

# Pueblos indígenas y su participación en procesos para la reducción de la deforestación, la reducción de emisiones y el crecimiento verde en Colombia

María Teresa Becerra<sup>1</sup>, Rodrigo Botero<sup>1,2</sup>, María Helena Cendales<sup>1</sup>, Maria DiGiano<sup>1</sup>, Claudia Stickler<sup>1</sup>, María Elvira Molano<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Earth Innovation Institute <sup>2</sup> MoU Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible/DOI

## Contexto

Actualmente, el Estado está diseñando estrategias y acciones orientadas a promover la reducción de la deforestación, el desarrollo bajo en carbono, el crecimiento verde, los esquemas de pagos por servicios ambientales y otros. La importancia de los pueblos indígenas como poseedores de una importante área de bosques, su vulnerabilidad a procesos de expansión agropecuaria y actividades ilícitas de extracción de los recursos naturales, causantes de la deforestación, hacen relevante que se analicen los mecanismos necesarios para su inclusión en estos procesos, de manera que estas iniciativas del Estado contribuyan a fortalecer la gestión de los territorios indígenas<sup>1</sup>.

El marco regulatorio colombiano relacionado con territorios indígenas está orientado a cumplir con lo dispuesto por la Constitución Nacional<sup>2</sup> la cual reconoce el derecho y la autonomía de los territorios indígenas a través de “resguardos”, una jurisdicción especial indígena cuyas tierras “son inalienables, imprescriptibles e inembargables” (Art. 63), y son títulos colectivos. En consecuencia, el Estado ha estipulado normas para asegurar la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de Resguardos Indígenas, así como la participación en los ingresos corrientes de la Nación a través del Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías.

Sin embargo aún existen barreras y amenazas para ejercer la plena autonomía de los territorios indígenas, relacionadas con la capacidad misma de gestión del territorio, además de las barreras de procedimiento. Adicionalmente, existen conflictos crecientes relacionados con el uso y la ocupación del territorio que afectan la gobernanza indígena y promueven procesos de descomposición social, desnutrición, contaminación de agua y suelos, afectación selectiva a mujeres y niños, división intergeneracional, entre otros.



<sup>1</sup> En Colombia las comunidades indígenas son reconocidas como el grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad, o que no puedan acreditarlos legalmente, o que sus resguardos fueron disueltos, divididos o declarados vacantes (Artículo 2º. Decreto 2164/1995). La facultad de administrar lo relativo al gobierno económico de las comunidades indígenas esta a cargo de los Cabildos Indígenas (Ley 89/1890).

<sup>2</sup>Ley 160/1994, Decreto 2164 de 1995, Ley 60/1993 Decreto 1809/1993, Ley 715/2001



La capacidad de respuesta de los pueblos indígenas a estas amenazas está relacionada con sus fortalezas para la gestión integral de sus territorios. En la región amazónica colombiana los territorios indígenas tienen condiciones variables, incluyendo desde cabildos sin resguardos legalmente constituidos, pueblos en aislamiento voluntario, resguardos de áreas pequeñas con altas densidades poblacionales y territorios limitados y resguardos grandes con estructuras institucionales bastante fortalecidas. Por lo tanto, ameritan estrategias diferenciadas para fortalecer los procesos de gestión del territorio por parte de los pueblos indígenas. Igualmente es de destacar la incidencia de actores productivos y autoridades de distinta índole, lo que demanda esfuerzos importantes de coordinación para mitigar amenazas sobre los territorios.

En este contexto los instrumentos de gestión territorial creados desde el Estado, así como las experiencias de iniciativas gubernamentales y privadas para reducir la deforestación (REDD+) o promover la producción sostenible, ofrecen oportunidades para implementar enfoques integrados y holísticos que fortalezcan la gestión de los territorios indígenas y reduzcan las amenazas sobre los mismos y los bosques. En este documento se analizan algunos factores de contexto relacionados con la gestión de los territorios indígenas y los retos y oportunidades para fortalecer la gestión de los territorios indígenas, teniendo en cuenta las estrategias y programas nacionales relacionados con la reducción de la deforestación, el pago por servicios ambientales y el desarrollo bajo en carbono en la Amazonía colombiana.

