



La Conservación y los Pueblos Indígenas en Mesoamérica: Una Guía

Escrito y editado por

Indian Law Resource Center

Con el apoyo de

La Comisión de Política Ambiental, Económica y Social

Enero, 2015

La intención de esta guía es ayudar a los actores de conservación, especialmente a las agencias gubernamentales y las organizaciones no-gubernamentales que son miembros de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, lograr que sus prácticas, políticas y leyes sean consistentes con la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otras normas jurídicas, incluyendo el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas, tratados y decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas

LA CONSERVACION Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MESOAMÉRICA:

Una Guía

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Agradecimientos.....	ii
Prefacio.....	iv
Introduccion	1
Primera Parte: Los pueblos indigenas en Mesoamerica.....	8
I. Los pueblos y las comunidades indígenas	9
II. El gobierno y los derechos de los pueblos indígenas.....	11
III. Las ONGs indígenas y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas	13
Segunda Parte: Los derechos de los pueblos indigenas en la conservacion.....	16
I. ¿Quién es dueño de las tierras y los recursos naturales existentes en los territorios indígenas?.....	18
a. El territorio indígena	
b. El dominio colectivo indígena sobre las tierras	
c. La soberanía permanente indígena sobre los recursos naturales	
d. La participación en los beneficios	
II. ¿Quién tiene autoridad gubernamental sobre las tierras y los recursos existentes en los territorios indígenas?.....	27
a. La libre determinación y los derechos a la tierra	
b. Los derechos procesales y de participación	
Tercera Parte: Estudio de casos.....	34
I. Introducción	34
II. La Reserva de Biosfera de Bosawás en Nicaragua.....	36
III. La Reserva de Biósfera del Río Plátano en Honduras	47
IV. Sierra Santa Cruz: Una propuesta de área protegida en Guatemala	56
Cuarta Parte: Observaciones	66
Anexo 1: Bibliografía Seleccionada.....	69
Anexo 2: Glosario	71
Annexo 3: Acrónimos y Terminos	72

AGRADECIMIENTOS

El Centro de Recursos Jurídicos para los Pueblos Indígenas (Centro) y la Comisión de Política Ambiental, Económica y Social (CEESP, por sus siglas en inglés) de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) agradecen a las numerosas personas que han contribuido a este esfuerzo—incluyendo líderes y ancianos indígenas, abogados, conservacionistas, ambientalistas, académicos y profesionales abocados al establecimiento de políticas—todos ellos comprometidos con la creación de formas de vida justas y respetuosas de la tierra y la dignidad humana.

El Centro preparó esta *Guía* con el apoyo del Tema sobre Gobernanza, Equidad y Derechos (TGER, por sus siglas en inglés) y el Grupo Especialista en Pueblos Indígenas, Derecho Consuetudinario y Ambiental y Derechos Humanos (SPICEH, por sus siglas en inglés) de CEESP. TGER estuvo a la vanguardia de esta colaboración por medio del Grupo de Trabajo Mesoamericano del Marco de Gobernanza en Recursos Naturales, el cual está compuesto por Janis Alrcon (Presidente de CEESP TGER), Juanita Cabrera-López (Co-Presidente CEESP SPICEH), Adalberto Padilla (miembro de TGER, Oficial Senior de la Oficina Regional para Mesoamerica y el Caribe (ORMAC de UICN), Osvaldo Munguía (miembro de TGER y Director de MOPAWI – Mosquitia Pawisa Apiska – organización miembro de UICN), y Gonzalo Oviedo (Secretariado de UICN). MOPAWI también proporcionó apoyo administrativo a la colaboración establecida entre el grupo de trabajo y el Centro. Desde sus inicios, Aroha Te Pareake Mead, Presidenta de CEESP, apoyó en forma decidida este esfuerzo por considerarlo una contribución crítica de CEESP a UICN. La Oficina ORMAC de UICN proporcionó retroalimentación adicional y orientación como parte de la colaboración de UICN.

A efectos de desarrollar esta *Guía* y sugerir estándares destinados a mejorar la gobernanza en materia de recursos naturales, el Centro aportó sus más de 30 años de experiencia y experticia legal ganadas en la negociación de la Declaración de NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Los Abogados de Indian Law Resource Center Leonardo A. Crippa* y Christopher T. Foley** lideraron el proceso de redacción. Los Abogados del Centro Jana L. Walker y Karla E. General, así como un equipo de becarios en materia legal y política constituido por Michelle Cook, Memmi Rasmussen, Carmen Mestizo y Sarah Armstrong, proporcionaron un apoyo formidable. Robert T. Coulter, Director Ejecutivo del Centro, y Armstrong A. Wiggins, Director de la Oficina de Washington DC del Centro, contribuyeron con su visión, experiencia y experticia a esta *Guía*.

En esencia, la *Guía* está basada en las experiencias y las realidades de los líderes indígenas que viven y trabajan en Mesoamérica. Agradecemos profundamente a todos aquellos numerosos hombres, mujeres, ancianos y jóvenes indígenas cuyos valiosos aportes enriquecieron las reuniones regionales. En particular, agradecemos a los líderes y a las autoridades de los pueblos Mayagna, Miskito y Q'eqchi', mucho de los cuales viajaron largas distancias para sumarse a las discusiones y compartir con nosotros sus conocimientos sobre la manera en la que ellos cuidan sus tierras y recursos. Ellos tienen mucho para enseñarnos sobre la conservación y la co-existencia en nuestros entornos. Agradecemos sobremanera a MOPAWI y MASTA (Moskitia Asla Takanka—Unidad de la Moskitia) por toda la asistencia dispensada en la organización y logística de la reunión celebrada en Ahuas, Honduras. En Guatemala,

agradecemos a la Asociación Estoreña Para el Desarrollo Integral/Defensoría Q'eqchi', por el apoyo en la organización de la reunión que tuvo lugar en Livingston, Guatemala.

Nos gustaría agradecer a ORMAC y a Adalberto Padilla por proveernos apoyo constante y alimentar las discusiones sobre diversos asuntos desde el punto de vista conservacionista, así como por identificar y trabajar con tres consultores, quienes no solo compartieron su experticia sino tambien proporcionaron valorable retroalimentación sobre el primer borrador de la *Guía*, incluyendo Gregory Choc, ex Director Ejecutivo de Sarstoon Temash Institute for Indigenous Management de Belice; Jose Aylwin, Co-Director del Observatorio Ciudadano de Chile; y, Eduardo Secaira, miembro del equipo de ORMAC en Costa Rica.

El borrador de la *Guía* fue circulado ampliamente dentro de CEESP, la Comisión Mundial de Derecho Ambiental, la Comisión Mundial de Áreas Protegidas, y la Oficina de UICN para Sudamérica, así como entre sus miembros para sus comentarios. Agradecemos a Jessica Campese, James Karimi, Satya Prakash Mehra, Jacques Pollini, y Melanie Zurba por su detallada retroalimentación.

La *Guía* fue también compartida con líderes y expertos indígenas de Panamá, Nicaragua, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala, Belice, México y Estados Unidos, a efectos de obtener sus comentarios.

Sin el involucramiento y el apoyo financiero de CEESP y de la Oficina ORMAC de UICN no hubiera sido posible desarrollar la *Guía*. Rights and Resources Initiative proporciono apoyo importante y oportuno para la realización de las consultas sobre un borrador de la *Guía* con pueblos indígenas en Honduras y Guatemala y en el marco del Congreso Mundial de Parques de Noviembre de 2014.***

* *Kolla*, Abogado 2001, Universidad Nacional de Tucumán, Argentina; Escribano 2002, Universidad Nacional de Tucumán, Argentina; LL.M. 2008, American University; Abogado Senior, Indian Law Resource Center.

** *Cherokee*, Abogado 2011, Temple University, Philadelphia; Abogado, Indian Law Resource Center.

*** El análisis y las opiniones vertidas en esta Guía pertenecen solo a sus autores y no son necesariamente compartidas por la Comisión de Política Ambiental, Económica y Social (CEESP) de la UICN o por Rights and Resources Initiative.

PREFACIO

La conservación y los derechos humanos de los pueblos indígenas

Cuando los líderes indígenas de las Américas fueron a las Naciones Unidas en 1977 demandando el reconocimiento de sus derechos humanos, especialmente sus derechos como pueblos distintivos, presentaron extensamente la necesidad de proteger el medio ambiente, incluyendo aquellas criaturas que “no pueden hablar por si mismas”. Aquellas viejas concepciones imperantes en Naciones Unidas y en los delegados de los Estados Miembros fueron determinantes para que ellos concluyeran que estos oradores indígenas no entendieron que la conferencia se trataba de derechos humanos. La propuesta de declaración de derechos que los participantes indígenas propusieron a NU incluyó, en forma prominente, el derecho a la protección ambiental—un concepto del todo desconocido en aquellos tiempos. Para estos líderes indígenas de Norte, Centro y Sudamérica, los derechos humanos esenciales para su sobrevivencia como naciones, pueblos y culturas estaban inexorablemente entrelazados con el bienestar y la protección del mundo natural.

La propuesta de declaración fue recibida por las Naciones Unidas; y, 30 años más tarde, fue adoptada como la Declaración de NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El derecho a la protección ambiental se mantuvo como una parte distintiva en la versión final de la Declaración de NU. La Declaración se convirtió en el primer instrumento de derechos humanos de NU que, en forma formal e internacional, reconoció una serie de derechos relativos a la protección del medio ambiente. En estos momentos, algunas de las más grandes organizaciones ambientalistas, al menos en Estados Unidos, se han sumado activamente al trabajo de derechos humanos en NU y han adoptado el concepto rector, en virtud del cual, los derechos humanos son una parte importante de la conservación y la protección ambiental.

Tal vez la interconexión existente entre los derechos humanos, la conservación y la protección ambiental no nos sorprenda hoy en día; lo que sí nos sorprende es que no sea mejor entendida ni más ampliamente reconocida. Aquellos que trabajan en el campo de los derechos de los pueblos indígenas y muchos conservacionistas que están en contacto con las comunidades indígenas saben que, como una cuestión práctica y fáctica, la conservación y los derechos humanos deben ser entendidos en conjunto. Ambas instituciones no pueden ser abordadas en forma separada, porque de ser así es imposible contar con alguna esperanza real de alcanzar éxito. Por un lado, los defensores indígenas casi siempre priorizan considerablemente la necesidad de proteger los recursos naturales, el hábitat y el medio ambiente, porque estos son esenciales para la sobrevivencia de los pueblos indígenas, sus culturas y sus formas de vida. Por otro lado, los conservacionistas que trabajan en áreas donde viven los pueblos indígenas, en forma casi inevitable, llegan a la conclusión que cualquier acción que desplieguen tendrá efectos serios en las comunidades indígenas.

La interconexión entre la conservación y los derechos humanos de los pueblos indígenas es probablemente el resultado o el reflejo de la especial y distintiva relación que los pueblos indígenas tienen con “la tierra”—su tierra natal. A menudo se ha observado que los valores culturales, éticos y espirituales profundamente incrustados en las culturas indígenas crean una

relación especial con la tierra, una relación que es distintiva y extraordinariamente fuerte. Esta relación está reconocida en el Artículo 25 de la Declaración de NU:

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.

No está demás decir que, para numerosos pueblos indígenas, la conservación ambiental y los derechos humanos no constituyen campos separados sino uno solo; es decir, constituyen un concepto integral.

Por tanto, no debe extrañarnos que el trabajo en proyectos de conservación que puedan afectar a uno o varios pueblos indígenas requiera de entendimiento y perspicacia considerablemente profundos. La necesidad de esta *Guía* es enorme porque las normas legales y las políticas relativas a los pueblos indígenas y a sus tierras y recursos son de reciente desarrollo. En efecto, los derechos de los pueblos indígenas eran virtualmente desconocidos una generación atrás. Afortunadamente, eso está cambiando rápidamente y somos optimistas que las reglas y los principios de derechos humanos pueden facilitar y mejorar las relaciones entre los actores de conservación y los pueblos indígenas.

El problema que esta *Guía* aborda es de naturaleza global—no es exclusivo de Mesoamérica. A modo de ejemplo, cabe mencionar aquellas violaciones de derechos humanos perpetradas por “guardias ecológicos” encargados de la protección de áreas de conservación en perjuicio de un pueblo indígena en África Central, las cuales constituyen serias alegaciones que han sido recientemente reportadas. Las situaciones y las circunstancias varían de manera importante alrededor del mundo, pero esperamos que algunas de las ideas y recomendaciones reflejadas en esta *Guía* puedan ser útiles en otros lugares más allá de Mesoamérica.

Robert T. Coulter
Director Ejecutivo
Indian Law Resource Center

Una nueva ética conservacionista

Desde la adopción de la Declaración de NU por parte de la Asamblea General de NU en el año 2007, los gobiernos y muchas organizaciones han tratado de definir de la mejor manera posible la forma como los artículos de la Declaración pueden ser implementados dentro de sus respectivas culturas organizativas y programas de trabajo. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) es una de esas organizaciones.

La Declaración de NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es el único instrumento internacional que reconoce a la conservación como un “derecho” de los pueblos

(artículo 24) y, por tanto, tiene un particular significado para la comunidad conservacionista en general, y especialmente para la UICN .

En el marco del Congreso Mundial de Conservación de 2008, los miembros de la UICN adoptaron la Resolución 4.052, la cual apoya la Declaración de NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y llama a los miembros de la UICN a apoyarla, adoptarla y aplicarla en sus actividades relevantes. Al adoptar esta Resolución, la UICN reconoció las injusticias contra los pueblos indígenas que habían sido y continúan siendo cometidas en nombre de la conservación de la naturaleza y los recursos naturales.

En idéntico Congreso, los miembros adoptaron dos resoluciones relevantes más. En primer lugar, la Resolución 4.048 que resolvió "aplicar las disposiciones de la Declaración de NU sobre los derechos de los pueblos indígenas a la totalidad de los programas y las operaciones de la UICN" e instó a los gobiernos a "trabajar con las organizaciones de los pueblos indígenas a fin de . . . asegurar que no se creen áreas protegidas que afecten o puedan afectar las tierras, territorios y recursos naturales o culturales de los pueblos indígenas sin el libre consentimiento informado previo de los mismos, así como asegurar el debido reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en las áreas protegidas existentes". Los miembros también adoptaron la Resolución 4.056 titulada "Enfoques de la Conservación basados en los derechos". Estas decisiones, en conjunto con muchas otras resoluciones, ponen de relieve el papel fundamental que la Declaración debe jugar en todos los aspectos del trabajo de la UICN.

La *Guía* ha sido desarrollada como un proyecto donde Indian Law Resource Center y la Comisión de Política Ambiental, Económica y Social (CEESP, por sus siglas en inglés) de UICN colaboraron mutuamente. El interés de la CEESP en apoyar la *Guía* obedece al deseo de examinar cuan bien el objetivo de la Declaración está siendo aplicado en las políticas y las acciones conservacionistas a nivel local y nacional. La *Guía* revela que aún hay necesidad de profundizar el entendimiento que los actores de conservación tienen sobre los derechos de los pueblos indígenas. Además, esto refuerza el imperativo de desarrollar una nueva ética conservacionista que no solo apoye diversos sistemas de conocimiento y valores, sino también conduzca a enfoques basados en derechos en lo que respecta a la administración y la gobernanza de los recursos naturales que promueva equidad social y cultural, libre determinación de los pueblos indígenas, gobernanza comunitaria, medios de vida sostenibles y seguridad humana.

Aroha Te Pareake Mead
Presidente
Comisión de Política Ambiental, Económica
y Social de UICN

INTRODUCCIÓN

Esta *Guía* está concebida para informar a los actores de conservación sobre los derechos de los pueblos indígenas que deben ser respetados en el marco de las políticas y los proyectos de conservación, especialmente cuando tales proyectos afecten las tierras, los territorios, los recursos y el medio ambiente de los pueblos indígenas. En particular, la *Guía* ofrece orientación a los actores de conservación sobre cómo incorporar en sus políticas y proyectos los estándares establecidos en la Declaración de NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en otras fuentes legales, tales como el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las decisiones de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Sistema Interamericano). “Actores de conservación” es un término inclusivo usado a lo largo de la *Guía*, a efectos de designar a todos aquellos que participan en el diseño, la implementación y la administración de los proyectos de conservación, especialmente de las áreas protegidas. Esto incluye agencias estatales, organizaciones no-gubernamentales (ONGs) y sus empleados.

Los pueblos indígenas son los custodios de algunos de los más biológicamente diversos territorios que quedan en el planeta. En forma simultánea, los pueblos indígenas preservan gran parte de la diversidad lingüística y cultural del mundo, manteniendo una cosmovisión y un conocimiento tradicional valioso y beneficioso para toda la humanidad¹. Actualmente, se estima que más del 12 % de la superficie de la tierra ha sido formalmente conservada bajo la forma de, por ejemplo, áreas protegidas, reservas forestales y parques nacionales. Según algunas estimaciones, alrededor del 50 % de esas áreas protegidas están ubicadas en los territorios de los pueblos indígenas². En Norte, Centro y Sudamérica este número asciende a más del 80 %³. No debe sorprendernos el hecho que las áreas administradas por los pueblos indígenas hayan demostrado ser claramente efectivas en prevenir o evitar la deforestación⁴.

Sin embargo, a menudo la exitosa obtención del estatus de tierras protegidas por parte del movimiento conservacionista, ha sido la principal causa de graves violaciones a los

¹ Ver, ej., Asuntos Econ. & Soc. de NU, Secretaria del Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, *Estado de los Pueblos Indígenas del Mundo*, ST/ESA/328 v (2009)

http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/SOWIP_web.pdf.

² S. Amend & T. Amend, *Espacios sin habitantes? Parques Nacionales de América del Sur*, IUCN (1992). MARK DOWIE, CONSERVATION REFUGEES, THE HUNDRED-YEAR CONFLICT BETWEEN GLOBAL CONSERVATION AND NATIVE PEOPLES XXI [REFUGIADOS DE LA CONSERVACIÓN, LOS CIENTO AÑOS DE CONFLICTO ENTRE LA CONSERVACIÓN GLOBAL Y LOS PUEBLOS NATIVOS] (The MIT Press 2009).

³ Fergus Mackay, *Addressing Past Wrongs, Indigenous Peoples and Protected Areas: The Right to Restitution of Lands and Resources* [Abordando los Errores del Pasado, Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas: El Derecho de Restitución de Tierras y Recursos], Occasional Paper 33 (Oct. 2002),

<http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/08/ipsrestitutionprotectedareasoct02aeng.pdf>.

⁴ Andrew Nelson & Kenneth Chomitz, *Protected Area Effectiveness in Reducing Tropical Deforestation: A Global Analysis of the Impact of Protection Status* [La Efectividad de Áreas Protegidas en la Reducción de la Deforestación Tropical: Un Análisis Global del Impacto del Estatus de Protección], in World Bank Independent Evaluation Group Evaluation Brief 7, viii (Oct. 2009),

[www://http://siteresources.worldbank.org/INTOED/Resources/protected_areas_eb.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTOED/Resources/protected_areas_eb.pdf).

derechos y a las libertades fundamentales de los pueblos indígenas⁵. Los proyectos de conservación tienen un extenso y lamentable historial de desposesión a los pueblos indígenas de sus territorios tradicionales, dejándolos sin hogar dentro de sus propias tierras⁶. Este dato de la historia debe ser entendido dentro del contexto de la colonización y la violencia colonial. El colonialismo consideró al daño inferido a las vidas, los cuerpos y las culturas de los pueblos indígenas como un daño colateral en la búsqueda del control de la tierra y los recursos de los pueblos indígenas. Ha llegado el momento de dejar atrás este modelo desacreditado de apropiación de tierras y caminar hacia una práctica que reconozca y proteja los derechos humanos de los pueblos indígenas, especialmente sus derechos a la tierra porque son centrales para su identidad y sobrevivencia. La Promesa de Sydney, el documento resultante del Congreso Mundial de Parques de 2014, puntualizó que el trabajo en áreas protegidas se intensificará considerablemente en los años venideros, porque las áreas protegidas son vistas como “soluciones efectivas y eficientes para algunos de los objetivos de desarrollo más desafiantes del mundo”⁷. Por tanto, la necesidad de prestar mayor atención a la protección de los derechos humanos en el marco de la creación y la administración de las áreas protegidas asume el carácter de urgente.

Indian Law Resource Center preparó esta *Guía*, a efectos de proporcionar una sólida perspectiva legal indígena sobre las iniciativas conservacionistas que tienen lugar en territorios indígenas, y basar las políticas atinentes a recursos naturales y conservación, tales como el Marco de Gobernanza en Recursos Naturales (MGRN) de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, en el derecho internacional aplicable. El MGRN propondrá un conjunto de principios normativos, los cuales están concebidos para mejorar no solo la adopción y la implementación de decisiones relativas al uso de recursos naturales, sino también la distribución de los beneficios de la naturaleza en todos los niveles. En nuestra opinión, el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas debe informar contundentemente el desarrollo del MGRN, no solo porque los pueblos indígenas contribuyen considerablemente a la conservación de la naturaleza, sino también porque sus derechos colectivos como pueblos distintivos están en juego.

El derecho consuetudinario de los pueblos indígenas, es una fuente de derecho válida y muy bien reconocida que puede ser relevante para la conservación. Tanto la Declaración de NU⁸ como el Convenio No. 169 de la OIT⁹ sostienen el derecho de los pueblos indígenas a

⁵ *Ej.*, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *El Mundo Indígena* 15 (2013), http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0614_EB-EL_MUNDO_INDIGENA_2013.pdf (resaltando ejemplos de pueblos indígenas siendo desalojados forzosamente de o negados de acceso a sus tierras tradicional por prohibiciones impuestas por la conservación en numerosos países, incluyendo Tanzania, Kenia, Republica Democrática del Congo, Uganda y Camerún)

⁶ *Ver generalmente* MARK DOWIE, CONSERVATION REFUGEES, THE HUNDRED-YEAR CONFLICT BETWEEN GLOBAL CONSERVATION AND NATIVE PEOPLES [REFUGIADOS DE LA CONSERVACIÓN, LOS CIENTO AÑOS DE CONFLICTO ENTRE LA CONSERVACIÓN GLOBAL Y LOS PUEBLOS NATIVOS] (The MIT Press 2009).

⁷ Congreso Mundial de Parques 2014 de UICN, *La Promesa de Sydney*, disponible en <http://worldparkscongress.org/index.html> (última visita diciembre 29, 2014).

⁸ *Ver, ej.*, Declaración de NU, art. 5 (estableciendo que “*Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas...*”).

⁹ *Ver, ej.*, Convenio 169 de la OIT, art. 8(1) (indicando que “Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario”).

mantener y fortalecer sus sistemas legales y las reglas que emergen de sus costumbres y tradiciones. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Interamericana)¹⁰ y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión Interamericana)¹¹ han tenido presente el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas al momento de determinar el contenido del dominio colectivo de los pueblos indígenas sobre las tierras y los recursos que están bajo su posesión.

La *Guía* urge a un cambio de paradigma hacia una práctica de conservación donde los actores de conservación trabajen con los pueblos indígenas como titulares de derechos colectivos y socios igualitarios, y no como meras partes interesadas. Para tales efectos, particular atención debería prestarse a los derechos colectivos sustanciales, incluyendo la libre determinación y el dominio sobre las tierras, más que a los meros derechos de participación, tales como aquellos que versan sobre la participación en la toma de decisiones o en consultas. Tal como un estudio de UICN correctamente declara, “tanto el uso amplio del conocimiento tradicional de los pueblos indígenas en las estrategias de sostenibilidad como la exitosa conservación *in situ*, dependen principalmente del fortalecimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas a la libre determinación”¹². Nosotros hemos notado, tal como este estudio de UICN lo hizo, que los estados, las ONGs y las empresas han usado deliberadamente los derechos de participación “para dar la falsa impresión que los puntos de vista de los Pueblos Indígenas están siendo considerados, cuando en realidad no es así”¹³.

El estado de derecho debe regir la relación entre los actores de conservación y los pueblos indígenas. Los estándares legales claros proveen un marco de entendimiento mutuo y abordan las preocupaciones e intereses que ambas partes de la relación tienen con respecto a los proyectos de conservación. Las iniciativas estrictamente basadas en los objetivos de conservación no son propensas a construir relaciones con los pueblos indígenas, cuyas tierras y recursos han sido identificados para fines conservacionistas. Tales iniciativas, las cuales carecen de relación con los pueblos indígenas afectados, no lograrán alcanzar los objetivos conservacionistas en sus propios términos¹⁴.

Los objetivos de conservación no deberían usarse como una excusa para dejar de lado la demanda de los pueblos indígenas relativas al pleno reconocimiento y respeto de sus derechos particulares como pueblos distintivos. Por el contrario, reconocer y respetar los derechos de los pueblos indígenas es un pre-requisito para alcanzar beneficios tanto sociales

¹⁰ *Ver, ej.*, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Ct. Inter-Am. D.H. (ser. C) No. 79.

¹¹ *Ver, ej.*, Comm’n Inter-Am. D.H., *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 59/09, para. 63 (Dic. 30, 2009), <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>

¹² IUCN INTER-COMMISSION TASK FORCE ON INDIGENOUS PEOPLES, INDIGENOUS PEOPLES AND SUSTAINABILITY, CASES AND ACTIONS 82 [PUEBLOS INDÍGENAS Y SOSTENIBILIDAD, CASOS Y ACCIONES] (IUCN Indigenous Peoples and Conservation Initiative International Books 1997).

¹³ IUCN INTER-COMMISSION TASK FORCE ON INDIGENOUS PEOPLES, INDIGENOUS PEOPLES AND SUSTAINABILITY, CASES AND ACTIONS 87 [PUEBLOS INDÍGENAS Y SOSTENIBILIDAD, CASOS Y ACCIONES] (IUCN Indigenous Peoples and Conservation Initiative International Books 1997).

¹⁴ Armstrong Wiggins, *Indian Rights and the Environment* [*Derechos Indígenas y Medio Ambiente*], 18 YALE J. INT’L L. 345 (1993).

como ambientales a través de los esfuerzos de conservación. Por tanto, los actores de conservación deberían reconocer y usar los estándares legales existentes, así como los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas, en lugar de usar solamente directrices *ad hoc* de conservación sin base alguna en el derecho.

