



LAS ENTIDADES TERRITORIALES INDÍGENAS:

Actores claves para
proteger los derechos
de la Amazonía

Octubre de 2021

RAISG

RED AMAZÓNICA DE INFORMACIÓN
SOCIOAMBIENTAL GEORREFERENCIADA

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2018, la Amazonía fue reconocida como “sujeto de derechos”, una comprensión novedosa de la naturaleza, que la sitúa como una entidad destinataria de protección. Este enfoque le da una preeminencia a los ecosistemas, vegetación, ríos, fauna, entre otros muchos elementos que conforman la Amazonía. Se trata, sin duda, de un hito histórico que se inscribe en experiencias similares a nivel mundial, donde la naturaleza es titular de derechos, como el río Ganges de la India, el río Whanganui o el Parque Te Urewera, ambos de Nueva Zelanda o el río Atrato de Colombia.

La problemática persistente de la deforestación en la región motivó a la Corte Suprema de Justicia a reconocer derechos a la Amazonía colombiana, mediante la Sentencia STC 4360-2018. Dicho reconocimiento se traduce en el deber de protección, conservación, mantenimiento y restauración de la selva por parte del Estado colombiano y de las entidades territoriales que la integran.

Implementar los mandatos de protección de la Amazonía ha sido una tarea retadora y hasta ahora incompleta. Comprender la particularidad de los procesos políticos y socioambientales de la Amazonía oriental, por ejemplo, se constituye en una tarea fundamental y en una oportunidad para lograr el cumplimiento integral de los objetivos de la sentencia.

Los más de treinta pueblos indígenas que habitan esta región, a partir de sus sistemas de conocimiento, cuentan con instrumentos propios de gestión sostenible del territorio que han demostrado ser altamente efectivos frente a la deforestación. Según datos de la Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG), de las 50.3 millones de hectáreas de superficie que ocupa la Amazonía colombiana, 54% están reconocidas como resguardos indígenas o territorios de propiedad colectiva de los pueblos indígenas. En la Amazonía oriental, el porcentaje aumenta a 89.6%: 16.6 millones de hectáreas. Actualmente, estos territorios están en tránsito de constituirse en “Entidades Territoriales” a través de la implementación del Decreto Ley 632 de 2018, lo cual los faculta como actores institucionales relevantes para salvaguardar los derechos de la Amazonía.

Este documento presenta la problemática de la deforestación de la Amazonía. También describe algunas herramientas de política pública, evidenciando sus limitaciones. Finalmente, como una oportunidad para corregir los vacíos identificados, se formulan recomendaciones orientadas a la coordinación efectiva entre la institucionalidad nacional y regional con los territorios indígenas en su estatus de Entidades Territoriales.



Chiribiquete, deforestación. Foto de FCDF.

2. ANTECEDENTES Y PROBLEMÁTICA

A. LA DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONÍA

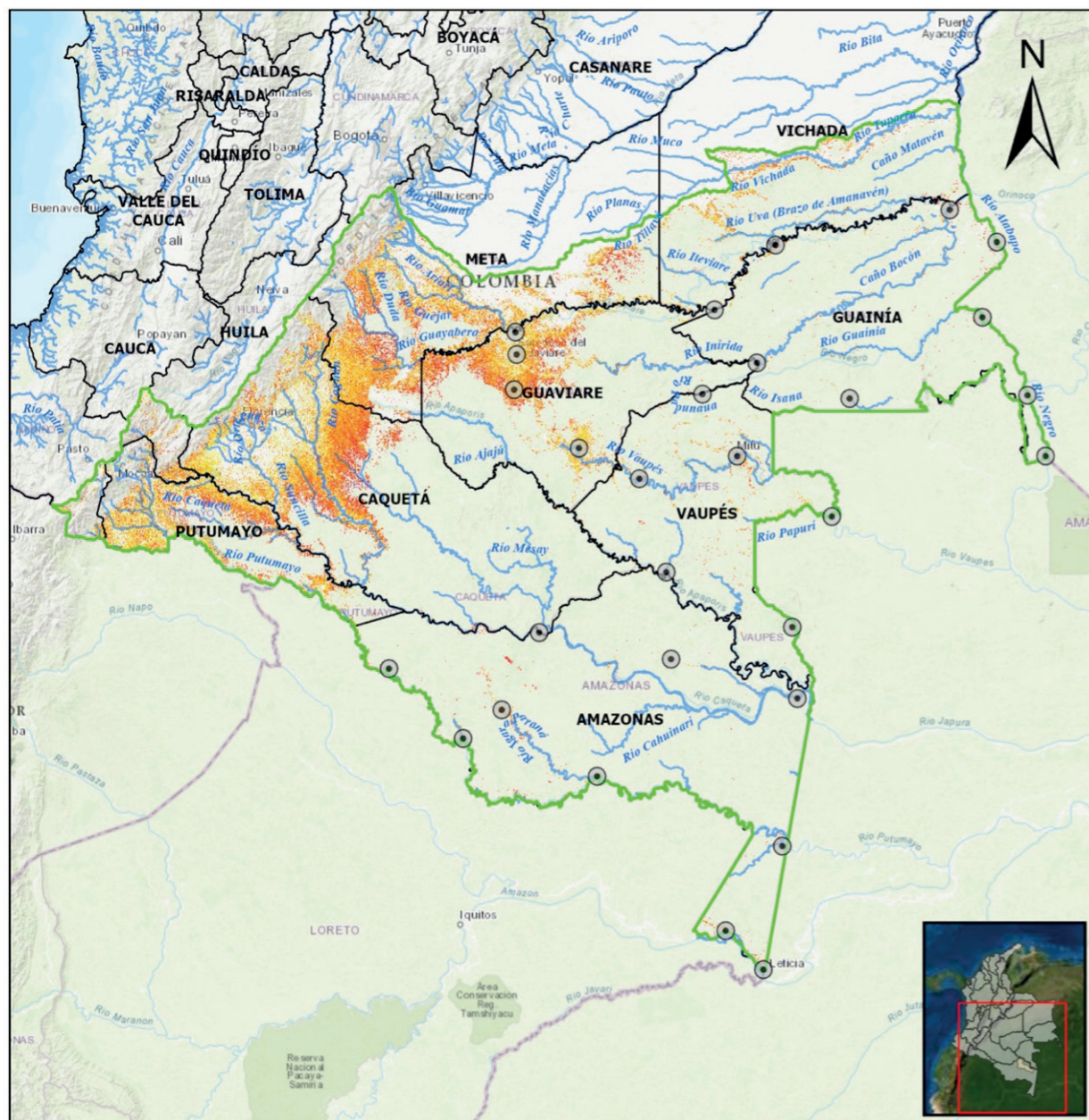
Pese a que sus derechos fueron judicialmente reconocidos, la Amazonía continúa en riesgo. En el fallo STC 4360-2018, el Alto Tribunal señaló que las principales causas de la pérdida de bosque son el acaparamiento ilegal de tierras, los cultivos de uso ilícito, la explotación ilícita de minerales, las obras de infraestructura, los cultivos agroindustriales y la extracción forestal ilícita. Dichos factores, a su vez, aumentan las emisiones de gases de efecto invernadero y contribuyen al calentamiento del planeta.