## Resguardos indígenas y amenazas de deforestación

Con el objetivo de identificar amenazas sobre los territorios indígenas se cruzaron los datos de resguardos indígenas, cobertura forestal, títulos mineros, y exploración y explotación petrolera, en los seis departamentos de la Amazonía. Con base en el análisis cartográfico se identificaron 187 resguardos, que ocupan cerca de 29 millones de hectáreas, lo que equivale a cerca del 47% del área de estudio. En la Tabla I se presenta un análisis de la características de los territorios indígenas en los seis departamentos. De los resultados del análisis se evidencian dos tipos principales:





**Tabla 1: Características de los territorios indígenas en los departamentos amazónicos**

	Amazonas	Caquetá	Guainía	Guaviare	Putumayo	Vaupés
<b>Áreas total en resguardos</b>	8.667.225	624.163	6.465.357	2.031.428	472.140	4.275.313
<b>% Área</b>	79 %	7 %	91 %	37 %	18 %	80 %
<b>No. Resguardos</b>	24	40	30	28	59	5
<b>Resg. compartidos*</b>	6	12	12	7	9	5
<b>Población indígena**</b>	19.813	3.640	9.836	4.471	11.923	12.935
<b>Densidad poblacional (Personas/Km2)</b>	0,23	0,58	0,15	0,22	2,53	0,30
<b>No. resguardos &gt;1 M(ha)</b>	2	-	1	-	-	1
<b>No. Resguardos &lt;1 M &gt;500,000 ha</b>	-	-	4	2	-	1
<b>No. Resguardos &lt;500,000 &gt;100,000</b>	5	2	2	1	1	1
<b>Número de resguardos c&lt;100,000 has</b>	17	38	23	25	58	2
<b>Deforestación 2010-2012 (ha)</b>	1.295	28.761	602	16.159	8.678	1.106

\*Resguardos presentes en más de un departamento, \*\*Fuente Salinas (2014)<sup>3</sup>.

Áreas de resguardos tomadas del Sistema de Información Geográfica de la FCDS. Datos de deforestación basados en IDEAM.

### I. Resguardos de gran extensión, amplias áreas de bosque y baja amenaza:

El 71% del territorio indígena amazónico está concentrado en ocho grandes resguardos (Predio Putumayo, Gran Vaupés, Cuenca Media y Alta del Río Inírida - CMARI, Yaigojé-Río Apaporis, Selva de Matavén, Mirití-Paraná, Ríos Cuiari e Isana y Morichal Viejo-otros) caracterizados por las grandes extensiones de bosques y baja deforestación. La mayor parte de estos resguardos presentan amenazas reducidas, grandes extensiones de bosque y se caracterizan por tener sistemas de organización relativamente fuertes, con representantes que políticamente están bien posicionados y cuentan con mayor poder y vocería al interior de las organizaciones regionales y en la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana - OPIAC. (Figura 1).

### II. Resguardos de área pequeña, menor área de bosque y amenaza media-alta

La mayor parte de los resguardos (163) son territorios de menos de 100 ha, principalmente ubicados en el piedemonte amazónico. Estos resguardos ocupan apenas el 6% del territorio indígena amazónico y se caracterizan por ubicarse en áreas relativamente fragmentadas, con capacidades organizativas y políticas reducidas, por lo que tienen una menor incidencia en las estrategias nacionales o regionales y en los procesos de toma de decisiones. Estas zonas coinciden con las de mayor amenaza por el número de variables que inciden en

<sup>3</sup> Salinas Y. 2014. Los derechos territoriales de los grupos étnicos: ¿un compromiso social, una obligación constitucional o una tarea hecha a medias? En Revista Punto de Encuentro N° 67 de mayo de 2014. Indepaz. Pp. I-39. [http://ediciones.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2014/10/revista\\_PE67-Derechos-territoriales-etnicos.pdf](http://ediciones.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2014/10/revista_PE67-Derechos-territoriales-etnicos.pdf)



su territorio, generando presiones que desembocan en la pérdida de cobertura forestal y deterioro de recursos naturales. Es de anotar que los departamentos de Caquetá y Putumayo son los que tienen el mayor número de resguardos pequeños y las densidades poblaciones más altas (Figura 2).