La *Guía* tiene un enfoque regional en Mesoamérica. Mesoamérica es la región central de las Américas que aproximadamente se extiende desde el centro de México hacia el sur, pasando por Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y el norte de Costa Rica. Un número considerable de sociedades pre-colombinas florecieron en esta región antes de la colonización española de las Américas en el siglos XV y XVI¹⁵. Los patrones de interacción identificados entre los actores de conservación y los pueblos indígenas en los tres proyectos de conservación mesoamericanos que la *Guía* discute en detalle son similares. Alrededor del 90 % del trabajo de la Oficina Regional para Mesoamérica y el Caribe (ORMAC) de UICN es realizado con pueblos indígenas “debido a la significativa superposición existente entre la biodiversidad y los Pueblos Indígenas en la región comprendida por México y Centro América”¹⁶.

Aunado a lo anterior, las estructuras legales y políticas de Mesoamérica tienen muchas características en común. Por ejemplo, todos los Estados Mesoamericanos aceptan la existencia de los pueblos indígenas dentro de sus fronteras y todos han aprobado la Declaración de NU¹⁷. Muchos han ratificado el vinculante Convenio No. 169 de la OIT, incluyendo Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua.¹⁸ Todos estos países son también parte del Sistema Interamericano, cuyos órganos, la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana, han erigido un cuerpo de decisiones homogéneas sobre los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos. Este marco legal ampliamente compartido por los Estados, hace posible la aplicación del enfoque de derecho que esta *Guía* propugna con respecto a asuntos conservacionistas e indígenas a lo largo del área.

Esta *Guía* sugiere que el enfoque a la conservación basado en derechos humanos, es mejor entendido como un enfoque basado en derecho. En su virtud, los actores de conservación deberían tener en cuenta las reglas de derecho imperantes. Estas reglas incluyen

¹⁵ Robert N. Zeitlin et al., *Cambridge History of the Native Peoples of the Americas* [Historia de los Pueblos Nativos de las Américas]: Volumen II: Mesoamérica 2, 45-46 (Richard E. W. Adams, Murdo J. MacLeod eds., Cambridge Univ. Press 2000).

¹⁶ Forest Carbon Market and Communities, *FCCM Participates in Natural Resource Governance Framework Scoping Workshop in Central America* [FCCM Participa en Talleres en Centro América Abordando el Marco de Gobernanza en Recursos Naturales], diciembre 2013, http://fcmglobal.org/nrgf_december_workshop.html.

¹⁷ La Asamblea General de NU adoptó la Declaración de NU el jueves, 13 de septiembre de 2007, por el voto favorable de 144 Estados, y 4 en contra (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos), y 11 abstenciones (Azerbaiyán, Bangladesh, Bután, Burundi, Colombia, Georgia, Kenia, Nigeria, Federación Rusa, Samoa y Ucrania). United Nations Bibliographic Information System, UN Voting Records [Records de Votación en NU], <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=ares61295> (última visita diciembre 29, 2014).

¹⁸ *Ver*, OIT, Ratificación del C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) (Sept. 5, 1991), http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314 (última visita de Dic. 29, 2014). Texto del Convenio disponible en <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--es/index.htm>

aquellas que emergen del derecho positivo y consuetudinario de los pueblos indígenas, del derecho interno de los Estados que es consistente con los estándares relevantes de derecho internacional, tales como la Declaración de NU y las decisiones de los órganos del Sistema Interamericano. Además, esto sugiere el reconocimiento de fuentes no-regionales de derecho, incluyendo reglas elaboradas por NU y la OIT, particularmente el Convenio No. 169 de la OIT. El documento resultante del Pre-Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas y Pueblos Indígenas de 2014, hizo un llamado a respetar el conocimiento y los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de la conservación en concordancia con la Declaración de NU¹⁹.

La *Guía* busca reflejar los puntos de vista y las preocupaciones que los pueblos indígenas de Mesoamérica tienen con respecto a los proyectos de conservación, tales como áreas protegidas. Para tales efectos, los autores realizaron tres casos de estudio presentados en la Tercera Parte, consultaron con expertos clave²⁰ una versión en borrador de esta *Guía*, y llevaron a cabo reuniones de consulta en persona en Honduras²¹ y Guatemala²² con representantes de organizaciones indígenas de base afectadas por proyectos de conservación. La Nación Mayagna de Nicaragua²³, Moskitia Asla Takanka de Honduras (MASTA)²⁴ y AEPDI/Defensoría Q'eqchi' de Guatemala²⁵, nos ayudaron a asegurar que mujeres, ancianos y líderes legítimos fueran capaces de participar en estas reuniones. Asimismo, la Nación Mayagna y AEPDI/Defensoría Q'eqchi' visitaron comunidades afectadas y llevaron a cabo entrevistas adicionales sobre los asuntos más importantes que son abordados por esta *Guía*²⁶.

¹⁹ Pre-Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas por Pueblos Indígenas, *Declaración*, (marzo 2014), <http://www.alianzamesoamericana.org/declaracion-del-precongreso-mesoamericana-de-areas-protegidas/>

²⁰ Estos expertos incluyen: Gregory Choc, ex Director Ejecutivo de SATTIM (Sarstoon Temash Institute for Indigenous Management) de Belice; Jose Aylwin, Co-Director del Observatorio Ciudadano; y Eduardo Secaira, funcionario de la Oficina ORMAC de UICN en Costa Rica.

²¹ El 9 de octubre de 2014, Indian Law Resource Center llevó adelante esta reunión en la Municipalidad de Ahuas, Departamento de Gracias a Dios. Alrededor de 125 representantes Miskito participaron en esta reunión, incluyendo 50 líderes representando a 5 gobiernos territoriales indígenas ubicados en la Reserva de la Biosfera de Río Plátano.

²² Del 21 al 22 de octubre de 2014, Indian Law Resource Center lideró esta reunión en la Municipalidad de Livingston, Departamento de Izabal. 43 comunidades Maya Q'eqchi' ubicadas en la propuesta de Área Protegida Sierra Santa Cruz estuvieron representadas en esta reunión. Elias Pop Curul participó en representación de la Asociación Aj Ilol K'iche', una organización no-gubernamental de conservación Maya Q'eqchi' creada por 21 de las 43 comunidades en cuestión. Además, Taymond Robinson y Christian Bucardo, participaron en representación de la Nación Mayagna de Nicaragua.

²³ La Nación Mayagna es una nación indígena, la cual ha estado viviendo desde tiempos inmemoriales en el área ahora llamada "Reserva de la Biosfera de Bosawás" en Nicaragua. Ver Panfleto de la Nación Mayagna (Oct. 21, 2014) (en archivos de Indian Law Resource Center).

²⁴ MASTA es una organización indígena que representa al pueblo Miskito ubicado en La Mosquitia, Honduras. Ver <http://mastamiskitu.org/index.php/nosotros> (última visita de diciembre 29, 2014).

²⁵ Asociación Estorena para el Desarrollo Integral (AEPDI)/Defensoría Q'eqchi' es una organización no-gubernamental creada para proveer asistencia técnica a las comunidades Maya Q'eqchi' ubicadas en la Municipalidad de El Estor, Departamento de Izabal. AEPDI/Defensoría Q'eqchi', Publicaciones – Trifoliar AEPDI 1, <http://www.aepdi.org.gt/wp-content/uploads/2014/07/Trifoliar-AEPDI-1.pdf> (última visita diciembre 19, 2014).

²⁶ Indian Law Resource Center produjo el cuestionario que ha sido utilizado para realizar las entrevistas. Los entrevistados no recibieron copia alguna del borrador de la *Guía*, a efectos de asegurar que sus respuestas sean independientes y no-influenciadas. La Nación Mayagna entrevistó a 3 ancianos, incluyendo dos mujeres, así como un líder y un joven. AEPDI/Defensoría Q'eqchi' entrevistó 4 mujeres, cuatro ancianos y cuatro líderes.

Abogados en derechos humanos, expertos indígenas y profesionales en conservación también han aportado valioso material y perspectivas a esta *Guía*. Un borrador de esta *Guía* fue presentado en varios talleres celebrados en el marco del Congreso Mundial de Parques de 2014 de UICN, en los cuales la gobernanza²⁷ y los derechos de los pueblos indígenas²⁸ fueron los temas discutidos con los participantes. Los autores también se han basado en investigaciones legales²⁹ y en el análisis de políticas³⁰ tanto sobre este tema como sobre programas relacionados a cambio climático, tales como el Programa de Reducción de las Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (REDD+)³¹.

La Primera Parte de la *Guía* explica los distintos tipos de instituciones indígenas que los actores de conservación encuentran a menudo en Mesoamérica, incluyendo pueblos, gobiernos y organizaciones indígenas de la sociedad civil. Esto es clave no solo para el entendimiento y el reconocimiento de la entidad que es titular de los derechos protegidos por la Declaración de NU, sino también para el entendimiento y la identificación de la entidad con la cual los actores de conservación deberían construir relaciones.

La Segunda Parte provee una breve revisión jurídica de aquellos derechos de los pueblos indígenas que son probablemente relevantes en el marco de áreas protegidas con potencial de afectar a tierras y recursos indígenas. Muchos de estos derechos fueron particularmente significativos para los proyectos de conservación abordados en la Tercera Parte. Es muy probable que estos derechos tengan una importancia recurrente en los proyectos de conservación que tienen lugar en territorios indígenas en Mesoamérica. La Sección I de la Segunda Parte provee una revisión general de los derechos de los pueblos indígenas relativos a

Estas entrevistas fueron conducidas en Q'eqchi' y grabadas. Copias de las transcripciones de estas entrevistas están en archivos de Indian Law Resource Center.

²⁷ Leonardo A. Crippa, Presentación en taller sobre Gobernanza y Derechos Procesales: Asegurando Responsabilidades Colectivas y Supervisión Ciudadana en la Conservación de la Naturaleza del Congreso Mundial de Parques de UICN de 2014 (Nov. 17, 2014) (presentación en archivos de Indian Law Resource Center). *Ver también*, Leonardo A. Crippa, Presentación en taller sobre Reforma de Tenencia Comunitaria de Tierras como una Prioridad para la Conservación Global del Congreso Mundial de Parques de UICN de 2014 (Nov. 14, 2014).

²⁸ Leonardo A. Crippa, Presentación en taller sobre Estándares de Derechos Humanos para la Conservación del Congreso Mundial de Parques de 2014 (Nov. 18, 2014) (presentación en archivos de Indian Law Resource Center).

²⁹ *Ver, ej.*, Leonardo A. Crippa, *Cross-cutting Issues in the Application of the Guatemalan "NEPA": Environmental Impact Assessment and the Rights of Indigenous Peoples* [Cuestiones Transversales en la Aplicación del "NEPA" Guatemalteco: Estudio de Impacto Ambiental y los Derechos de los Pueblos Indígenas], 24 AM. U. INT'L L. REV. 104 (2009); Armstrong Wiggins, *Indian Rights and the Environment* [Derechos Indígenas y Medio Ambiente], 18 YALE J. INT'L L. 345 (1993).

³⁰ *Ver*, Leonardo A. Crippa & William David, Indian Law Resource Center, *Áreas Protegidas en Tierras Indígenas en Guatemala*, estudio presentado en audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Áreas Protegidas en Tierras Indígenas en Guatemala (Wash., DC, 2008) (en archivos de Indian Law Resource Center).

³¹ *Ver, ej.*, Leonardo A. Crippa & Gretchen Gordon, Indian Law Resource Center, *Principios de Derecho Internacional para REDD+: Los Derechos de los Pueblos Indígenas y las Obligaciones Legales de los Actores REDD+* (Sept. 2013),

<http://www.indianlaw.org/sites/default/files/Principios%20de%20Derechos%20Internacional%20para%20REDD+Mayo%202012.pdf>

sus tierras y recursos, así como otros derechos de propiedad. La Sección II aborda la cuestión atinente a quién tiene autoridad gubernamental para administrar las tierras y los recursos ubicados en los territorios indígenas y discute los sistemas propios de administración y protección ambiental de los pueblos indígenas.

La Tercera Parte analiza tres proyectos de conservación específicos en Mesoamérica, la Reserva de Biosfera de Bosawas en Nicaragua, la Reserva de Biosfera del Río Plátano en Honduras, y la propuesta de área protegida de Sierra Santa Cruz en Guatemala. Todo esto, a efectos de ilustrar cómo la falta de respeto de los derechos indígenas afecta no solo a los pueblos indígenas, sino también a los resultados en materia de conservación perseguidos. Finalmente, la Cuarta Parte ofrece una guía práctica sobre lo que los actores de conservación pueden hacer para actuar conforme a derecho, implementar la Declaración de NU, y practicar un enfoque a la conservación basado en derecho.

Finalmente, los Anexos proveen información complementara para ayudar a los lectores a educarse más y comprender mejor los asuntos abordados en la *Guía*. El Anexo 1 sugiere materiales de lectura que están divididos de acuerdo a cada una de las Partes de la *Guía*, incluyendo no solo fuentes usadas por los autores sino también publicaciones que pueden ser de interés. El Anexo 2 contiene un glosario con definiciones y explicaciones de algunos de los términos legales y de conservación usados frecuentemente a lo largo de la *Guía*. El Anexo 3 enlista siglas y términos.

PRIMERA PARTE: LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MESOAMÉRICA

Si bien la Declaración de NU no define los términos “pueblos indígenas”, el término tiene un significado generalmente aceptado que se ha desarrollado por más de 30 años por los órganos y en los estudios de NU; así como en acciones y decisiones de numerosas organizaciones intergubernamentales, incluyendo la OIT³², el Banco Mundial³³ y el Banco Interamericano de Desarrollo³⁴, entre otros. El Estudio sobre el Problema de la Discriminación Contra las Poblaciones Indígenas completado en 1983, a menudo referido como el “Estudio Cobo”, incluye una definición influyente:

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades pre-coloniales y anteriores a la invasión que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones, sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales³⁵.

Una parte prominente de las definiciones de los términos “indígenas” o “pueblos indígenas” está constituida por el elemento de auto-identificación. La misma Declaración de NU establece que la auto-identificación es un criterio primario en la determinación de quién es “indígena”. El Artículo 33(1) de la Declaración de NU afirma que:

³² El artículo 1(b) del Convenio 169 de la OIT establece que el Convenio se aplica: “a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.”

³³ Banco Mundial, Política Operativa 4.10(4), Pueblos Indígenas (Julio 2005) (“A los efectos de esta política, la expresión “Pueblos Indígenas” se emplea en sentido genérico para hacer referencia a grupos vulnerables con una identidad social y cultural diferenciada que, en mayor o menor grado, presentan las siguientes características: a) Su propia identificación como miembros de un grupo determinado de cultura indígena y el reconocimiento de su identidad por otros; b) Un apego colectivo a hábitats geográficamente definidos o territorios ancestrales en la zona del proyecto y a los recursos naturales de esos hábitats o territorios; c) Instituciones consuetudinarias culturales, económicas, sociales o políticas distintas de las de la sociedad y cultura dominantes, y d) Una lengua indígena, con frecuencia distinta de la lengua oficial del país o región”), <http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP4.10.July1.2005.Spanish.pdf>

³⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, Política Operativa sobre Pueblos Indígenas y Estrategia de Desarrollo Indígena I (Feb. 22, 2006) (“para los fines de esta estrategia se adopta como concepto operativo una versión simplificada de dicha definición, considerándose como pueblos indígenas aquellos que cumplen los siguientes tres criterios: (a) Son descendientes de los pueblos que habitaban la región en la época de la conquista o la colonización; (b) Cualquiera que sea su situación jurídica o su ubicación actual, conservan, parcial o totalmente, sus propias instituciones y prácticas sociales, económicas, políticas, lingüísticas y culturales; y (c) Se auto adscriben como pertenecientes a pueblos o culturas indígenas o pre coloniales”), <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1442291>

³⁵ *Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations [Estudio sobre el Problema de la Discriminación Contra las Poblaciones Indígenas]*, Informe Final (ultima parte) presentado por el Relator Especial, José R. Martínez Cobo, a la ahora abolida Sub-Comisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías de NU, E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add. 8, párr. 379 (Sept. 30, 1983).

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.

No obstante, esto no significa que los individuos o grupos que no son indígenas bajo cualquier definición y que no responden a otros criterios razonables, puedan definirse a sí mismos como "indígenas". Por el contrario, el objeto y fin de la auto-identificación es permitir que aquellos que de hecho son indígenas, se identifiquen como tales y definan su propia identidad y membresía de una manera consistente con su cultura, tradición y derecho consuetudinario. Por ejemplo, la Nación Mayagna de Nicaragua rechaza la designación "Sumu" usada por Nicaragua y otras entidades, prefiriendo así ser llamados Mayagna³⁶.

Sobre la base de lo anterior, los actores de conservación quedan con un margen de discreción muy limitado para decidir cuáles grupos son reconocidos como indígenas y cuáles no lo son. La falta de consideración del amplio entendimiento alcanzado sobre los términos en cuestión sería contraria al objeto y fin de la Declaración de NU.

I. Los pueblos y las comunidades indígenas

Las definiciones existentes del término "pueblos indígenas" se aplican claramente a casi todos los grupos nativos en Mesoamérica. En Mesoamérica, los pueblos o las naciones indígenas están constituidos generalmente por varias comunidades indígenas. En la mayoría de los casos, una "comunidad" indígena se refiere a un grupo de individuos que se rigen por la misma autoridad, comparten los mismos valores culturales y lingüísticos, y tienen un apego especial a las tierras tradicionales del grupo. Por ejemplo, cada uno de los cuarenta y tres grupos ubicados dentro de la propuesta de área protegida Sierra Santa Cruz en Guatemala, es una comunidad Maya Q'eqchi'. Todos los miembros de cada una de estas comunidades son Maya Q'eqchi', todos hablan el mismo idioma Q'eqchi', y tienen una relación especial con su tierra³⁷. En gran medida, la relación de cada comunidad con otras comunidades Maya Q'eqchi' es cultural, aunque a veces algunas o todas estas comunidades Maya Q'eqchi' pueden formar cuerpos políticos para fines varios. Si lo hacen, cada comunidad individualmente considerada como titular de derechos colectivos indígenas, puede optar por delegar una parte de su inherente soberanía a esta autoridad inter-gubernamental³⁸.

Los pueblos y las comunidades indígenas son, en casi todos los casos, las entidades titulares de los derechos a la tierra, recursos naturales y libre determinación. Varios derechos en la Declaración tienen como titulares a individuos indígenas, pero la Declaración también

³⁶ S. James Anaya & Claudio Grossman, *The Case of Awas Tingni v. Nicaragua: A New Step in the International Law of Indigenous Peoples* [*El Caso de Awas Tingni vs. Nicaragua: Un Nuevo Paso en el Derecho Internacional sobre Pueblos Indígenas*], 19 *Ariz. J. Int'l & Comp. L.* 1, 1 n.1 (2002) ("El pueblo de Awas Tingni prefiere llamarse asimismo Mayagna en oposición a Sumo, una designación comúnmente usada. Ellos considerarán a este último término como una imposición de terceros") (la traducción es nuestra).

³⁷ AEPDI/Defensoría Q'eqchi', Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Audiencia Temática: *Territorios indígenas y áreas protegidas en Guatemala*, Comm'n. Inter-Am. D.H. 131 Período Ordinario de Sesiones, 11 (Mar. 10, 2008) (en archives de Indian Law Resource Center).

³⁸ Ver Sección III abajo para mayores detalles sobre estos cuerpos representativos de los pueblos indígenas.

reconoce algunos derechos colectivos a los pueblos indígenas, incluyendo el derecho de dominio sobre la tierra y los recursos y el derecho a la libre determinación³⁹. Además, los estándares de derecho internacional relativos a los derechos de los pueblos indígenas, tales como aquellos establecidos en la Declaración de NU, se aplican a los pueblos indígenas, no a las ONGs indígenas. Por ejemplo, cada una de las comunidades Maya Q'eqchi' descritas arriba son titulares de derechos colectivos indígenas bajo el derecho internacional.

La pregunta clave a responder por los actores de conservación es: ¿quién es el titular de derecho en virtud del derecho internacional? Es casi imposible que, a la luz del derecho internacional, las ONGs, organizaciones sin fines de lucro u otras OSC sean consideradas titulares de derechos colectivos indígenas. En Mesoamérica, la respuesta a esta pregunta casi siempre será la comunidad indígena, aunque como ya se ha dicho, la comunidad a veces puede ejercer sus derechos a través de una coalición más amplia de pueblos o gobiernos indígenas.

Las relaciones de naturaleza jurídica y transparente entre el Estado y los pueblos indígenas pueden ser útiles para identificar quién es el titular de derechos colectivos. Cualesquiera sean las vicisitudes precisas de esta relación Estado-pueblos indígenas, principios de derecho claramente establecidos en el derecho internacional erigen ciertos requisitos a los Estados con respecto a sus interacciones con los pueblos indígenas y sus gobiernos u otras instituciones inherentes a la toma de decisiones. Estas obligaciones, las cuales son discutidas en las siguientes secciones, pueden ser calificadas dentro del conocido marco constituido por el deber de "respetar, proteger y cumplir" derechos humanos⁴⁰.

El rol de los gobiernos de los Estados a nivel nacional, regional y local en el marco de la interacción con los pueblos indígenas depende tanto del derecho interno aplicable como de la estructura de los gobiernos. Por ejemplo, el derecho interno de Nicaragua reconoce la autonomía de los pueblos indígenas⁴¹, y el gobierno del Estado interactúa con los pueblos

³⁹ Usualmente, los individuos indígenas son titulares de derechos de dominio sobre la tierra, y muchos de hecho son dueños de la tierra, bajo el derecho o sistema legal interno. Como dueños de tierras, ellos son titulares de derechos humanos como individuos, derechos tales como dominio y uso de la tierra y a ser libres de toda discriminación con respecto a su dominio sobre la tierra. Estos derechos individuales de dominio y uso de tierras y recursos están explícitamente protegidos por instrumentos de derechos humanos, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. Estos derechos humanos individuales están incorporados en la Declaración de NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y son aplicables a los individuos indígenas en virtud de los artículos 1 y 2 de la Declaración.

⁴⁰ La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos explica este marco de la siguiente manera:

Al pasar a ser partes en los tratados internacionales, los Estados asumen las obligaciones y los deberes, en virtud del derecho internacional, de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. La obligación de respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos. La obligación de protegerlos exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos. La obligación de realizarlos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de NU, Derecho Internacional de Derechos Humanos, <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>

⁴¹ Ver Constitución de Nicaragua, art. 181 (Ene. 1, 1987) (estableciendo 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

indígenas en gran parte por medio de gobiernos territoriales regionales, algunos de los cuales, o casi todos, son predominantemente gobiernos indígenas⁴². a la luz del derecho internacional Por el contrario, el derecho interno de Guatemala no reconoce la autonomía indígena, y el gobierno nacional solo se relaciona con los pueblos indígenas por medio de los “consejos comunitarios de desarrollo” que el Estado impone en cada comunidad⁴³.

II. El gobierno y el derecho de los pueblos indígenas

Los pueblos indígenas en Mesoamerica son entidades políticas, sociales y jurídicas distintivas, cuyas instituciones y culturas existieron antes de la colonización europea y continúan vigentes dentro de los existentes Estados-nación. Tal como se explica en las siguientes secciones, los pueblos indígenas, en su calidad de pueblos distintos, son titulares del derecho a la libre determinación, a la luz del derecho internacional. El derecho de libre determinación incluye el derecho de auto-gobierno, pero no el derecho de secesión o independencia, salvo bajo las circunstancias más extremas⁴⁴. En el caso *Masacre Plan de Sánchez*, la Corte Interamericana reconoció que las comunidades Mayas de Guatemala: “[...] poseen autoridades tradicionales y formas de organización comunitaria propias, centradas en el acuerdo de voluntades colectivas y el respeto. Tienen sus propias estructuras sociales, económicas y culturales”⁴⁵.

En términos generales, los pueblos indígenas en Mesoamérica tienen autoridades gubernamentales, líderes elegidos que los representan, procesos de toma de decisiones y sus propios derechos y reglas. La Nación Mayagna de Nicaragua es un claro ejemplo de un gobierno indígena en la región. La Nación Mayagna tiene tres autoridades gubernamentales distintas: 75 comunidades Mayagna llamadas *Mapaki*; 9 gobiernos territoriales indígenas conocidos como *Alas Yalahna*; y el *Sulani Uduhna*, el Gobierno de la Nación Mayagna⁴⁶. Estas autoridades han establecido un régimen de zonificación para gobernar el uso de los

que deberá contener, entre otras normas: las atribuciones de sus órganos de gobierno, su relación con el Poder Ejecutivo y Legislativo y con los municipios, y el ejercicio de sus derechos”).

⁴² Ver Ley 28 – Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua (Sept. 7, 1987), art. 1, 6 (creando un régimen de autonomía para dos regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua habitada por los pueblos indígenas).

⁴³ Ver Ley de los Consejos de Desarrollo Comunitario Rural y Urbano, Decreto No. 11-2002, art. 1 (Mar. 12, 2002) (estableciendo que “El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población Maya, Xinca y Garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca”).

⁴⁴ Ver generalmente Robert T. Coulter, *The Law of Self-Determination and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples [El Derecho de la Libre Determinación y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas]*, 15 UCLA J. INT'L L. & FOREIGN AFF. 1 (2010).

⁴⁵ Caso de la Masacre de Plan de Sánchez vs. Guatemala, Reparaciones, Ct. Inter-Am. D.H. (ser. C) No. 116, párr. 85 (Nov. 19, 2004).

⁴⁶ Ver Panfleto de la Nación Mayagna (Oct. 21, 2014) (en archivos de Indian Law Resource Center). En la reunión de Guatemala, los representantes de la Nación Mayagna describieron en detalle cómo estas autoridades gubernamentales funcionan.

recursos naturales existentes en su territorio. Este régimen de zonificación establece seis categorías de uso, uno de los cuales está destinado a la conservación⁴⁷.

En Honduras, MASTA, la organización representativa Miskito, ha contribuido con la creación del Protocolo Bio-Cultural del Pueblo Miskito, el cual crea un procedimiento formado por siete fases para regir aquellos esfuerzos orientados a obtener el consentimiento libre, previo e informado de sus comunidades⁴⁸. Aquellos proyectos que afecten a las comunidades Miskito y a sus recursos naturales, tales como los proyectos de conservación, caen dentro del ámbito de aplicación de este Protocolo⁴⁹.