Según las mediciones de la Colección 3.0 de MapBiomás Amazonía y del Atlas de la RAISG, en un periodo de 35 años, de 1985 a 2020, el bioma amazónico (el bosque tropical más grande del mundo) presentó una pérdida neta de 74.6 millones de hectáreas de vegetación natural, un área similar a la que ocupa Chile. Durante el mismo periodo de tiempo, la Amazonía colombiana tuvo una reducción de 3.5 millones de hectáreas de bosque. Es decir, se han perdido cerca de 105 mil hectáreas en promedio cada año en el territorio colombiano (Mapa 1).



Pueblo Miriti Amazonía Colombiana.

Deforestación en la Amazonía Colombiana 1985-2020



Gaia Amazonas

Escala: 1:6.500.000

Leyenda	
	Límite departamental
	Límite Amazonía colombiana
	Ríos Principales
	Cabecera Municipal
	Deforestación 1985-2020 [RAISG]
	1985
	2020

Deforestación en la amazonía año 1985 a 2020 registrada con base en la Red Amazónica de Información Socioambiental

Spatial Reference
Name: GCS MAGNA
GCS: GCS MAGNA
Datum: MAGNA
Page units Degree



Deforestación en la Amazonía Colombiana. Foto de WWF.

En 2018, año en que se emitió la sentencia, el Instituto de Hidrología y Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) estimó que la deforestación en la Amazonía colombiana fue de 98.256 hectáreas de bosque, lo que equivale a casi dos veces la ciudad de Cali, la tercera más poblada de Colombia. La Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS) establece la relación proporcional entre el aumento de la deforestación y el incremento del censo bovino, una tendencia que viene creciendo desde 2016.