Dentro de esta categoría es de destacar que los resguardos del departamento del Guaviare representan áreas importantes de bosque (Morichal Viejo, Nukak-Makú) y están una zona de creciente presión por deforestación que tiene un gran impacto en la gestión del territorio debido al bajo grado de organización política de sus representantes, el avance de la colonización y proyectos sectoriales como la carretera marginal de la selva. El Resguardo Nukak es tal vez uno de los más amenazados, la gran mayoría de su población ha sido desplazada de su territorio y está afectado por minas antipersonales, trazado de vías ilegales, proyección de veredas e infraestructura para atención en salud y educación a la población colona, e instalación de cultivos de coca. Cabe anotar que algunas áreas del resguardo se hallan bajo una transformación casi total de su cobertura original y con casi nula gobernabilidad por parte de los Nukak para poder habitarlo.

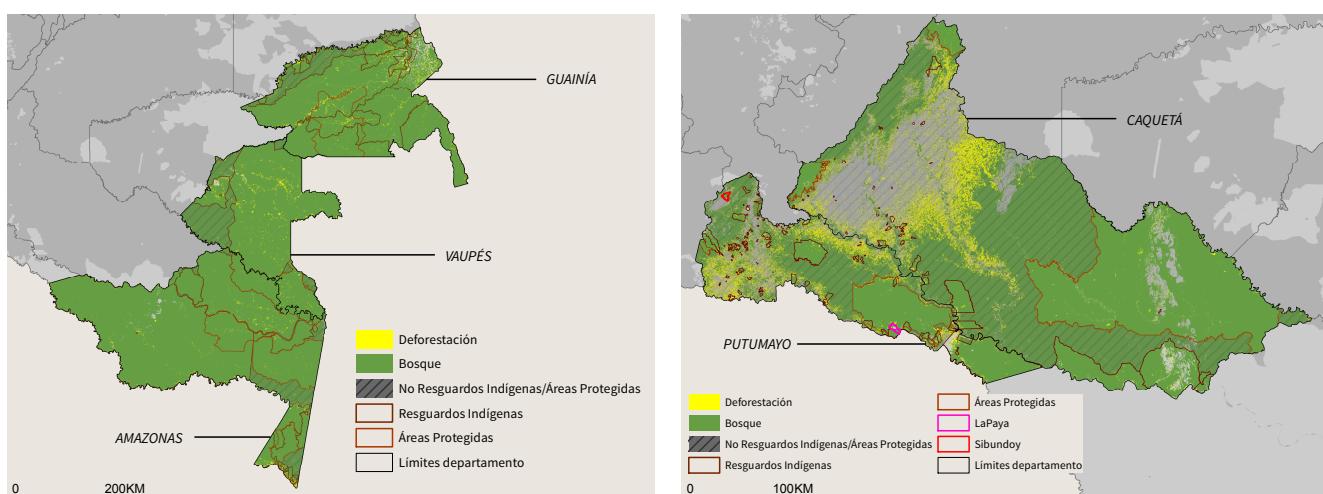


Figura 1. Tipología de resguardos indígenas de acuerdo con su extensión, grado de amenaza y extensión de bosque. Izq.: Resguardos de gran extensión, amplias áreas de bosque y baja amenaza, Der.: Resguardos de área pequeña, menor área de bosque y amenaza media-alta.

## Retos y oportunidades para la implementación de proyectos REDD+

Los programas y proyectos REDD+ y otros mecanismos de pago por prestación de servicios ecosistémicos son una oportunidad para fortalecer las capacidades para la gestión de los territorios indígenas, en línea con el marco legal vigente. A partir del análisis cartográfico y entrevistas con actores se han identificado algunos retos que es necesario abordar a la hora de definir estrategias, programas o proyectos en territorios indígenas. A continuación se presentan algunas sugerencias sobre mecanismos o acciones que podrían ser de utilidad.