El derecho de libre determinación de los pueblos indígenas incluye el derecho a vivir bajo sus propios sistemas jurídicos y contar con sus propias leyes, las cuales deben ser respetadas por entidades externas. Estos sistemas jurídicos son anteriores a la formación de los modernos Estados-nación y siguen vigentes al día de hoy; estos surgen de las propias costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas y, usualmente, no de las políticas de los Estados-nación, ni de una delegación de poderes del Estado. El derecho desarrollado por los pueblos indígenas en materia de gestión de los recursos naturales y la biodiversidad, emerge de una relación larga y continua con sus tierras. En este sentido, este derecho provee soluciones de naturaleza única y basadas en un territorio en particular, a efectos de administrar los recursos naturales. El artículo 34 de la Declaración de NU es útil con respecto a este punto:

Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

Los actores de conservación deben tener presente el derecho desarrollado por los pueblos indígenas al momento de la determinación del derecho aplicable con respecto a un proyecto de conservación. Si bien estas normas pueden o no estar codificadas o escritas, ellas funcionan y operan de la misma manera que las normas de cualquier otro sistema jurídico. Estas normas regulan asuntos internos, rigen la relación entre sus miembros y proporcionan las bases para la interacción con actores estatales y no-estatales. Los actos y las omisiones que violan el derecho desarrollado por los pueblos indígenas pueden poner a los proyectos de conservación en riesgo, ser legalmente cuestionados ante cortes domésticas, y comprometer la responsabilidad internacional de los Estados ante los órganos del Sistema Interamericano y del sistema de Naciones Unidas.

Si bien en la mayoría de los casos estas normas surgen del derecho consuetudinario, algunas comunidades han codificado sus normas consuetudinarias convirtiéndolas así en derecho positivo; es decir, en derecho escrito. El Estatuto del Pueblo Rama y Kriol en

⁴⁷ *Id.* Ver también, E-mail de Noe Coleman Dalmacio, Miembro Alterno del Congreso de Nicaragua, a Armstrong Wiggins, Director de la Oficina de Washington de Indian Law Resource Center (Oct. 1, 2014, 6:14:39 PM EDT) (en archivos de Indian Law Resource Center).

⁴⁸ Ver MASTA (Mosquitia Asla Takanka-Unidad de la Mosquitia), Protocolo Bio-Cultural del Pueblo Indígena Miskito, El derecho al consentimiento libre, previo e informado en nuestro territorio de la Mosquitia Hondureña, 2012, p. 43-53, http://cmsdata.iucn.org/downloads/protocolo_miskitu.pdf.

⁴⁹ Ver *id.* en 43.

Nicaragua es un claro ejemplo de este tipo de codificación⁵⁰. Aparte de regular las elecciones y el funcionamiento del Gobierno Territorial del Pueblo Rama y Kriol, este Estatuto dedica toda una sección a una serie de asuntos relacionados con la gestión del territorio y los recursos naturales⁵¹.

En su decisión sobre el caso *Awas Tingni* relativa a tierras indígenas en Nicaragua, la Corte Interamericana reconoció que el derecho consuetudinario de las comunidades Mayagna en Nicaragua tiene efectos legales externos, especialmente en el marco de la determinación sobre quién es dueño de las tierras y los recursos. Es por eso que, los actores de conservación deben considerar el derecho indígena y respetarlo en el marco de los proyectos y las actividades de conservación. Al decir de la Corte:

[E]l derecho consuetudinario de los pueblos indígenas debe ser tenido especialmente en cuenta, para los efectos de que se trata. Como producto de la costumbre, la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de un título real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro⁵².

En este caso, la Corte encontró que la posesión de la tierra por los pueblos indígenas es en sí misma suficiente para obtener el reconocimiento oficial de sus derechos de dominio por el Estado. Sobre la base del análisis expuesto arriba, la Corte confirmó el dominio colectivo de la comunidad Awas Tingni sobre sus tierras y ordenó al Estado de Nicaragua a:

[...] adoptar en su derecho interno, de conformidad con el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación de las propiedades de las comunidades indígenas, acorde con el derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de éstas [...]⁵³.

III. Las ONGs indígenas y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas

En Mesoamérica, individuos indígenas han creado ONGs que persiguen diferentes propósitos. En su carácter de entidades del sector privado, estas organizaciones están sujetas al derecho del país en el cual fueron creadas. El derecho interno del país regula sus derechos y deberes. Por ejemplo, la Asociación Estoreña para el Desarrollo Integral/Defensoría Q'eqchi' en Guatemala, es una ONG creada con el propósito de mejorar las oportunidades de participación, liderazgo y representación del pueblo Maya Q'eqchi', así como su acceso a la justicia.⁵⁴ Otras ONGs tienen un enfoque de conservación, tales como Sotzil en Guatemala.⁵⁵

⁵⁰ Pueblos Rama y Kriol, Estatuto del Territorio Rama y Kriol (2010) (en archivos de Indian Law Resource Center).

⁵¹ *Id.* en Título IV, en 16-22 (2010) (dedicando ocho capítulos a regular la administración del territorio y los recursos naturales).

⁵² Case de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Comm'n Inter-Am. D.H. (ser. C) No. 79, párr. 151 (agosto 31, 2001).

⁵³ *Id.* párr. 173(3).

⁵⁴ AEPDI/Defensoría Q'eqchi, Publicaciones – Trifoliar AEPDI 1, <http://www.aepdi.org.gt/wp-content/uploads/2014/07/Trifoliar-AEPDI-1.pdf> (última visita de Dic. 29, 2014).

Al igual que cualquier otra ONG establecida en Guatemala, ambas ONGs indígenas han sido establecidas y son reguladas por el derecho interno de Guatemala.

En otros casos, grupos de comunidades indígenas, por medio de sus procedimientos de toma de decisiones tradicionales, han creado o apoyado a una ONG indígena con enfoque exclusivo en la conservación, a efectos de lograr su apoyo en la administración y control de sus recursos naturales. Los pueblos indígenas pueden decidir proceder de esta manera cuando el Estado o una ONG conservacionista intenta imponerles un proyecto de conservación. Esto sucedió, por ejemplo, con el Pueblo Maya Q'eqchi' ubicado en Guatemala y Belice. Guatemala y una ONG conservacionista llamada Fundación para el Ecodesarrollo y la conservación (Fundaeo) se enfocaron en las tierras de las comunidades Maya Q'eqchi', a efectos de crear un área protegida a llamarse "Sierra Santa Cruz." En respuesta, 21 comunidades Maya Q'eqchi' ubicadas en Sierra Santa Cruz crearon la Asociación Aj Ijol K'iche' en 2007, con el objeto de asegurar la administración y el control de los recursos naturales ubicados en sus tierras⁵⁶. En Belice, las comunidades Maya Q'eqchi' ubicadas en el Distrito de Toledo, autorizaron al Instituto Sarstoon Temash para la Administración Indígena (SATIIM, por sus siglas en inglés) en 1994 a suministrarles ayuda para co-administrar con el Departamento Forestal de Belice el Parque Nacional Sarstoon Temash⁵⁷. Estas dos organizaciones son entidades legales bajo el derecho interno de Guatemala y Belice respectivamente.

El derecho internacional de los derechos humanos referente a los derechos de los pueblos indígenas no se aplica a las ONGs. Usualmente, las ONGs están autorizadas a participar en las actividades de organizaciones intergubernamentales como parte de la sociedad civil. Por ejemplo, NU regula la participación de ONGs por medio de la Resolución 1996/31 de su Asamblea General. Pero, los derechos de los pueblos e individuos indígenas reconocidos por el derecho internacional no son derechos reconocidos a favor de las ONGs, y la obligación formal de respetar y proteger los derechos indígenas se aplica a los Estados, no a las ONGs.

En Mesoamérica, también hay *organizaciones representativas* de los pueblos indígenas, las cuales no deben ser confundidas con las ONGs indígenas. Estas organizaciones actúan en una capacidad gubernamental y representan a las comunidades que forman parte de la misma nación indígena. Por ejemplo, el Consejo Maya Mam de Quetzaltenango en Guatemala, es una organización que representa a las comunidades Maya Mam ubicadas en ocho municipios del norte de Quetzaltenango⁵⁸. Desafortunadamente, la mayoría del derecho interno de los Estados no reconoce la naturaleza particular de estas organizaciones, ni les proporcionan una personalidad jurídica adecuada. A menudo, muchas de estas organizaciones optan por no

⁵⁵ Sotzil, Conservación y Administración, http://www.sotzilguatemaya.org/conservacion_y_manejo.html (última visita de enero 7, 2014).

⁵⁶ Ver Asociación Aj Ijol K'iche', Plan Estratégico 2014-2018 (en archivos de Indian Law Resource Center).

⁵⁷ Sarstoon Temash Institute for Indigenous Management, Sobre SATIIM, <http://www.satiim.org.bz/about-satiim/> (última visita diciembre 29, 2014).

⁵⁸ Estas municipalidades incluyen Cabrican, Huitan, Cajolá, San Miguel Siguilá, San Juan Ostuncalco, Concepción Chiquirichapa, San Martín Sacatepéquez y Palestina de los Altos. Ver Consejo Maya Mam de Quetzaltenango, *Nab'ab'l-Memoria de Labores 2009-2012*, en 6, 7 (junio 2012) (en archivos de Indian Law Resource Center).

registrarse como ONGs bajo el derecho interno de los Estados porque, justamente, son organizaciones gubernamentales y se niegan a aceptar las limitaciones legales que un inapropiado estatus les impondría. En efecto, este tipo de organizaciones funcionan de la misma manera que las organizaciones intergubernamentales o federaciones lo hacen; ellas ejercen los derechos y la autoridad soberana de sus unidades políticas constitutivas en áreas o asuntos específicos.

Con frecuencia, las agencias estatales confunden ONGs indígenas con los pueblos, gobiernos y/u organizaciones representativas de los pueblos indígenas. De hecho, en lugar de consultar con los verdaderos pueblos o comunidades indígenas afectados ubicados dentro del área del proyecto, las agencias estatales tienden a recurrir a las ONGs indígenas como medio para satisfacer el requisito de consultas establecido por las leyes o las políticas aplicables.

El Panel de Inspección del Banco Mundial coincide en que las consultas a pueblos indígenas deben incluir a sus organizaciones representativas, a efectos de ser consideradas apropiadas. Como resultado de la investigación del Proyecto de Administración de Tierras de Honduras, el cual fue financiado por el Banco Mundial, el Panel de Inspección concluyó que:

[...] un marco consultivo para el pueblo garífuna del que su entidad o entidades representativas líderes no forman parte y al que no brindan su apoyo y orientación no puede asegurar la genuina representación del pueblo garífuna, según lo requiere la OD 4.20⁵⁹.

⁵⁹ Panel de Inspección, Informe de Investigación, Honduras: Proyecto de Administración de Tierras (IDA Credit 3858-HO), Informe No. 39933-HN, 107 (junio 12, 2007), [http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/PanelCases/38-Investigation Report \(English\).pdf](http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/PanelCases/38-Investigation Report (English).pdf).

SEGUNDA PARTE: LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA CONSERVACIÓN

Esta Parte provee un breve análisis de asuntos legales de suma importancia para los proyectos de conservación que tienen lugar en los territorios indígenas en Mesoamérica. La mayoría de estos asuntos fueron identificados por medio del estudio de los proyectos de conservación abordados en la Tercera Parte.

En primer lugar, formularemos algunas apreciaciones generales y preliminares que son relevantes para todos los actores de conservación, especialmente para la UICN. Comenzaremos considerando un Artículo de la Declaración de NU a modo de ejemplo. El Artículo 29 de la Declaración de NU establece en parte que:

Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación⁶⁰.

Este derecho a la conservación, tal como otros derechos varios reconocidos en la Declaración, pertenece a los pueblos indígenas, no a las ONGs o a los individuos. Este derecho está estrechamente relacionado con los derechos de los pueblos indígenas a la libre determinación, al autogobierno y a la propiedad colectiva.

Los problemas surgen cuando terceros tratan unilateralmente de “conservar” las tierras de los pueblos indígenas sin consideración de los derechos que los pueblos indígenas son titulares. Hemos observado una falta fundamental de entendimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas de dominio y autoridad para gobernar las tierras, los territorios y los recursos naturales. Es por eso que, el propósito de esta Guía es contribuir a superar esta falta de información y entendimiento.

El establecimiento de áreas protegidas que incluye o tiene lugar en las tierras que son objeto de reclamo o dominio por los pueblos indígenas, naturalmente afecta los derechos de los pueblos indígenas concernientes a tales tierras y a la libre determinación. De acuerdo a la Comisión Interamericana:

[...] en algunos casos el establecimiento de áreas naturales protegidas puede constituir una forma de limitación o privación del derecho de los pueblos indígenas al uso y disfrute de sus tierras y recursos naturales, derivada de la imposición unilateral, por el Estado, de regulaciones, limitaciones, condiciones y restricciones a dicho uso y disfrute por motivos de interés público, en este caso, la conservación de la naturaleza⁶¹.

⁶⁰ Declaración de NU, art. 29(1). Cf. Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. XVIII(2) (2012), http://www.oas.org/es/sla/ddi/derecho_internacional.asp

⁶¹ Ver, ej., Comm'n Inter-Am. D.H., *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 59/09, párr. 222 (diciembre 30, 2009), <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>

Rodolfo Stavenhagen, ex Relator Especial de NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, hace la misma observación. Stavenhagen destaca la necesidad de un claro cambio en la política de conservación y reconoce el rol que los Congresos Mundiales de Parques pueden desempeñar para alcanzar tal cambio. En su opinión:

[E]l establecimiento de áreas protegidas como parques nacionales y reservas de la fauna silvestre implica frecuentemente el desplazamiento forzado de grandes extensiones de tierras indígenas, el colapso de sus formas tradicionales de tenencia de la tierra y su empobrecimiento, lo que ha conducido a numerosos conflictos sociales. [...] En recientes congresos internacionales sobre los parques y la conservación (celebrados en Durban (Sudáfrica) en 2003, y Bangkok en 2004) se planteó la necesidad de nuevos paradigmas para las áreas protegidas que restauren los derechos indígenas violados y los respeten en el futuro⁶².

Por años, los pueblos indígenas han luchado para lograr que las agencias de conservación reconozcan y respeten sus derechos humanos relativos a proyectos de conservación y a las llamadas "áreas protegidas". Un momento particularmente histórico en esta lucha tuvo lugar en 2003, durante el Congreso Mundial de Parques en Durban, cuando los conservacionistas anunciaron la adopción de un enfoque totalmente nuevo con respecto a las áreas protegidas, el cual respetaría los derechos de los pueblos indígenas⁶³. El documento de implementación, el *Plan de Acción de Durban*, fue así concebido para ayudar a los conservacionistas a tener en cuenta los derechos de los pueblos indígenas en el marco de las actividades de conservación⁶⁴. Han pasado once años desde la adopción de tal *Plan de Acción*, y a pesar de su promesa de respeto y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, la promesa sigue aún sin ser cumplida. En su lugar y en perjuicio de los pueblos indígenas, las consecuencias de la política de conservación siguen incluyendo conflictos violentos, inseguridad alimentaria, imposibilidad de cazar o practicar agricultura tradicional, e imposibilidad de acceder a los sitios culturales y sagrados. Muchas de estas consecuencias adversas están ilustradas en la Tercera Parte de esta *Guía*.

Recientemente, una de las resoluciones resultantes del Congreso Mundial de Parques de 2012 solicitó al Consejo de la UICN que proponga "opciones para que las OPI [organizaciones de los pueblos indígenas] puedan estar mejor representadas dentro de la estructura de la UICN, incluyendo la opción de establecer una cuarta categoría de miembro con derecho a voto"⁶⁵. A este respecto, es esencial que la UICN reconozca las diferencias claras y sustanciales entre las

⁶² *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas*, Informe presentado por el Relator Especial, Rodolfo Stavenhagen, al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/4/32, párr. 22, 23 (febrero 2, 2007).

⁶³ "Urgimos compromisos para asegurar que el pueblo que se beneficia o es impactado por áreas protegidas tenga la oportunidad de participar en tomas de decisiones relevantes sobre una base justa y equitativa en pleno respeto a sus derechos humanos y sociales." UICN, Congreso Mundial de Parques, El Acuerdo Durban (septiembre 2003), <http://www.danadeclaration.org/pdf/durbanaccordeng.pdf> (la traducción es nuestra).

⁶⁴ "El plan pretende arrojar alrededor de ocho resultados... (5) Los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo pueblos indígenas nómadas, y comunidades locales que UICN, Congreso Mundial de Parques, El Acuerdo Durban (Mar. 2004), <http://cmsdata.iucn.org/downloads/durbanactionen.pdf> (la traducción es nuestra).

⁶⁵ UICN, Congreso Mundial de Conservación, Establecimiento de una categoría de Miembro de la UICN con derecho a voto para las Organizaciones de Pueblos Indígenas (OPI), Resolución WCC-2012-Res-007-SP, 2 (septiembre 2012), <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/WCC-5th-005-Es.pdf>

organizaciones de los pueblos indígenas y los gobiernos indígenas. Tal como se discute a fondo en las siguientes secciones, los derechos de los pueblos indígenas bajo el derecho internacional son, en gran parte, el resultado de su estatus político distintivo como pueblos con gobiernos y autoridades gubernamentales que pre-existen a la formación de los modernos Estados-nación. Los pueblos indígenas ostentan autoridad gubernamental, tienen y regulan sus tierras, territorios y recursos naturales, y sus gobiernos constituyen el órgano relevante de toma de decisiones con los cuales los actores de conservación deben interactuar.

El término "organización de los pueblos indígenas" es vago. Este término podría incluir a los gobiernos indígenas u otros órganos representativos con verdadera autoridad gubernamental, pero parece estar destinado a incluir una amplia gama de organizaciones, entre las que se encuentran ONGs que no tienen poder de decisión alguno en relación con cualquiera sea el pueblo indígena que se trate. Estos tipos de entidades tienen un estatus legal que no difiere de aquel que ostenta cualquier otra ONG y organización de la sociedad civil (OSC). Como tal, su participación en la estructura de la UICN o donde fuere, es apropiada y valiosa solo en similar medida y forma que la participación de cualquier otra ONG u OSC.

I. ¿Quién es dueño de las tierras y los recursos naturales existentes en los territorios indígenas?

Los derechos de propiedad colectiva de los pueblos indígenas constituyen el núcleo de sus derechos humanos y son fundamentales para la supervivencia de los pueblos indígenas como pueblos distintos. Un enfoque basado en derechos humanos para la conservación debe comenzar con una evaluación cuidadosa de estos derechos. Cuando los actores de conservación no respetan estos derechos colectivos, corren un riesgo significativo de violar o contribuir a la violación de los derechos de propiedad y gubernamentales de los pueblos indígenas.

Otros derechos importantes surgen de los derechos de dominio y soberanía, incluyendo el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre los proyectos de conservación que afectan a sus propios territorios. Estos otros derechos proporcionan protección importante para los pueblos indígenas y sus tierras, los cuales deben ser respetados. No obstante, estos otros derechos son mejor protegidos a través de una cuidadosa atención y respeto de aquellos derechos primarios de dominio y libre determinación. Un estudio de UICN está de acuerdo con una protección más fuerte de estos derechos debido a que son de suma importancia para toda estrategia de sustentabilidad y para exitosos proyectos de conservación *in situ*⁶⁶.

a. El territorio indígena

El Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio No. 169 de la OIT) es el único tratado que crea estándares jurídicos

⁶⁶ IUCN INTER-COMMISSION TASK FORCE ON INDIGENOUS PEOPLES, INDIGENOUS PEOPLES AND SUSTAINABILITY, CASES AND ACTIONS [PUEBLOS INDÍGENAS Y SOSTENIBILIDAD, CASOS Y ACCIONES] 82, 87 (IUCN Indigenous Peoples and Conservation Initiative International Books 1997).

específicos sobre los pueblos indígenas. Al día de hoy, veinte países lo han ratificado, incluyendo cinco países de Mesoamérica, a saber: Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua⁶⁷. El Artículo 13(2) de este Convenio define a los territorios indígenas al decir: “la utilización del término [“tierras]... deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.”

Tanto la Comisión Interamericana como la Corte Interamericana han adoptado la definición de la OIT en el marco de la aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, un tratado fundamental de derechos humanos que ha sido ratificado por todos los países de Mesoamérica, excepto Belice⁶⁸. Desde el punto de vista de la Comisión Interamericana:

[...] la relación entre los pueblos indígenas y sus territorios no se limita a las aldeas o asentamientos específicos; el uso y ocupación territorial por los pueblos indígenas y tribales “va más allá del establecimiento de aldeas específicas e incluye tierras que se utilizan para la agricultura, la caza, la pesca, la recolección, el transporte, la cultura y otros fines”; los derechos de los pueblos indígenas y tribales abarcan el territorio como un todo⁶⁹.

Los actores de conservación tienen el deber de asegurar que los derechos de los pueblos indígenas a sus territorios no sean solo tenidos en cuenta, sino que de hecho sean respetados durante la creación e implementación del proyecto de conservación. Así, la creación de fronteras por proyectos de conservación que entran en conflicto con el uso consuetudinario o con las actividades espirituales de los pueblos indígenas, casi seguro violarán los derechos indígenas atinentes a la tierra y a los recursos y; a menudo, derechos culturales.

b. El dominio colectivo indígena sobre las tierras

Tal como ha explicado la Comisión Interamericana, el término "tierra" se refiere a una parte de la superficie de la tierra y los recursos naturales ubicados en la superficie y en el subsuelo⁷⁰. El Black Law Dictionary define “tierra” como “[una] zona tridimensional inamovible e indestructible consistente en una porción de la superficie de la tierra, así como en el espacio por encima y por debajo de la superficie, y todo aquello que crece en ella o está

⁶⁷ Ver OIT, Estatus de Ratificaciones del Convenio 169 de la OIT, http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314 (última visita de diciembre 30, 2014).

⁶⁸ Ver Organización de Estados Americanos, Dept. Der. Int’l, Estado de Firmas y Ratificaciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm (última visita diciembre 30, 2014). Con respecto a la posición de la Comisión, ver Comm’n Inter-Am. D.H., *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 59/09, párr. 39 (Dic. 30, 2009), <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>; con respecto a la posición de la Corte, ver Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costos, Ct. Inter-Am. D.H., (ser. C) No. 172, n. 63 (Nov. 28, 2007).

⁶⁹ Comm’n Inter-Am. D.H., *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 59/09, párr. 40 (Dic. 30, 2009), <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>

⁷⁰ *Id.* en párr. 39.

fijado de forma permanente a la misma”⁷¹.

El término "tierra" tiene con un significado particular en el contexto de los derechos de los pueblos indígenas debido a la relación especial que los pueblos indígenas tienen con sus tierras. Tanto el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas como las decisiones de la Corte Interamericana sobre el derecho de propiedad se basan en tal relación especial. En *Awas Tingni*, la Corte explicó esto al decir:

Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de esta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras⁷².

Los derechos territoriales de los pueblos indígenas se refieren a un derecho de dominio colectivo pleno sobre las tierras bajo su posesión, y no a un derecho individual o alguna forma disminuida del derecho de propiedad, tales como el uso y el usufructo. El dominio es un derecho absoluto y permanente, el cual otorga al titular del derecho el poder de controlar, administrar, usar y disfrutar de los frutos de la tierra, incluyendo el derecho de transmitirlo a otros⁷³. Por otro lado, el uso y el usufructo son derechos que solo permiten a su titular usar y disfrutar de la tierra y sus frutos por un período limitado⁷⁴. El Artículo 26(2) de la Declaración de NU establece que:

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.

Así, la Declaración reconoce el dominio pleno de parte de los pueblos indígenas; es decir, un dominio colectivo. Este dominio está establecido por la actual posesión de tierras, incluyendo la ocupación y el uso⁷⁵. En efecto, Taymond Robins, miembro del gobierno de la Nación Mayagna, declaró en la reunión celebrada en Octubre de 2014 en Guatemala que:

⁷¹ BLACK'S LAW DICTIONARY 892 (8th ed., West Group 2004).

⁷² Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Ct. Inter-Am. D.H. (ser. C) No. 79, párr. 149 (Ago. 31, 2001).

⁷³ BLACK'S LAW DICTIONARY 1138 (8th ed., West Group 2004).

⁷⁴ *Id.* en 1577, 1580

⁷⁵ Las tierras que actualmente no están en posesión de los pueblos indígenas pueden ser sujetas de demandas cuando tales tierras fueron erróneamente tomadas. Según la Declaración de NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 28., tales tierras pueden ser requeridas para ser devueltas a 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”] es posible una interpretación absurda debido a un error en el texto en inglés. El texto en español deja en claro que el uso del definitivo en este artículo es incorrecto, y que el sub-párrafo debería leer, “Los pueblos indígenas tienen **un** derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido.” Leído de esta manera, la Declaración establece que los pueblos

[S]i nosotros [el Pueblo Mayagna] hubiéramos aceptado la política de reforma [agraria] del gobierno, no habríamos podido ser una Nación. Nosotros siempre pensamos de una manera colectiva, en conjunto, no individualmente. Esa es la diferencia en nosotros el Pueblo Mayagna de Nicaragua; nosotros peleamos por nuestro territorio ancestral, no por un lote⁷⁶.

En reiteradas oportunidades, la Corte Interamericana⁷⁷ ha decidido que los pueblos indígenas tienen dominio sobre las tierras que están bajo su posesión⁷⁸. Tal como lo sostuvo en la decisión *Awas Tingni*, "la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de un título real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad"⁷⁹. Desde 2012, Honduras comenzó a reconocer el dominio indígena sobre las tierras que están en posesión de los pueblos indígenas por medio de, por ejemplo, la emisión de un título colectivo a favor de alrededor de treinta y ocho comunidades Miskito representadas por el Concejo Territorial Katainasta—el título oficialmente reconoce su colectivo "dominio, posesión... y otros derechos de propiedad"⁸⁰.

Tanto la Comisión como la Corte Interamericanas sostienen que "el reconocimiento del derecho de propiedad de los pueblos indígenas y tribales debe ser pleno y debe tener certeza jurídica sobre su estabilidad"⁸¹. Por ejemplo, en un caso forestal afectando al pueblo Saramaka, la Corte concluyó que:

[...] los permisos de "bosques comunitarios" son, en esencia, concesiones forestales revocables que transmiten derechos de uso limitado y restringido y que, por lo tanto, no representan un

indígenas tienen dominio pleno sobre las tierras que actualmente poseen, y que ellos tienen el derecho a la "reparación" por las tierras que les fueron sustraídas sin su consentimiento.

⁷⁶ Taymond Robinson, funcionario del gobierno de la Nación Mayagna, Discurso en la reunión celebrada en Guatemala por Indian Law Resource Center (Oct. 21, 2014) (audio, en archivo de Indian Law Resource Center).

