. Es necesario desarrollar medidas legislativas y administrativas para el reconocimiento, titulación, protección, reivindicación, restitución y compensación de éstos derechos”.¹²⁷ Igualmente afirma que “la desprotección de los derechos relativos a la tierra y recursos naturales de los pueblos indígenas es parte de una problemática muy amplia que se debe, entre otras razones, a que los campesinos indígenas y no indígenas difícilmente han podido legalizar sus derechos mediante titulación y registro. Cuando excepcionalmente han podido legalizar sus derechos, no han tenido acceso a los mecanismos legales para defenderlos. Al no ser exclusiva de la población indígena, aunque ésta ha sido especialmente afectada, esta problemática deberá abordarse al tratarse el tema “Aspectos socioeconómicos y situación agraria”, como parte de las consideraciones sobre reformas en la estructura de la tenencia de la tierra.”¹²⁸

124 Decreto 12 de 2002. Web: <http://www.unicef.org/guatemala/spanish/CodigoMunicipal.pdf>

125 Decreto 12/02. Artículo 109.

126 Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas. Disponible en: [web:http://www.guatemalaun.org/bin/documents/Acuerdo%20Pueblos%20Ind%C3%ADgenas.pdf](http://www.guatemalaun.org/bin/documents/Acuerdo%20Pueblos%20Ind%C3%ADgenas.pdf) [marzo 1995].

127 Declaración sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas. Numeral 1°.

128 Declaración sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas. Numeral 2°.

Lo anteriormente referenciado cobra importancia como objeto de estudio y desarrollo del presente informe, en la medida en que si se superponen territorios indígenas y áreas protegidas, se deben respetar los usos y posesión tradicional de estas tierras. El Gobierno debe reconocer la importancia que para los pueblos indígenas tiene su relación con la tierra, fortaleciendo así el ejercicio de sus derechos colectivos y gobernanza sobre los recursos naturales ahí existentes. De esta manera se evidencia la importancia sobre la necesidad del reconocimiento o regularización de la tenencia de la tierra que las poblaciones indígenas han habitado de manera continua.

3.2. Honduras

De acuerdo con la Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH), Honduras cuenta con la presencia de nueve grupos culturalmente diferenciados y reconocidos. En esta lista se identifican los: Pech, Nahuas, Lencas, Tolupanes, Garífunas, Misquitos, Tawahkas, Chorti y Negros de habla inglesa. Estos grupos provienen de los siguientes troncos lingüísticos: Chipchas, Hokan Siux, Maya, Azteca y Africano.

Lo cierto es que para 2003, sólo el 10 % de los pueblos indígenas del Estado hondureño contaba con títulos de propiedad sobre sus tierras,¹²⁹ lo cual generaba conflictos de gran envergadura, como fue el caso del otorgamiento de títulos por parte del Estado a terceros cuando se declaran áreas protegidas, desconociendo así los derechos de los pueblos ahí ubicados. A partir de 2012, esto cambió drásticamente cuando el Instituto Nacional Agrario empezó a otorgarle al Concejo Territorial Katainasta un Título Definitivo de Propiedad Intercomunitario en Dominio Pleno en el Departamento de Gracias a Dios.¹³⁰

Los territorios indígenas están solapados con la gran mayoría de las áreas protegidas del país, entre ellas el Corredor Biocultural Mesoamericano, constituido por la Reserva de la Biosfera de Río Plátano, el Parque Nacional Patuca y la Reserva Tawahka Asangni, donde las áreas protegidas que se solapan con territorios indígenas cubren más de la mitad del territorio total del Departamento de Gracias a Dios.

Bajo el anterior panorama, según el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras (SINAPH), el país cuenta con un total de 91 áreas protegidas (entre declaradas y propuestas), las cuales conforman el actual sistema de áreas protegidas del país.¹³¹ Éstas cubren una superficie de aproximadamente 25 % de la superficie del territorio nacional.¹³²

Conforme a lo anterior, la Ley de Propiedad (Decreto 82 - 2004) en su artículo 101,¹³³ establece que en el caso de existir poblaciones indígenas al interior de territorios que son declarados como áreas protegidas, éstas no deben ser excluidas de su administración y su manejo debe hacerse en forma conjunta con el Estado. En consecuencia se hará una breve referencia sobre la protección Constitucional de los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales en Honduras referentes a su participación en los procesos que los afecten. También sobre la legislación existente de áreas protegidas y pueblos indígenas y sobre la normativa aplicable a la problemática de la superposición de dichas áreas en territorios tradicionalmente habitados.

129 Jorge Armando Córdoba, Adán Barahona, Carlos Euceda. (2003). Información sobre los Pueblos Indígenas de Honduras como insumo para el Proyecto Regional de Manejo Integrado de Ecosistemas por Pueblos Indígenas y Comunidades de Centroamérica. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan027543.pdf> [marzo de 2015].

130 <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/honduras.html>

131 Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAPH) web: <http://www.iderechoambientalhonduras.org/es/node/231>

132 <http://www.radiohrn.hn/l/node/23685> [marzo de 2015].

133 Decreto 82/2004. Artículo 101: "El manejo de áreas protegidas que se encuentran dentro de tierras de estos pueblos será hecho en forma conjunta con el Estado, respetando la normativa del ordenamiento territorial que defina afectaciones de uso y titularidad por razones de interés general".

3.2.1. Marco constitucional: Áreas protegidas y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas

De acuerdo al artículo 1 de la Constitución,¹³⁴ Honduras debería promover la participación democrática y como Estado debe estar obligado a asegurar, de forma inclusiva, el bienestar económico y social de sus habitantes, y asegurarles una vida digna en condiciones de igualdad y dignidad.

En materia de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, el artículo 172¹³⁵ establece, como primera medida, que toda la riqueza antropológica forma parte del patrimonio cultural de la nación. En concordancia con el artículo 173,¹³⁶ se impone al Estado la obligación de preservar a las culturas nativas que lo habitan.

Como se mencionaba en el primer apartado de este capítulo, muchos de los pueblos indígenas coexisten al interior de espacios que son de especial interés para el Estado. Por esta razón, estos espacios se declaran como áreas protegidas en las cuales existen diversas categorías de protección, por ejemplo, las áreas de usos múltiples en donde se permite llevar a cabo actividades de aprovechamiento de los recursos naturales ahí consignados.

En este sentido, el artículo 340 declara de “utilidad y necesidad pública, la explotación técnica y racional de los recursos naturales de la nación”. De esta manera se reglamenta, por parte del Estado, su aprovechamiento de acuerdo con el interés social y fijará las condiciones de su otorgamiento a los particulares¹³⁷, sin desconocer los derechos que tienen las poblaciones ahí radicadas de usar los recursos y participar de los beneficios de las actividades que se implementen en sus territorios. Lo anterior se deriva de la lectura del artículo 346 el cual expresa que es “deber del Estado dictar medidas de protección de los derechos e intereses de las comunidades indígenas existentes en el país especialmente de las tierras y bosques donde estuvieren asentadas” El artículo 330 también expresa que “la economía nacional se sustenta en la coexistencia democrática y armónica de diversas formas de propiedad”.

3.2.2. Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Decreto 98 de 2007)

El Decreto No. 98 de 2007 es una ley que, de manera detallada, esclarece la situación de los pueblos indígenas y de las comunidades locales en materia de conservación y aprovechamiento de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios. También hace alusión a la importancia de la posesión y reconocimiento de la tierra, participación de beneficios y el manejo de áreas protegidas.