### I. Instrumentos de financiamiento acordes con las características de los territorios

No se han diseñado instrumentos específicos para distribución y administración de potenciales recursos económicos derivados de pagos por servicios ambientales en territorios indígenas, ya sean estos provenientes de mercados voluntarios o escenarios de cooperación bilateral (acuerdos de gobierno a gobierno). Se han creado

expectativas a nivel local ya que existe un sobre-dimensionamiento de expectativas acerca de los beneficios de los potenciales proyectos REDD+ y desinformación sobre los proyectos viables en ese mismo marco. Respecto a financiamiento es importante tener en cuenta las dificultades que se reportan en relación con el acceso y la implementación de los recursos del Sistema General de Participaciones SGP e identificar mecanismos idóneos para la generación y distribución de beneficios a nivel local.

En este sentido, es necesario dar continuidad a los diálogos entre los diferentes programas del gobierno y las organizaciones indígenas sobre mecanismos para la distribución de beneficios, e iniciar con el desarrollo de un piloto en el marco del Programa Visión Amazonía que deriven en estrategias específicas. Aun es necesario avanzar en la concreción de la información sobre los potenciales beneficios (económicos, operativos, sociales, culturales, territoriales, etc.) que podría tener el desarrollo de proyectos REDD+ en los territorios indígenas.

De la misma manera, es importante fortalecer la Mesa Indígena Amazónica Ambiental y de Cambio Climático MIAACC como espacio de coordinación y desarrollo de propuestas que redunden en el fortalecimiento de la gobernanza local y de los procesos de gestión del territorio y planes de vida como unidad básica de planificación territorial.

La Mesa Indígena Amazónica Ambiental y de Cambio Climático MIAACC se conformó como un grupo técnico en abril del año 2012 en el marco de la Mesa Regional Amazónica. Es la instancia que recoge todos los procesos ambientales indígenas que se adelantan en los pueblos de la Amazonía.

## **2. Desarrollar un marco legal relacionado con REDD+ y pagos por servicios ambientales**

El marco legal colombiano en general promueve procesos de autonomía y fortalecimiento de la gestión del territorio a través de diversos instrumentos. Sin embargo, aún es incipiente el desarrollo de lineamientos para proyectos REDD+ y de pagos por servicios ambientales en territorios indígenas, y se evidencia la necesidad de una mayor discusión en términos de la propiedad de los servicios del bosque, propiedad del bosque, derechos de uso y usufructo del mismo, uso del bosque con perspectiva de género, así como los esquemas para la distribución de beneficios económicos.

Un primer paso para avanzar es el desarrollo de lineamientos que contribuyan a la construcción de un marco legal adecuado, que aborde temas de implementación de proyectos REDD+ tales como: distribución de beneficios, propiedad de los servicios del bosque, propiedad del bosque, uso del bosque, uso del bosque con perspectiva de género, entre otros. Estudios de caso pueden ser una oportunidad para avanzar en este sentido, dado que se requieren mecanismos diferenciados acordes con las características particulares de los resguardos en cuanto a área de bosque, población, capacidad organizacional y de gobernanza.

## **3. Agendas conjuntas para resolver conflictos por tenencia de la tierra**

Existe aún incertidumbre en relación con los procesos de delimitación, creación, ampliación y saneamiento de la propiedad de los resguardos indígenas. Por lo tanto, es importante considerar el desarrollo de una agenda conjunta entre las agencias competentes (Incoder, Unidad de Parques) y los pueblos indígenas, para caracterizar los conflictos existentes relacionados con la propiedad, la identificación de alternativas para abordar esta problemática territorial y hacer seguimiento a las sentencias de la Corte Constitucional. Igualmente será muy importante que en esta agenda se prevean los posibles conflictos relacionados con la implementación de los acuerdos de paz resultantes de la mesa de negociación de La Habana.