⁷⁷ Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) *Awas Tingni vs. Nicaragua*, Ct. Inter-Am. D.H. (ser. C) No. 79, párr. 151 (agosto. 31, 2001). *Ver también* Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Ct. Inter-Am. D.H. (ser. C) No. 245 (junio 27, 2012); Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, Ct. Inter-Am. D.H. (ser. C) No. 214 (agosto 24, 2010); Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Ct. Inter-Am. D.H. (ser. C) No. 172 (noviembre 28, 2007); Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, Ct. Inter-Am. D.H. (ser. C) No. 125 (junio 17, 2005); Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay, Ct. Inter-Am. D.H. (ser. C) No. 146 (marzo 29, 2006); Caso de la Comunidad Moiwana Community vs. Surinam, Ct. Inter-Am. D.H. (ser. C) No. 124 (june 15, 2005).

⁷⁸ De acuerdo a la mayoría de los sistemas legales civilistas, hay *posesión* cuando la persona tiene la tierra bajo su poder (corpus) con la intención de ejercer el derecho de dominio (animus domini). Hay *tenencia* cuando una persona tiene la tierra en su poder, pero carece de intención de ejercer el derecho de dominio (animus domini). *Ver* MARINA MARIANI DE VIDAL, CURSO DE DERECHOS REALES, Vol. 1 p. 108-110, 186-189 (4º ed., Zavalía 1997).

⁷⁹ Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) *Awas Tingni vs. Nicaragua*, Ct. Inter-Am. D.H. (ser. C) No. 79, párr. 151 (agosto 31, 2001). La Comisión está de acuerdo. *Ver* Comm'n Inter-Am. D.H., *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 59/09, párr. 68 (Dic. 30, 2009), <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>

⁸⁰ Instituto Nacional Agrario de Honduras, Título Definitivo de Dominio Inter-Comunitario a favor del Consejo Territorial Katainasta (Ago. 14, 2012) (en archivos de Indian Law Resource Center).

⁸¹ Comm'n Inter-Am. D.H., *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 59/09, párr. 93 (Dic. 30, 2009), <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>

reconocimiento adecuado de los derechos de los integrantes del pueblo Saramaka a la propiedad.⁸²

Según la Corte Interamericana, las leyes internas de los Estados que solo reconocen a los pueblos indígenas meros derechos de uso y/o usufructo sobre la tierra en lugar de dominio colectivo pleno, violan el Artículo 21 de la Convención Americana⁸³. Estas leyes no solo violan *per se* la Convención, sino que también pueden conducir a grupos conservacionistas a violar los derechos de los pueblos indígenas cuando optan por cumplir con estos sub-estándares establecidos por las leyes internas en detrimento de los estándares aplicables y más productivos de la Convención. En Guatemala, algunas de las comunidades Maya Q'eqchi' ubicadas dentro o alrededor de la propuesta de área protegida Sierra Santa Cruz recibieron tales títulos—ej. la Comunidad Sepac. En 2008, treinta y dos de sus miembros recibieron un título que solo reconoce usufructo a su favor, no dominio⁸⁴. El usufructo es válido por veinte años, el cual puede ser extendido por el mismo periodo, y esta sujeto a regulaciones desarrolladas por una ONG conservacionista, entre otras condiciones⁸⁵. Es decir que, esta ONG no solo se reserva para sí misma el dominio sobre la tierra, sino que además impone a la Comunidad Sepac regulaciones para gobernar su relación con la tierra y los recursos naturales.

En Mesoamérica, el derecho interno de los países no aborda los derechos de los pueblos indígenas atinentes a sus tierras de una manera uniforme. Por un lado, hay algunos Estados que cuentan con una ley especial que, en forma exclusiva, aborda el reconocimiento del dominio colectivo pleno de los pueblos indígenas sobre sus tierras, y tales leyes generalmente crean un régimen de propiedad específico sobre tierras indígenas. Este es el caso de, por ejemplo, la Ley 445 de Nicaragua⁸⁶. Otros países, tales como Honduras, optaron por dedicar un capítulo de una Ley General de Propiedad para idénticos fines⁸⁷. Por otro lado, la mayoría de los Estados no han adoptado aún medidas legislativas similares a las de Nicaragua y Honduras. Por ejemplo, Guatemala carece de una ley de esa naturaleza y, como resultado, las tierras de los pueblos indígenas están sujetas a leyes que abordan fines e intereses muy distintos, tales como áreas protegidas y reforma agraria, entre otros temas. Por esta razón, entre otras, hay numerosos conflictos asociados a la tierra en Guatemala donde las tierras y los recursos naturales de los pueblos indígenas están en juego.

El derecho internacional requiere que los Estados emitan títulos o reconozcan formalmente los derechos de los pueblos indígenas atinentes a sus tierras. El Artículo 27 de la

⁸² Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Ct. Inter-Am. D.H. (ser. C) No. 172, at párr. 113 (Nov. 28, 2007).

⁸³ *Id.* en párr. 116.

⁸⁴ *Ver* Registro General de la Propiedad de Guatemala, Título No. 21 (Sept. 17, 2008) (transfiriendo usufructo desde la Fundación para el Eco-Desarrollo y Conservación (Fundaeo) a treinta y dos miembros de la Comunidad Sepac) (en archivos de Indian Law Resource Center). *Ver también*, Registro General de la Propiedad de Guatemala, Registro de Título No. 08S100511112 (Sept. 23, 2008).

⁸⁵ *Ver id.*

⁸⁶ *Ver* Ley 445, Ley del Régimen de la 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, Enero 22, 2003 (regulando el régimen del derecho de dominio colectivo de los pueblos indígenas).

⁸⁷ *Ver* Decreto No. 82-2004, Ley de Propiedad, Junio 15, 2004 (dedicando el Capítulo III del Título V a regular los derechos de propiedad sobre tierras de los pueblos indígenas y afro-hondureños, y reconociendo el dominio colectivo de los pueblos indígenas sobre las tierras que están bajo su posesión).

Declaración de NU requiere un procedimiento formal destinado a reconocer derechos indígenas relativos a la tierra⁸⁸. La Corte Interamericana ha decidido que los Estados deben emitir un título colectivo que refleje el dominio pleno de la comunidad sobre la tierra⁸⁹. En la mayoría de los casos, los títulos emitidos en cumplimiento de las leyes y las políticas propias de la reforma agraria de los Estados, quedan cortos en alcanzar el estándar aplicable. Por ejemplo, las leyes de reforma agraria de Guatemala promueven títulos que reconocen un derecho de condominio individual en lugar de un dominio colectivo pleno sobre las tierras⁹⁰. La ley de áreas protegidas de Guatemala reconoce un tipo de propiedad colectiva, pero permiten que las regulaciones sobre áreas protegidas primen sobre los derechos de uso y usufructo de los dueños⁹¹. Ambos ejemplos de leyes que versan sobre titulación de tierras caen por debajo del estándar legal aplicable.

c. La soberanía permanente indígena sobre los recursos naturales

Los pueblos indígenas tienen autoridad legal y gubernamental para administrar los recursos naturales existentes en sus territorios. En este sentido, se dice que los pueblos indígenas tienen “soberanía permanente” sobre tales recursos. Según la Profesora Erica-Irene A. Daes, ex Relatora Especial de NU, la soberanía permanente sobre los recursos naturales es el principio de derecho internacional, en virtud del cual, “los pueblos y naciones deben disponer de autoridad para gestionar y controlar sus recursos naturales y disfrutar, de este modo, de los beneficios de su explotación y conservación”⁹².

⁸⁸ “Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas pertinentes, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.”

⁸⁹ Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Ct. Inter-Am. D.H. (ser. C) No. 172, par. 194 (Nov. 28, 2007).

⁹⁰ *Ver ej.*, Instituto Nacional de Transformación Agraria de Guatemala (INTA), Título Definitivo de Propiedad Otorgado por el ex Presidente de Guatemala Marco Vinicio Cerezo Arevalo a Francisco Tzi Chub y 193 Campesinos de la Comunidad Cahaboncito (Sep. 8, 1989) (en archivos de Indian Law Resource Center); INTA, Título Provisional de Patrimonio Agrario Colectivo Otorgado por el ex Jefe de Estado de Guatemala Oscar Humberto Mejía Victores a Rodrigo Tot y 64 Campesinos de la Comunidad Agua Caliente Lote 9 (Febr. 25, 1985) (en archivos de Indian Law Resource Center). Las leyes de reforma agraria, tales como la Ley del Fondo de Tierras (Mayo 13, 1999) y la Ley de Reforma Agraria (Oc. 17, 1962), crearon el “patrimonio agrario colectivo” como una particular institución jurídica en el derecho guatemalteco. Estas leyes constituyen la base de la política de reforma agraria de Guatemala, la cual persigue fortalecer el régimen de propiedad privada para establecer un régimen legal especial y exclusivo sobre asuntos agrarios y para apoyar la propiedad privada en detrimento de los derechos colectivos de propiedad de los pueblos indígenas. En efecto, el propósito de ambas leyes es facilitar la explotación de los recursos naturales ubicados en tierras rurales consideradas como “*res nullius*” (sin dueño). Los títulos de tierras se refieren a los miembros de las comunidades indígenas como “campesinos sin tierras.”

⁹¹ *Ver ej.*, Registro General de la Propiedad de Guatemala, Instrumento Público (Febr. 4, 2014) (transfiriendo propiedad a la Comunidad Indígena Buena Vista II pero limitando su uso porque fue declarada como parte de un área protegida de acuerdo con el Decreto Legislativo No. 49-90 que declara a la Reserva de la Biosfera Sierra de Las Minas como un área protegida) (en archivos de Indian Law Resource Center).

⁹² *Soberanía Permanente de los Pueblos Indígenas sobre los Recursos Naturales*, Informe Final presentado por la Relatora Especial Erica-Irene A. Daes, a la Sub-Comisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, E/CN.4/Sub.2/2004/30, párr. 6 (Jul. 13, 2004).

Daes aclara que, en este contexto, la soberanía no se refiere al "sentido abstracto y absoluto del término, sino más bien al control gubernamental y la autoridad sobre los recursos en el ejercicio de la libre determinación"⁹³. Es decir que, la soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales es un derecho que se "deriva del derecho a la libre determinación, el derecho a tener propiedades, el derecho a existir como pueblo y el derecho a no ser objeto de discriminación, entre otros derechos, todos los cuales son inalienables"⁹⁴. Esta soberanía es "permanente" porque se refiere a "un derecho humano inalienable de los pueblos indígenas"⁹⁵. No obstante, este principio no precluye ventas o transferencias justas y voluntarias hechas por los pueblos indígenas, solo aquellas apropiaciones que son "consecuencia de acuerdos, contratos o concesiones injustos u opresivos"⁹⁶. "[L]os pueblos indígenas tienen el derecho permanente a poseer y controlar sus recursos mientras lo deseen, libres de presiones económicas, legales y políticas o de injusticias de cualquier tipo"⁹⁷.

Este principio general aplicable a todos los pueblos está reflejado en tratados internacionales de derechos humanos clave⁹⁸. En opinión de la Relatora Especial Daes:

[L]a soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales se puede describir correctamente como el derecho colectivo en virtud del cual el Estado está obligado a respetar, proteger y promover los intereses de los pueblos (y colectividades) indígenas, en términos de gobierno y propiedad, sobre sus recursos naturales⁹⁹.

En este sentido, el principio está sustentado por numerosos Artículos de la Declaración de NU¹⁰⁰, aunque la Declaración no aborda este principio en forma explícita.

⁹³ *Id.* párr. 18.

⁹⁴ *Id.* párr. 47.

⁹⁵ *Id.*

⁹⁶ *Id.*

⁹⁷ *Id.*

⁹⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 1; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 1.

⁹⁹ *Soberanía Permanente de los Pueblos Indígenas sobre los Recursos Naturales*, Informe Final presentado por la Relatora Especial Erica-Irene A. Daes, a la Sub-Comisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, E/CN.4/Sub.2/2004/30, párr. 40 (Jul. 13, 2004).

¹⁰⁰ Declaración de UN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. 4, 8, 26, 27, 28, 29, 30, 32. *Cf.* Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. III, XX(1) (2012), http://www.oas.org/dil/indigenous_peoples_Negotiation_Texts.htm. *Ver también* Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta "Banjul"), art. 21, 27 junio 1981, CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), disponible en http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/banjul_charter.pdf; Convenio sobre la Diversidad Biológica, art. 3, 1760 UNTS 79 (1992), disponible en <http://www.cbd.int/convention/text/>; Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano de Estocolmo, junio 16, 1972, Declaración de Estocolmo, Principio 21, A/CONF.48/14/Rev.1, <http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>; Convenio Marco sobre Cambio Climático de UN, Pmbl., párr. 8, FCCC/INFORMAL/84, (Mayo 9, 1992), <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>; Conferencia sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, Agosto 12, 1992, Declaración de Río, Principio 2, A/CONF.151/26 (vol. I), <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1>; Convenio de Viena sobre la Sucesión de Estados con Respecto a Tratados, art. 13, A/CONF.80/31, (Ago. 22, 1978), corregido por A/CONF.80/31/Corr.2 (Oct. 27, 1978), http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/3_2_1978.pdf.

La cuestión del dominio sobre los recursos del subsuelo existentes en las tierras indígenas no está resuelta en el derecho internacional. Debido a que esta cuestión surge típicamente en el contexto de proyectos de extracción de recursos más que de proyectos de conservación, esta *Guía* no analiza este asunto en su totalidad. La Declaración de NU no aborda este punto en forma precisa, pero su Artículo 26 establece que los pueblos indígenas “tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído...”. La Declaración no distingue entre recursos del suelo y recursos del subsuelo. Generalmente, los Estados en Mesoamérica sostienen que el Estado es el dueño de los recursos del subsuelo, sin consideración alguna respecto de si esos recursos son encontrados bajo tierras indígenas o no-indígenas. No existe lógica o razón alguna para esta posición, porque el dominio de los pueblos indígenas sobre tales recursos existió con anterioridad a la formación del Estado mismo. La mejor posición es aquella adoptada por la Relatora Especial Daes, en virtud de la cual, el derecho de dominio de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos incluye aquellos recursos del subsuelo existentes en sus tierras¹⁰¹.

El Artículo 15(2) del Convenio No. 169 de la OIT¹⁰² llama a la protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales existentes en sus tierras, y asume que en algunos casos el Estado puede retener el dominio sobre los minerales o recursos del subsuelo. Sin embargo, esto no resuelve la cuestión general si los pueblos indígenas o los Estados son titulares de derechos sobre los recursos del subsuelo. El Convenio No. 169 de la OIT llama a consultas y distribución de beneficios en caso que haya explotación de los recursos pertenecientes al Estado que existen en tierras indígenas.

En el *Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname*¹⁰³, la Corte Interamericana concluyó que el Estado era dueño de los recursos del subsuelo en ese caso en particular, pero ese caso versa sobre un pueblo que de hecho no es indígena y que se ha conformado en Surinam *después* que el Estado se constituyó como tal. La Corte no resolvió el asunto relativo a pueblos indígenas con derechos pre-existentes al Estado. La Corte solicitó distribución de beneficios con el pueblo Saramaka y señaló:

¹⁰¹ *Soberanía Permanente de los Pueblos Indígenas sobre los Recursos Naturales*, Informe Final presentado por la Relatora Especial Erica-Irene A. Daes, a la Sub-Comisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, E/CN.4/Sub.2/2004/30, párr. 45 (Jul. 13, 2004).

¹⁰² El artículo 15 del Convenio No. 169 de la OIT establece que:

1. 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. 2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad 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.

¹⁰³ *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costos*, Ct. Inter-Am. D.H. (ser. C) No. 172, (Nov. 28, 2007).

El concepto de compartir los beneficios... es inherente al derecho de indemnización reconocido en el artículo 21.2 de la Convención, el cual establece que [n]inguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley¹⁰⁴.

d. La participación en los beneficios

Normalmente, los pueblos indígenas tienen derecho a los beneficios que se derivan de sus tierras, territorios y recursos naturales. "Beneficios" es un término expansivo, y puede incluir defensas territoriales como barreras, protección legal del territorio, demarcación del territorio, apoyo técnico o financiero para la gestión del área, y acciones en términos de capacitación. Los beneficios económicos pueden incluir los ingresos provenientes de actividades turísticas o similares, pagos por el Estado o terceros por servicios en materia de ecosistemas, u oportunidades de empleo derivadas de la administración y la conservación del área protegida.

La participación en los beneficios está específicamente abordada en el Artículo 8(j) del Convenio sobre Diversidad Biológica¹⁰⁵. En el contexto de la conservación, el conocimiento tradicional y las prácticas consuetudinarias de los pueblos indígenas han sido y seguirán siendo determinantes en la preservación de la naturaleza en áreas protegidas. Los pueblos indígenas deberían recibir crédito y compensación por tal conocimiento y práctica, incluyendo cuando fuere posible derechos de dominio sobre los beneficios derivados de las áreas protegidas¹⁰⁶.

No obstante, es importante señalar que incluso los programas de distribución de beneficios pueden causar más daño que bien. En un estudio reciente publicado sobre un programa de pago por servicios en materia de ecosistemas en México, sus autores encontraron que "la diversidad de la dieta, las prácticas propias en materia de agricultura, la economía del hogar y los medios de vida pueden ser afectados negativamente por medidas de conservación impuestas con motivo de incentivos financieros"¹⁰⁷.

¹⁰⁴ *Id.* en párr. 138.

¹⁰⁵ "Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: ... 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."

¹⁰⁶ Cf. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Junio 3-14, 1992, Río de Janeiro, Bras., Principio 22, <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm> ; Agenda 21, Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, junio 3-14, 1992, Río de Janeiro, Bras., Capítulo 26 (1992), <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm> Informe de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, junio 3-14, 1992, Río de Janeiro, Bras., Declaración de Principios para la Administración Sustentable de los Bosques, Anexo III, Princ. 10, A/CONF.151/26 (Vol. III) (1992).

¹⁰⁷ J.T. Ibarra, A Barreau, C. Del Campo, C.I. Camacho, G.J Martin & S.R McCandless, *When Formal and Market-Based Conservation Mechanisms Disrupt Food Sovereignty: Impacts of Community Conservation and Payments for Environmental Services on an Indigenous Community Of Oaxaca, Mexico* [Cuando el Mecanismo de Conservación Formal y basado en el Mercado Interrumpe la Soberanía Alimentaria: Impactos de la

A menudo, los programas que intentan "mejorar" los regímenes de conservación y de gestión de los recursos de los pueblos indígenas, ofrecen a los pueblos indígenas dinero en efectivo a cambio de un cese de la tradicional caza, pesca, recolección de hierbas y prácticas de agricultura, y acceso a sitios culturales y sagrados. Esto puede dañar la salud, la seguridad alimentaria y la vitalidad cultural de los pueblos indígenas; así como alterar sus sistemas de gestión de recursos que, en forma efectiva, han conservado la gran biodiversidad que atrajo el interés de los conservacionistas. Un reciente estudio comentó que "al aceptar las medidas de conservación que restringen el uso de la agricultura ancestral de la tierra y que prohíben la caza, los pobladores han visto la seguridad alimentaria local tornarse en inestable, lo cual conlleva a una mayor dependencia de fuentes externas de suministros de alimentos"¹⁰⁸. Aparte de los impactos en materia de seguridad alimentaria, la restricción impuesta a los pueblos indígenas en el uso de sus prácticas ancestrales en materia de agricultura, les priva de su capacidad de transmitir su cultura, incluyendo el conocimiento tradicional relativo a prácticas de caza y agricultura tradicionales, a las generaciones más jóvenes.

II. ¿Quién tiene autoridad gubernamental sobre las tierras y los recursos existentes en los territorios indígenas?

Esta sección aborda la autoridad gubernamental indígena para administrar las tierras y los recursos naturales ubicados en territorios indígenas. Además, esta sección discute los estándares legales establecidos por la Declaración, el Sistema Interamericano y el Convenio No. 169 de la OIT sobre los derechos de libre determinación y territoriales. Por un lado, esta sección también se ocupa de la conexión existente entre los derechos sustantivos de libre determinación y los derechos territoriales. Por el otro, esta sección aborda los derechos participativos y procedimentales, tales como aquellos derechos relativos a la participación en la toma de decisiones y el derecho a ser consultado sobre medidas que afectan sus comunidades, tierras y recursos.

a. La libre determinación y los derechos a la tierra

Los pueblos indígenas tienen autoridad gubernamental sustancial, y algunas veces exclusiva, sobre sus tierras, territorios y recursos naturales. Esta autoridad de gobierno surge principalmente de los derechos a la libre determinación y al autogobierno y de los derechos de propiedad atinentes a sus tierras, territorios y recursos naturales. A la luz del derecho internacional, el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas incluye el derecho a decidir, de acuerdo con sus propias costumbres, cómo utilizar las tierras y los recursos naturales que les pertenecen y sobre la base de los cuales sus vidas y culturas se erigen y dependen.

Comunidad Conservacionista y Pago por Servicios Ambientales en las Comunidades Indígenas de Oaxaca, Mexico], 13(3) INT'L FORESTRY REV. 318, 331 (2011), <http://www.cifor.org/library/3626/when-formal-and-market-based-conservation-mechanisms-disrupt-food-sovereignty-impacts-of-community-conservation-and-payments-for-environmental-services-on-an-indigenous-community-of-oaxaca-mexico/>.

¹⁰⁸ *Id.* en 318.

Los Artículos 3 y 4 de la Declaración de NU confirman y aclaran la aplicación del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas:

Artículo 3

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas¹⁰⁹.

Si bien no existe una definición formal de la “libre determinación” en la Declaración de NU o en cualquier otro instrumento de derecho internacional, el contenido general de este derecho incluye los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía, a formar y ser regidos por sus propios gobiernos en lo que respecta a asuntos internos y locales, y a formular sus propias leyes. Al menos 15 Artículos de la Declaración dan forma al derecho a la libre determinación, al establecer tanto la toma de decisiones por los pueblos indígenas como el control sobre sus propios asuntos y propiedades¹¹⁰. En Mesoamérica, muy pocos Estados han adoptado una ley especial para reconocer y regular el autogobierno y asuntos relacionados con la autonomía de los pueblos indígenas, tales como la Ley 28 de Nicaragua¹¹¹. Los pueblos indígenas ubicados en otros Estados están demandando fuertemente una ley similar. Este es el caso, por ejemplo, del pueblo Miskito representado por MASTA en Honduras¹¹².

Los Artículos 26, 28, 32 y 34 de la Declaración delimitan los efectos de la libre determinación con respecto a la gobernanza de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales¹¹³. El Artículo 26 es la provisión central de la Declaración en materia de tierras. Este Artículo garantiza dominio y control legal de las tierras que los pueblos indígenas actualmente tienen. Tal como lo discutimos con anterioridad, el Artículo 26 establece que 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”.

¹⁰⁹ Cf. Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. III, XX(1) (2012), http://www.oas.org/dil/indigenous_peoples_Negotiation_Texts.htm.

¹¹⁰ Artículos 3-5, 14, 16, 18, 19, 21, 23, 26, 27, 32, 33, 37, 40. Para un análisis acabado del derecho de libre determinación en la Declaración de NU, ver Robert T. Coulter, *The Law of Self-Determination and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* [El Derecho de la Libre Determinación y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas], 15 UCLA J. INT'L L. & FOREIGN AFF. 1 (2010).

¹¹¹ Ver Ley 28, Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua (Sept. 7, 1987), art. 1, 6 (creando un régimen de autonomía para los dos regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua habitada por los pueblos indígenas).

¹¹² Ver UICN & MASTA, Análisis de la Ley Forestal de Honduras a la luz del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas 10 (2013) (en archivos de the Indian Law Resource Center).

¹¹³ Cf. Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. VI(2), XX(1) (2012), http://www.oas.org/dil/indigenous_peoples_Negotiation_Texts.htm.

Además, este Artículo señala que los Estados “asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras”. El Artículo 28 provee reparación por tierras que fueron erróneamente tomadas. El Artículo 32 clarifica que “los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.”

Otros Artículos de la Declaración desarrollan un poco más los derechos de los pueblos indígenas pertinentes a sus tierras. Estos incluyen Artículos relativos a los derechos de los pueblos indígenas a sus propios medios de subsistencia (Artículos 11, 20, 31); a no ser reubicados de sus tierras o territorios (Artículos 8, 10, 28); y a acceder en privado a sus sitios sagrados (Artículo 12). Derechos ambientales, incluyendo el derecho a la conservación y protección ambiental y capacidad productiva de las tierras, así como a recursos medicinales vitales, están reconocidos en los Artículos 29 y 24.

Más allá de sus derechos como dueños de las tierras, el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas también incluye derechos atinentes a la autoridad gubernamental. Estos poderes gubernamentales incluyen, por ejemplo, derechos a crear y hacer cumplir leyes que gobiernen sus propios asuntos, así como regulaciones y poderes de resolución de disputas. A menudo, los derechos gubernamentales de los pueblos indígenas pueden jugar un rol importante en las actividades de conservación.

En el *Caso del Pueblo Saramaka*, la Corte Interamericana hace un análisis de alguna manera distinto e interpreta el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad bajo al Artículo 21 de la Convención Americana como comprensivo del principio de libre determinación. La Corte entiende que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas se extiende necesariamente al uso de los recursos naturales existentes en sus tierras, porque los pueblos indígenas dependen de sus tierras y de los recursos naturales para su supervivencia económica, social y cultural¹¹⁴.

Si bien el Convenio No. 169 de la OIT evita el lenguaje explícito de "libre determinación", la totalidad del convenio presume que los pueblos indígenas tienen sus propios cuerpos gubernamentales y tienen capacidad para autogobernarse y administrar sus recursos. En términos generales, catorce o más de sus artículos apoyan el derecho a la libre determinación. Con relación a los derechos de propiedad, artículos clave tales como el Artículo 14 y 15 afirman los derechos indígenas de dominio y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y sobre los recursos naturales existentes en tales tierras. Además, el Artículo 7(1) señala que los pueblos indígenas tienen:

[...] el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este 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 cultural¹¹⁵.

¹¹⁴ Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costos, Ct. Inter-Am. D.H., (ser. C) No. 172, párr. 95 (Nov. 28, 2007).

¹¹⁵ Convenio No. 169 de la OIT, art. 7(1).

El Artículo 6 del Convenio No. 169 de la OIT reconoce el derecho de los pueblos indígenas a participar en la toma de decisiones por medio de sus cuerpos representativos. Los derechos ambientales bajo el Convenio están reconocidos en las garantías relativas a consultas del Artículo 7; así como en las medidas para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios habitados por los pueblos indígenas que los Estados están llamados a satisfacer.