En este sentido, el artículo 2 establece como uno de los principios básicos de la ley “la regularización, el respeto y la seguridad jurídica de la inversión de la propiedad forestal estatal y la propiedad privada forestal, garantizando la posesión de los grupos campesinos, comunidades, grupos étnicos y determinando sus derechos y sus obligaciones relacionadas con la protección y el manejo sostenible de los recursos forestales.” Además de “garantizar el acceso y la participación de la población en el manejo sostenible de los recursos forestales públicos, de las áreas protegidas y de vida silvestre, propiciando la generación de mayores beneficios económicos, sociales y ambientales bajo principios de equidad”.¹³⁸

134 Constitución Política de la República de Honduras de 1982. Artículo 1: Honduras es un Estado de derecho, soberano, constituido como república libre, democrática e independiente para asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social.

135 Constitución Política de la República de Honduras. Artículo 172: “Toda riqueza antropológica, arqueológica, histórica y artística de Honduras forma parte del patrimonio cultural de la Nación.”

136 Constitución Política de la República de Honduras. Artículo 173: “El Estado preservará y estimulará las culturas nativas, así como las genuinas expresiones del folclore nacional, el arte popular y las artesanías”.

137 Constitución Política de la República de Honduras de 1982. Artículo 346.

138 Decreto 98/2007. Artículo 2. Numeral 1.

Del anterior enunciado se infiere que las comunidades y pueblos indígenas cumplen un papel fundamental en las actividades encaminadas a la protección y manejo del medio natural, lo cual es un asunto que les compete directamente, más cuando se trata de actividades que se desarrollan o se pretenden desarrollar en espacios que ellos habitan. Es por esta razón que el artículo 5 reconoce que un área protegida es declarada como tal, no sólo por razones de conservación de fauna y flora o de servicios ambientales que estos recursos ofrezcan sino también porque son espacios en los cuales “habitan grupos étnicos que conviven en equilibrio armónico con el medio, como parte integral del ecosistema”.¹³⁹

Cuando se reconoce que en ocasiones se superponen espacios protegidos con territorios ocupados tradicionalmente por población local o indígena, la ley garantiza una forma coordinada de manejo de estas zonas, en donde se abren espacios para la participación efectiva de estas poblaciones en la gestión de áreas protegidas, mejorando la calidad de vida de las comunidades, tal y como se deriva del artículo 3, numeral 16.¹⁴⁰

De conformidad con el artículo anterior, el artículo 11 insta los consejos consultivos, los cuales “son instancias de participación ciudadana, de consulta, concertación, control social y coordinación de las acciones del sector público y de las organizaciones privadas y comunitarias involucradas en la protección, explotación, conservación y de control social de las áreas forestales, áreas protegidas y la vida silvestre”.¹⁴¹

La Ley Forestal y de Áreas Protegidas de Honduras, es entonces una norma de carácter vinculante e incluyente de toda la sociedad civil en materia de medio ambiente que involucra también a la población indígena y local en el manejo de los asuntos ambientales que les competen. Por esta razón, el artículo 11 en el numeral 21 define la figura del comanejo “como un mecanismo de manejo compartido a través de contratos o convenios entre el Estado, municipalidades, comunidades organizadas y organizaciones especializadas con personalidad jurídica, que garantiza la conservación y el uso sostenible de los recursos forestales y las áreas protegidas de Honduras”. Así el artículo 113 expresa igualmente que “es obligación del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF) la elaboración y actualización de los Planes de Manejo y Planes Operativos de las Áreas Protegidas y Vida Silvestre Públicas; así como, la vigilancia del adecuado cumplimiento de los mismos, ya sea en forma directa o a través de terceros. Para ese propósito dará participación a la Secretaría de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente, las municipalidades, comunidades locales organizadas, sector privado y demás organizaciones de la sociedad civil, particularmente a las organizaciones campesinas, pueblos indígenas y afro hondureños residentes en la zona”.¹⁴²

Para finalizar, es importante resaltar que la ley reconoce la estrecha relación que existe entre la naturaleza y sus servicios y las poblaciones indígenas y locales que dependen de ellos para su subsistencia. También reconoce los derechos de participación de estas poblaciones en el manejo de los recursos que se encuentran en los territorios que ocupan y la distribución de sus beneficios. Es además, enfática en establecer un vínculo territorial. Esto se deduce de la lectura del artículo 45 en donde en su inciso final se reconoce el derecho sobre las áreas forestales a favor de los pueblos indígenas y afrohondureños situados en las tierras que tradicionalmente poseen, de conformidad a las leyes nacionales y al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).¹⁴³ Igualmente, lo trae a colación el artículo 133 el cual regula la población en áreas protegidas y establece que en dichas áreas “se prohíbe nuevos asentamientos.

139 Decreto 98 de 2007. Artículo 5.

140 Decreto 98 de 2007. Artículo 3. Numeral 16: “Promover el Comanejo como mecanismo básico para incorporar la participación de la sociedad civil en la gestión de las áreas protegidas y mejorar la calidad de vida de las comunidades”.

141 Decreto 98 de 2007. Artículo 11. Numeral 11.

142 Decreto 98 de 2007. Artículo 113.

143 Decreto 98 de 2007. Artículo 45. Inciso final.

Los asentados en las áreas núcleo, diez (10) años antes de la entrada en vigencia de esta ley o de la declaratoria de las mismas serán reasentados en la zona de amortiguamiento o en otra zona de igual o mejores condiciones. Los reasentamientos deberán realizarse previo estudio técnico científico de los límites correspondientes al área núcleo o amortiguamiento de acuerdo a la realidad de las mismas”.¹⁴⁴

3.2.3. Ley General de Ambiente (Decreto 104 de 1993)

Aunque la Ley General de Ambiente no reconoce expresamente como tal sobre los derechos de los pueblos indígenas o comunidades locales respecto de sus territorios o sobre el aprovechamiento y manejo de los recursos que se depositan en ellos, en algunos apartados se desprenden disposiciones que hacen alusión a la importancia que tienen estos pueblos o comunidades en las actividades de conservación del medio ambiente.

En la parte introductoria de la ley se establece en el considerando No. 4 “que la participación comunitaria es imprescindible para lograr la protección, conservación y uso racional de la riqueza natural del país y del ambiente en general”. Asimismo, el artículo 1 afirma que la “protección, conservación, restauración y manejo sostenible del ambiente y de los recursos naturales son de utilidad pública y de interés social. El Gobierno Central y las municipalidades propiciarán la utilización racional y el manejo sostenible de esos recursos, a fin de permitir su preservación y aprovechamiento económico. El interés público y el bien común constituyen los fundamentos de toda acción en defensa del ambiente; por tanto, es deber del Estado a través de sus instancias técnico-administrativas y judiciales, cumplir y hacer cumplir las normas jurídicas relativas al ambiente”.

De acuerdo a lo anteriormente reseñado, se entiende entonces que en materia de conservación debe participar toda la sociedad, ya que para la consecución del bien común del que habla el artículo 1 es necesaria la intervención de toda la población civil. Por su parte, el Estado tiene la obligación de velar por el cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico ambiental; se infiere entonces que aquellas normas que sí regulan de una manera explícita los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales al acceso a los recursos naturales, a la participación en cuestiones ambientales y demás, deben ser aplicadas de manera efectiva.

Por su parte, en relación con la protección de los pueblos indígenas, el artículo 70 sostiene que “el patrimonio antropológico, arqueológico, histórico, artístico, cultural y étnico, así como su entorno natural, están bajo la protección del Estado”. En esa misma línea, el artículo 71 agrega que las “etnias autóctonas tendrán especial apoyo estatal en relación con sus sistemas tradicionales de uso integral de los recursos naturales renovables, los cuales deberán ser estudiados a fin de establecer su viabilidad como modelo de desarrollo sostenible”. De esto se infiere que se respetan los conocimientos tradicionales y usos colectivos de la tierra y sus recursos, los cuales pueden ser incorporados a planes de gestión ambiental.