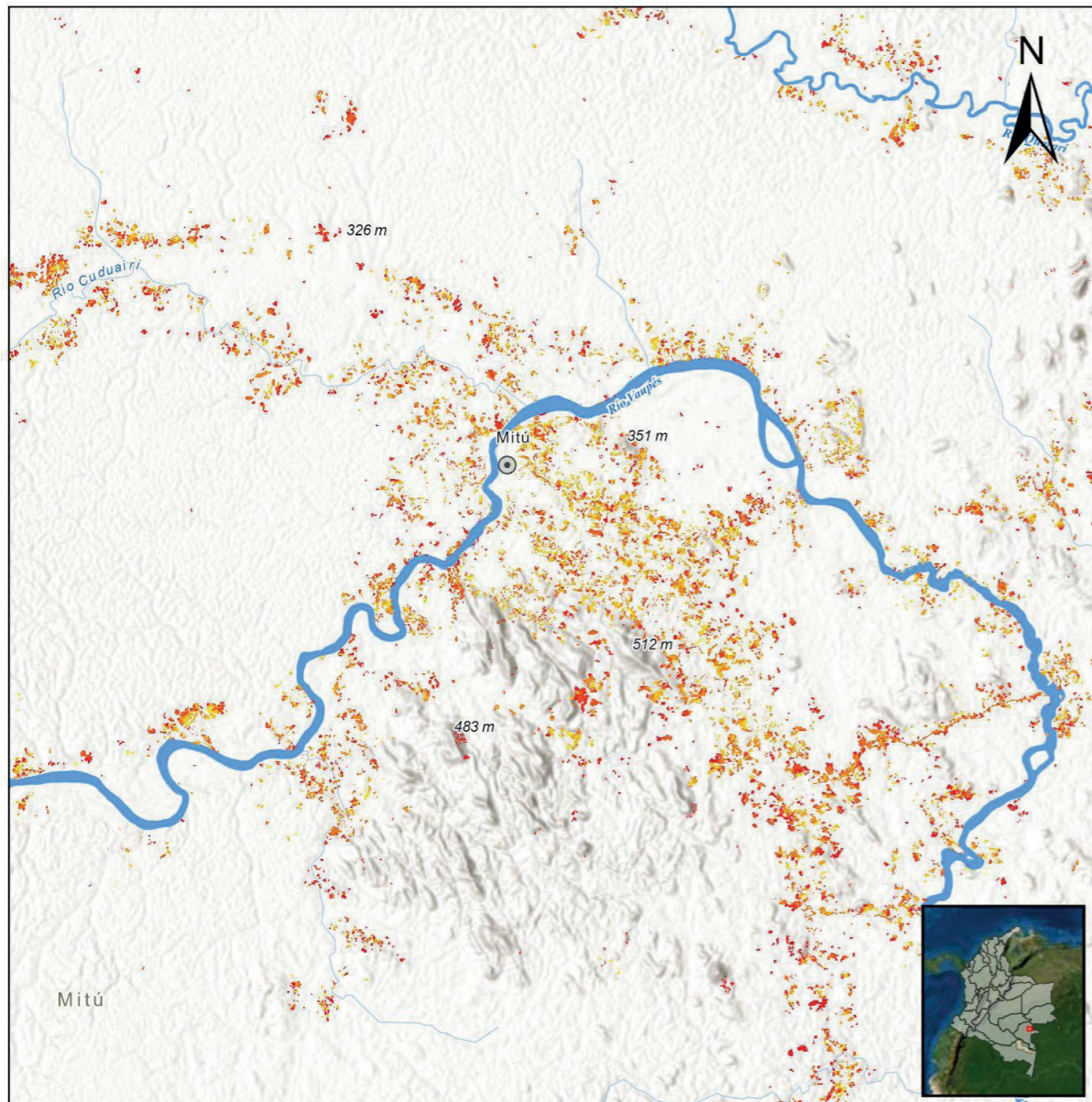
Los informes actuales alertan sobre el incremento de este fenómeno en la Amazonía. En septiembre de 2021, la FCDS entregó un informe que analiza la deforestación entre abril de 2020 y marzo de 2021. El año 2020 ostenta el segundo mayor registro de bosque primario amazónico deforestado en la historia de Colombia, con alrededor de 140.000 hectáreas.

Un foco importante de deforestación es el Arco Noroccidental Amazónico, integrado por territorios en los departamentos del Guaviare (San José del Guaviare, Miraflores, El Retorno y Calamar), Caquetá (San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá, Solano) y Meta (La Macarena, Puerto Rico y Vista Hermosa), donde en 2020 se perdieron 73.134 hectáreas.

En contraste y esto es importante para el desarrollo de este documento, la zona oriental, que corresponde a los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, donde se encuentran las Áreas No Municipalizadas (ANM) existentes en la Amazonía, registra una deforestación baja y a veces nula (ver cuadro), con apenas un brote de impacto medio en el municipio de Mitú, capital del Vaupés (Mapa 2).



Deforestación en Mitú 1985 - 2020



Gaia Amazonas

Escala: 1:250.000

Leyenda

- Cabecera Municipal
- Límite Amazonía colombiana
- Área No Municipalizada
- Límite departamental
- Ríos Principales

Deforestación 2000-2020 [RAISG]
Value
2020
0

Deforestación en Mitú entre el año 2000 y 2020 registrada con base en la Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada

Spatial Reference
Name: GCS MAGNA
GCS: GCS MAGNA
Datum: MAGNA
Page units Degree

8

Tanto el rol de los gobiernos indígenas, como las bajas tasas de deforestación en estos territorios, son factores a tener en cuenta a la hora de evaluar y proponer políticas públicas que busquen contrarrestar la deforestación, integrando un enfoque de conservación de los territorios y de prevención del fenómeno.



B. LA SENTENCIA "AMAZONÍA SUJETO DE DERECHOS"

El fallo del que se viene hablando, proferido en 2018, ha sido ampliamente reconocido en el país como un instrumento trascendental en materia de protección de la naturaleza y la lucha contra el cambio climático. El profesor Michael Gerrard, director del Centro Sabin contra el Cambio Climático de la Universidad de Columbia, Nueva York, lo calificó como "uno de los fallos medioambientales más sólidos que haya dictado algún tribunal en el mundo".