La Relatora Especial Erica-Irene Daes ha reconocido que, si se les priva de los recursos naturales de sus tierras y territorios, los pueblos indígenas se verían privados de una libre determinación económica y política significativa, auto desarrollo y, en muchos casos, se verían privados efectivamente de sus culturas y del disfrute de otros derechos humanos como consecuencia de la pobreza extrema y de la falta de acceso a medios de subsistencia¹¹⁶. La Relatora Especial Daes también ha reconocido que, en ausencia de cualquier acto previo de disposición justo y legal sobre los recursos, los pueblos indígenas son los dueños de los recursos naturales ubicados sobre o debajo de sus tierras y territorios¹¹⁷. No obstante, este último punto no está resuelto aún; los Estados mesoamericanos no aceptan el principio de dominio indígena sobre los recursos del subsuelo.

Tal como estos tratados y fuentes del derecho aclaran, el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas incluye una sustancial autoridad gubernamental con relación a sus tierras. Esta autoridad incluye el derecho a controlar, usar y beneficiarse de sus tierras, territorios y recursos naturales; así como el derecho a participar en cualquier toma de decisiones relevante y a ser compensados por cualquier pérdida. En términos generales, esto incluye poderes gubernamentales como el derecho a crear normas sobre el uso de la tierra y regular actividades en la tierra, el uso de recursos, y la caza, pesca y recolección, así como el ejercicio de poderes relevantes para lograr el cumplimiento del derecho penal y la resolución de disputas.

b. Los derechos procesales y de participación

Antes de concluir nuestra consideración sobre la libre determinación, prestaremos un poco de atención al derecho a participar en la toma de decisiones y al derecho a ser consultado sobre algunas cuestiones. Para recapitular, el derecho a la libre determinación incluye: los derechos de un pueblo indígena a formar y cambiar un gobierno por sí mismo; a determinar la relación de tal gobierno con el Estado (dentro de ciertos límites); a crear y hacer cumplir leyes que gobiernen sus propios asuntos; a existir y a actuar como un cuerpo colectivo político dentro del país y a participar en la comunidad internacional; a involucrarse en relaciones políticas y económicas con otros, y a controlar, usar y beneficiarse de sus tierras y recursos¹¹⁸. Además, el Artículo 18 de la Declaración establece que:

¹¹⁶ *Ver Soberanía Permanente de los Pueblos Indígenas sobre los Recursos Naturales*, Informe Final presentado por la Relatora Especial Erica-Irene A. Daes, a la Sub-Comisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, E/CN.4/Sub.2/2004/30, párr. 48 (Jul. 13, 2004).

¹¹⁷ *Ver id.* párr. 54.

¹¹⁸ *Ver* Declaración de NU, art. 4, 5, 20, 26. *Cf.* Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. VI(2), XX(1), XXI(2) (2012), http://www.oas.org/dil/indigenous_peoples_Negotiation_Texts.htm.

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones¹¹⁹.

De acuerdo con la Declaración de NU y el Convenio No. 169 de la OIT, los pueblos indígenas tienen derecho a ser consultados y; en algunos casos, a dar o negar su consentimiento con respecto a proyectos que afecten sus tierras, territorios o recursos naturales¹²⁰. El derecho al autogobierno de los pueblos indígenas da forma a ese proceso de consulta y búsqueda de consentimiento dejando en claro que los órganos de gobierno auto-determinados por los pueblos indígenas son quienes tienen autoridad para tomar decisiones¹²¹. El deber de consultar está condicionado por el deber de respetar la toma de decisiones y las instituciones de gobierno de los pueblos indígenas.

Tanto la Declaración de NU como el Convenio No. 169 de la OIT sostienen que el deber de consultar es de carácter general. El Artículo 19 de la Declaración de NU reza:

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.

El deber de consultar es abordado a lo largo del Convenio No. 169 de la OIT¹²², pero está más claramente enunciado en el Artículo 6(1)(a):

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.

En 2004, la séptima Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica adoptó las Directrices Voluntarias Akwe: Kon¹²³. Entre otras cosas, las Directrices ofrecen

¹¹⁹ Cf. Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. XX(2) (2012), http://www.oas.org/dil/indigenous_peoples_Negotiation_Texts.htm.

¹²⁰ Declaración de NU, art. 19, y Convenio No. 169 de la OIT, art. 6.

¹²¹ Declaración de NU, art. 19: “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.” Cf. Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. XXII(2) (2012), http://www.oas.org/dil/indigenous_peoples_Negotiation_Texts.htm.

¹²² “El espíritu de la consulta y la participación constituye la piedra angular del Convenio 169 sobre la cual se basan todas sus disposiciones. El Convenio exige que los pueblos indígenas y tribales sean consultados en relación con los temas que los afecten. También exige que estos pueblos puedan participar de manera informada, previa y libre en los procesos de desarrollo y de formulación de políticas que los afecten. Los principios de consulta y participación en el Convenio No. 169 no se relacionan únicamente con proyectos de desarrollo específicos, sino con cuestiones más amplias de gobernanza, y la participación de los pueblos indígenas y tribales en la vida pública.” Los Principios Básicos del Convenio No. 169 de la OIT, <http://www.ilo.int/indigenous/Conventions/no169/lang--es/index.htm>

¹²³ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, *Directrices Akwé: Kon voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de*

sugerencias específicas sobre cómo llevar a cabo consultas. Estas recomiendan que, a efectos de facilitar en forma efectiva la participación de los pueblos indígenas, el Estado debe identificar a los pueblos indígenas que tienen un interés en el desarrollo propuesto, establecer mecanismos para su participación, notificar a los pueblos indígenas de la propuesta de desarrollo, y seguir un proceso orientado a alcanzar una solución basada en el consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas afectados¹²⁴.

Debido a que los pueblos indígenas tienen tierra, ellos tienen como cualquier otro dueño de tierras el derecho a controlar o prohibir la entrada a sus tierras y a controlar o prohibir actividades que afecten sustancialmente la tierra o los recursos pertinentes. Además, debido a que los pueblos indígenas también son titulares del derecho al autogobierno, las consultas y la participación en la toma de decisiones deben tener lugar por medio de los gobiernos de los pueblos indígenas u otras instituciones designadas por los pueblos indígenas afectados.

Los procedimientos de consulta deberían satisfacer los requisitos del debido proceso legal, a efectos de cumplir con el derecho interno y reducir la posibilidad de demandas legales basadas en el derecho interno o denuncias por violaciones del derecho internacional de los derechos humanos. De acuerdo a cortes regionales de derechos humanos, los procedimientos estatales, incluyendo los procedimientos de consulta, deben respetar los derechos atinentes al debido proceso legal cuando las decisiones puedan afectar derechos humanos.¹²⁵ Este es el caso, por ejemplo, de los procedimientos de consulta con los pueblos indígenas sobre la creación de áreas protegidas sobre o afectando sus tierras y recursos naturales.

La Declaración de NU insta a respetar el debido proceso en todo tipo de procedimientos. Los siguientes elementos del debido proceso serán usualmente requeridos en los procedimientos de consulta. En primer lugar, las consultas deben ser llevadas a cabo dentro de un plazo razonable¹²⁶. En segundo lugar, información clara debe ser provista a los pueblos indígenas de una manera que pueda ser fácilmente entendida por ellos, y un traductor o intérprete deben ser provisto si el idioma hablado en el área del proyecto no es el idioma oficial del Estado¹²⁷. En tercer lugar, se deben facilitar tiempos y medios adecuados para las consultas, a efectos de dar a los pueblos indígenas una oportunidad real de comprender la

realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares (2004), <http://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-es.pdf>

¹²⁴ *Id.* en párr. 10-17.

¹²⁵ Tanto la Corte Europea como la Corte Interamericana de Derechos Humanos están de acuerdo con esta regla. *Ver* Albert y Le Compte vs. Bélgica, 5 Ct. Eur. D.H. (ser. A) 533, párr. 39 (1983); Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Ct. Inter-Am. D.H. (ser. C) No. 72, en párr. 125-29 (Febr. 2, 2001).

¹²⁶ El art. 40 de la Declaración de NU establece que los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos. De acuerdo a la Corte Europea de Derechos Humanos, tres factores deberían ser tenidos en cuenta para determinar la razonabilidad del tiempo requerido para llevar a cabo un procedimiento: (1) la complejidad del caso; (2) la actividad procesal de la parte interesada; y (3) la conducta de las autoridades judiciales. *Vernillo vs. Francia*, Eur. Ct. H.R., para. 30 (1991); *Motta v. Italia*, Eur. Ct. H.R., para. 16 (1991); *Ruiz-Mateos v. España*, Ct. Eur. D.H., párr. 30-54 (1993). La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha seguido el mismo análisis. *Genie Lacayo Case vs. Nicaragua*, Ct. Inter-Am. D.H. (ser. C) No. 30, párr. 77 (enero 29, 1997).

¹²⁷ Declaración de NU, art. 13(2).

información del proyecto y de sus efectos¹²⁸. Además, aquellas situaciones donde el conflicto de intereses del cuerpo de toma de decisiones es tan sustancial que torna imposible considerar imparcial a tal cuerpo, pueden acarrear la violación del principio fundamental de justicia y constituir una violación de los derechos propios del debido proceso¹²⁹. Este problema podría surgir, por ejemplo, en casos donde el consentimiento de los pueblos indígenas es requerido con respecto a un proyecto de conservación en particular y aún así el procedimiento de consulta previsto para obtener y verificar tal consentimiento es conducido solamente por los promotores del proyecto, sin participación o verificación alguna de un cuerpo imparcial.

Los derechos atinentes a consultas son derechos importantes y valiosos, y procedimientos apropiados de consulta pueden demostrar respeto al conocimiento tradicional de los pueblos indígenas e incluso conducir al logro de una conservación sustentable con integridad cultural¹³⁰. No obstante, es importante reconocer que un enfoque del cumplimiento de derechos humanos que se limita solamente a respetar derechos procesales, tales como aquellos relativos a las consultas, puede fallar en reconocer los derechos sustantivos de los pueblos indígenas, tales como los derechos atinentes a la libre determinación, a las tierras y recursos y a la subsistencia, entre otros derechos similares.

¹²⁸ *Ver id.* en arts. 13(2) y 40.

¹²⁹ *Cf.*, Caso Cantoral-Benavides vs. Perú, Ct. Inter-Am. D.H. (ser. C) No. 69, párr. 114 (Ago. 18, 2000), (concluyendo en la violación del debido proceso legal cuando las fuerzas armadas jugaron el doble rol de combatir grupos insurgentes y administrar cortes militares encargadas en juzgar e imponer sentencias a los miembros de esos grupos insurgentes).

¹³⁰ Convenio sobre la Diversidad Biológica, art. 8(j).

TERCERA PARTE: ESTUDIO DE CASOS

I. Introducción

Esta Parte analiza tres casos que documentan los esfuerzos desplegados por algunos pueblos indígenas con el objeto de mantener el dominio de sus tierras, ejercer su derecho a la libre determinación, y proteger sus culturas en el contexto del desarrollo de proyectos de conservación. El análisis de estos casos permite formular argumentos sólidos para demostrar que el respeto a los derechos de los pueblos indígenas es esencial para alcanzar los objetivos de la conservación. A continuación, se analizan tres proyectos de conservación que se desarrollan en Mesoamérica: la Reserva de Biosfera de Bosawás en Nicaragua, la Reserva de Biosfera del Río Plátano en Honduras; y la propuesta de área protegida Sierra Santa Cruz en Guatemala.

En primer lugar, se debe clarificar el alcance de dos términos que serán utilizados recurrentemente en este capítulo: "reserva de biosfera" y "área protegida", los cuales tienen significados particulares dentro del contexto de la conservación.

El término "área protegida" es un concepto general que la UICN define así:

Un área de tierra y/o mar especialmente consagrada a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica y de los recursos naturales y culturales asociados, gestionada mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces¹³¹.

El término "biosfera" fue desarrollado y utilizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a fin de referirse a un área protegida que en sí misma puede incluir varias otras subcategorías de áreas protegidas¹³². Por ejemplo, biosfera puede comprender una reserva natural estricta, un tipo de área protegida que está "manejada principalmente para la ciencia"¹³³.

El modelo de reserva de biosfera fue creado en respuesta al creciente reconocimiento de que la naturaleza no estaba limpia e intacta como algunos ambientalistas imaginaban. Adicionalmente, la mayor parte de los bosques que quedan en el mundo estaban y siguen ubicados en territorios de los pueblos indígenas, quienes han manejado y desarrollado su ambiente sustentablemente durante cientos o miles de años.

¹³¹ IUCN Sistema de categorías de áreas protegidas, http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap_home/gpap_quality/gpap_pacategories/ (última visita Enero 3, 2015)

¹³² UNESCO, PROGRAMA MAB: 40 años de Conservación, Investigación y Desarrollo, <http://www.unesco.org.uy/mab/es/areas-de-trabajo/ciencias-naturales/mab/inicio/40-anos-del-mab.html>
El Programa del Hombre y la Biosfera (MAB por sus siglas en inglés) fue concebido en la Conferencia Internacional de la Biosfera de septiembre de 1968 y fue lanzado por la Conferencia General de la UNESCO en 1970.

¹³³ IUCN Sistema de categorías de áreas protegidas, http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap_home/gpap_quality/gpap_pacategories/ (last visited Jan. 3, 2015)

Reconociendo esto, el modelo de reserva de biosfera intenta lograr un equilibrio sostenible entre la biodiversidad y la conservación cultural¹³⁴. Es decir, acepta la posible presencia de pueblos y asentamientos humanos en áreas protegidas, lo cual fomenta el desarrollo de alianzas en los proyectos de conservación. A su vez, este modelo incentiva la preservación de los estilos tradicionales de vida de sus habitantes y; por lo tanto, es un modelo de conservación más “amigable” en términos de su aplicación.

Estas definiciones y distinciones pueden ser claras para los agentes de conservación. Sin embargo, para muchos pueblos indígenas en Mesoamérica son conceptos foráneos que no reflejan su cosmovisión, tradiciones y su estrecha relación con la tierra y el espacio. Por ejemplo:

El pueblo Misquito ha trabajado durante mucho tiempo en la conservación del ambiente y ha promovido su protección. Por lo tanto, lo que se conoce como “conservación” ha sido un comportamiento normal de la sociedad Misquita¹³⁵.

Esta práctica sigue siendo habitual para el pueblo Misquito. En una reunión celebrada en Honduras a principios de Octubre de 2014, Donald Allen, Presidente de la Comisión de Tierras de MASTA, una organización regional Misquita, declaró lo siguiente:

El tema de las áreas protegidas no es nuestro concepto, es una palabra creada por el gobierno, no representa la manera de pensar y sentir de los pueblos indígenas. Por el contrario, es el pensamiento y el sentimiento del Estado, de los ambientalistas. Está bien si una ONG quiere apoyarnos pero no puede decirnos lo que tenemos que hacer. Lo que debemos hacer y su manera de hacerlo tiene que ser decidido por nosotros¹³⁶.

El derecho consuetudinario de los pueblos indígenas relacionado con el uso de los recursos naturales generalmente refleja prácticas sostenibles que funcionan de manera muy similar a los principios de conservación. Estas prácticas están basadas en la cosmovisión indígena, en su espiritualidad, y en su contexto cultural.

Hoy en día en Mesoamérica, el incremento del tráfico de drogas alrededor y dentro de áreas protegidas demarcadas en territorios indígenas, debilita significativamente regímenes y metas de gobierno. En efecto, el documento final del Pre Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas para los Pueblos Indígenas de 2014, señala que estas actividades ilegales son una nueva fuente de deforestación que desafía significativamente la gobernanza territorial y socava las formas tradicionales de vida y seguridad de los pueblos indígenas¹³⁷.

¹³⁴ Mrat Özyavuz, *Biosphere Reserves*, in THE BIOSPHERE [*Reservas de la Biosfera*,] 175, 176 (Natarajan Ishwaran, ed., 2012). <http://cdn.intechopen.com/pdfs-wm/31346.pdf>

¹³⁵ Asistencia para Mikupia, una organización Misquita de Protección Ambiental 1 (Mar. 18, 1991) (prop uesta inédita, en los archivos de Indian Law Resource Center).

¹³⁶ Donald Allen, Presidente de la Comisión Moskitia, Asla, Takanka de Tierras (MASTA), Discurso en la reunión de Honduras organizada por Indian Law Resource Center (Oct. 9, 2014) (cinta de audio, en los archivos de Indian Law Resource Center)

¹³⁷ Declaración en la Conferencia del Pre Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas para los Pueblos Indígenas (Mar. 2014), <http://precongreso.alianzamesoamericana.org/participantes-del-precongreso-mesoamericano-exponen-importante-declaracion/>

Tal como se notará en los proyectos de conservación que se describen a continuación, se trata de una amenaza actual y común que afecta tanto a los actores de conservación como a los pueblos indígenas. Por tanto, es una amenaza que requiere de atención y cooperación seria entre todas las partes. Sin embargo, su tratamiento no debe significar necesariamente la presencia abrumadora de personal militar y su despliegue en los territorios indígenas. En virtud de la Declaración de NU, se permite actividades militares en los territorios indígenas siempre que estas hayan sido “acordadas libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado”¹³⁸.

II. La Reserva de Biosfera de Bosawás en Nicaragua

La Reserva de Biosfera de Bosawás ubicada en Nicaragua forma parte del corredor forestal de la Mosquitia. En la década de los ‘90, después de las guerras civiles de los años ‘80, se permitió la presencia de asentamientos humanos en Bosawás, puesto que ésta área era atractiva para muchos agricultores pobres del país, madereros, ganaderos y muchos excombatientes.

Posteriormente, en 1991, el Gobierno nicaragüense declaró a Bosawás como un área protegida y; en 1997, Bosawás fue declarado por la UNESCO como una reserva de biósfera. Sin embargo, estas declaratorias han sido ineficaces para prevenir la degradación ambiental causada por la afluencia de colonos y por la explotación de los recursos naturales. En contraste, las iniciativas de base realizadas por los pueblos indígenas orientadas a demarcar y patrullar las fronteras, han demostrado ser mucho más efectivas. No obstante, estas iniciativas indígenas requieren de un mayor apoyo por parte del Estado.

a. La ubicación y los objetivos de la iniciativa de conservación

Bosawás forma parte del segmento nicaragüense del Corredor Forestal de la Mosquitia, el cual constituye una gran extensión contigua de bosque tropical que atraviesa América Central. Bosawás es la segunda selva tropical más grande después de la Amazonia, la cual cubre un área de extensión similar al territorio de El Salvador, su gran tamaño le ha dado el nombre del “Pulmón de Centroamérica”.

El área que se convertiría en la Reserva de Biosfera de Bosawás, era casi en su totalidad una zona boscosa hasta la década de 1980. Sin embargo, la migración a la zona de madereros, pequeños agricultores y ganaderos, condujo a su dramática deforestación. En consecuencia, para 1990, el 25% del bosque corredor de la Mosquitia había sido deforestado, lo cual causó preocupación entre los actores de conservación¹³⁹.

¹³⁸ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 30. 1 (No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas,.... se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado).

¹³⁹ Peter H. Herlihy, *Indigenous Peoples and Biosphere Conservation in Mosquitia Rainforest Corridor, Honduras*, in CONSERVATION THROUGH CULTURAL SURVIVAL: INDIGENOUS PEOPLES AND PROTECTED AREAS 99, 124 (Stanley Stevens ed. 1997). [*Pueblos Indígenas y la Conservación de la Biosfera en el Corredor de Selva de*

En medio de las convocatorias para la creación de un sistema de áreas protegidas, se establecieron una serie de parques y reservas en una carrera frenética para salvar lo que quedaba. Al mismo tiempo, Estados Unidos, como parte de un cambio en su política exterior después del fin de la Guerra Fría, canalizó dinero para la reconstrucción de Nicaragua y dispuso alrededor de \$ 12 millones de dólares exclusivos para la protección de recursos naturales. En efecto, Bosawás fue uno de los tres principales proyectos de conservación con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y del Ministerio de Recursos Naturales de Nicaragua (MARENA)¹⁴⁰.

b. Las características físicas y biológicas de la tierra

El terreno en Bosawás oscila entre montañas que alcanzan más de 1.600 metros de altura entre colinas y llanuras. La zona es una combinación de bosque húmedo tropical, bosque tropical nuboso y sabanas de pino¹⁴¹. Las precipitaciones anuales oscilan entre 1600 mm en el oeste hasta 3000 mm en algunas de las zonas más elevadas¹⁴². Muchos arroyos y ríos cruzan su camino desde las montañas a través del Río Coco hasta desembocar en el Océano Atlántico. Históricamente, los asentamientos indígenas se situaron alrededor de los ríos Amaka, Bocay, Coco, Lakus, Wina y Waspuk¹⁴³. “Bosawás” es un nombre tomado de las dos primeras letras del río Bocay, la montaña Saslaya y el río Waspuk¹⁴⁴.

El bosque contiene un sinnúmero de especies de plantas, entre la caoba (*Swietenia macrophylla*) comercialmente valiosa, el cedro real (*Cedrela odorata*) y la andiroba (*Carapa guianensis*)¹⁴⁵. Se estima que unos 200.000 tipos de insectos viven en la zona¹⁴⁶. Bosawás también es hábitat de un gran número de especies animales, incluyendo cocodrilos, venados, jaguares, monos, loros, tapires, tucanes y el águila más grande de América: el águila arpía.¹⁴⁷

la Mosquitia, Honduras, en Conservación a través de la Supervivencia Cultural: Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas] 99, 124 (Stanley Stevens ed. 1997).

¹⁴⁰ Bernard Nietschmann, *Protecting Indigenous Coral Reef and Sea Territories, Miskito Coast, RAAN, Nicaragua [Protegiendo los Barreras de Corales y Mar Terrioriales, Costa Miskito, RAAN, Nicaragua]*, en CONSERVATION THROUGH CULTURAL SURVIVAL: INDIGENOUS PEOPLES AND PROTECTED AREAS 193, 197 (Stanley Stevens ed. 1997).

¹⁴¹ UNESCO Información de la Reserva de Biosfera de Bosawás, Nicaragua.

<http://www.unesco.org/mabdb/br/brdir/directory/biores.asp?code=NIC+01&mode=all>

¹⁴² David Kaimowitz, Angelica Faune, and Rene Mendoza, *Your Biosphere is My Backyard: The Story of Bosawas in Nicaragua [Su Biosfera en Mi Patio Trasero: La Historia de Bosawás en Nicaragua, Centro para la Investigación Forestal Internacional]*, Center for International Forestry Research 4 (Abr. 2003),

<http://www.bio-nica.info/biblioteca/Kaimowitz2003.pdf>

¹⁴³ *Id.*

¹⁴⁴ *Id.*

¹⁴⁵ *Id.*

¹⁴⁶ Carlos Salina Maldonado, *The Decay of the Bosawas [La Decadencia del Bosawás]*, CONFIDENCIAL, Junio 6, 2014, <http://www.confidencial.com.ni/articulo/17863/the-decay-of-bosawas>

¹⁴⁷ David Kaimowitz, Angelica Faune, and Rene Mendoza, *Your Biosphere is My Backyard: The Story of Bosawas in Nicaragua [Su Biosfera en Mi Patio Trasero: La Historia de Bosawás en Nicaragua, Centro para la Investigación Forestal Internacional]*, Center for International Forestry Research 4 (Abr. 2003),

<http://www.bio-nica.info/biblioteca/Kaimowitz2003.pdf>

Las especies animales de la biosfera representan el 13% de las especies tropicales conocidas hasta la fecha y; sin duda, hay aún más por descubrir y estudiar.¹⁴⁸

c. Breve reseña histórica sobre la colonización

Los pueblos indígenas de Nicaragua han vivido a través de múltiples oleadas de dominio imperial y colonial. "Al igual que muchas naciones, Nicaragua es una creación de fronteras coloniales artificiales impuestas sobre territorios indígenas preexistentes, constituida por los Estados de la región que contendían por dichos territorios"¹⁴⁹. Los pueblos Misquito, Sumo y Rama durante mucho tiempo han controlado distintos territorios en lo que hoy es Nicaragua¹⁵⁰. Durante el siglo XVI, las comunidades de la Costa Atlántica resistieron y detuvieron la invasión española. Sin embargo, establecieron alianzas estratégicas y comerciales con los británicos. Durante 200 años, Gran Bretaña mantuvo presencia basada en el comercio y la extracción de recursos. Los británicos impusieron un líder Misquito como rey en 1680 y reconocieron al Reino Misquito como el gobierno legítimo de la Costa Atlántica que actuó bajo el dominio británico. No obstante, las actividades comerciales de Gran Bretaña no tuvieron mayor impacto directo en la soberanía indígena sobre dichas tierras¹⁵¹.

En 1787, los británicos entregaron el control formal de la región a España, cuyo régimen fue derrocado por los Misquitos, lo cual derivó que Gran Bretaña reafirme su influencia en 1844. Posteriormente, en 1860, Gran Bretaña firmó el Tratado de Managua, el cual reconoció la soberanía de Nicaragua sobre la Costa Atlántica, y a su vez estableció una reserva Misquita que tendría su propia constitución basada en las leyes británicas. Sin embargo, en 1894, Nicaragua incumplió el tratado al invadir la reserva y al adherir este territorio al Estado nicaragüense¹⁵². El Presidente José Santos Zelaya exilió al jefe Misquito, designó a un nuevo gobernador, estableció el español como el idioma oficial, y delimitó un nuevo departamento que cubre toda la región. Este departamento fue bautizado con el nombre del Presidente.

Después de una década de negociaciones continuas, los británicos finalmente renunciaron a todos sus derechos sobre la región en virtud del Tratado Harrison-Altamirano¹⁵³. Sin embargo, las autoridades nicaragüenses permanecieron en gran medida ausentes en la zona y casi sin proporcionar servicios sociales a la región. Los servicios de educación y salud fueron provistos principalmente por los misioneros de la Iglesia Morava, la cual tuvo una fuerte presencia a lo largo del río Coco. Sin estas iniciativas, los pueblos subsistían y sobrevivían como siempre lo habían hecho.

¹⁴⁸ Carlos Salina Maldonado, *The Decay of the Bosawas [La Decadencia del Bosawás]*, CONFIDENCIAL, Junio 6, 2014, <http://www.confidencial.com.ni/articulo/17863/the-decay-of-bosawas>

¹⁴⁹ Bernard Nietschmann, *Inside and Outside the Indian Resistance in Nicaragua [Dentro y Fuera de la Resistencia Indígena en Nicaragua]* 12 (April, 1984) (ensayo en los archivos de Indian Law Resource Center).

¹⁵⁰ *Id.*

¹⁵¹ *Id.* pág. 13.

¹⁵² *Id.*

¹⁵³ *Id.* pág. 6.