En el caso de la declaratoria de áreas protegidas, las cuales según el artículo 36 también están formadas por reservas antropológicas, se establece que a fin de “asegurar la protección de la naturaleza y, previos los estudios científicos y técnicos necesarios, el Estado declarará áreas naturales protegidas como parte del Sistema de Áreas Protegidas de Honduras. Para fines de su administración, las áreas naturales protegidas estarán sujetas a los planes de ordenamiento o manejo que se dicten”.¹⁴⁵

El anterior artículo debe entenderse en concordancia con el artículo 4 que expresa que “es de interés público, el ordenamiento integral del territorio nacional considerando los aspectos ambientales y los factores económicos, demográficos y sociales. Los proyectos públicos y privados que incidan

¹⁴⁴ Decreto 98 de 2007. Artículo 133.

¹⁴⁵ Decreto 104 de 1993. Ley General de Ambiente. Artículo 36.

en el ambiente, se diseñarán y ejecutarán teniendo en cuenta la interrelación de todos los recursos naturales y la interdependencia del hombre con su entorno”.¹⁴⁶ Según lo anterior se puede entender en primer lugar, que la declaratoria de áreas protegidas debe tener en cuenta no sólo los factores de carácter biológico y natural sino también aquellos componentes culturales, sociales y humanos que se encuentran relacionados con dichos espacios, por ejemplo cuando existen asentamientos humanos en las áreas que se pretenden declarar como protegidas. En segundo lugar, del inciso final del artículo se puede entender la importancia del papel que cumplen los grupos sociales que ocupan el territorio en la toma de decisiones que los afecten, como es el caso de las actividades productivas que se prevén dentro de ellos.

3.2.4. Ley de Propiedad (Decreto 82 de 2004)

De acuerdo a la problemática que gira en torno a la tenencia y reconocimiento de la tierra comunal, la Ley de Propiedad aparece como una herramienta jurídica que hace especial énfasis en dicha temática. En primer lugar considera “necesario contar con un sistema de la propiedad incluyente que permita que la mayoría de la población sea participe de las actividades económicas reconocidas por el Estado como una forma de contribuir a la erradicación de las causas de la pobreza”. Asimismo, establece que “la regularización de la propiedad, la normalización de las actividades económicas y la modernización de los sistemas de registros de derechos de propiedad, incrementan la seguridad jurídica permitiendo al país alcanzar niveles de desarrollo que generen riqueza y bienestar para toda la población”.¹⁴⁷

A través de la lectura de la ley y en materia de derechos territoriales de los pueblos indígenas, se evidencia la necesidad de regularizar los territorios que estas poblaciones han poseído de manera tradicional y de los cuales se han beneficiado por el aprovechamiento de sus recursos. De esta manera el artículo 93 hace alusión a dicho proceso de regularización de la propiedad inmueble para los pueblos indígenas, éste asegura que “el Estado, por la importancia especial que para las culturas y valores espirituales reviste su relación con las tierras, reconoce el derecho que los pueblos indígenas y afroandinos tienen sobre las tierras que tradicionalmente poseen y que la ley no prohíbe. El proceso establecido en el presente Capítulo será aplicado por el instituto de la Propiedad (IP) para garantizar a estos pueblos el pleno reconocimiento de los derechos de propiedad comunal, uso administración, manejo de las tierras y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, mediante la demarcación y titulación en dominio pleno de las mismas”.¹⁴⁸

De la misma manera procede el artículo 94, en donde se afirma que “los derechos de propiedad sobre las tierras de estos pueblos se titularán a su favor en forma colectiva. Los miembros de las comunidades tienen derecho de tenencia usufructo de acuerdo a las formas tradicionales de tenencia de la propiedad comunal”.¹⁴⁹ El artículo 100 establece que se declara y reconoce que el régimen comunal de las tierras que tradicionalmente poseen estos pueblos conlleva la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad de la misma.¹⁵⁰

Por otra parte la ley después de hacer referencia al derecho de propiedad y manifestar la importancia que existe en la relación de estos pueblos y la tenencia de la tierra, en el artículo 95 reconoce el derecho que tienen los pueblos indígenas a que se les consulte sobre los procesos y actividades que pretendan la explotación de recursos naturales dentro de sus territorios, en donde se deberá plantear previamente los beneficios y perjuicios que puedan presentarse en desarrollo de tales actividades.¹⁵¹ Igual pasaría en el caso de declararse áreas protegidas que se traslapen con sus territorios. El artículo 101 expresa que “el manejo de áreas protegidas que se encuentran dentro de tierras de estos pueblos

146 Decreto 104 de 1993. Ley General de Ambiente. Artículo 4.

147 Ley de Propiedad. Decreto 82 de 2004. Preámbulo.

148 Ley de Propiedad. Decreto 82 de 2004. Artículo 93.

149 Ley de Propiedad. Decreto 82 de 2004. Artículo 94.

150 Ley de Propiedad. Decreto 82 de 2004. Artículo 100.

151 Ley de Propiedad. Decreto 82 de 2004. Artículo 95.

será hecho en forma conjunta con el Estado, respetando la normativa del ordenamiento territorial que defina afectaciones de uso y titularidad por razones de interés general”.¹⁵²

3.2.5. Ley de Ordenamiento Territorial

El Decreto 180 de 2003 por el cual se establece la Ley de Ordenamiento Territorial. El ordenamiento territorial se constituye en una política de Estado que incorporado a la planificación nacional, promueve la gestión integral, estratégica y eficiente de todos los recursos de la nación, humanos, naturales y técnicos, mediante la aplicación de políticas, estrategias y planes efectivos que aseguren el desarrollo humano en forma dinámica, homogénea, equitativa en igualdad de oportunidades y sostenible, en un proceso que reafirme a la persona humana como el fin supremo de la sociedad y a la vez como su recurso más valioso.¹⁵³

De lo anterior se puede inferir que, de acuerdo a un adecuado manejo e implementación del plan de ordenamiento territorial al interior de los Estados, en este caso Honduras, se puede asegurar una efectiva gestión de los recursos propios de cada sector de la población, llámese sociedad civil, particulares, comunidades locales o pueblos indígenas. De igual manera, se asegura una efectiva participación en condiciones de igualdad para generar un futuro sostenible.

De acuerdo a lo anterior, el artículo 2 establece que para efectos de la presente ley por ordenamiento territorial se entiende “el proceso político-administrativo del Estado para conocer y evaluar los recursos que con la participación de la sociedad, pueda gestionar el desarrollo sostenible; lo considera también como un instrumento administrativo para gestionar estratégicamente la relación armónica y eficiente de los recursos humanos, naturales, físico-estructurales, buscando su uso integral y equilibrado en todo el territorio para impulsar la expansión de la economía, así como un instrumento de gestión socio-política para propiciar condiciones de gobernabilidad que fortalezca la capacidad de la sociedad para articular sus intereses, cumplir sus compromisos y solucionar sus conflictos para lograr una integración justa y la convivencia armónica y democrática”.¹⁵⁴

Según lo anterior, la importancia de la ley radica en que para efectos de lograr un desarrollo sostenible se debe integrar a toda la población sin discriminación o selección. También se debe garantizar su participación en los procesos de desarrollo en los tres niveles de la sostenibilidad: social, económico y ambiental, reafirmando para tal efecto el fortalecimiento de instituciones propias que consoliden la gobernanza de los intereses propios.

De conformidad con lo anterior, el artículo 3 sostiene que en materia de descentralización se debe asegurar el traslado de decisiones a entidades de gestión pública o de participación comunitaria en sus asuntos privativos y que por derecho les corresponde resolver. Define como gobernabilidad la “capacidad de un sistema social para articular sus intereses, cumplir sus obligaciones, resolver sus diferencias en un escenario democrático y de respeto a la autoridad y a las leyes.”¹⁵⁵

3.3. Nicaragua

La República de Nicaragua se divide geográficamente y culturalmente en: Región del Pacífico, Región Norte Central y Región Atlántica, esta última comprende la Región Autónoma Costa Caribe Norte y Región Autónoma Costa Caribe Sur, En la Costa Caribe habitan los pueblos indígenas miskitu, sumo-

¹⁵² Ley de Propiedad. Decreto 82 de 2004. Artículo 101.