#### **4. Desarrollo de estrategias de conectividad entre áreas protegidas y resguardos indígenas**

La mayoría de las áreas protegidas en la Amazonía están rodeadas de un conglomerado de pequeños resguardos inmersos en una matriz de áreas intervenidas con pastos, rastrojos, y pequeños fragmentos boscosos. Ante la vulnerabilidad de estas áreas de resguardo, puede ser una oportunidad que se desarrollen proyectos en conjunto con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP, por ejemplo para configurar corredores de conectividad más estratégicos entre la zona piedemonte y la planicie, en los que la recuperación territorial y cultural de los territorios indígenas puede ser parte estratégica de este propósito.

#### **5. Caracterización de conflictos de planificación y desarrollo de agendas conjuntas**

Existen conflictos entre la planificación de los departamentos y municipios con la de los Planes de Vida de los resguardos y territorios indígenas, debidos en parte a la falta de articulación con las oficinas de planeación y secretarías de las autoridades territoriales. En este escenario es importante que de manera conjunta se visibilicen y caractericen los conflictos actuales y potenciales, y se desarrolle una estrategia de coordinación entre estas instancias de planificación territorial, desde el nivel nacional hasta el nivel local. Es también una oportunidad consolidar instrumentos como la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa (MPCI) del Departamento de Amazonas como un espacio formal de diálogo entre autoridades públicas, que busque la armonización entre los instrumentos de planificación de departamentos, municipios y autoridades ambientales, con los Planes de Vida Indígena.

Instrumentos desarrollados por el Régimen Especial de Manejo de Parques Nacionales como Amacayacu, Yaigogé, Cahuinarí y La Paya, han logrado una consolidación importante de la organización local y han sido un mecanismo que permite atenuar las amenazas crecientes sobre estos territorios. Con este logro, las comunidades indígenas ven como una oportunidad el establecimiento de áreas protegidas en parte de sus territorios.

#### **6. Alertas tempranas sobre conflictos de uso y ocupación planificados y no planificados**



Parte de las consecuencias de una débil planificación es que existen conflictos entre usos planificados (e.g. planes sectoriales), usos no planificados (actividades ilegales, tala de bosques) y conflictos de ocupación, que tienen un enorme impacto en la gobernabilidad de los territorios indígenas. Ante esta situación es importante asegurar mecanismos de articulación (pueblos indígenas, Incoder, CAR, municipios, departamentos) que permitan identificar alertas tempranas (SAT) para todos los conflictos posibles e integrarlas a un sistema de monitoreo que tenga incidencia en la planificación territorial y que se integre a los



sistemas de monitoreo nacionales de deforestación. Esto permitiría incorporar además el monitoreo de eventos que afecten los derechos fundamentales y desarrollar acciones preventivas. De acuerdo con la información cartográfica recopilada, sería prioritario iniciar con la tipificación de conflictos de uso existentes en Putumayo, Bota Caucana, Caquetá y Guaviare.

## 7. Mejoramiento del acceso a la información y diseño de sistemas de monitoreo

Se evidencia la ausencia de información disponible sobre indicadores poblacionales, territorio, conflicto, planificación y otros datos elementales para la toma de decisiones y fundamentales para la implementación de proyectos REDD+. Es importante evaluar la posibilidad de fortalecer a las organizaciones indígenas con sistemas de información para el monitoreo local de indicadores relacionados con la gestión de los territorios y las amenazas sobre los mismos, así como la inclusión de los Planes de Vida en sistemas integrados que permitan un diálogo con mayor incidencia en las diferentes instancias de planeación.

## 8. Estrategias de comunicación y capacitación relacionada con REDD+

En el proceso de comunicación en doble vía entre la institucionalidad nacional y los pueblos indígenas, aún existen barreras operativas y conceptuales muy profundas que impiden un avance efectivo y con mayor dinámica que la actual. De una parte, la extensión territorial y la dispersión de comunidades y la ausencia de una estructura de comunicaciones que supla las necesidades de reuniones presenciales, hacen casi imposible el flujo de información en tiempo real.

Dada la complejidad técnica de los programas REDD+ y la importancia de que estos tengan impactos positivos en la gestión del territorio indígena, es necesario diseñar metodologías y estrategias de comunicación específicas para los procesos de consulta y diálogo relacionados con el tema de servicios ambientales y REDD+. Igualmente es importante reconocer los sistemas tradicionales de conocimiento y toma de decisiones, e incluir sistemas de monitoreo comunitario, para lo cual se pueden desarrollar sinergias con otros programas de cooperación técnica internacional que están implementando acciones al respecto (p. ej. GIZ / REDD+).