Fuera del territorio Misquito, la vida política en Nicaragua cambiaba rápidamente. En 1936, Anastasio Somoza García asumió el poder y gobernó como un dictador hasta 1979. Según una mujer Misquito, “Somoza era malo, simplemente tomaba el dinero. Teníamos nuestra tierra para vivir de ella y para transmitir a nuestros hijos y podíamos trabajar en cualquier lugar”¹⁵⁴. En 1979, el derrocamiento del régimen de Somoza y el surgimiento del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) cambió radicalmente la vida indígena¹⁵⁵. Si bien la organización indígena integrada por Misquitos, Sumos y Ramas llamada MISURASATA había apoyado inicialmente al movimiento sandinista, surgieron tensiones cuando los sandinistas introdujeron una ley de reforma agraria que amenazaba la propiedad comunal de las tierras de los pueblos indígenas. De la misma manera, similar tensión surgió cuando buscaron instituir una amplia alfabetización en español, la cual amenazaba la lengua y las culturas nativas¹⁵⁶. El apoyo indígena a los sandinistas rápidamente se fragmentó y; como resultado, en febrero de 1981 el régimen sandinista arrestó y encarceló a casi todos los líderes indígenas de la MISURASATA¹⁵⁷.

Los pueblos indígenas y sus preocupaciones se encontraban perdidas en medio de lo que el mundo exterior sólo podía percibir como una lucha entre el este y el oeste, el capitalismo y el marxismo, la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos y los Sandinistas.¹⁵⁸ Un observador cercano escribió en su momento que debido a que el movimiento indígena era "anti-totalitario, anti-capitalista y anti-marxista, no se sujetaría a un análisis nosotros vs. ellos"¹⁵⁹. Los sandinistas llamaban a los indígenas como “contras” o “contrarrevolucionarios”, pero "los indígenas que luchan contra los Estados no se ven a sí mismos como contras (contrarrevolucionarios) sino como revolucionarios, puesto que los guerreros indígenas fueron los primeros en levantarse en contra de las fuerzas del Gobierno Nacional para liberar a su pueblo y territorio"¹⁶⁰. Estos pueblos querían ser autónomos, libres de toda opresión, a efectos de poder ejercer su derecho a la libre determinación¹⁶¹. Finalmente, una guerra a gran escala se desarrolló entre los indígenas y las fuerzas sandinistas¹⁶². Los Sandinistas al verse inhábiles de derrotar militarmente a los pueblos indígenas tuvieron que negociar con MISURASATA, a efectos de poner fin a la guerra y asegurar la paz.

MISURASATA y otra organización indígena, YATAMA, mantuvieron siete rondas de negociaciones con los sandinistas entre 1984 y 1988¹⁶³. Su principal objetivo era lograr "la

¹⁵⁴ *Id.* pág. 14.

¹⁵⁵ *Id.* pág. 1.

¹⁵⁶ Robert T. Coulter, *Proposal to Support Peace Talks Between Indians and the Nicaraguan Government: Legal Assistance and Support* [*Propuesta de Apoyo a las Conversaciones de Paz entre los Indígenas y el Gobierno de Nicaragua: Asistencia y Apoyo Legal*] 3 (Feb. 1985) (propuesta no publicada, en los archivos del Indian Law Resource Center).

¹⁵⁷ *Id.*

¹⁵⁸ Bernard Nietschmann, *Inside and Outside the Indian Resistance in Nicaragua* [*Dentro y Fuera de la Resistencia Indígena en Nicaragua*] 3 (Abr, 1984) (ensayo en los archivos de Indian Law Resource Center).

¹⁵⁹ *Id.* pág. 7.

¹⁶⁰ *Id.* pág. 5.

¹⁶¹ *Id.* pág. 5-6.

¹⁶² *Id.* pág. 17.

¹⁶³ Bernard Nietschmann, *Negotiating with the Sandinistas, The Wall and the Club* [*La Pared y El Club*] 1 (Sept. 1, 1988) (ensayo en los archivos de Indian Law Resource Center).

delimitación de un territorio autónomo en las tierras tradicionales de los Misquitos, Sumo, y Rama¹⁶⁴. Por el contrario, la propuesta sandinista no hizo referencia alguna a un verdadero auto-gobierno, mas bien pretendía la creación de estructuras administrativas regionales con poderes limitados de participación y consulta con el gobierno central¹⁶⁵. Finalmente, el gobierno sandinista cambió de rumbo, rechazó su política asimilacionista y apoyó al menos la autonomía nominal para esta región tradicionalmente indígena¹⁶⁶.

En 1987, el gobierno sandinista firmó la Ley de Autonomía Regional de la Costa Atlántica (Ley de Autonomía), la cual estableció dos regiones autónomas separadas: la Región Autónoma del Atlántico Norte y la Región Autónoma del Atlántico Sur, cada una con su propio gobierno multiétnico. El gobierno sandinista también hizo un reconocimiento formal de los derechos de los pueblos indígenas de propiedad colectiva sobre las "tierras, aguas y bosques que tradicionalmente pertenecían a las comunidades"¹⁶⁷. De acuerdo con esta ley, estas tierras no podían ser vendidas, embargadas, o gravadas. Esta ley reconoció que las comunidades tenían el derecho a la libertad religiosa y el derecho a ser educados en sus propias lenguas, las cuales también fueron reconocidas como lenguas oficiales¹⁶⁸. Además, la ley reconoció el derecho "al uso y goce de las aguas, los bosques y las tierras comunales para su propio beneficio"¹⁶⁹. Igualmente, en este tiempo una nueva constitución fue redactada que fortaleció aún más los principios jurídicos de la autonomía y de los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras comunales.

La Ley de Autonomía nunca estuvo a la altura de las expectativas de los pueblos indígenas. Fue rechazada gradualmente por los gobiernos sucesivos y ha tenido un limitado efecto práctico. Después de las guerras sandinistas, la frontera agrícola se amplió y las tierras cercanas a lo que hoy es la Reserva de Biosfera de Bosawás fueron ofrecidas a los ex combatientes para asentamientos y agricultura. En los años posteriores a la guerra civil y al establecimiento de la Reserva, la administración Chamorro intentó sistemáticamente minar la Ley de Autonomía al no establecer mecanismos para su implementación. Incluso, se redujo el financiamiento de los gobiernos regionales, a efectos de reducir su eficacia. El gobierno de Nicaragua no llegó a realizar la demarcación y titulación de los territorios indígenas hasta 1996. Sin embargo, por la presión del gobierno de Suecia y de la Región Autónoma del

¹⁶⁴ *Id.* pág. 3.

¹⁶⁵ *Id.* pág. 4.

¹⁶⁶ Armstrong Wiggins, Declaración ante el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas: La autonomía indígena en Nicaragua 1-2 (06 de agosto 1987) (Declaración, en los archivos del Indian Law Resource Center).

¹⁶⁷ CHARLES R. HALE, RESISTANCE AND CONTRADICTION, MISKITU INDIANS AND THE NICARAGUAN STATE [LA RESISTENCIA Y LA CONTRADICCIÓN, INDÍGENAS MISQUITOS Y EL ESTADO NICARAGÜENSE], 1894-1987, 231 (1994).

¹⁶⁸ Sandra Brunnegger, *From Conflict to Autonomy in Nicaragua: Lessons Learnt*, [Del Conflicto a la Autonomía en Nicaragua: Lecciones Aprendidas], Minority Rights Group International 4 (2007), <http://www.minorityrights.org/download.php?id=105>

¹⁶⁹ CHARLES R. HALE, RESISTANCE AND CONTRADICTION, MISKITU INDIANS AND THE NICARAGUAN STATE [LA RESISTENCIA Y LA CONTRADICCIÓN, INDÍGENAS MISQUITOS Y EL ESTADO NICARAGÜENSE], 1894-1987, 231 (1994).

Atlántico Norte, el gobierno nicaragüense estableció la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación de las Tierras Indígenas (CONADETI)¹⁷⁰.

d. La relación entre las tierras indígenas, las organizaciones sociales y políticas de los pueblos indígenas y las prácticas en materia de uso de tierras

La Reserva de Biosfera de Bosawás tiene un área de 7.400 kilómetros cuadrados. Alrededor de la mitad de la reserva está bajo la jurisdicción de tres municipios de la Región Autónoma del Atlántico Norte¹⁷¹ y la otra mitad cae bajo la jurisdicción de los municipios parte del departamento de Jinotega¹⁷², un departamento que es histórico y culturalmente parte de la región interior de Nicaragua de predominancia mestiza¹⁷³. Los pueblos indígenas que viven en la zona son los Misquitos, la Comunidad Mayagna, así como un número reducido de habitantes Garífunas.

La mayoría de los Misquitos hablan misquito, aunque el español y el inglés creole son ampliamente utilizados como una segunda lengua¹⁷⁴. Históricamente, los Misquitos han tenido una economía mixta basada en la pesca, la caza, la recolección y la jardinería¹⁷⁵. Actualmente, las mujeres a menudo se encargan de los trabajos agrícolas de la aldea, mientras que los hombres ofrecen apoyo económico individual como cazadores, pescadores, soldados o trabajadores asalariados¹⁷⁶.

Las Comunidades Mayagna y Misquitos tienen regímenes de propiedad y patrones de uso de la tierra que difieren significativamente de los colonos. Los pueblos indígenas en Bosawás manejan sus tierras bajo un dominio colectivo, mientras que los colonos lo manejan

¹⁷⁰ David Kaimowitz, Angelica Faune, and Rene Mendoza, *Your Biosphere is My Backyard: The Story of Bosawas in Nicaragua [Su Biosfera en Mi Patio Trasero: La Historia de Bosawás en Nicaragua, Centro para la Investigación Forestal Internacional]*, Center for International Forestry Research 4 (Abr. 2003), <http://www.bio-nica.info/biblioteca/Kaimowitz2003.pdf>

¹⁷¹ Las municipalidades son: Bonanza, Siuna, y Waspam. *Id.* pág. 4.

¹⁷² Las municipalidades son: Cua-Bocay y Wiwili. *Id.*

¹⁷³ *Id.*

¹⁷⁴ Anthony Stocks, Benjamin McMahan, Peter Taber, *Indigenous, Colonist, and Government Impacts on Nicaragua's Bosawás Reserve [Colonos, e Impactos del Gobierno en la Reserva de Bosawás en Nicaragua]* 21 CONSERVATION BIOLOGY 1495, 1498 (2007); sobre el multilingüismo entre los Miskitos en Nicaragua, ver LAURA HOBSON HERLIHY, THE MERMAID AND THE LOBSTER DIVER: GENDER AND ETHNIC IDENTITIES AMONG THE RÍO PLÁTANO MISKITO PEOPLES [LA SIRENA Y EL BUZO LANGOSTA: IDENTIDADES DE GÉNERO Y ÉTNICA DE LOS PUEBLOS MISQUITO ENTRE LOS DEL RÍO PLÁTANO]14 (May. 19, 2002) (Tesis doctoral publicada por la Universidad de Kansas).

¹⁷⁵ David Kaimowitz, Angelica Faune, and Rene Mendoza, *Your Biosphere is My Backyard: The Story of Bosawas in Nicaragua [Su Biosfera en Mi Patio Trasero: La Historia de Bosawás en Nicaragua, Centro para la Investigación Forestal Internacional]*, Center for International Forestry Research 4 (April 2003), <http://www.bio-nica.info/biblioteca/Kaimowitz2003.pdf>

¹⁷⁶ Laura Hobson Herlihy, *Matrilocality and Women's Power [Matriarcado y Poder de la Mujer]*, *Ethnology* 46(2) 133, 146 (2008).

bajo la figura de propiedad privada individual¹⁷⁷. Adicionalmente, a un nivel más fundamental, las cosmovisiones indígenas y la de los colonos difieren de manera sustancial. La cosmovisión Mayagna "entrelaza lo empírico y lo simbólico, la naturaleza y la cultura, en una visión indígena unificada del mundo"¹⁷⁸. Por ejemplo, el conocimiento Mayagna sobre el mundo acuático está conectado con el conocimiento de *liwa mairin*, el espíritu del mundo acuático. *Liwa mairin* es la guardiana de las aguas y está estrechamente vinculada a los recursos marinos como los peces y las tortugas¹⁷⁹. Este espíritu y los recursos que ella vigila deben ser tratados con respeto; de lo contrario, se podrían presentar enfermedades y dificultades. Por esta razón, en la Comunidad Mayagna se enseña a tomar sólo los peces necesarios¹⁸⁰. Duende, es otro guardián que "protege a los animales salvajes del bosque y puede castigar a los cazadores si han cazado demasiados venados"¹⁸¹. El derecho consuetudinario Mayagna relativo al uso de los recursos naturales, así como a la explotación sostenible de peces y ciervos, están profundamente arraigadas a su cosmovisión indígena y a su relación con el mundo natural.

Los colonos frecuentemente viven en sus parcelas de tierra y las cultivan, éstas tienen un tamaño promedio de 50 hectáreas cada una¹⁸². Las familias indígenas, por el contrario, cultivan parcelas de menos de 15 hectáreas¹⁸³ por un período no mayor a un año, lo cual permite que la tierra vuelva a convertirse en bosque generando de esta manera una rica variedad de etapas de sucesión de bosques y de hábitats¹⁸⁴. Los colonos suelen causar impactos irreversibles en la tierra, limpian la tierra para plantar monocultivos y luego la preparan para el pastoreo de ganado¹⁸⁵. Este tipo de actividad denominada mejoramiento de las condiciones de la tierra, puede ser lucrativa en sí misma por la gran cantidad de personas que limpian la tierra para el pastoreo y luego la venden a ganaderos más grandes que tienen la capacidad de adquirir y consolidar múltiples lotes en una sola extensión¹⁸⁶.

¹⁷⁷ Anthony Stocks, Benjamin McMahan, Peter Taber, *Indigenous, Colonist, and Government Impacts on Nicaragua's Bosawás Reserve [Colonos, e Impactos del Gobierno en la Reserva de Bosawás en Nicaragua]* 21 CONSERVATION BIOLOGY 1495, 1498 (2007).

¹⁷⁸ Paul Gros and Douglas Nakashima, *Mayagna Knowledge Deep in the Heart of Mesoamerica [Conocimiento Mayagna Profundo en el Corazón de Mesoamérica]*, 6 (3) A WORLD OF SCIENCE 17, 19 (2008), http://www.unesco.org/csi/LINKS/Mayangna_AWOSoct-dec08.pdf

¹⁷⁹ Johan Wedel, *Bridging the Gap between Western and Indigenous Medicine in Eastern Nicaragua [La Unión entre la Medicina Indígena y Occidental en Nicaragua Oriental]*, 15 (1) ANTHROPOLOGICAL NOTEBOOKS 49, 51 (2009), http://www.drustvo-antropologov.si/AN/PDF/2009_1/Anthropological_Notebooks_XV_1_Wedel.pdf

¹⁸⁰ Paul Gros and Douglas Nakashima, *Mayagna Knowledge Deep in the Heart of Mesoamerica [Conocimiento Mayagna Profundo en el Corazón de Mesoamérica]*, 6 (3) A WORLD OF SCIENCE 17, 19 (2008), http://www.unesco.org/csi/LINKS/Mayangna_AWOSoct-dec08.pdf

¹⁸¹ Johan Wedel, *Bridging the Gap between Western and Indigenous Medicine in Eastern Nicaragua [La Unión entre la Medicina Indígena y Occidental en Nicaragua Oriental]*, 15 (1) ANTHROPOLOGICAL NOTEBOOKS 49, 51 (2009), http://www.drustvo-antropologov.si/AN/PDF/2009_1/Anthropological_Notebooks_XV_1_Wedel.pdf.

¹⁸² Anthony Stocks, Benjamin McMahan, Peter Taber, *Indigenous, Colonist, and Government Impacts on Nicaragua's Bosawás Reserve [Colonos, e Impactos del Gobierno en la Reserva de Bosawás en Nicaragua]* 21 CONSERVATION BIOLOGY 1495, 1498 (2007).

¹⁸³ *Id.* pág. 1498.

¹⁸⁴ *Id.*

¹⁸⁵ *Id.*

¹⁸⁶ Carlos Salina Maldonado, *The Decay of the Bosawas [La Decadencia del Bosawás]*, CONFIDENCIAL, Junio 6, 2014,

e. El impacto de las iniciativas de conservación en los pueblos indígenas

A pesar de que la Ley de Autonomía supuestamente reconocía los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras que tradicionalmente ocupaban y que, sobre tal base, les confería los derechos para manejar los recursos naturales en la Región Autónoma del Atlántico Norte, las comunidades no fueron consultadas en forma previa a la creación de la Reserva en 1991¹⁸⁷. Los pueblos indígenas sólo fueron informados por el hecho de vivir cerca o en una reserva nacional. Esto, comprensiblemente, provocó que muchos pueblos indígenas sintieran que la "designación de la reserva fue una violación de sus derechos históricos sobre sus tierras"¹⁸⁸.

Por otra parte, el plan original se basó en "políticas restrictivas del uso de tierras que estaban mal desarrolladas, mal comunicadas, y totalmente no ejecutables"¹⁸⁹. Los pueblos indígenas no fueron reconocidos en este plan original, el cual abarcaba toda el área de la zona núcleo reservada para la conservación estricta¹⁹⁰. Un año después de la designación de la reserva, The Nature Conservancy (TNC) y Cultural Survival International visitaron Bosawas. Un informe de TNC hizo las siguientes observaciones:

[El] viaje por los ríos Bocay y por el alto Coco, reveló una profunda inseguridad de los pueblos Sumo (Mayagna) y Misquito respecto a las intenciones de Nicaragua sobre sus tierras tradicionales. En efecto, se puso de manifiesto que desarrollar actividades dentro de la "zona protegida" sin abordar las preocupaciones de las comunidades indígenas sobre sus tierras, sería condenar los esfuerzos de conservación a un fracaso casi seguro... Una alianza parece imposible si no se toman en cuenta las necesidades de las comunidades en los esfuerzos de conservación¹⁹¹.

TNC y otros han entendido desde hace tiempo que, sin medidas significativas para respetar los derechos de los indígenas sobre la tierra, los esfuerzos de conservación en las

<http://www.confidencial.com.ni/articulo/17863/the-decay-of-bosawas>

¹⁸⁷ David Kaimowitz, Angelica Faune, and Rene Mendoza, *Your Biosphere is My Backyard: The Story of Bosawas in Nicaragua [Su Biosfera en Mi Patio Trasero: La Historia de Bosawás en Nicaragua, Centro para la Investigación Forestal Internacional]*, Center for International Forestry Research 4 (Abr. 2003),

<http://www.bio-nica.info/biblioteca/Kaimowitz2003.pdf>

¹⁸⁸ S. Howard, Autonomía y derechos territoriales de los Sumos en Bosawás, El caso de Sikilta, en David Kaimowitz, Angelica Faune, and Rene Mendoza, *Your Biosphere is My Backyard: The Story of Bosawas in Nicaragua [Su Biosfera en Mi Patio Trasero: La Historia de Bosawás en Nicaragua, Centro para la Investigación Forestal Internacional]*, Center for International Forestry Research 4 (Abr. 2003),

<http://www.bio-nica.info/biblioteca/Kaimowitz2003.pdf>

¹⁸⁹ *Id.*, citando Anthony Stocks, Land Tenure, Conservation, and Native Peoples: Critical Development Issues in Nicaragua [Tenencia de la Tierra, Conservación y Pueblos Originarios: Cuestiones Fundamentales del Desarrollo en Nicaragua].

¹⁹⁰ Anthony Stocks, Indigenous and Mestizo Settlements in Nicaragua's Bosawas Reserve: The Prospects for Sustainability [Indígenas y Asentamientos Mestizos en la Reserva de Bosawás en Nicaragua: Perspectivas de Sostenibilidad], Documento presentado en la Reunión Anual 1998 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos 3 (Sept. 24-26, 1998).

¹⁹¹ Anthony Stocks, Report on Advances in Indian Land Tenure in the BOSAWAS Region on Nicaragua [*Informe sobre Avances en el Dominio Indígena de la Tierra en la Región de Bosawás en Nicaragua*], The Nature Conservancy 1 (Jun., 1993) (informe en los archivos del Indian Law Resource Center).

comunidades indígenas, tales como la Reserva de Bosawás, probablemente fracasaran. En 1993, TNC llevó a cabo talleres con las comunidades indígenas afectadas en la Región Autónoma del Atlántico Norte y se encontró que:

El asunto de legal de las tierras en Bosawás es tan crítico que afecta otras áreas. Los pueblos quieren abordar el tema y lo quieren hacer inmediatamente. La demarcación, acompañada de estudios del uso de la tierra, es el reclamo de los indígenas, el cual es considerado como el primer paso a tomar¹⁹².

Sobre la base de estos talleres, TNC recomienda que una ley indígena:

Debería contemplar ya sea un título comunitario o títulos multi-comunitarios en función de la naturaleza de su aplicación... o un decreto ejecutivo concediendo títulos a las comunidades indígenas una vez que los trámites, documentos, encuestas, etc., se hayan completado¹⁹³.

Aunque los pueblos indígenas no fueron tomados en cuenta en los planes originales, las acciones posteriores de los gestores de la reserva han tenido efectos positivos al impulsar un mayor reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y al fomentar la cooperación con las comunidades en condiciones de igualdad. Por ejemplo, el apoyo de TNC y una donación por parte de USAID en 1994, facilitó la organización de la resistencia indígena a los invasores de tierras¹⁹⁴. Adicionalmente, se formaron seis sociedades indígenas que realizaron estudios y levantamientos catastrales, a efectos de demarcar seis zonas continuas de tierra que eran territorios reclamados por los pueblos indígenas¹⁹⁵. Los métodos de trabajo de las sociedades favorecieron la cooperación con los colonos vecinos, a efectos de trazar los límites acordados por ambas partes. Este trabajo permitió que los límites de los territorios indígenas sean demarcados y patrullados con sujeción al acuerdo. "Para 1997, los pueblos indígenas habían establecido *de facto* los derechos que regirían sobre sus territorios" y; en mayo de 2005, el Gobierno de Nicaragua concedió los títulos de propiedad comunal a las organizaciones territoriales de cinco comunidades indígenas¹⁹⁶.

Si bien Nicaragua ha aprobado nuevas leyes para proteger los territorios comunales Mayagna, tales como la Ley 445 o el Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas, Bosawás sigue padeciendo por continuas violaciones de estas leyes y por la ausencia

¹⁹² Anthony Stocks, Notes on Land Tenure Workshop [Notas sobre el taller en: Dominio de la Tierra], The Nature Conservancy 6 (Dic. 13, 1993) (notas en los archivos del Indian Law Resource Center).

¹⁹³ Anthony Stocks, Policy Barriers to Indigenous Land Titling in Nicaragua [Barreras Políticas a Indígenas en la Titulación de sus Tierras en Nicaragua], The Nature Conservancy 3 (Jun., 1993) (notas, en el archivo del Indian Law Resource Center).

¹⁹⁴ Anthony Stocks, Benjamin McMahan, Peter Taber, *Indigenous, Colonist, and Government Impacts on Nicaragua's Bosawás Reserve* [*Colonos e Impactos del Gobierno en la Reserva de Bosawás en Nicaragua*] 21 CONSERVATION BIOLOGY 1495, 1498 (2007).

¹⁹⁵ *Id.*

¹⁹⁶ Tanya M. Hayes, Forest Governance in a Frontier: An Analysis of the Dynamic Interplay Between Property Rights, Land-use Norms, and Agricultural Expansion in the Mosquitia Forest Corridor of Honduras and Nicaragua [Gobernanza Forestal en la Frontera: Un Análisis de la Interacción Dinámica entre los Derechos de Propiedad, Normas del uso de la tierra, y la expansión agrícola en el Corredor Forestal de Mosquitia de Honduras y Nicaragua] 10 (Febr. 2007) (Tesis Doctoral - Universidad de Indiana).

casi total de las autoridades estatales¹⁹⁷. De tal manera que, recientes delegaciones en la región han declarado que "todo el trabajo positivo de la demarcación y titulación en virtud de la Ley 445, está siendo amenazado por la invasión de colonos de otras partes de Nicaragua"¹⁹⁸.

El Ministerio de Recursos Naturales de Nicaragua se ha negado a legalizar el dominio de los colonos y no ha permitido la construcción de nuevas carreteras en la zona. De la misma manera, el gobierno prohibió que los bancos otorguen créditos para la agricultura o la ganadería en la reserva¹⁹⁹. El Ministerio no cuenta con recursos eficaces para proteger los límites de la reserva y tampoco es claro el efecto que estas políticas puedan tener para frenar la inmigración a largo plazo.

Hasta la fecha, estos esfuerzos no han sido suficientes para proteger Bosawás. Hay un gran problema de corrupción que evidencia ventas ilegales de tierras y documentación falsa; además, los informes locales involucran a funcionarios y políticos de alto rango en estas ventas ilegales²⁰⁰.

Los acaparadores de tierras afirman que tienen acuerdos de titulación con el Gobierno central. Sin embargo, están ignorando la sentencia histórica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aprobada en 2001, en el caso *Awas Tingni contra el Estado de Nicaragua*. Esta situación se deterioró aún más después de los acontecimientos de 2011, cuando el Ministerio de Recursos Naturales impuso una multa insignificante a una empresa maderera por la apertura de una pista de aterrizaje y un camino permanente para extraer madera dentro de los límites de un territorio con título de propiedad²⁰¹.

Las políticas de tierras conflictivas y cambiantes exacerbaron la impresión que la tierra estaba en juego. Tal y como se ha expuesto, después del fin de las guerras de la década de los '80, la tierra de la zona fue asignada activamente a los insurgentes desmovilizados que fueron reasentados en una serie de polos de desarrollo y zonas de seguridad. Adicionalmente, decenas de miles de oficiales y soldados rasos que se encontraban en pérdida al final de la guerra, fueron reasentados por el gobierno en las áreas de la frontera con el fin de minimizar los disturbios civiles y de compensarlos por sus servicios²⁰². En lo posterior, la población mestiza incrementó. Para 1990, habían 167 familias de colonos en la parte sur de lo que pronto sería la

¹⁹⁷ Carlos Salina Maldonado, *The Decay of the Bosawas [La Decadencia del Bosawás]*, CONFIDENCIAL, Junio 6, 2014, <http://www.confidencial.com.ni/articulo/17863/the-decay-of-bosawas>

¹⁹⁸ Nicaraguan Solidarity Campaign, *Bosawas, the Second Largest Rainforest in the Americas, Threatened [La Segunda Selva tropical más grande en las Américas amenazada]* (Jun. 18, 2014), <http://www.nicaraguasc.org.uk/news/article/70/bosawas-the-second-largest-rainforest-in-the-americas-threatened>

¹⁹⁹ Anthony Stocks, Benjamin McMahan, Peter Taber, *Indigenous, Colonist, and Government Impacts on Nicaragua's Bosawás Reserve [Colonos e Impactos del Gobierno en la Reserva de Bosawás en Nicaragua]* 21 CONSERVATION BIOLOGY 1495, 1498 (2007).