¹⁵³ Decreto 180 de 2003. Artículo 1.

¹⁵⁴ Decreto 180 de 2003. Artículo 2.

¹⁵⁵ Decreto 180 de 2033. Artículo 3.

mayangna, ulwa y rama y en la Región del Pacífico, y Norte Central se ubican los pueblos indígenas chorotega, xiu-sutiaba, cacaopera y nahoa.¹⁵⁶

Nicaragua no sólo posee una diversa cultura sino que también posee zonas geográficas de gran importancia. En este sentido, el país ha declarado 71 áreas protegidas con el fin de preservar la biodiversidad y los recursos representativos del país. Éstas se clasifican en nueve categorías de manejo que abarcan una superficie de aproximadamente, 2.208.786.7214 hectáreas, equivalente al 17 % del territorio nacional.¹⁵⁷ Sin embargo, muchas de estas zonas se superponen con territorios ocupados tradicionalmente por pueblos indígenas o comunidades locales, como pasa por ejemplo en el caso de la reserva de Bosawas que se traslapa con territorio del pueblo indígena miskitu y mayagna.¹⁵⁸

A continuación se reseña el marco jurídico aplicable a la problemática que se presenta cuando se declaran o se pretenden declarar, áreas protegidas en territorios en donde habitan pueblos indígenas o comunidades locales.

3.3.1. Marco Constitucional: Áreas protegidas y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas

La Constitución Política de la República de Nicaragua es muy enfática en cuanto a reconocer los derechos de los pueblos indígenas, sobre todo en el tema de la propiedad y aprovechamiento de la tierra.

En este sentido, el artículo 5 comienza haciendo referencia a los principios de la nación nicaragüense y menciona la “libertad, la justicia, el respeto a la dignidad humana, el pluralismo político, social y étnico, el reconocimiento a las distintas formas de propiedad y el respeto a la libre determinación de los pueblos”. Asimismo, continúa reconociendo la existencia de los pueblos indígenas, los cuales son merecedores de derechos y deberes, así como de todas las garantías constitucionales, en especial “los de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales; así como mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute de las mismas”.¹⁵⁹

Posteriormente y bajo el mismo enfoque, el artículo 89 establece que las comunidades de la Costa Atlántica son también parte del pueblo nicaragüense y que como tal, gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones. Es así como dichas comunidades tienen el “derecho de preservar y desarrollar su identidad cultural, dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones. El Estado reconoce las formas comunales de propiedad de las tierras de las comunidades de la Costa Atlántica y reconoce igualmente el goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales”.¹⁶⁰

Bajo el anterior contexto, se evidencia la protección Constitucional de la cual gozan los pueblos indígenas en Nicaragua, en cuanto al reconocimiento de sus derechos de organización política, económica y social basados en el uso y disfrute de la tierra, que ocupan y que tradicionalmente han poseído.

156 Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas de América Central. Disponible en: <http://www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2012/10/NICARAGUA.pdf>

157 Marcos Antonio Casanova Fuertes (2004). Estudio básico sobre marco regulatorio de Nicaragua para emprendimientos turísticos (MIPYMES) en entornos naturales y áreas protegidas como base para las propuestas de una agenda legislativa e institucional. Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias y Agroindustriales (FENACOOP)., Managua, Nicaragua.

158 Los territorios Mayagna y la reserva de biósfera Bosawas en Nicaragua. Disponible en: <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/mayanasauniasybosawas.html>

159 Constitución Política de Nicaragua. Artículo 5.

160 Constitución Política de Nicaragua. Artículo 89.

El artículo 180 afirma que “las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales. El Estado garantiza a estas comunidades el disfrute de sus recursos naturales, la efectividad de sus formas de propiedad comunal y la libre elección de sus autoridades y diputados. Asimismo garantiza la preservación de sus culturas y lenguas, religiones y costumbres”. Y continúa el artículo 181 expresando que “el Estado organizará, por medio de una ley, el régimen de autonomía para los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Atlántica, la que deberá contener, entre otras normas: las atribuciones de sus órganos de gobierno, su relación con el Poder Ejecutivo, Legislativo y con los municipios, y el ejercicio de sus derechos”.

Según lo anterior, se evidencia el respeto a la libre autodeterminación de los pueblos indígenas, al manejo de sus propios asuntos, la conformación de instituciones propias y el respeto por el proceso de desarrollo económico, cimentado en el aprovechamiento de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios. Teniendo en cuenta que los recursos naturales son patrimonio nacional, el Estado, según el artículo 102, tiene la obligación de preservar, conservar y explotar racionalmente dichos recursos; pero en consonancia con el artículo 50 “los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal. Por medio de la ley se garantizará, nacional y localmente, la participación efectiva del pueblo”. Es así como se entiende que los pueblos indígenas tienen una participación efectiva en los asuntos públicos que los afecten.

Así, en materia de medio ambiente por ejemplo, cuando se declaran áreas protegidas como una medida administrativa de protección, como lo estipula el artículo 60, es obligación del Estado preservar, conservar y rescatar el medio ambiente y los recursos naturales. Se debe, además, garantizar la intervención de todos los interesados, teniendo en cuenta a los habitantes, ubicados en dichos territorios y a quienes les pertenecen estos territorios. Es por esto que conforme al artículo 103 “el Estado garantiza la coexistencia democrática de las formas de propiedad pública, privada, cooperativa, asociativa y comunitaria; todas ellas forman parte de la economía mixta, están supeditadas a los intereses superiores de la nación y cumplen una función social”.

3.3.2. Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Ley 217 de 1996)

La Ley 217 de 1996 es la norma principal que regula todo el tema ambiental a nivel nacional. Dentro de su articulado se encuentran varias disposiciones referentes a la declaratoria y al manejo de las áreas protegidas. También hace mención a los mecanismos de participación de los pueblos indígenas y de las comunidades locales en la gestión de dichas áreas.

El artículo 1 establece que el objeto principal de la ley, es establecer la normativa referente a la conservación, protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente y de los recursos naturales que lo integran, asegurando su uso racional y sostenible de acuerdo a lo estipulado en la Constitución Política.¹⁶¹ Asimismo, en el artículo 3 establece como objetivo específico “establecer los medios, formas y oportunidades para una explotación racional de los recursos naturales dentro de una planificación nacional fundamentada en el desarrollo sostenible, con equidad y justicia social y tomando en cuenta la diversidad cultural del país y respetando los derechos reconocidos a nuestras regiones autónomas de la Costa Atlántica y Gobiernos Municipales”.¹⁶²

Según lo anterior, se infiere que en el proceso de conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, toda la sociedad sin discriminación alguna, cumple un papel importante en el desarrollo económico y social del país. El artículo 4 sostiene que el ambiente es patrimonio común de la nación y constituye una base para el desarrollo sostenible del país. Es deber del Estado y de todos los habitantes proteger los recursos naturales, mejorarlos y restaurarlos, haciendo especial énfasis

161 Ley 217 de 1996. Artículo 1.

162 Ley 217 de 1996. Artículo 3.

en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales en materia de preservación del ambiente y uso sostenible de los recursos que poseen.¹⁶³