La acción judicial fue promovida por un heterogéneo grupo de niños, niñas y jóvenes colombianos, y la ONG Dejusticia, quienes procuraban la protección del derecho de futuras generaciones a gozar de un medio ambiente sano, demandando también la implementación del Acuerdo de París para alcanzar la meta de cero deforestación en la Amazonía colombiana para el año 2030.

La sentencia, portadora de un enfoque jurídico novedoso, protege los derechos de los accionantes, al tiempo que reconoce derechos en cabeza de la naturaleza, al reconocer a la Amazonía como entidad destinataria de protección, es decir, otorgando preeminencia jurídica a los ecosistemas, vegetación, ríos, fauna, entre otros muchos elementos que conforman la Amazonía.

Las cinco órdenes que integran la decisión judicial obligan al Estado colombiano a implementar medidas para contrarrestar la deforestación — incluyendo la protección, conservación, mantenimiento y restauración de los bosques— y hacerle frente a los efectos del cambio climático.

Las órdenes son las siguientes: (i) la implementación de un plan de acción interinstitucional con medidas a corto, mediano y largo plazo, (ii) la construcción de un Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (PIVAC) que involucre acuerdos entre la sociedad civil, el sector público y otros sectores para proteger la Amazonía; y (iii) la puesta en marcha de estrategias de reducción a cero de la deforestación, tanto en los instrumentos de ordenamiento territorial a nivel local, como en los planes adelantados por las autoridades ambientales locales —denominadas corporaciones autónomas—.

9



Pueblo Miriti Amazonía Colombiana.

C. POLÍTICA Y AGENDA PÚBLICA EN COLOMBIA

En los últimos años, por factores como los señalados previamente, la problemática de la deforestación ha tomado mayor relevancia en la agenda gubernamental y en la opinión pública. La centralidad creciente del fenómeno en el debate nacional se evidencia en el incremento de políticas institucionales diseñadas para contrarrestar este fenómeno, y a su vez, en el frecuente cubrimiento que los medios de comunicación le dan al tema.

A continuación, se presentan algunos instrumentos claves desde la perspectiva de política pública que se han formulado en Colombia en esta materia.

- **El documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 4021 de 2020:** es una política intersectorial que plantea la meta nacional de cero deforestación a 2030, a través de la integración de estrategias de desarrollo sostenible. Propone la articulación de acciones transectoriales para la gestión de los bosques y la promoción de estrategias de prevención y control territorial para reducir las dinámicas ilegales y el fortalecimiento de la gestión de información.
- La política resalta el rol que los territorios colectivos tienen en el cuidado del bosque. Particularmente, establece que la figura con mayor efectividad de protección frente a la deforestación son los territorios de los pueblos indígenas —denominados Resguardos Indígenas—. En estos territorios, la deforestación se cataloga como “relativa”, lo que implica que representó el 1,3% del total nacional. Según el CONPES, es fundamental que a partir de 2021 se formalicen los territorios étnicos como estrategia central para la conservación de los bosques.
- **El Modelo de Ordenamiento Territorial Regional Para la Amazonía Colombiana (MOTRA) de 2019:** es una propuesta analítica y de prospectiva que pretende organizar el territorio con un enfoque diferencial desde las regiones. Entre otras medidas, propone fortalecer los territorios étnicos, y en el caso de las ANM, señala la necesidad de reglamentar las Entidades Territoriales Indígenas (ETI). El documento aspira a que en 2030 estos entes tengan plena capacidad de gestión en coordinación con la institucionalidad departamental y nacional.
- **El Consejo Nacional de Lucha Contra la Deforestación:** es una instancia de coordinación de varias instituciones del Estado colombiano creado en septiembre de 2018. Su tarea principal es desincentivar las acciones de personas y grupos que tengan incidencia en la deforestación. La estrategia que se destaca como resultado de la creación de este Consejo es la operación Artemisa, una acción militar que busca perseguir delitos ambientales y que ha despertado críticas por parte de la ciudadanía organizada.