²⁰⁰ Carlos Salina Maldonado, *The Decay of the Bosawas [La Decadencia del Bosawás]*, CONFIDENCIAL, Junio 6, 2014, <http://www.confidencial.com.ni/articulo/17863/the-decay-of-bosawas>

²⁰¹ Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, EL MUNDO INDIGENA 92 (2013), http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0613_EB-THE_INDIGENOUS_ORLD_2013.pdf

²⁰² David Kaimowitz, Angelica Faune, and Rene Mendoza, *Your Biosphere is My Backyard: The Story of Bosawas in Nicaragua [Su Biosfera en Mi Patio Trasero: La Historia de Bosawás en Nicaragua, Centro para la Investigación Forestal Internacional]*, Center for International Forestry Research 4 (Abr. 2003), <http://www.bio-nica.info/biblioteca/Kaimowitz2003.pdf>

reserva. En 1996, hubieron 1.977²⁰³ familias de colonos y; a partir de 1998, los agricultores mestizos ocuparon cerca de un cuarto de Bosawás, cifra que incrementa cada día²⁰⁴.

El presidente Ortega, después de su elección en el 2007, promovió el “Programa Hambre Cero” con el objeto de que Nicaragua pueda alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas en el marco de la lucha contra la pobreza²⁰⁵. El programa entregó a las mujeres rurales, animales, semillas y materiales, proporcionó capacitación técnica y creó un programa de ahorro. A partir de 2009, el Ministerio de Agricultura informó que 32.000 mujeres y sus familias se habían beneficiado del programa²⁰⁶. Según pobladores de Bosawás que fueron entrevistados como parte de un estudio realizado en 2010, gran parte del ganado criado dentro de la reserva fue distribuido inicialmente en el marco del programa Hambre Cero²⁰⁷. Sin embargo, la ejecución del programa Hambre Cero impulsada por el Estado contradice las políticas de conservación:

El programa envía vacas, cerdos y pollos, hasta lo más recóndito de los territorios Mayangnas con el fin de crear granjas modelos. Aparte de la... incompatibilidad de estos animales de granja con la vida en una selva tropical... el programa fomenta la tala de árboles en la zona núcleo de la Reserva de Biosfera y en el corazón del Corredor Mesoamericano, para crear zonas de pasto²⁰⁸.

Del mismo modo, la tierra es prometida en las campañas electorales por los candidatos de los dos principales partidos políticos de Nicaragua, a pesar de que la tierra que ofrecen no puede ser concedida legalmente²⁰⁹. Nicaragua aún no ha demostrado un verdadero compromiso para reducir el número de colonos que se desplazan a la zona o para la consolidación de los límites de la reserva.

Tan solo una pequeña parte de los fondos destinados para la administración de la reserva llegó a las comunidades. En efecto, los fondos en su mayoría se direccionaron para la contratación de asistencia técnica extranjera, elaboración de estudios y de una serie de planes de gestión. Aunque USAID y TNC contribuyeron con \$ 2,500,000 USD en 1993, y el Banco de Desarrollo Alemán con \$ 3,8 millones de dólares para el proyecto de Bosawás en 1994, los proyectos siempre contaron con escaso presupuesto para mantener una presencia visible del

²⁰³ Anthony Stocks, Benjamin McMahan, Peter Taber, *Indigenous, Colonist, and Government Impacts on Nicaragua's Bosawás Reserve [Colonos, e Impactos del Gobierno en la Reserva de Bosawás en Nicaragua]* 21 CONSERVATION BIOLOGY 1495, 1498 (2007).

²⁰⁴ David Kaimowitz, Angelica Faune, and Rene Mendoza, *Your Biosphere is My Backyard: The Story of Bosawas in Nicaragua [Su Biosfera en Mi Patio Trasero: La Historia de Bosawás en Nicaragua, Centro para la Investigación Forestal Internacional]*, Center for International Forestry Research 4 (Abr. 2003), <http://www.bio-nica.info/biblioteca/Kaimowitz2003.pdf>

²⁰⁵ Katherine Hoyt, *Report from a fact finding trip to Nicaragua: Anti-Poverty Programs Make a Difference* North American Congress on Latin America [Informe de un viaje de investigación a Nicaragua: Programas de Lucha Contra la Pobreza Hacen Diferencia, el Congreso Norteamericano sobre América Latina] (Dic. 12, 2009), <https://nacla.org/news/report-fact-finding-viaje-nicaragua-anti-pobreza-programas-hacen-diferencia>

²⁰⁶ *Id.*

²⁰⁷ Carlos Salina Maldonado, *The Decay of the Bosawas [La Decadencia del Bosawás]*, CONFIDENCIAL, Junio 6, 2014, <http://www.confidencial.com.ni/articulo/17863/the-decay-of-bosawas>

²⁰⁸ W. Erdelen, *One Size Does Not Fit All [No hay talla única para todos]*, 6(4) NAT. SCI. Q. NEWSL. 1 (2008), http://www.unesco.org/science/document/AWOS_Vol6_4web.pdf. W. Erdelen,

²⁰⁹ Carlos Salina Maldonado, *The Decay of the Bosawas [La Decadencia del Bosawás]*, CONFIDENCIAL, Junio 6, 2014, <http://www.confidencial.com.ni/articulo/17863/the-decay-of-bosawas>

gobierno en el territorio y prácticamente no existían fondos para asistir a la población local²¹⁰. La falta de presencia gubernamental y, por ende, la falta de autoridad ha sido fácilmente aprovechada por los especuladores de las tierras. Los límites de la reserva no son patrullados en lo absoluto, mientras que los límites de las tierras indígenas en la reserva son vigilados únicamente por voluntarios indígenas.

En parte, la ausencia de autoridades en la zona se ve reflejada en los problemas de seguridad del área, problemas que también han alejado a las organizaciones de conservación de las zonas de la reserva que enfrentan mayores dificultades por la inmigración mestiza²¹¹. La protección del personal frente a las situaciones de peligro es importante. Sin embargo, la falta de operaciones de conservación en el área previene que los problemas sean enfrentados o resueltos de forma directa. Por lo tanto, las áreas de la reserva con mayor riesgo de degradación ambiental son abandonadas por aquellos que pretenden protegerlas.

f. Conclusión

A pesar de que los derechos de los pueblos indígenas están reconocidos en el derecho internacional y en el derecho interno de Nicaragua, aún persisten violaciones de sus derechos. Un estudio recientemente realizado por el World Resources Institute, titulado: “*Asegurando Derechos, Luchando Contra el Cambio Climático, cómo el fortalecimiento de los derechos forestales comunitarios mitiga el cambio climático*”, encontró que en los lugares donde los Estados han fortalecido los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras, la deforestación o bien ha cesado o ha reducido drásticamente²¹². El estudio señala que debido a que los pueblos indígenas administran y tienen la capacidad de restaurar las tierras y los bosques dañados mejor que los Estados, garantizar sus derechos sobre las tierras es fundamental para detener la deforestación y para mitigar el cambio climático²¹³. En tal virtud, este estudio proporciona una base sólida al argumento de que garantizar los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras y territorios, es fundamental para el éxito de los proyectos de conservación y protección de la biodiversidad del mundo. Cuando los Estados proporcionan reconocimiento, protección legal y recursos para la implementación de estos derechos, los objetivos de conservación son más propensos a ser alcanzados.

III. La Reserva de la Biósfera del Río Plátano en Honduras

²¹⁰ David Kaimowitz, Angelica Faune, and Rene Mendoza, *Your Biosphere is My Backyard: The Story of Bosawas in Nicaragua [Su Biosfera en Mi Patio Trasero: La Historia de Bosawás en Nicaragua, Centro para la Investigación Forestal Internacional]*, Center for International Forestry Research 4 (Abr. 2003), <http://www.bionica.info/biblioteca/Kaimowitz2003.pdf>

²¹¹ Carlos Salina Maldonado, *The Decay of the Bosawas [La Decadencia del Bosawás]*, CONFIDENCIAL, Junio 6, 2014, <http://www.confidencial.com.ni/articulo/17863/the-decay-of-bosawas>

²¹² Caleb Steven, Robert Winterbottom, Jenny Springer, Katie Reytar, *Asegurando Derechos, Luchando Contra el Cambio Climático, cómo el fortalecimiento de los derechos forestales comunitarios mitiga el cambio climático*, World Resources Institute 3 (2014), <http://www.wri.org/sites/default/files/securing-rights-full-report-spanish.pdf>

²¹³ *Id.*, nota 9. Ver también David Kaimowitz, *What do Forest Rights Have to do With Climate Change? [Qué derechos forestales tienen que ver con el cambio climático?]* Fundación Ford (Jul. 24, 2014), <http://www.fordfoundation.org/equals-change/post/how-community-forest-rights-help-curb-climate-change>

La Reserva de Biosfera del Río Plátano fue creada en 1980; sin embargo, la reserva y los pueblos indígenas que llaman hogar a esta área, están bajo amenazas constantes de violencia por parte de los colonos, ganaderos y narcotraficantes que buscan sus tierras y sus recursos. A pesar de la titulación de las tierras indígenas, los títulos resultan ser ineficaces para la proteger tanto el Río Plátano como las tierras y los medios de subsistencia de los pueblos indígenas de poderosos intereses externos.

a. La ubicación y los objetivos de la iniciativa de conservación

La Reserva de Biosfera del Río Plátano abarca un área de 850.000 hectáreas y fue establecida como la primera reserva de biosfera en América Central. El plan de manejo "estipula que el uso sostenible y la gestión de recursos deben ser establecidos a través de la participación de la población local y de acuerdo con las tradiciones y costumbres locales"²¹⁴. El modelo de reserva de biosfera organiza el área protegida en tres zonas: núcleo, de amortiguamiento y cultural. Estas zonas determinan el tipo de actividades permitidas en cada área.

La zona núcleo de la reserva está reservada sólo para la conservación estricta. Es decir, que excluye al humano del uso y la extracción de recursos, aunque se permite la investigación y el monitoreo científico. La zona de amortiguamiento se encuentra al sur y al oeste de la zona núcleo y se reserva para la agricultura y la extracción de recursos en proyectos de pequeña escala; además, sirve como un área experimental para la gestión de la tierra. Esta es la zona de más fácil acceso a la reserva; en consecuencia, está siendo poblada por un número creciente de colonos ladinos que buscan tierras para la agricultura y la ganadería. La mayoría de los habitantes indígenas, junto con una pequeña población ladina, viven en la zona cultural y debilitan los lados norte y este de la zona núcleo²¹⁵. Los asentamientos humanos están permitidos en esta área, con el objetivo de que los conservacionistas trabajen en conjunto con estas comunidades con miras a lograr las metas de conservación y de sostenibilidad a largo plazo²¹⁶.

Grandes organizaciones conservacionistas internacionales, incluidos el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), The Nature Conservancy (TNC) y al menos dos agencias de desarrollo, la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y el Banco Alemán de Reconstrucción y Desarrollo, operan en la reserva²¹⁷. Sin embargo, la magnitud de la reserva y su gran distancia desde Tegucigalpa presentan importantes desafíos para la gobernanza.

²¹⁴ CHRISTINA FRIEDLE, THESIS: FOREST RESOURCE USE, LAND-USE, AND ECOTOURISM IN THE RÍO PLÁTANO BIOSPHERE RESERVE, HONDURAS [USO DE RECURSOS DEL BOSQUE, USO DE LA TIERRA Y ECOTURISMO EN LA RESERVA DE LA BIOSFERA DEL RIO PLATANO, HONDURAS] 21 (2005) (tesis doctoral, Universidad Estatal de Portland), citando AFE COHDEFOR et al., Plan de Manejo: Reserva del hombre y Biosfera del Río Plátano.

²¹⁵ *Id.* pág. 22.

²¹⁶ *Id.* pág. 23.

²¹⁷ The Encyclopedia of Earth, Río Plátano Biosphere Reserve [La Enciclopedia de la Tierra, Reserva de Biosfera del Río Plátano] (Jul. 25, 2008), <http://www.eoearth.org/view/article/155810>; The Nature Conservancy, Natural Light [Luz Natural] (Febr. 2009), <http://www.nature.org/photos-and-video/naturallight/natural-light-february-2009.xml>

El rápido avance de la frontera agropecuaria, la ganadería, la tala incontrolada, las ventas ilegales de tierras, y un reciente aumento en el tráfico de drogas en la región, son algunas de las amenazas actuales a la reserva. Comunidades enteras dentro de la reserva han abandonado sus tierras después de ser amenazados por los narcotraficantes²¹⁸. Estudios recientes también han demostrado correlaciones fuertes en Honduras entre el aumento del tráfico de drogas y la deforestación a gran escala²¹⁹. Como resultado de este tipo de problemas, la UNESCO puso la reserva en su Lista de Patrimonio Mundial en Peligro en 1996. Sin embargo, en 2007, la reserva fue retirada de la lista después de cierta mejoría, pero volvió a ingresar en 2011²²⁰.

b. Las características físicas y biológicas de la tierra

La Reserva de Biosfera del Río Plátano constituye la parte hondureña del Corredor Forestal de la Mosquitia; incluye cinco millones de hectáreas de bosque tropical contiguo que se extiende desde el noreste de Honduras hacia el norte de Nicaragua²²¹. Es la zona sobreviviente más grande de la selva tropical en Honduras que incluye casi toda la cuenca del río Plátano con 100 km de longitud²²². Sus fronteras se forman más o menos por las porciones de los ríos: Tinto, Paulaya, Wampu, Pau, Tuscarawas, Sicre, y por el Mar Caribe²²³. La reserva contiene una variedad de hábitats, desde bosques tropicales y manglares, hasta montañas y sabanas²²⁴. Es el hogar de una enorme variedad de plantas, así como muchas especies en peligro de extinción y raras especies de animales como la tortuga verde de mar, el jaguar, el tapir centroamericano, el hocofaisán, el manatí del Caribe, y una variedad de guacamayos²²⁵.

La reserva también incluye la Ciudad Blanca, uno de los sitios arqueológicos más importantes de la civilización Maya; así como también incluye los petroglifos de piedras

²¹⁸ Kendra McSweeney and Zoe Pearson, *Prying Native People from Native Lands: Narco Business in Honduras* [*Curiosos Pueblos Originarios de Tierras Nativas: Narco Negocios en Honduras*] NACLA REPORT ON THE AMERICAS, (Invierno 2013), <https://nacla.org/news/2014/2/4/prying-native-people-native-lands-narco-negocios-honduras>

²¹⁹ Matt McGrath, *Drug Trafficking is Speeding up Deforestation in Central America* [*El Tráfico de Drogas acelera la Deforestación en América Central*], BBC News, BBC News (Ene. 31, 2014), <http://www.bbc.com/news/science-environment-25960481> ("En Honduras, el nivel la deforestación a gran escala al año se cuadruplicó entre 2007 y 2011, al mismo tiempo que los movimientos de cocaína en el país también mostró un aumento significativo.... Una tasa de deforestación de base en esta región fue de 20 kilómetros cuadrados por año").

²²⁰ UNESCO, el Comité del Patrimonio Mundial pone a la Reserva de Biosfera del Río Plátano de vuelta en la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro a petición de Honduras (Jun. 22, 2011), <http://whc.unesco.org/en/news/763>

²²¹ Tanya Marie Hayes, *Does Tenure Matter? A Comparative Analysis of Agricultural Expansion in the Mosquitia Forest Corridor* [*¿Importa La Tenencia? Un análisis comparativo de la expansión agrícola en el bosque Corredor Mosquitia*], 35 HUMAN ECOLOGY 733, 733 (2007).

²²² UNESCO, Reserva de la Biosfera del Río Plátano, <http://whc.unesco.org/en/list/196>

²²³ Smithsonian Institution, North-east Honduras and Río Plátano Biosphere Reserve [El Noreste Honduras y la Reserva de la Biosfera del Río Plátano], <http://botany.si.edu/projects/cpd/ma/ma15.htm> (última visita 05 de enero 2015).

²²⁴ UNESCO, Reserva de la Biosfera del Río Plátano, <http://whc.unesco.org/en/list/196>

²²⁵ *Id.*

pintadas en el lecho del río Plátano, los cuales se cree provienen de una cultura precolombina²²⁶.

c. Breve reseña histórica sobre la colonización

La Mosquitia siempre ha estado un tanto apartada del resto de Honduras y Nicaragua. A principios del siglo XVII, la región era un protectorado británico y los británicos mantuvieron el control indirecto hasta la década de 1850, cuando Gran Bretaña firmó tratados en los cuales entregó la tierra a los nuevos países emergentes del Imperio Español²²⁷. Tras la creación de los Estados de Nicaragua y Honduras, dos terceras partes del territorio de la Mosquitia permanecieron en Nicaragua²²⁸. Sin embargo, en 1860, la Mosquitia fue incorporada a Honduras²²⁹. Desde entonces, la Mosquitia no ha cambiado considerablemente, la gente continuó viajando libremente a lo largo del río Coco entre los dos Estados hasta la década de 1960, cuando se declaró la frontera oficial entre Honduras y Nicaragua²³⁰.

d. La relación entre las tierras indígenas, las organizaciones sociales y políticas de los pueblos indígenas y las prácticas en materia de uso de tierras

Los límites de la Reserva se encuentran dentro de los territorios tradicionales de cuatro grupos indígenas: Misquito, Tawahka Sumu, Pech y Garífunas. El pueblo Tawahka vive en el lado oeste del Río Patuca, mientras que el pueblo Misquito tradicionalmente ha vivido a lo largo de la costa del Caribe con un territorio que se extiende desde la Laguna Ibans hasta el Río San Juan en el sureste de Nicaragua²³¹. Los Garífunas viven a lo largo de la costa y la mayoría son del pueblo de Plaplaya²³². La pequeña población Pech se concentra alrededor de Las

²²⁶ *Id.*

²²⁷ David Kaimowitz, Angelica Faune, and Rene Mendoza, *Your Biosphere is My Backyard: The Story of Bosawas in Nicaragua [Su Biosfera en Mi Patio Trasero: La Historia de Bosawás en Nicaragua, Centro para la Investigación Forestal Internacional]*, Center for International Forestry Research 4 (Abr. 2003), <http://www.bio-nica.info/biblioteca/Kaimowitz2003.pdf>

²²⁸ LAURA HOBSON HERLIHY, THE MERMAID AND THE LOBSTER DIVER: GENDER AND ETHNIC IDENTITIES AMONG THE RÍO PLÁTANO MISQUITO PEOPLES [LA SIRENA Y EL BUZO LANGOSTA: IDENTIDADES DE GÉNERO Y ÉTNICA DE LOS PUEBLOS MISQUITO ENTRE LOS DEL RÍO PLÁTANO] 14 (May. 19, 2002) (Tesis doctoral publicada por la Universidad de Kansas).

²²⁹ *Id.* pág. 82.

²³⁰ Pieter Bekker and Ana Stanic, *The ICJ Awards Sovereignty over Four Caribbean Sea Islands to Honduras and Fixes a Single Boundary between Nicaragua and Honduras [La Corte Internacional de Justicia otorga la Soberanía sobre Cuatro Islas del Mar Caribe a Honduras y Fija un Límite Individual entre Nicaragua y Honduras]*, 11 (26) ASIL INSIGHTS (Oct. 10, 2007), <http://www.asil.org/insights/volume/11/issue/26/icj-awards-sovereignty-over-four-caribbean-sea-islands-honduras-and>

²³¹ Derek A. Padres, Reserva de la Biosfera del Río Plátano de la UNESCO http://members.tripod.com/d_parent/aboutres.html (última visita diciembre 19, 2014)

²³² CHRISTINA FRIEDLE, THESIS: FOREST RESOURCE USE, LAND-USE, AND ECOTOURISM IN THE RÍO PLÁTANO BIOSPHERE RESERVE, HONDURAS [USO DE RECURSOS DEL BOSQUE, USO DE LA TIERRA Y ECOTURISMO EN LA RESERVA DE LA BIOSFERA DEL RÍO PLÁTANO, HONDURAS] 21 (2005) (tesis doctoral, Universidad Estatal de Portland), citando AFE COHDEFOR et al., Plan de Manejo: Reserva del hombre y Biosfera del Río Plátano.

Marías, una ciudad en el Río Plátano²³³, y su lengua es el Macro-Chibcha que está relacionada con ciertas lenguas originarias de América del Sur²³⁴. El pueblo Misquito, con una población de casi 18.000 habitantes, es el grupo más grande en la reserva²³⁵.

Económicamente, el área ha experimentado una serie de ciclos de auge y caída en la medida que materias primas, tales como el caucho, la caoba, el oro, la plata, el banano y el pino, han subido y bajado de valor y; varias industrias, tales como las tortugas marinas, la pesca de la langosta, y actualmente el ecoturismo han aumentado y disminuido²³⁶. En general, la mayoría de los habitantes actuales dependen de actividades de subsistencia, así como de la agricultura de roza y quema, aunque la producción ganadera se está convirtiendo cada vez más importante entre muchos Misquito Belen²³⁷.

e. Los impactos de la iniciativa de conservación en los pueblos indígenas

El Programa de Biosfera de la UNESCO fue una importante innovación en la gestión de los recursos naturales. Fue el primer reconocimiento institucional de la importancia de las comunidades indígenas en la conservación del paisaje, y proporciona al menos la apertura de un espacio para la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones y en procesos de gestión que afecten a sus tierras, sus recursos naturales y su desarrollo²³⁸.

Sin embargo, el modelo de Biosfera no va lo suficientemente lejos en reconocer los derechos que tienen los pueblos indígenas sobre sus tierras. Por ejemplo, la zonificación de la Reserva de Biosfera del Río Plátano en la zona cultural, limita a las comunidades de actividades específicas de subsistencia; mientras que, en la zona de amortiguamiento, apoya las actividades comerciales de los colonos (mestizo), tales como la producción de café, la explotación maderera y la ganadería. Estas regulaciones condicionan el comportamiento indígena en sus propias tierras a ciertas normas estereotipadas y sancionadas por el Estado y

²³³ *Id.* pág. 42.

²³⁴ UNESCO, Honduras, Pueblo Pech, <http://www.unesco.org/phi/aguaycultura/es/paises/honduras/pueblo-pech.html>

²³⁵ LAURA HOBSON HERLIHY, THE MERMAID AND THE LOBSTER DIVER: GENDER AND ETHNIC IDENTITIES AMONG THE RÍO PLÁTANO MISKITO PEOPLES [LA SIRENA Y EL BUZO LANGOSTA: IDENTIDADES DE GÉNERO Y ÉTNICA DE LOS PUEBLOS MISQUITO ENTRE LOS DEL RÍO PLÁTANO] 14 (May. 19, 2002) (Tesis doctoral publicada por la Universidad de Kansas).

²³⁶ CHRISTINA FRIEDLE, THESIS: FOREST RESOURCE USE, LAND-USE, AND ECOTOURISM IN THE RÍO PLÁTANO BIOSPHERE RESERVE, HONDURAS [USO DE RECURSOS DEL BOSQUE, USO DE LA TIERRA Y ECOTURISMO EN LA RESERVA DE LA BIOSFERA DEL RIO PLATANO, HONDURAS] 21 (2005) (tesis doctoral, Universidad Estatal de Portland), citando AFE COHDEFOR et al., Plan de Manejo: Reserva del hombre y Biosfera del Río Plátano.

²³⁷ WILLIAM D. COLEMAN, PROPERTY, TERRITORY, GLOBALIZATION: STRUGGLES OVER AUTONOMY [PROPIEDAD, TERRITORIO, LA GLOBALIZACION: LAS LUCHAS POR LA AUTONOMÍA] 114 (2011).

²³⁸ Brian Houseal, Craig MacFarland, Guillermo Archibold, Aurelia Chiarra, *Indigenous Cultures and Protected Areas in Central America* [Culturas Indígenas y Áreas Protegidas en América Central, Supervivencia Cultural], CULTURAL SURVIVAL (1985), <https://www.culturalsurvival.org/ourpublications/csqa/article/indigenous-cultures-and-protected-areas-central-america>

refuerzan un modelo racionalizado que considera a los pueblos indígenas como “anti-desarrollo” e improductivos²³⁹.

De hecho, la propia reserva era poco más que una línea trazada en un mapa hasta aproximadamente 1991. Un estudio comentó:

Durante la primera década en la que se estableció la reserva, el Instituto de Gestión de Recursos Naturales de Honduras administró la reserva. Un director y un pequeño número de guarda parques trabajaron en la región. Sin embargo, el Instituto de Gestión de Recursos Naturales fue mal administrado, exacerbado por los deficientes sistemas de transporte y comunicación en regiones remotas. Para este tiempo, la reserva parecía existir sólo en el papel, a tal punto que la mayoría de sus residentes ni siquiera sabían que vivían en una reserva²⁴⁰.

En 1991, Honduras aprobó una ley por medio de la cual destituyó al Instituto de Gestión de Recursos Naturales de Honduras de la administración de la reserva y confirió el título legal de la tierra a la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal²⁴¹. Se argumentó que esta transferencia del título serviría para mejorar la protección de la biodiversidad. Sin embargo, el dominio estatal sobre las tierras de la reserva también fue rechazado por los Misquitos y por otros pueblos indígenas que reclamaban sus tierras. Los colonos pronto se aprovecharon de esta situación y comenzaron a reclamar las tierras indígenas. En 2007, la Corporación de Desarrollo Forestal se vió implicada en una serie de casos de corrupción que la llevó a su disolución y, posteriormente, fue reemplazada por el Instituto Nacional para la Conservación y Desarrollo de los Bosques, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Este cambio administrativo también influyó en la determinación de la filosofía de gestión de la reserva al determinar que la reserva debe estar dirigida a la conservación y fuera de la explotación de los recursos. Esto dio lugar a mejoras en la administración de la reserva; no obstante, gran parte del daño ya estaba hecho.