Como se ha desprendido de la lectura del presente informe, en materia ambiental, los Estados en virtud de la soberanía que ostentan tienen la facultad de implementar medidas no sólo para la explotación racional de los recursos naturales, sino también para garantizar una efectiva salvaguarda del medio natural. Por esta razón la figura de “área protegida” aparece como una forma fundamental en la necesaria tarea de protección del ambiente. En este orden el artículo 20 de la presente ley señala que previo a la declaratoria de áreas protegidas se debe tener en cuenta los siguientes factores o: **“1) La identificación y delimitación del área. 2) El estudio técnico, que contenga las características y condiciones biofísicas, sociales, culturales y ambientales. 3) Las condiciones socio-económicas de la población y áreas circundantes. 4) Las categorías de anejo reconocidas internacionalmente y las que se formulen a nivel nacional. 5) La partida presupuestaria para pagar en efectivo y de previo a los propietarios que fueren afectados; y 6) Las comunidades indígenas cuando el área protegida se establezca en tierras de dichas comunidades”**.¹⁶⁴

De acuerdo a lo anterior, se puede decir que para declarar un área protegida no sólo se tienen en cuenta elementos de carácter ambiental, sino también se incluyen elementos sociales, económicos y culturales. Se debe además, tomar en consideración a las poblaciones indígenas localizadas en dichos territorios. Este es un factor preponderante a la hora de hacer la declaratoria ya que de lo contrario se podrían vulnerar sus derechos y afectar sus intereses y formas de supervivencia tradicional. Las poblaciones indígenas, además de participar en la declaratoria del área protegida también deben integrarse en la gestión de la misma y se debe respetar sus conocimientos en cuanto a la conservación del medio ambiente y deben ser partícipes de los beneficios que se deriven de tal declaratoria.

Por lo anterior, el artículo 19 afirma que se “deben incorporar y transformar a los habitantes de las áreas protegidas en los verdaderos vigilantes de esos sitios, garantizándoles de parte del Estado todos los derechos y garantías a que tienen derecho los nicaragüenses”.¹⁶⁵ Bajo el mismo sentido de participación e inclusión, el artículo 55 que regula el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos renovables, establece que se debe tener en cuenta para tales actividades, la sostenibilidad de los recursos naturales, la conveniencia de la preservación del ambiente, sus costos y beneficios socioeconómicos, así como los planes y prioridades del país, municipio o región autónoma y comunidad indígena donde se encuentren los recursos y los beneficios de su aprovechamiento para las comunidades.¹⁶⁶

Finalmente, y en concordancia con lo anterior, en materia de patrimonio genético, la ley garantiza también la participación de los pueblos indígenas, tal y como se deriva del artículo 62 que sostiene que es “deber del Estado y de todos sus habitantes velar por la conservación y aprovechamiento de la diversidad biológica y del patrimonio genético nacional, de acuerdo a los principios y normas consignados en la legislación nacional, en los Tratados y Convenios Internacionales suscritos y ratificados por Nicaragua. En el caso de los pueblos indígenas y comunidades étnicas que aportan recursos genéticos, el Estado garantizará que dicho uso se concederá conforme a condiciones determinadas en consultas con los mismos”.¹⁶⁷

163 Ley 217 de 1996. Artículo 4. Numeral 1, 2 y 4.

164 Ley 217 de 1996. Artículo 20.

165 Ley 217 de 1996. Artículo 19.

166 Ley 217 de 1996. Artículo 55.

167 Ley 217 de 1996. Artículo 62.

3.3.3. Reglamento de Áreas Protegidas (Decreto 01 de 2007)

El Decreto 01 de 2007 por el cual se reglamenta lo dispuesto por la Ley 217/96 sobre áreas protegidas, incorpora el concepto de comanejo y lo desarrolla, haciendo especial referencia a la participación de los pueblos indígenas y de las comunidades locales.

En esta medida, el artículo 3 dispone que el comanejo “es un modelo de administración de áreas protegidas bajo el cual, el MARENA¹⁶⁸ como administrador del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SINAP, en atención a las directrices de administración de cada área protegida, puede ceder la administración de un área protegida a organismos e instituciones nicaragüenses sin fines de lucro, municipalidades, universidades, instituciones científicas, cooperativas, comunidades indígenas y étnicas de acuerdo a lo establecido en la legislación que regula la materia, llamados comanejantes en una relación de responsabilidades compartidas, que involucra y articula a todos los actores que inciden en el área protegida”.¹⁶⁹ Así, es deber de la Dirección General de Áreas Protegidas “promover y coordinar la formulación e implementación, de forma consensuada de los mecanismos de manejo y criterios de sostenibilidad en zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas del SINAP, involucrando comunidades, gobiernos municipales, instituciones de gobierno, sectores productivos y regiones autónomas”.¹⁷⁰

De acuerdo a lo anterior, las áreas protegidas deberán contar con un plan de manejo que oriente su desarrollo a corto, mediano y largo plazo, el cual será aprobado por el MARENA, previa consulta con las municipalidades, gobiernos regionales, propietarios privados, comunidades locales y comunidades indígenas existentes en dichas áreas.¹⁷¹ Debe incluirse en los planes de manejo las particularidades de cada área protegida, así como los mecanismos que faciliten un proceso de participación con autoridades locales, regionales, comunidades locales y pueblos indígenas.¹⁷²

Bajo el anterior contexto, es indiscutible el respeto que se tiene por las raíces ancestrales y por el conocimiento de las comunidades que radican en lugares, que por su importancia ambiental, cultural y económica se declaran como protegidos; incluyendo en el actuar del Estado, los conocimientos y usos tradicionales de las poblaciones indígenas y comunidades locales en planes de conservación del patrimonio natural. Así se deduce de la lectura del artículo 69, al exponer que el “MARENA podrá ceder la administración de áreas protegidas en comanejo, basándose para ello en las directrices de administración de cada área protegida y los procedimientos establecidos para ese efecto por Resolución Ministerial. Podrán solicitar el comanejo de un área protegida, los organismos e instituciones nicaragüenses sin fines de lucro, municipalidades, universidades, instituciones científicas, cooperativas, comunidades indígenas y comunitarias”.¹⁷³

3.3.4. Decreto creador de la Comisión Interinstitucional para la Defensa de la Madre Tierra en Territorios Indígenas, Afrodescendientes del Caribe y Alto Wangkibocay (Decreto 15 de 2013)

En materia de tenencia y propiedad de la tierra, la presidencia de la República de Nicaragua dictó el Decreto 15 de 2013, en el cual en su artículo segundo estableció que es prioritaria la defensa de aquellos territorios indígenas en donde existen concomitantemente áreas protegidas, debiéndose asegurar la implementación con justicia, los derechos de propiedad ancestral, defensa del medio ambiente, la biodiversidad, el patrimonio cultural y el respeto a la dignidad de las personas.¹⁷⁴

168 Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales.

169 Decreto 01 de 2007. Artículo 3.

170 Decreto 01 de 2007. Artículo 7. Numeral 11.

171 Decreto 01 de 2007. Artículo 30.

172 Decreto 01 de 2007. Artículo 33.

173 Decreto 01 de 2007. Artículo 69.

174 Decreto 15 de 2013. Artículo 2.

Asimismo, el artículo 4 afirma que se deben articular acciones necesarias para consolidar los derechos ancestrales de propiedad en los territorios indígenas con las instancias operativas de esos territorios.¹⁷⁵

De acuerdo a lo anterior, si bien es cierto que la norma representa un avance en materia de desarrollo del derecho de propiedad a la tierra que poseen tradicionalmente los pueblos indígenas, al parecer ésta no se ha implementado de manera adecuada. El Diputado Brooklyn Rivera, en un comunicado de prensa publicado en El Nuevo Diario el 1 de mayo de 2013 afirmó que “desde que fue creada la Comisión Interinstitucional para la Defensa de la Madre Tierra en Territorios Indígenas y Afrodescendientes, a través del Decreto 15-2013, dicho órgano no se ha reunido para realizar un plan de acción que resuelva conflictos como el que se vive actualmente en Bosawas, donde mestizos e indígenas se enfrentan por las tierras comunales. Y no se han reunido porque ni siquiera se ha conformado”.¹⁷⁶

Según lo aseverado, se puede decir que a pesar que Nicaragua tiene una legislación vasta en materia de derechos indígenas, la ejecución de la normativa que regula dichos temas está aún pendiente.