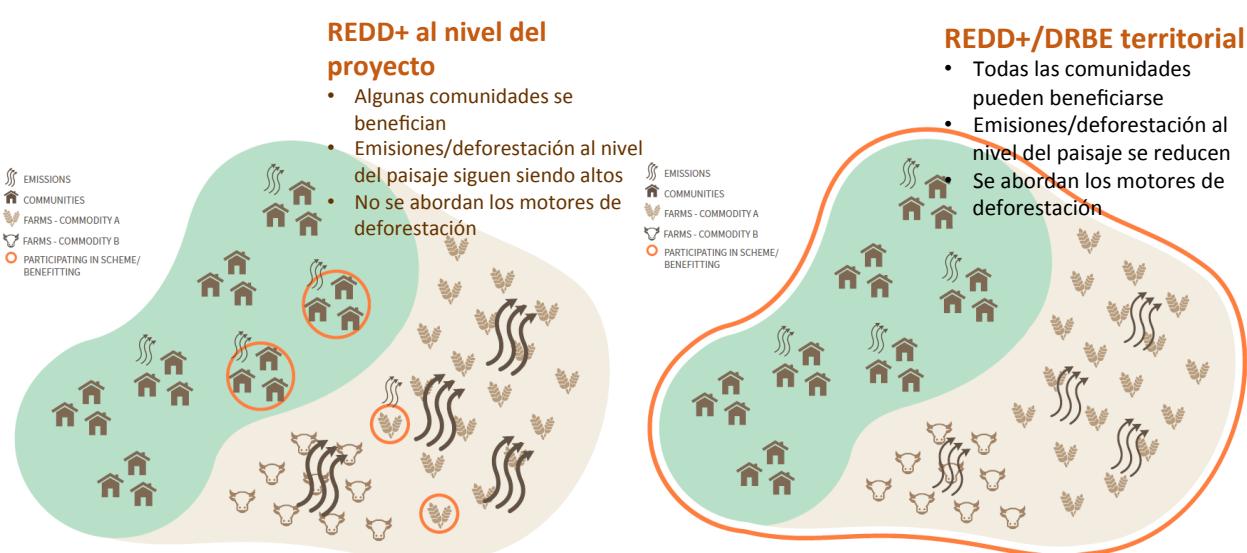


Figura 2. Comparación de las ventajas que ofrece un enfoque por proyectos y jurisdiccional para REDD+.

## Oportunidades para la implementación de un enfoque jurisdiccional

El objetivo de un enfoque jurisdiccional es mejorar la escala de apoyo y encontrar nuevas soluciones para resolver los problemas sistémicos que enfrentan a los pueblos indígenas, entendiendo por jurisdicción un área geográfica usualmente definida por fronteras políticas (municipio, departamento, nación). En la práctica el enfoque jurisdiccional permite abordar modelos de desarrollo sostenible a escala regional, más allá de la escala de los proyectos, lo que es una oportunidad para lograr impactos mayores y reducir costos para el desarrollo de proyectos individuales. Es decir, los proyectos contribuyen al cumplimiento de objetivos definidos para la jurisdicción.

### Ventajas de la implementación de un enfoque jurisdiccional en departamentos o regiones con áreas importantes en resguardos indígenas

- Acceso a múltiples fuentes de financiamiento para abordar diferentes necesidades en el territorio.
- Fortalecer los procesos de gobernanza local y de planificación en el largo plazo.
- Promover acuerdos con otros actores para fortalecer la gestión del territorio, reducir la deforestación e incentivar procesos productivos sostenibles
- Promover mecanismos novedosos y alternativos que permitan consolidar el diálogo entre Autoridades Públicas, sectores productivos, pueblos indígenas y la sociedad civil.
- Diseñar incentivos acordes con las características de los territorios, que puedan ser implementados de acuerdo con el desempeño de cada uno de los actores y su cumplimiento con las metas comunes.
- Programas regionales de monitoreo y Sistema de Alertas Tempranas (SAT) que incluyen amenazas sobre los territorios indígenas y otros datos de interés para la gestión territorial.