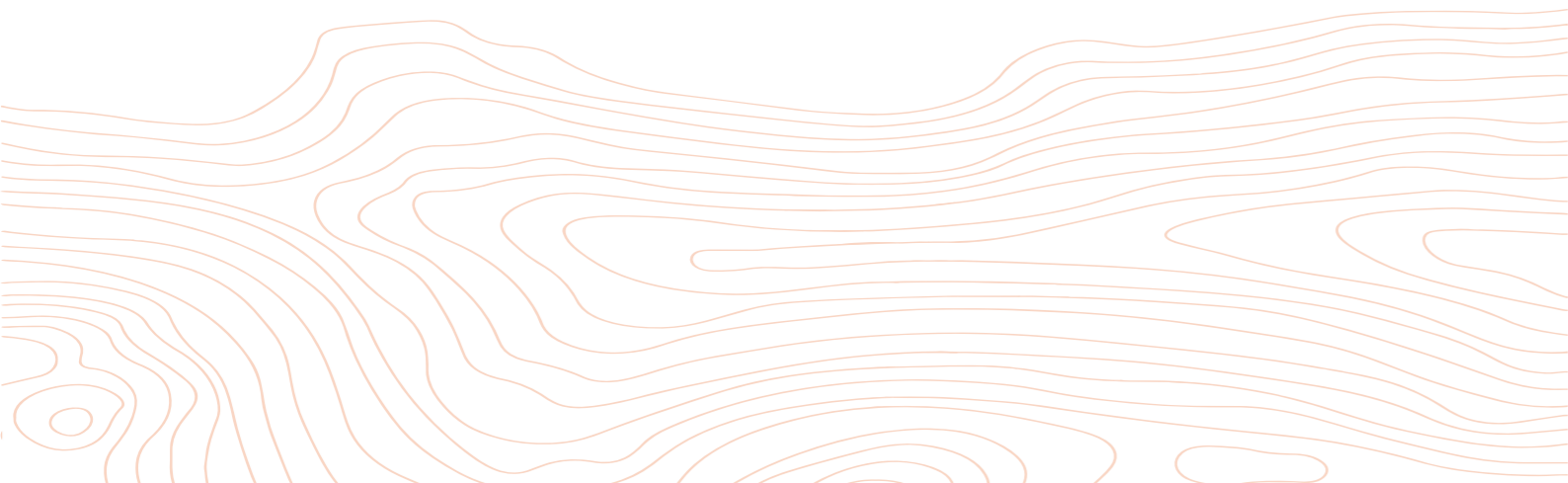
Apaporis. Foto de Juan Gabriel Soler.

D. OBSTÁCULOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

Pese a que el CONPES 4021 es presentado bajo una lógica multidimensional y sistémica, el documento de política pública omite a las ANM de la Amazonía y no plantea instancias de coordinación con los gobiernos indígenas de tales áreas bajo la figura de Entidades Territoriales. En el caso del Consejo Nacional de Lucha Contra la Deforestación, como se anotó, las acciones que se impulsan se inscriben especialmente en el enfoque militar de la operación Artemisa y, por tanto, no se contemplan acciones de tipo preventivo y estructural.

Por su parte, el MOTRA, aunque plantea una serie de escenarios deseables en los que se contempla la puesta en funcionamiento de las ETI como una forma de ordenar el territorio amazónico y generar una articulación con el gobierno nacional, no es un instrumento estrictamente vinculante, y por lo tanto, no ha incidido significativamente en el cumplimiento de la sentencia ni en las políticas para reducir la deforestación en esta región.

En el caso de la Sentencia STC 4360-2018 se identifica que, tanto las órdenes como las rutas de implementación, desconocen la naturaleza e importancia de las ETI. Por ejemplo, la orden relativa a la actualización e implementación de los instrumentos o Planes de Ordenamiento Territorial (POT), alude solamente a los municipios, y por tanto pasa por alto la realidad de las ANM, que ocupan una superficie de 16,66 millones de hectáreas, el 2,37% de la panamazonía. Esta situación conlleva al desconocimiento de la existencia de los instrumentos equivalentes de ordenamiento territorial de los pueblos indígenas.





Vaupés, pueblo indígena, Amazonía Colombiana.

3. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

A. PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS COMO ENTIDADES TERRITORIALES



Actualmente, en las ANM, los pueblos indígenas adelantan el proceso de puesta en funcionamiento de sus territorios como entidades territoriales, amparados en el Decreto Ley 632 de 2018. Dicha norma es el marco jurídico idóneo, desde el punto de vista constitucional, para subsanar el vacío político administrativo existente en estas zonas y, además, se constituye en la herramienta legal que permite el reconocimiento de figuras de ordenamiento territorial indígena. En consecuencia, abre la posibilidad para que existan planes de manejo ambiental y territorial indígenas que sean reconocidos plenamente por el Estado de la misma manera en que se hace con los POT.

Es del caso resaltar, como se estableció previamente, que estos pueblos indígenas —con sus sistemas de gobierno— son responsables de las tasas casi nulas de deforestación que se registran en sus territorios, al tiempo que han consolidado, con base en sus sistemas de conocimiento y como fruto de esfuerzos apoyados por diversos actores públicos y privados, instrumentos y estrategias de ordenamiento territorial que incluyen la protección y gobernanza de los bosques.