3.3.5. Reglamento a la Ley No. 28 “Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua” (Decreto 3584 de 2003)

La Ley 28 es una ley vinculante y de obligatorio cumplimiento, la cual en términos generales regula un régimen político-administrativo bajo formas de gobierno propio en un territorio determinado. Esto quiere decir que las comunidades que ahí habitan tienen la facultad de elegir sus propias autoridades y de administrar sus propios intereses. La ley es un instrumento legal que garantiza a los habitantes de las regiones autónomas, el ejercicio de derechos políticos, económicos y culturales.

En este orden de ideas, surge el Decreto 3584 de 2003 como una reglamentación a la Ley 28, el cual de manera detallada desarrolla los mecanismos en que los pueblos indígenas participan y hacen efectivos sus derechos de autodeterminación. Bajo su lectura, se entiende que la autodeterminación hace referencia a una forma de gobierno descentralizado pero dentro de la unidad del Estado de Nicaragua, en donde se establecen atribuciones propias para el ejercicio de los derechos y deberes que corresponden a los pueblos indígenas y comunidades.¹⁷⁷ Asimismo, afirma la existencia o reconocimiento de una autonomía organizativa, la cual se entiende como “el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas propias de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales”.

De acuerdo a lo anterior, es importante recalcar que la posibilidad de auto organización se debe enmarcar dentro de un espacio físico determinado; en este caso se habla del territorio como ese espacio geográfico que cubre la totalidad del hábitat de los pueblos indígenas, el cual se encuentra bajo su posesión y dentro del cual se desarrollan sus actividades sociales, económicas, culturales, religiosas y espirituales.¹⁷⁸ Bajo el presente Reglamento estas tierras, las cuales tienen la connotación de comunales, no se pueden gravar y son inembargables, inalienables e imprescriptibles.¹⁷⁹

Según lo anterior, en materia de derechos a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, la norma es muy enfática en resaltar el importante nexo que existe entre los pueblos y las tierras que ocupan. Esto se afirma en el artículo 3 cuando define la propiedad comunal como aquella “propiedad colectiva, constituía por las tierras comunales y los recursos naturales y otro contenidos en ella, conocimientos tradicionales, propiedad intelectual y cultural, recursos de biodiversidad y otros bienes, derechos y acciones que pertenecen a una o más comunidades indígenas o étnicas”. Es por esta razón, que en

175 Decreto 15 de 2013. Artículo 4.

176 <http://www.elnuevodiario.com.ni/politica/284784-comision-territorios-indigenas-ni-siquiera-se-ha-c/> (marzo, 22 de 2015)

177 Decreto 3584 de 2003. Artículo 3.

178 Decreto 3584 de 2003. Artículo 3.

179 Decreto 3584 de 2003. Artículo 3.

base a la propiedad territorial que se le reconoce a los pueblos indígenas, el presente Reglamento promueve en su artículo 17 el impulso de los proyectos económicos, sociales y culturales propios en donde las regiones autónomas están facultadas para: “ **a)** definir e impulsar su propio modelo de desarrollo socio-económico y cultural de acuerdo a su propia realidad presente y perspectivas (...) **e)** aprobar a través de ordenanzas las normas y procedimientos para el diseño de estrategias regionales sobre el uso y usufructo de los recursos naturales, renovables y no renovables y que además posibilite el fortalecimiento y desarrollo institucional, para garantizar el proceso de normación, regulación, control, análisis, planificación, administración, aprovechamiento, conservación y sostenibilidad de los recursos naturales”.¹⁸⁰

De acuerdo a lo anterior y señalando lo dispuesto en el literal **e)** se deduce que a nivel de las regiones autónomas se implementan medidas para hacer partícipes a todos los habitantes del desarrollo económico y social derivados del aprovechamiento de los recursos naturales, así como en su proceso de protección, garantizando el acceso a los recursos y distribución de beneficios derivados de las actividades que se lleven a cabo en los territorios que habitan poblaciones indígenas, que a su vez se ubican dentro de las regiones autónomas. En este sentido, el artículo 19 expresa que es necesario diseñar y poner en práctica, en coordinación con el Gobierno Central, las modalidades de explotación racional, intercambio y pagos que beneficien al máximo el desarrollo de las comunidades donde existen estos recursos y contribuyan a la eliminación de posibles conflictos por el uso y explotación de los mismos, entre instancias nacionales, regionales, municipales y las comunidades; afirmando igualmente que se debe garantizar el respeto a la vigencia de las formas tradicionales de tendencia de la tierra y a la concepción práctica del uso y el aprovechamiento sostenido del suelo por parte de las comunidades.¹⁸¹

3.3.6. Ley de Participación Ciudadana (Ley 475 de 2003)

En relación al derecho de participación, considerado como un derecho fundamental, Nicaragua, en su Constitución Política se declara como un Estado Social de Derecho y se reafirma como una República Democrática, participativa y representativa,¹⁸² garantizando la participación ciudadana en igualdad de condiciones en la gestión estatal, de conformidad a como se referenció anteriormente bajo el tratamiento Constitucional.

Bajo el anterior contexto se dicta la Ley 475 de 2003, como un instrumento legal que despliega un contenido normativo amplio, a cerca de la participación de todos los nacionales nicaragüenses en los asuntos públicos que les compete, pues este derecho se instituye como una herramienta para el manejo transparente de la cosa pública y la gobernabilidad del Estado.

Con base en lo anterior, es importante aclarar que la ley como tal, no hace mención especial al derecho de participación de los pueblos indígenas pero si hace un señalamiento expreso en cuanto a la comunidad local. Sin embargo, la norma permite realizar una interpretación tácita aplicable a esta materia. De esta manera el artículo 2 trae a colación los instrumentos de participación ciudadana, estableciendo que son tales instrumentos: **1)** La iniciativa ciudadana en general para el caso de las normas de ámbito nacional, regional, autónomo y local. **2)** La consulta ciudadana de normas en la fase del dictamen, en el ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local. **3)** Las instancias consultivas para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local. **4)** Las asociaciones de pobladores y las organizaciones gremiales, sectoriales, sociales, organizaciones de mujeres y jóvenes en el ámbito local y **5)** La consulta ciudadana en el ámbito local”.¹⁸³

¹⁸⁰ Decreto 3584 de 2003. Artículo 17. Literales a y e.

¹⁸¹ Decreto 3584 de 2003. Artículo 19. literales f, y g.

¹⁸² Constitución Política de la República de Nicaragua. Artículo 7.

¹⁸³ Ley 475 de 2003. Artículo 2.

En relación al caso de la superposición de áreas protegidas con territorios habitados por pueblos indígenas o comunidades locales, el derecho de participación se configura como un instrumento útil y necesario para poder intervenir en los procesos que son de interés comunitario o indígena, integrando sus conocimientos en las actividades que se lleven a cabo dentro de sus territorios, respetando asimismo sus instituciones y organizaciones propias. Bajo este escenario se consolida la democracia participativa que establece el artículo 4, entendida como “el derecho de los ciudadanos a participar efectiva y directamente en igualdad de condiciones en los asuntos públicos nacionales y la gestión local (...)”.¹⁸⁴ Participación que se refleja en la potestad de promover el desarrollo económico, social y ecológico, así como en la realización de actividades de interés común para impulsar, promover, ayudar y contribuir en las labores de protección del medio ambiente y los recursos naturales, para la consecución de un desarrollo sostenible y el mejoramiento de su calidad de vida.¹⁸⁵

3.3.7. Régimen de propiedad comunal de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz (Ley 445 de 2002)

La Ley 445 de 2002 aunque trata diversos temas, entre ellos lo referente a la consulta, acceso a los recursos naturales, distribución de beneficios y manejo de áreas protegidas, es una norma que de manera muy específica regula los derechos de propiedad comunal y los procedimientos para el reconocimiento y titulación de los territorios indígenas¹⁸⁶ de la Costa Atlántica de Nicaragua.