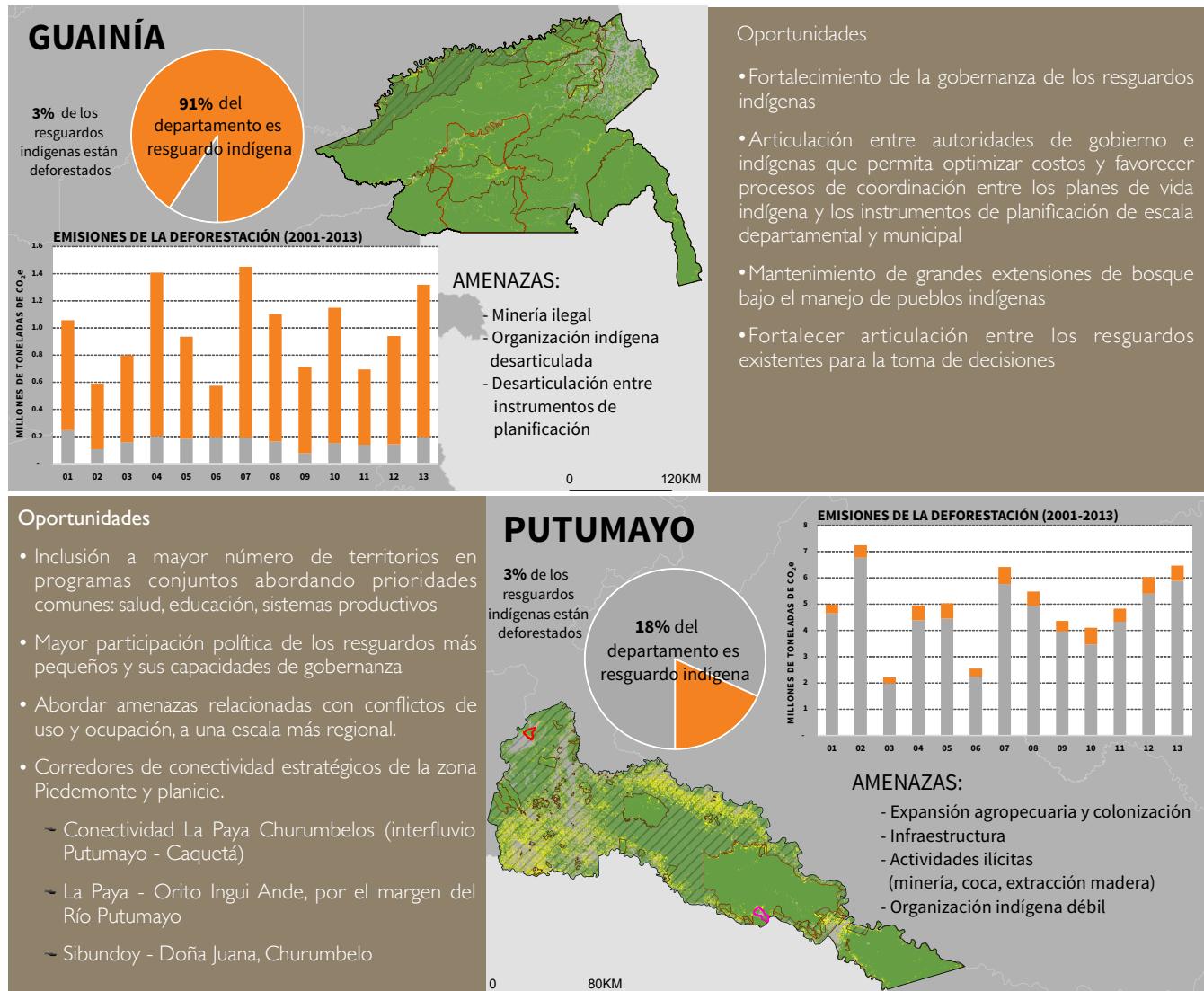
La aplicación de un enfoque jurisdiccional es una oportunidad en el caso de los departamentos o regiones con áreas importantes en resguardos indígenas, en la medida que este enfoque contribuya a armonizar políticas públicas, planes sectoriales y agendas locales en favor de objetivos comunes relacionados con una mejor gestión del territorio. La implementación de este enfoque partiría de la identificación de metas comunes entre actores interesados (gobiernos, comunidades locales, sector privado, sociedad civil), el desarrollo de acuerdos sobre estas metas, la identificación de incentivos para su cumplimiento, la definición de esquemas de monitoreo que permitan evaluar el avance y el fortalecimiento de estructuras de gobernanza.