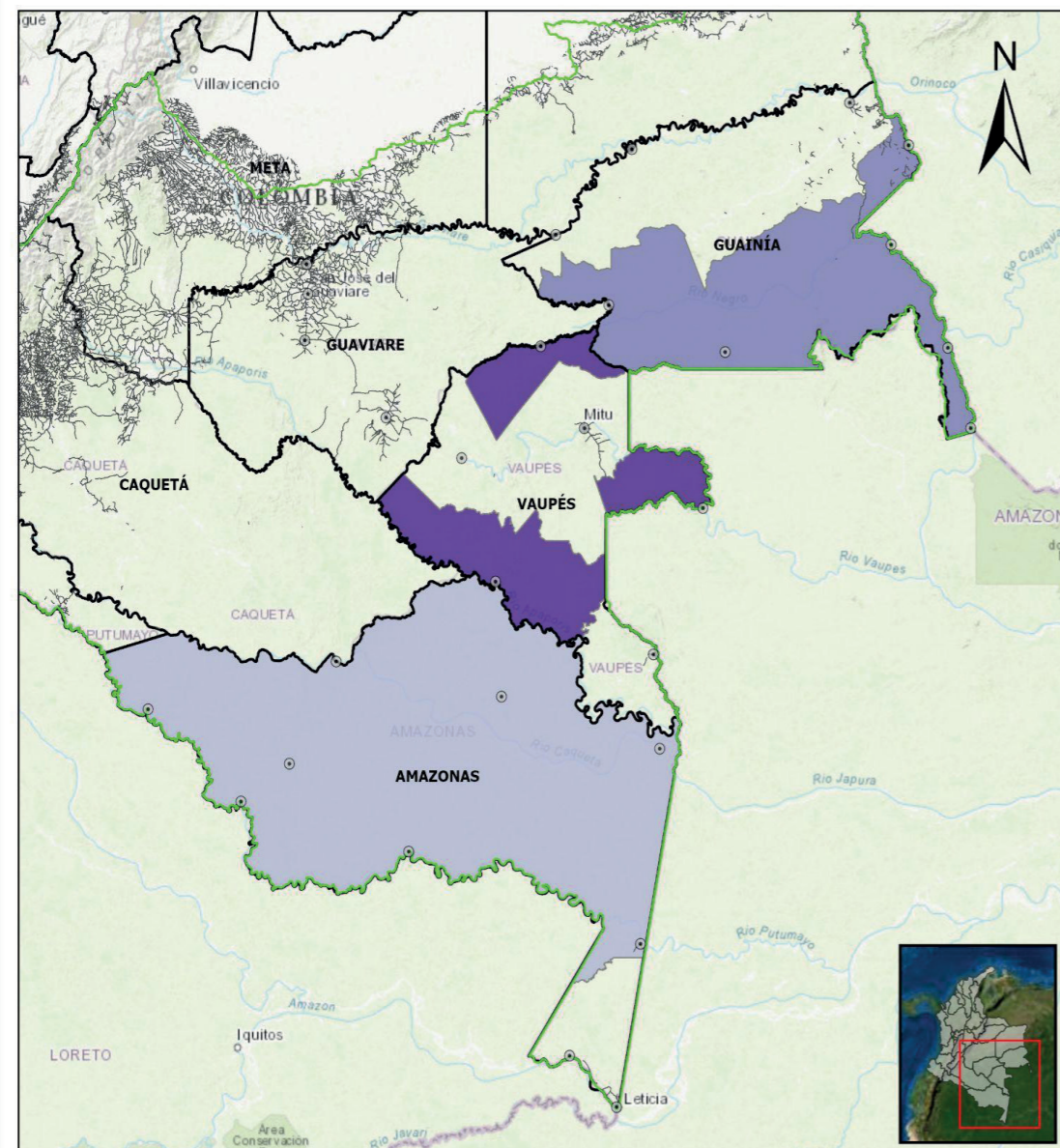
La gestión de los gobiernos indígenas de los territorios de la Amazonía es fundamental para la conservación de la selva y las estrategias de cero deforestación. Los sistemas de conocimiento indígena, que se sustentan en miles de años de tradición en comunión con la naturaleza, entienden a la humanidad en una unidad con la vegetación, el aire y los animales. Dicho de otra forma: los pueblos indígenas del Amazonas viven una interdependencia entre ellos y su entorno.

Institucionalizar estos sistemas de protección y reconocerlos plenamente es, además, un paso necesario para superar la visión “antropocéntrica” del derecho y dotar de sentido práctico el concepto de territorio como “sujeto de derechos”. Por lo tanto, este es un paso apenas lógico para la adecuada implementación de la decisión judicial.

Además de la gestión territorial de los gobiernos indígenas, se pueden identificar otros factores que contribuyen a la baja deforestación en las ANM, como su poca densidad poblacional, su distancia con las ciudades capitales o municipios cercanos y la ausencia de grandes infraestructuras como aeropuertos y vías de acceso (Mapa 3).



Densidad de población y Vías de acceso en ANM



Gaia Amazonas

Escala: 1:5.000.000

Límite Amazónico	Vías en la Amazonia	Km2 por cada habitante
Límite departamental	Cabecera Municipal	5.2
		7.7
		8.01