Es así como en la parte considerativa de la ley se ratifica, además del compromiso que tiene el Estado de reconocer el derecho a la tierra para los pueblos indígenas, el de implementar de manera efectiva, un modelo adecuado para su debida titulación, con el fin de que se realicen como sujetos de derechos y deberes dentro de un límite territorial. El artículo 2 establece como objetivos: **1.** “Garantizar a los pueblos indígenas y comunidades étnicas el pleno reconocimiento de los derechos de propiedad comunal,¹⁸⁷ uso, administración, manejo de las tierras tradicionales y sus recursos naturales, mediante la demarcación y titulación de las mismas; **2.** Regular los derechos de propiedad comunal, uso y administración de los recursos naturales en las tierras comunales¹⁸⁸ tradicionales de los pueblos indígenas y comunidades étnicas; **3.** Determinar los procedimientos legales necesarios para dicho reconocimiento, tomando en cuenta la plena participación de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, a través de sus autoridades tradicionales; **4.** Establecer los principios fundamentales del régimen administrativo de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, en el manejo de sus territorios comunales y **5.** Establecer las normas y procedimientos de demarcación y titulación sobre el derecho de propiedad comunal objeto de esta Ley”.¹⁸⁹

184 Ley 475 de 2003. Artículo 4.

185 Ley 475 de 2003. Artículo 52 y 62.

186 Ley 445 de 2002. Artículo 3. Territorio Indígena y Étnico: Es el espacio geográfico que cubre la totalidad del hábitat de un grupo de comunidades indígenas o étnicas que conforman una unidad territorial donde se desarrollan, de acuerdo a sus costumbres y tradiciones.

187 Ley 445 de 2002. Artículo 3. Propiedad comunal: Es la propiedad colectiva, constituida por las tierras, agua, bosques y otros recursos naturales contenidos en ella, que han pertenecidos tradicionalmente a la comunidad, conocimientos tradicionales, propiedad intelectual y cultural, recursos de biodiversidad y otros bienes, derechos y acciones que pertenezcan a una o más comunidades indígenas o étnicas.

188 Ley 445 de 2002. Artículo 3. Tierra Comunal: Es el área geográfica en posesión de una comunidad indígena o étnica, ya sea bajo título real de dominio o sin él. Comprende las tierras habitadas por la comunidad y aquellas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas, culturales, lugares sagrados, áreas boscosas para reproducción y multiplicación de flora y fauna, construcción de embarcaciones, así como actividades de subsistencia, incluyendo la caza, pesca y agricultura. Las tierras comunales no se pueden gravar y son inembargables, inalienables e imprescriptibles.

189 Ley 445 de 2002. Artículo 2.

Según lo anteriormente citado, se puede decir que a nivel legislativo los pueblos indígenas y comunidades étnicas tienen plena garantía de gozar, además de los derechos de propiedad sobre la tierra, del de uso, administración y manejo de sus territorios y recursos naturales ahí depositados. De esta manera se garantiza su proceso de desarrollo basado en la utilización tradicional de los recursos, lo cual confirma su derecho de autodeterminación y de auto-organización y se configura así el régimen administrativo de los pueblos indígenas diferente al del resto del país, pero que conforma igualmente la unidad política y administrativa nacional.

Conforme a lo anterior, la ley establece que los derechos de propiedad sobre las tierras comunales pertenecen en forma colectiva a las comunidades indígenas o étnicas y que los miembros de las comunidades o conjunto de comunidades tienen derecho de ocupación y usufructo de acuerdo a las formas tradicionales de tenencia de la propiedad comunal.¹⁹⁰ Sin embargo, como se ha señalado a lo largo del presente informe, en virtud de la soberanía del Estado, éste puede autorizar actividades de aprovechamiento de recursos naturales que permitan un desarrollo económico para el país. Pero en virtud de la Ley 445, el artículo 34 establece que “los tributos recaudados por el Fisco en concepto de derechos de aprovechamiento de recursos naturales en las Regiones Autónomas, deben de beneficiar directamente a las comunidades indígenas en cuyas áreas se encuentren recursos naturales. La distribución de estos recursos será de un 25% para la comunidad o comunidades indígenas donde se encuentre el recurso a aprovechar”.¹⁹¹

En materia de aprovechamiento de los recursos naturales que se encuentran en zonas que habitan las comunidades indígenas, la ley no sólo afianza sus derechos a percibir beneficios que se deriven de tales actividades sino que también establece el mecanismo de la consulta como una herramienta eficaz para el control de las actividades productivas en sus territorios. En este orden, el artículo 3 define la consulta como aquella “expresión y entrega de la información técnica de la operación o el proyecto seguido del proceso de discusión y decisión sobre los mismos (...)”.¹⁹²

Bajo este mismo esquema, el artículo 12 expresa que en “los casos de otorgamiento de concesiones y contratos de explotación racional de los recursos naturales del subsuelo en tierras indígenas, la municipalidad emitirá su opinión, previa consulta con la comunidad indígena en cuyas tierras se encuentran ubicados los recursos naturales. Esta consulta no agota el requisito para el Consejo Regional, o cualquier entidad, de consultar directamente a las comunidades en materia de explotación de los recursos naturales”.¹⁹³ Así, en los casos en que la comunidad se oponga a la realización del proyecto, al otorgamiento de la concesión o del contrato de aprovechamiento, se deberá iniciar un proceso de negociación con la comunidad en el cual las comunidades estarán representadas por sus autoridades tradicionales en las que serán asistidas por asesores técnicos elegidos por ellas mismas. En todo caso se deberá de prever la indemnización por eventuales daños a la comunidad, sin perjuicio de su participación en el proyecto y, en ningún caso, se contemplará el desplazamiento o traslado de la comunidad.¹⁹⁴

En relación a lo anterior y en materia de amparo del medio ambiente, la ley manifiesta en su artículo 26, que “para declarar áreas protegidas en propiedades comunales, el Estado deberá acordar con los representantes legales de la comunidad indígena la emisión del decreto legislativo correspondiente para emitir tal declaración. En el caso de que las comunidades se opongan al procedimiento, éste deberá realizarse de conformidad con lo establecido en los artículos 15, 16 y 17 de la presente ley”.¹⁹⁵

190 Ley 445 de 2002. Artículo 29.

191 Ley 445 de 2002. Artículo 34.

192 Ley 445 de 2002. Artículo 3.

193 Ley 445 de 2002. Artículo 12.

194 Ley 445 de 2002. Artículo 17.

195 Ley 445 de 2002. Artículo 26.

Asimismo, respecto a la protección del medio ambiente, la ley estipula que cuando se declaren áreas protegidas en territorios comunales, se deben hacer partícipes a las poblaciones indígenas que los ocupan de su administración, garantizando un manejo conjunto entre aquellos y el Estado, en donde se tenga en cuenta y se respeten las formas de uso tradicional de los recursos naturales que emplean éstas poblaciones.¹⁹⁶

Con base en lo anterior, se evidencia entonces una clara y fuerte protección por parte del Estado de Nicaragua a los derechos de los pueblos indígenas, reivindicando sus intereses, fortaleciendo sus instituciones y promoviendo su desarrollo en todos los niveles.



Vivero de cacao en Omoa, Departamento de Cortés. Honduras. Foto: © FUNDER

Conclusiones

Luego de analizar la normativa nacional de los respectivos países, se puede afirmar que cada uno de ellos consagra a nivel constitucional una protección al medio ambiente y a los derechos de los pueblos indígenas, les reconocen como parte fundamental de la sociedad y se respetando su autonomía e instituciones propias. También adoptan en su legislación interna instrumentos jurídicos que desarrollan tales disposiciones constitucionales y que son aplicables a la problemática del traslape de territorios habitados por comunidades locales y pueblos indígenas y áreas protegidas.