Las oportunidades para la implementación de este enfoque varían de acuerdo con las características de los territorios y las amenazas que estos tienen en relación con la gestión de sus territorios, en la Tabla 2 se presenta un análisis muy general de las amenazas. Como ejercicio particular, si se comparan dos departamentos contrastantes como Putumayo y Guainía, se puede evidenciar la necesidad de trabajar enfoques diferenciados, dadas las distintas amenazas y condiciones de los mismos en cuanto a número de resguardos indígenas, área que ocupan y población que se presentan en la Tabla 1.

La aplicación de un enfoque jurisdiccional en Guainía representaría un proceso de fortalecimiento de gobernanza de territorios indígenas en un contexto de baja amenaza en términos de conflicto de uso, planes sectoriales y conflicto armado (Figura 3). De otro lado, el departamento de Putumayo, con una menor área del territorio en



resguardos y la mayor densidad poblacional, tendría que abordar diferentes conflictos que tienen un impacto directo sobre el territorio como cultivos ilícitos, explotación de maderas, además de otros conflictos como minería ilegal, exploración de hidrocarburos y proyectos de infraestructura que han progresivamente aumentado la vulnerabilidad de estos resguardos ya fragmentados en términos de autonomía y capacidad de gestión de los territorios (Figura 3).



## Conclusiones

- Es prioritario que los programas, proyectos o iniciativas relacionados con REDD+, pago por servicios ambientales o reducción de deforestación, contribuyan a fortalecer la gestión de los territorios indígenas y fortalezcan la estructuras de gobernanza local.
- Los resguardos indígenas de la región amazónica presentan diferencias particulares en cuanto a tamaño, población, capacidades organizacionales y otros aspectos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar estrategias relacionadas con REDD+ y otros mecanismos.
- Es importante abrir espacios para analizar estrategias que promuevan una distribución equitativa de beneficios derivados de los fondos climáticos y reconozcan el papel de los territorios indígenas en la mitigación de cambio climático.
- Los Planes de Vida de los territorios indígenas son instrumentos que deben ser fortalecidos, tanto en su diseño como en su implementación, para apoyar a los pueblos indígenas en sus procesos de gestión territorial.
- La implementación de un enfoque jurisdiccional podría ser evaluada en aquellos departamentos donde los pueblos indígenas ocupan una proporción importante del territorio, ya que ofrecen la posibilidad de lograr mayores impactos en términos de reducción de emisiones y beneficios a poblaciones locales y además, promover procesos articulados con otros actores que tienen incidencia en el territorio.

DOCUMENTO DE TRABAJO PREPARADO PARA EL EVENTO DIÁLOGO: CAMBIO CLIMÁTICO, BOSQUES Y PUEBLOS INDÍGENAS AMAZÓNICOS, CELEBRADO EN BOGOTÁ D.C. 28 Y 29 DE OCTUBRE DE 2015.



### Con el apoyo de:



DEPARTAMENTO DEL INTERIOR  
DE LOS ESTADOS UNIDOS  
PROGRAMA DE ASISTENCIA  
TÉCNICA INTERNACIONAL

### Agradecimientos:

Los autores agradecemos a Adriana Rojas de FCDS por el apoyo cartográfico, a Nelsa de la Hoz por el apoyo técnico y a los líderes indígenas y organizaciones que participaron en entrevistas y encuestas para el desarrollo de este reporte.