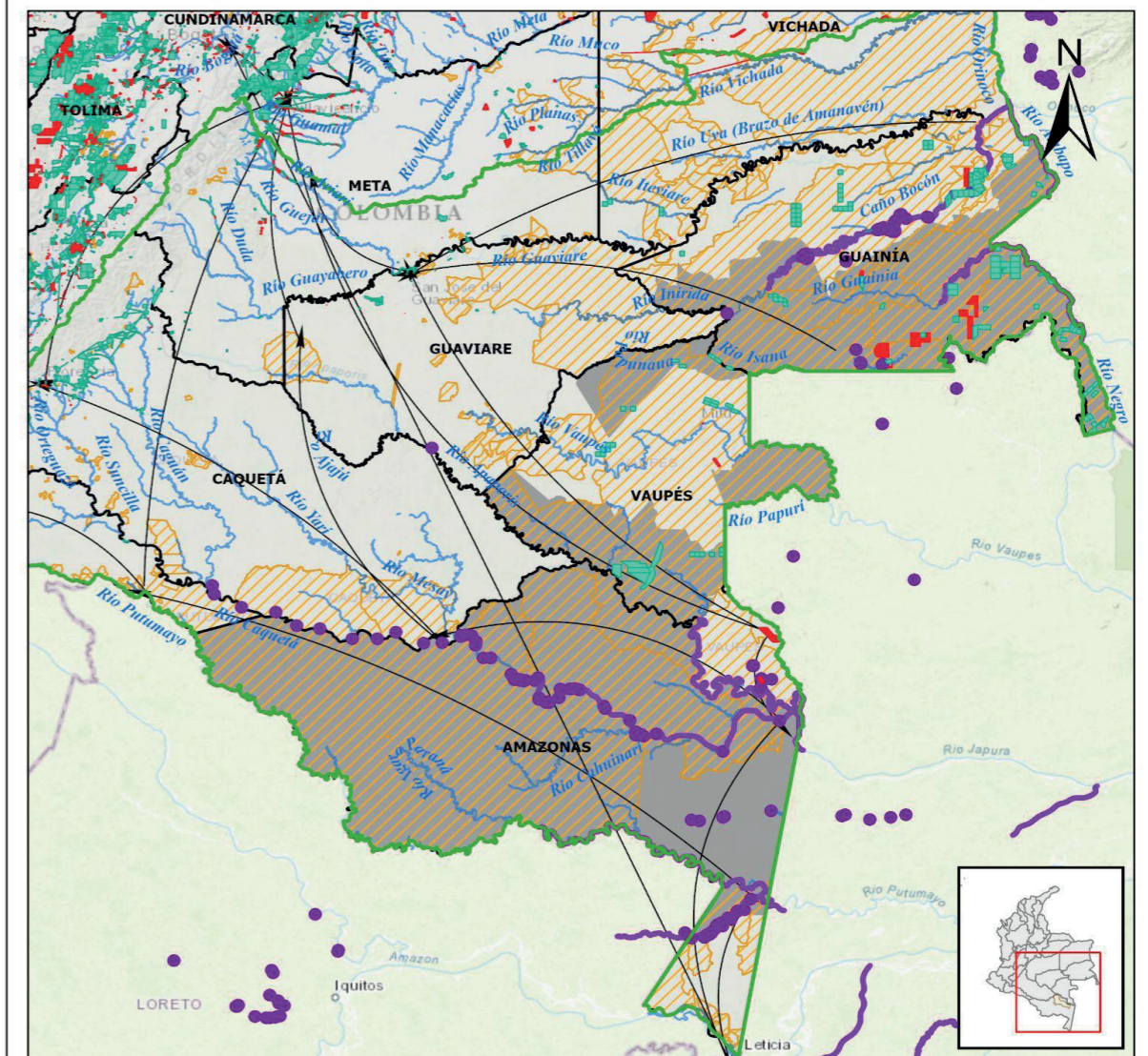
Densidad poblacional en áreas no municipalizadas con base en el censo DANE 2018.

Spatial Reference Name: World Sinusoidal
PCS: World Sinusoidal
GCS: GCS WGS 1984
Datum: WGS 1984

B. PRESIONES Y AMENAZAS PRESENTES EN LOS TERRITORIOS INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA ORIENTAL

Actualmente, se evidencian diversas presiones y amenazas que ponen en peligro la protección integral de los bosques en las ANM. Primero, es de especial preocupación la minería, tanto empresarial como ilegal, que se presenta en niveles altos a través de los senderos que trazan la ruta minera en el sur del país, por corredores de los departamentos de Amazonía, Vaupés y Guainía (Mapa 4).

Minería y Rutas Mineras en ANM



Gaia Amazonas

Escala: 1:5.000.000

Límite departamental	Minería Ilegal	Áreas de Reguardos indígenas (ANT 2021) en Corregimientos (Áreas no municipalizadas)	Spatial Reference Name: GCS MAGNA GCS: GCS MAGNA Datum: MAGNA Page units Degree
Límite Amazónico (RAISG)	Minería Ilegal		
Ríos Principales	Áreas No Municipalizadas		
Rutas Mineras	Resguardos indígenas		
Título Mineros Vigente			
Solicitudes Mineras Vigentes			

Segundo, el Atlas RAISG 2020, evidencia la reconfiguración del territorio amazónico con ocasión del proceso de Paz. Con la desmovilización de combatientes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) del territorio nacional, se generaron nuevas dinámicas y un vacío de control territorial que en muchos casos, el Estado no ha logrado ocupar ni recuperar.