En la reseña de las normas más relevantes referentes a la conservación de los recursos naturales se consideró la regulación de áreas protegidas, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales y sus derechos territoriales, el derecho a la participación de estos grupos sociales en la toma de decisiones que los afecten política, económica, ambiental y culturalmente. También se consideró la participación en la distribución de los beneficios derivados de actividades llevadas a cabo dentro de los territorios que tradicionalmente ocupan, entre otros temas. Después de este análisis se puede afirmar, que si bien todos los países objeto del estudio, de alguna manera incorporan en su ordenamiento jurídico este tipo de medidas, Nicaragua es el Estado que de manera más completa y avanzada regula toda la materia en relación a los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales, respecto a la conservación y acceso a los recursos naturales que se encuentran en sus territorios.

A manera de conclusión se presenta el siguiente cuadro que explica los diferentes escenarios que se derivan de la problemática objeto del presente documento.

¹⁹⁶ Ley 445 de 2002. Artículo 27 y 28.

ESCENARIOS	GUATEMALA	HONDURAS	NICARAGUA
Existencia de normativa relacionada a la protección de los derechos de pueblos indígenas y de las comunidades locales.	Aplica: queda mucho a la interpretación.	Aplica: aunque no hay una vasta normativa en términos cuantitativos, en términos cualitativos se hace referencia a los derechos de estos pueblos y comunidades.	Aplica: es muy expresa y enfática en toda su legislación.
Reconocimiento de la propiedad comunal.	Hace falta desarrollo a nivel normativo. No se cuenta con ninguna norma especial que regule el reconocimiento a la propiedad comunal y lo que se establece en el Acuerdo Gubernativo No. 759-90; se presta para varias interpretaciones.	De manera general se evidencia la importancia sobre la tenencia de la tierra por parte de los pueblos indígenas, haciendo énfasis en lo importante de este vínculo entre territorio y grupo social. Ley Forestal y Ley de Propiedad.	Es un ordenamiento jurídico muy enfático en cuanto al reconocimiento del derecho a la propiedad comunal, regulando todo lo referente a su titulación y reconocimiento por parte del Estado. Se establece expresamente el concepto de territorio indígena.
¿Cuál es el escenario que se deriva de la superposición de áreas protegidas y territorios indígenas?	Aunque se promueve la participación de los pueblos indígenas y comunidades locales, en el manejo de sus asuntos propios y se reconocen los usos tradicionales de los recursos naturales que se depositan en sus territorios, no se desarrolla un régimen que implemente como tal un manejo conjunto de áreas protegidas cuando éstas se superponen en las zonas que históricamente ocupan.	Se reconoce la necesidad de un manejo coordinado de las áreas protegidas (comanejo), en donde se involucren a comunidades pero no es muy enfático en el tema de poblaciones indígenas. Asimismo, reconoce la participación en el acceso a los recursos naturales de los que dependen los grupos que se asientan en áreas protegidas, así como la distribución de beneficios que se derivan de actividades llevadas a cabo ahí.	Reconoce la situación y establece planes de manejo conjunto por parte del Estado o los planificadores y administradores de áreas protegidas y pueblos indígenas y comunidades locales, respetando la institucionalidad propia de estos grupos. Instituye la figura del comanejo de áreas protegidas como la mejor alternativa para evitar conflictos sociales, económicos y ambientales.
¿Cuál es el proceso que se establece para la declaratoria de áreas protegidas en territorios ocupados por comunidades locales y pueblos indígenas?	Se crea el CONAP como una institución protectora la cual aprueba los estudios previos que involucren todos los factores que se deben tener en cuenta para la declaratoria de áreas protegidas. Sin embargo, se evidencia como un proceso administrativo que deje por fuera la consulta como herramienta fundamental en relación a la materia.	Se crean los consejos consultivos como instancias de participación, de consulta y concertación para la coordinación de acciones del sector público y de las organizaciones comunitarias involucradas en la protección, conservación, explotación y control social de áreas protegidas.	Se tienen en cuenta previamente todos los factores que intervienen para la declaratoria de un área protegida. También se implementa la consulta como el mecanismo más apropiado para garantizar los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales en materia de declaratoria de áreas protegidas y en cuanto a los proyectos que ahí se pretendan desarrollar.

ESCENARIOS	GUATEMALA	HONDURAS	NICARAGUA
¿Qué sucede cuando ya se han declarado áreas protegidas pero no se ha tenido en cuenta en el proceso previo a la declaratoria la participación de los pueblos indígenas y comunidades locales?	Según la interpretación que se hace del marco jurídico que regula la temática, se tratará de involucrar en la gestión de los recursos naturales de la zona a las comunidades locales y pueblos indígenas, para que tengan un acceso adecuado a éstos, así como tenerlos en cuenta para la distribución de beneficios. Sin embargo, la legislación es muy abierta refleja vacíos respecto a la problemática planteada. También se considera la posibilidad de trasladar a otras zonas a los pueblos indígenas y a las comunidades locales.	Se promueve la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas en la gestión de las áreas protegidas donde se logre un manejo coordinado. Los consejos consultivos surgen como una institución para lograr concertaciones efectivas.	Se implementa el comanejo de las áreas protegidas donde no cabe la posibilidad por ningún motivo del desplazamiento de los asentamientos que se encuentran ubicados en estos lugares, ya que se hace un reconocimiento expreso al derecho de propiedad sobre la tierra. De no realizarse la consulta como un proceso previo a la declaratoria, se llevará a cabo una negociación con las autoridades propias que los representen.
Adaptación de instrumentos internacionales en la legislación interna, respecto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales, en el acceso y distribución de beneficios de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios.	Se acoge al marco internacional que regula la problemática, implementando a nivel nacional dichos instrumentos. Sin embargo, en el marco de la consulta que habla el 169, sólo reconoce el derecho a la expresión, manifestación, libertad de acción y libertad de pensamiento, dejando de lado el derecho de los pueblos indígenas a la tierra, a un ambiente sano, a sus recursos naturales, a la participación real en su desarrollo y su autodeterminación.	Adapta el marco regulatorio internacional, a su legislación interna. Todos los tratados relacionados con la problemática se encuentran vigentes.	Reconoce la normativa de carácter internacional, encontrándose vigente todos los instrumentos, a excepción del Protocolo de Nagoya.
Repercusiones sociales, económicas, ambientales y culturales de la no participación de pueblos indígenas y comunidades locales en los procesos que los afecten.	Se presenta un conflicto en materia de ordenación territorial ambiental. Si no se desarrolla eventualmente normativa que regule el tema, se presentarían conflictos de intereses y el desconocimiento de la libre organización y autodeterminación de los pueblos, deslegitimando su voluntad soberana al no cumplir cabalmente con lo establecido en los instrumentos internacionales ratificados.	Si bien se impulsa la participación de los pueblos indígenas y comunidades locales en el manejo de sus propios asuntos, se debe también impulsar un desarrollo respecto a la propiedad comunal, regularizando su titulación para que se consolide un verdadero derecho al uso y tenencia de la tierra y no se generen conflictos de ninguna índole.	En materia legislativa se evidencia una clara y detallada incorporación en los asuntos públicos, de los pueblos indígenas y comunidades locales, garantizando su participación efectiva en el manejo de asuntos que les incumbe y los puedan afectar.



UICN
Oficina Regional para México,
América Central y El Caribe

Apartado Postal 607-2050
San Pedro de Montes de Oca,
San José, Costa Rica
Tel: (506) 2283-8449
ormacc@iucn.org
www.iucn.org/ormacc