Las FARC ejercían un control militar que evitaba la deforestación de amplias zonas que hoy están en disputa por parte de nuevas milicias llamadas “disidencias de las FARC” y de otros grupos armados al margen de la ley. Como lo evidencia RAISG, el despojo de tierras asociado a la actividad agropecuaria, se constituye en una amenaza para las zonas alejadas de las ciudades, como es el caso de las ANM. La ausencia de las FARC también ha despertado el interés de gremios sectoriales legales de adelantar actividades económicas que no son acordes a las particularidades ambientales y culturales de la Amazonía.

Finalmente, una problemática paralela a la existencia de estas presiones y amenazas, son los obstáculos administrativos para el registro de los gobiernos indígenas y una dilatación para la adecuación institucional que permita avanzar en el proceso de puesta en funcionamiento de los territorios indígenas a través del Decreto Ley 632 de 2018. Así lo estableció la Procuraduría General de la Nación en una acción preventiva emitida en el mes de enero del año 2021.

C. UNA EXPERIENCIA DE COORDINACIÓN CON LOS TERRITORIOS INDÍGENAS

La Amazonía ha tenido experiencias relevantes de construcción conjunta de gobernabilidad y construcción del Estado desde lo local, mediante la coordinación efectiva entre los gobiernos de los pueblos indígenas y otras entidades públicas, como es el caso de la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa del Departamento del Amazonas (MPCI), replicada en los departamentos de Vaupés y Guainía. Este espacio se ha constituido como escenario de diálogo de doble vía entre el Estado regional y nacional y los Gobiernos Indígenas, avanzando en la formulación de políticas públicas territoriales adecuadas en materia educativa, ambiental y de salud, complementadas además, con mecanismos de seguimiento conjunto.

Se considera que este escenario —y la dinámica generada por el mismo— reúne condiciones idóneas y pertinentes para canalizar y orientar la toma de decisiones entre los gobiernos indígenas de las ETI y el resto de la institucionalidad en función del cumplimiento de los objetivos de la sentencia. Fortalecer y ampliar este tipo de mecanismos facilita la participación de los pueblos, al tiempo que favorece la acción coordinada e intercultural para afrontar problemáticas globales como la deforestación y el cambio climático.



4. RECOMENDACIONES

El reconocimiento efectivo de los gobiernos indígenas y la puesta en marcha de sus territorios como entes político administrativos, se constituye en un paso fundamental para la implementación de la Sentencia STC 4360-2018. Esto aporta tanto a la protección, conservación y mantenimiento de los bosques, como también a la salvaguarda de los pueblos y culturas que milenariamente se han constituido en los guardianes de los derechos de la Amazonía. A continuación, se presentan cuatro recomendaciones puntuales:

- (i). Reconocer a la Amazonía como “sujeto de derechos” implica dotar a las políticas públicas de una visión integral que valore plenamente los sistemas de conocimiento, manejo y gobierno de los pueblos indígenas, quienes milenariamente han protegido de manera efectiva a la Amazonía.
- (ii). El gobierno nacional debe asegurar la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas como Entidades Territoriales en la ANM, a través de la ágil y efectiva implementación del Decreto Ley 632 de 2018. Esto asegura la presencia de las instituciones y autoridades públicas (indígenas en este caso), para concurrir en el cumplimiento de los objetivos y órdenes de la sentencia.
- (iii). Las instancias judiciales y gubernamentales de seguimiento al cumplimiento de la sentencia, están llamadas a reconocer e incluir efectivamente los instrumentos equivalentes a los POT de las Entidades Territoriales Indígenas. Esto permitirá garantizar el manejo territorial y la conservación de los bosques en un tercio de la Amazonía colombiana.
- (iv). Los gobiernos nacional y regionales deben promover y fortalecer la participación de los pueblos y organizaciones indígenas, mediante instancias de coordinación intercultural como la MPCI, para asegurar que los procesos locales sean protagónicos en la toma de decisiones para afrontar la deforestación y el cambio climático.

¿QUÉ ES LA RAISG?

La Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada es un consorcio de organizaciones de la sociedad civil de los países amazónicos orientado a la sostenibilidad socioambiental de la Amazonía, con apoyo de la cooperación internacional.

¿QUÉ HACE LA RAISG?

La RAISG genera y difunde conocimientos, datos estadísticos e informaciones socioambientales geospaciales de la Amazonía, elaborados con protocolos comunes para todos los países de la región.

La RAISG hace posible visualizar a la Amazonía como un todo, así como a las amenazas y presiones que se ciernen sobre ella.

La RAISG produce los más completos informes sobre temas socioambientales de la Amazonía para contribuir a que esta sea mejor conocida, apreciada y cuidada.

¿CÓMO TRABAJA LA RAISG?

La RAISG opera como una organización colaborativa de intercambio, articulación y difusión de conocimientos e Información Socioambiental Georreferenciada, al servicio de procesos que vinculen positivamente los derechos colectivos de las poblaciones locales con la valorización de la diversidad socioambiental de la Amazonía.



RAISG

RED AMAZÓNICA DE INFORMACIÓN
SOCIOAMBIENTAL GEORREFERENCIADA



Gaia Amazonas