Uno de los mayores retos hoy en día es la forma de reubicar a los pobladores que se asentaron ilegalmente en la reserva. Honduras ha pagado indemnizaciones públicamente a las familias desplazadas de la zona núcleo²⁴². Por tanto, algunos colonos han indicado que ellos también aceptarían ofertas similares²⁴³. Mientras que algunos colonos pueden estar dispuestos a aceptar este tipo de indemnizaciones, otros pueden negarse y pueden apelar las disposiciones

²³⁹ WILLIAM D. COLEMAN, PROPERTY, TERRITORY, GLOBALIZATION: STRUGGLES OVER AUTONOMY [PROPIEDAD, TERRITORIO, LA GLOBALIZACIÓN: LAS LUCHAS POR LA AUTONOMÍA] 114 (2011).

²⁴⁰ LAURA HOBSON HERLIHY, THE MERMAID AND THE LOBSTER DIVER: GENDER AND ETHNIC IDENTITIES AMONG THE RÍO PLÁTANO MISKITO PEOPLES [LA SIRENA Y EL BUZO LANGOSTA: IDENTIDADES DE GÉNERO Y ÉTNICA DE LOS PUEBLOS MISQUITO ENTRE LOS DEL RÍO PLÁTANO] 14 (May. 19, 2002) (Tesis doctoral publicada por la Universidad de Kansas).

²⁴¹ CHRISTINA FRIEDLE, THESIS: FOREST RESOURCE USE, LAND-USE, AND ECOTOURISM IN THE RÍO PLÁTANO BIOSPHERE RESERVE, HONDURAS [USO DE RECURSOS DEL BOSQUE, USO DE LA TIERRA Y ECOTURISMO EN LA RESERVA DE LA BIOSFERA DEL RÍO PLÁTANO, HONDURAS] 21 (2005) (tesis doctoral, Universidad Estatal de Portland), citando AFE COHDEFOR et al., Plan de Manejo: Reserva del hombre y Biosfera del Río Plátano.

²⁴² La Enciclopedia de la Tierra, la Reserva de la Biosfera del Río Plátano (Jul. 25, 2008),

<http://www.eoearth.org/view/article/155810>

²⁴³ *Id.*

constitucionales de Honduras²⁴⁴ en materia de libertad de circulación y asentamientos para justificar su posición.

Los pueblos indígenas han vivido de forma sostenible en la zona durante cientos de años. La cosmovisión Misquita tiene una apreciación arraigada a la conservación, en la cual tomar recursos en exceso es visto como causante de enfermedad y muerte. Este sistema de creencias actúa como freno a la codicia y es la muestra de su relación de reciprocidad con el medio ambiente, lo cual ha integrado el sistema de creencia de los Misquitos²⁴⁵.

Por otro lado, las estrategias de subsistencia de los colonos comúnmente dañan el medio ambiente. Por ejemplo, la pesca con dinamita es una práctica común. Esta práctica diezma la población de peces, mata innecesariamente a otros organismos acuáticos y contamina el agua. Las comunidades indígenas han informado que sus hijos se enferman a consecuencia del residuo de la dinamita en el agua²⁴⁶.

Del mismo modo, los métodos agrícolas utilizados por los pueblos indígenas y los colonos difieren de tal manera que demuestran totalmente diferentes conductas hacia la tierra y los recursos. Mientras que los habitantes indígenas de la reserva limpian sólo una pequeña parcela de tierra y luego siembran una variedad de árboles y plantas en él, los colonos tienden a deforestar grandes áreas para luego plantar un monocultivo o utilizan la zona como pasto para el ganado. Las comunidades indígenas conocen por mucho tiempo que su supervivencia depende de mantener y respetar el delicado equilibrio entre el ser humano y la naturaleza. Sin embargo, para los nuevos habitantes, la tierra es a menudo vista como una mercancía para ser inmediatamente explotada al máximo, sin tener en cuenta los impactos a largo plazo.

Las políticas de administración en Honduras eran a menudo contradictorias y en detrimento de la protección de la reserva. De acuerdo a *Forestry Development Watch*, la tala ilegal aumentó bajo la administración de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, ya que la agencia implementó políticas que legalizaron la tala de caoba sin ningún tipo de consulta o supervisión independiente. Además, la falta de poder para aplicar la ley significaba que cualquier vacío en la norma podría ser explotada por los madereros. Por ejemplo, la agencia permitió la recuperación de la llamada "madera abandonada", pero la falta de monitoreo permitió que los árboles puedan ser talados ilegalmente para luego ser reclamados y legalizados como madera abandonada²⁴⁷.

Los intereses comerciales han frustrado aún más los esfuerzos de conservación en la

²⁴⁴ Constitución de Honduras de 1982, c.2, art. 81.

²⁴⁵ LAURA HOBSON HERLIHY, THE MERMAID AND THE LOBSTER DIVER: GENDER AND ETHNIC IDENTITIES AMONG THE RÍO PLÁTANO MISKITO PEOPLES [LA SIRENA Y EL BUZO LANGOSTA: IDENTIDADES DE GÉNERO Y ÉTNICA DE LOS PUEBLOS MISQUITO ENTRE LOS DEL RÍO PLÁTANO] 14 (May. 19, 2002) (Tesis doctoral publicada por la Universidad de Kansas).

²⁴⁶ Paradise In Peril [Paraíso en Peligro] (Skyship Films, 2011).

<http://pensieve.aeortiz.com/2011/09/07/the-plaint-of-the-rio-platano-biosphere-reserve>

²⁴⁷ Ver Global Witness Report, *Illegal logging in the Río Plátano Biosphere A Farce in Three Acts* [Tala Ilegal en la Biosfera del Río Plátano, Una Farsa en Tres Actos] (2009),

http://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/illegal_logging_in_rio_platano_final_en_low_res.pdf

reserva. Las tierras se preparan para la plantación de palma africana²⁴⁸. Este es un negocio lucrativo. En consecuencia, las ventas de las tierras de la reserva se realizan fácilmente mediante la falsificación de títulos de propiedad existentes a pesar del estado de protección en la zona. Las personas que se interponen en el camino de aquellos que explotan los recursos de las reservas pueden enfrentarse a graves riesgos. En Mayo de 2014, José Alejandro González Cerros, de 33 años, un ingeniero forestal gubernamental que trabajaba en la Reserva de Biosfera del Río Plátano, fue disparado fatalmente en La Ceiba al bajar de un autobús por haber informado recientemente de tala ilegal en la zona²⁴⁹.

La seguridad física de los pueblos indígenas sigue siendo muy vulnerable ante las amenazas de violencia de los colonos y de los narcotraficantes. La falta de recursos para garantizar la seguridad pública, la aplicación de las leyes existentes y la adecuada administración de la reserva, es un problema constante y significativo. Más allá de las amenazas de los narcotraficantes, "la narco-deforestación permite a los cárteles ocupar territorio en detrimento de sus competidores. Si esto continúa, todo el Corredor Biológico Mesoamericano que se extiende desde Panamá hasta México, se verá afectado por la tala de árboles"²⁵⁰. Por tanto, abordar los problemas de la producción y tráfico de drogas es clave para proteger los derechos de los pueblos indígenas y para asegurar los objetivos de conservación deseados en la reserva y en toda Mesoamérica.

Existen numerosos problemas en la administración de la Reserva de Biosfera del Río Plátano. Uno de ellos, es la insistencia en la aplicación de los planes de gestión vertical que no se construyen sobre los marcos de gobierno ya existentes. Otro, es la falta de recursos adecuados para administrar y hacer cumplir los planes en marcha de manera efectiva. Adicionalmente, los límites de la reserva son una tercera área de preocupación; las fronteras entre las diferentes zonas no están claramente demarcadas ni ejecutadas en forma consistente. Como resultado, la gente no se da cuenta cuando están pasando de una zona en la que están autorizadas a permanecer, hacia otra cuyo acceso está prohibido.

Otro problema es el intento de establecer nuevas estructuras donde ya existen métodos de gobernanza eficaces. Los consejos de administración que se crearon por la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal para resolver las controversias sobre las tierras son un ejemplo de este problema. Los consejos están formados por el alcalde de la localidad, tres o cuatro ciudadanos seleccionados, un representante de las ONGs, un oficial de la policía local, un maestro local, y un representante de una cooperativa local o empresa. Los consejos se

²⁴⁸ Kendra McSweeney and Zoe Pearson *Prying Native People from Native Lands: Narco Business in Honduras* [*Curiosos Pueblos Originarios de Tierras Nativas: Narco Negocios en Honduras*] NACLA REPORT ON THE AMERICAS, (Invierno 2013), <https://nacla.org/news/2014/2/4/prying-native-people-native-lands-narco-negocios-honduras>

²⁴⁹ Elisabeth Malkin, *Lawmakers Ask State Dept. to Review Support for Honduras* [*Legisladores Preguntan al Departamento de Estado Examinar el Apoyo a Honduras*], NEW YORK TIMES (May. 29, 2014), http://www.nytimes.com/2014/05/29/world/americas/lawmakers-ask-state-dept-to-review-support-for-honduras.html?_r=0

²⁵⁰ Frederic Sabiba, *Deforestation of Central America Rises as Mexico's War on Drugs Moves South*, [*Deforestación de América Central se Levanta Mientras la Guerra de México contra la Droga se Mueve al Sur*], GUARDIAN WEEKLY (Abr. 15, 2014), <http://www.theguardian.com/environment/2014/apr/15/central-america-deforestation-mexico-drugs-war>

reúnen tres veces al año para evaluar la situación local, resolver controversias y prevenir la inmigración no autorizada. Sin embargo, estos consejos se ven en gran medida ineficaces y la inmigración a la reserva ha aumentado desde su introducción para reemplazar los métodos informales de resolución de controversias²⁵¹.

Recientemente, se han tomado medidas adicionales para proteger la reserva. Por ejemplo, Honduras ha formado un Grupo Jurídico Interinstitucional para dar apoyo legal al proceso de regularización de la tenencia de tierras en la reserva. El objetivo declarado es devolver a los propietarios indígenas títulos de propiedad legítimos sobre sus tierras, los cuales fueron injustamente tomadas por el Instituto Nacional Agrario²⁵². Esto constituye un desarrollo positivo y un reconocimiento de los derechos indígenas sobre sus tierras.

Además, en Septiembre de 2013, Honduras concedió el título al pueblo Misquito sobre más de 760.000 hectáreas de sus tierras tradicionales en la región de “Gracias a Dios”, y ha prometido una entrega adicional de 800 mil hectáreas de los alrededores de la Reserva de la Biosfera del Río Plátano. La esperanza es que esto facilitará a las comunidades indígenas la defensa y la protección de sus tierras y recursos naturales de la zona contra los invasores. Sin embargo, pese a que el título fue recientemente entregado a las comunidades Misquitas, el Estado retiene los derechos sobre el subsuelo²⁵³.

f. Conclusión

Más de treinta años después de su creación, la Reserva de Biosfera del Río Plátano aún no ha cumplido con su propósito original. Los primeros años de mala gestión y la falta de comunicación crearon un vacío de poder que permitió a los especuladores de tierras, ganaderos y madereros operar en la zona con impunidad. Los títulos de propiedad otorgados a los pueblos indígenas carecían de respaldo legal, lo cual permitió que los colonos emigren a la zona a pesar de su condición de área protegida. Recientemente, se ha incrementado el reconocimiento de que muchos de los obstáculos más importantes para la conservación sostenible en la reserva son creados por la inestabilidad y el poco cumplimiento de los derechos territoriales indígenas en la zona. Esta constatación ha impulsado un mejor tratamiento de los procesos de resolución de reclamaciones de tierras indígenas, concesión de títulos de propiedad a las comunidades indígenas, y reconocimiento de sus derechos a la autodeterminación y al autogobierno.

²⁵¹ World Wildlife Fund, *Quarrels in a Crowded Reserve: The Río Plátano Biosphere Reserve Project in Honduras* [Peleas en una Reserva Abarrotada: El Proyecto de la Reserva de la Biosfera del Río Plátano en Honduras] 20 (2001), http://www.education-for-conservation.org/WWF-Crowded_Reserve_RPMBR.pdf.

²⁵² UNESCO, *Recognizing and Rewarding Best Practices in Management of World Heritage Properties-Honduras Río Plátano* [Reconociendo y Premiando las Mejores Prácticas en la Gestión de los Bienes del Patrimonio Mundial-Honduras Río Plátano] 3 (2011), whc.unesco.org/document/116513.

²⁵³ Kendra McSweeney and Zoe Pearson *Prying Native People from Native Lands: Narco Business in Honduras* [Curiosos Pueblos Originarios de Tierras Nativas: Narco Negocios en Honduras] NACLA REPORT ON THE AMERICAS, (Invierno 2013), <https://nacla.org/news/2014/2/4/prying-native-people-native-lands-narco-negocios-honduras>

IV. Sierra Santa Cruz: Una propuesta de área protegida en Guatemala

El tercer caso de estudio se refiere a un área protegida que todavía no ha sido creada formalmente. Sin embargo, este proyecto refleja mucho de los mismos asuntos y potenciales problemas que han sido la causa de daños serios y han menoscabado la eficacia de las áreas protegidas en Bosawás y en Río Plátano. Algunos de los inconvenientes identificados a continuación están fundamentalmente relacionados con el derecho interno de Guatemala, el cual contiene vacíos legales más severos que los encontrados en el derecho interno de Nicaragua y Honduras. Este estudio constató que los pueblos indígenas afectados se oponen activamente a la creación del área protegida y; en su lugar, proponen alternativas que preserven sus derechos. Esta creciente oposición fue posible en este caso en particular, debido a que los pueblos indígenas fueron notificados de manera previa con cierta información sobre el proyecto, lo cual constituyó una ventaja que las comunidades indígenas afectadas en Nicaragua y Honduras no tuvieron. Queda pendiente la confirmación si dicha ventaja fue o no utilizada por las autoridades estatales como una verdadera oportunidad para mejorar los lineamientos del proyecto y proteger los derechos indígenas.

La propuesta del área protegida Sierra Santa Cruz abarca una pequeña cordillera y tiene una superficie de 106,974.26 hectáreas. Se encuentra ubicada en los municipios de Livingston y El Estor al norte del Lago de Izabal, el cual es el lago más grande de Guatemala. Aparte de tener una rica diversidad de flora y fauna, es una importante fuente de agua dulce.

El área Protegida Sierra Santa Cruz aún no ha sido creada, pero el proceso ya comenzó. Su inclusión en la lista de áreas protegidas contenida en la Ley de Áreas Protegidas de Guatemala, es el primer paso que ya se consolidó. Durante la elaboración de esta *Guía*, el proceso aún no había ido más allá de esa etapa. De acuerdo con la Ley de Áreas Protegidas, los pasos restantes en el proceso son los siguientes: (1) un estudio técnico que deberá ser aprobado por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas²⁵⁴; (2) la remisión de un proyecto de ley al Congreso por parte del referido Consejo Nacional²⁵⁵; y (3) la aprobación por parte del Congreso²⁵⁶.

El proyecto de área protegida Sierra Santa Cruz propone dividir el área en cinco zonas diferentes (ver tabla abajo). Las comunidades Maya Q'eqchi' que habitan la zona se verán afectadas, ya que se les permitirá el acceso exclusivamente a la zona de uso múltiple, la cual constituye sólo el 27,50% de la superficie total del área protegida. Adicionalmente, estas comunidades no han sido consultadas acerca de la propuesta de zonificación del área.

Zonas	Hectáreas	Porcentaje
Zona de Amortiguamiento	31,409.83	29.36
Zona de Uso de Recursos Naturales	25,682.37	24.01

²⁵⁴ Decreto No. 4-89, Ley de Áreas Protegidas, Febrero 7, 1989, art. 11.

²⁵⁵ *Id. Art. 12.*

²⁵⁶ *Id.*

Zona de Desarrollo de Ecoturismo	7,398.65	6.92
Zona de Uso Múltiple	29,419.41	27.50
Zona Núcleo	13,064.00	12.21
Total	106,974.26	100

Varios organismos y agencias gubernamentales apoyan la creación de esta área protegida²⁵⁷, tal es el caso de la Fundación para el Ecodesarrollo y la Conservación (Fundaeo), una ONG que forma parte de la UICN²⁵⁸. Sin embargo, las comunidades Mayas, cuyas tierras se encuentran dentro del área protegida propuesta, se oponen al establecimiento de dicho proyecto, tal como se expone a continuación.

a. Breve reseña histórica de la colonización y de los pueblos indígenas

La mayoría de la población de Guatemala es indígena. Según cifras extraoficiales, los pueblos indígenas constituyen el 65% de la población total de Guatemala²⁵⁹. Existe una impresionante diversidad cultural dentro de las naciones indígenas de Guatemala. Por ejemplo, tan solo dentro de la Nación Maya existen veintidós comunidades lingüísticas distintas²⁶⁰.

Guatemala tiene uno de los niveles más altos de desigualdad económica de América Latina y ocupa el segundo lugar más bajo en los índices de desarrollo humano²⁶¹. Los pueblos indígenas son los más pobres entre los pobres de Guatemala y son socialmente excluidos y discriminados. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "aproximadamente el 40% de las personas indígenas viven en condiciones de extrema pobreza y casi el 80% de ellas son pobres, alcanzando las cifras más bajas de alfabetización y de ingresos entre todos los grupos de la sociedad guatemalteca"²⁶². Aproximadamente, el 67% de niños y niñas indígenas en Guatemala sufren de desnutrición crónica²⁶³.

²⁵⁷ Estos incluyen el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, el Instituto Nacional de Bosques, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Centro de Estudios Conservacionistas de la Universidad de San Carlos y los municipios de Livingston y El Estor. AEPDI/Defensoría Q'eqchi', Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Audiencia Temática: *Territorios indígenas y áreas protegidas en Guatemala*, Comm'n. Inter-Am. D.H. 131 Período Ordinario de Sesiones, 11 (Mar. 10, 2008) (en archivos de Indian Law Resource Center).

²⁵⁸ Gerold Schmidt, *Territorios Indígenas y áreas protegidas: Tres casos y sus conclusiones* 10 (Evangelischer Entwicklungsdienst e.V. ed. 2010),

http://www.simas.org.ni/files/publicacion/1310501449_EED_Territorios_indigenas_y_areas_protegidas_3_casos.pdf

²⁵⁹ AEPDI/Defensoría Q'eqchi', Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Audiencia Temática: *Territorios indígenas y áreas protegidas en Guatemala*, Comm'n. Inter-Am. D.H. 131 Período Ordinario de Sesiones, 11 (Mar. 10, 2008) (en archivos de Indian Law Resource Center).

²⁶⁰ Las comunidades lingüísticas son: Achi', Akateko, Awakatekos, Chortí, Chuj, Ixil, Itza', Kaqchikel, K'iche', Mam, Mopan, Poqomam, Poqomchi', Popti', Q'anjob'al, Q'eqchi', Sakapulteko, Sipakapense, Tektiteko, Tz'utujil y Uspanteko. *Id. párr. 1*

²⁶¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de Actividades y Resultados 2007*, 112, http://www.ohchr.org/Documents/Press/OHCHR_Report_07_Full.pdf

²⁶² Comm'n Inter-Am. D.H., *Informe Justicia e Inclusión Social: Los desafíos de la democracia en Guatemala*, Informe de País, OEA / Ser. L / V / II.118, Doc. 5 rev. 1, párr. 214 (Dic. 29, 2003), <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003eng/Chapter-IV.htm>

²⁶³ *Id. párr. 215*

En el año 2003, el Relator Especial Stavenhagen señaló el vínculo entre la colonización y los niveles devastadores de pobreza extrema que los pueblos indígenas en Guatemala continúan sufriendo. El Relator Especial manifestó que:

La condición actual de las poblaciones indígenas en Guatemala es el resultado de un largo proceso de opresión colonial contra el Pueblo Maya que inició en el siglo [XVI], y se consolidó durante el Gobierno Nacional liberal en el siglo [XXI], debido a la constitución de una clase gobernante que, en el marco de los regímenes autoritarios y patrimoniales, basó su poder en la propiedad de la tierra rural y la explotación laboral de los pueblos indígenas²⁶⁴.

La guerra civil sacudió a Guatemala desde 1960 a 1996; 83% de las víctimas fueron Mayas. La Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala concluyó que el racismo:

[C]onstituy[ó] un factor fundamental para explicar la rabia especial y la manera indiscriminada en la que se desplegaron las operaciones militares contra centenares de comunidades Mayas en las secciones occidentales y del noroeste del país. Esto fue particularmente cierto entre los años 1981 y 1983, cuando más de la mitad de las masacres y "acciones de tierra arrasada" se llevaron a cabo en contra de los Mayas²⁶⁵.

En 1996, al final de la guerra civil, se firmaron doce acuerdos de paz, incluido el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, siete años más tarde, la Comisión Interamericana encontró que la aplicación de este acuerdo se retrasó, a pesar de su evidente importancia para Guatemala²⁶⁶. Ese mismo año, el Relator Especial Stavenhagen escribió que:

[L]os mecanismos desarrollados hasta ahora para aplicar los compromisos detallados en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, como el Fondo de Tierras y los programas para el reasentamiento de los desplazados y grupos que regresan, han demostrado ser insuficientes para modificar la situación vigente... solucionando controversias y [rectificando] las desigualdades en la distribución de la tierra²⁶⁷.

En 2004, la Comisión concluyó que de los doce acuerdos de paz, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas tenía el nivel más bajo de cumplimiento²⁶⁸.

²⁶⁴ Derechos Humanos y Cuestiones Indígenas, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Rodolfo Stavenhagen, presentado a la Comisión de Derechos Humanos: Addendum de la Misión a Guatemala, E/CN.4/2003/90/ Añadir 0.2, párr. 5 (Febr. 24, 2003).

²⁶⁵ GUATEMALA: Memoria del Silencio, Comisión para el Esclarecimiento Histórico, párr. 33 (1999), de acuerdo con la traducción de Derechos humanos y cuestiones indígenas: Misión a Guatemala, Informe del Relator Especial, Rodolfo Stavenhagen presentado a la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2003/90/Add.2, párr. 8 (Febr. 10, 2003).

²⁶⁶ Comm'n Inter-Am. D.H., *Informe Justicia e Inclusión Social: Los desafíos de la democracia en Guatemala*, Informe de País, OEA / Ser. L / V / II.118, Doc. 5 rev. 1, párr. 214 (Dic. 29, 2003), <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003eng/Chapter-IV.htm>

²⁶⁷ Derechos Humanos y Cuestiones Indígenas, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Rodolfo Stavenhagen, presentado a la Comisión de Derechos Humanos: Addendum de la Misión a Guatemala, E/CN.4/2003/90/ Añadir 0.2, párr. 27 (Febr. 24, 2003).

²⁶⁸ Comm'n Inter-Am. D.H., *Informe Justicia e Inclusión Social: Los desafíos de la democracia en Guatemala*, Informe de País, OEA / Ser. L / V / II.118, Doc. 5 rev. 1, párr. 214 (Dic. 29, 2003), <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003eng/Chapter-IV.htm>

En Guatemala, la apropiación de las tierras indígenas colectivas para la industria extractiva y proyectos de conservación es una cuestión de derechos humanos de gran importancia. Según el Relator Especial Stavenhagen:

[N]uevos procesos han empeorado la situación en los últimos años: el establecimiento de áreas protegidas o reservas forestales, y la concesión de permisos de explotación forestal y minera. Como regla general, estas decisiones excluyen a los grupos indígenas que se han asentado en o cerca de estas áreas de explotación de recursos, fracasan en considerar su impacto sobre las necesidades de las comunidades, no contienen disposiciones para abordar dichos impactos y han sido adoptadas sin consulta con los interesados²⁶⁹.

Estos recientes acontecimientos son, simplemente, un nuevo capítulo dentro de una larga historia de expropiación de las tierras indígenas. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de NU ha identificado tres períodos históricos diferentes, en los cuales el Estado usó diferentes pretextos y estrategias legales para apoderarse de las tierras Mayas Q'eqchi'. En primer lugar, durante el período colonial, las tierras fueron registradas en favor de la Corona española. Más tarde, durante el período liberal, las tierras fueron otorgadas a personas no-indígenas e individuos extranjeros. Por último, durante la contrarrevolución militar, las tierras se registraron a favor de personas vinculadas al poder político local²⁷⁰.

Según la Comisión Interamericana, esta historia de expropiación dió como resultado la situación actual donde "el porcentaje de terreno en manos indígenas es menor de la mitad de lo que debería ser en relación con el número de habitantes indígenas"²⁷¹.

El legado del colonialismo en Guatemala perjudica gravemente a los pueblos indígenas en la actualidad. Los pueblos indígenas sufren de una discriminación estructural que está profundamente arraigada en el Estado de Guatemala y está presente en todos los sectores de la sociedad. Los esfuerzos por ocultar esta historia y la discriminación que los pueblos indígenas enfrentan, minan toda posibilidad de cambios estructurales que son necesarios para crear una sociedad justa y equitativa.

b. La relación entre las tierras indígenas, las organizaciones sociales y políticas de los pueblos indígenas y las prácticas en materia de uso de tierras

²⁶⁹ Derechos Humanos y Cuestiones Indígenas, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Rodolfo Stavenhagen, presentado a la Comisión de Derechos Humanos: Addendum de la Misión a Guatemala, E/CN.4/2003/90/ Añadir 0.2, párr. 27 (Febr. 24, 2003).

²⁷⁰ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los desalojos en el Valle del Polochic—Una mirada a la problemática agraria y a la defensa de los derechos humanos de las comunidades Q'eqchi'*, 35 (2013), <http://www.ohchr.org.gt/informes.asp>

²⁷¹ Sólo el 23,6% de la superficie total está en manos indígenas. "Esto no es entonces sorprendente en una sociedad que ha sido históricamente excluyente, especialmente por razones étnicas y de género." Comm'n Inter-Am. D.H., *Informe Justicia e Inclusión Social: Los desafíos de la democracia en Guatemala*, Informe de País, OEA / Ser. L / V / II.118, Doc. 5 rev. 1, párr. 259 (Dic. 29, 2003), <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003eng/Chapter-IV.htm>

La gran mayoría de la población afectada por la propuesta de área protegida Sierra Santa Cruz es indígena. Según cifras oficiales, el 90% de la población es Maya Q'eqchi', el 10% no es indígena²⁷² y cerca del 68% de la población total vive en zonas rurales²⁷³.

Hay aproximadamente 725.000 Mayas Q'eqchi' en Guatemala, la mayoría de los cuales viven en los departamentos de Izabal, Alta Verapaz y Petén²⁷⁴. En toda Guatemala, alrededor de 230 comunidades Maya Q'eqchi' se encuentran en las zonas rurales y la mayoría son monolingües; es decir, solo hablan Q'eqchi'. Adicionalmente, cuarenta y tres comunidades Maya Q'eqchi' se encuentran dentro de la propuesta de área protegida Sierra Santa Cruz²⁷⁵.

Según los Q'eqchi', de acuerdo al concepto maya de *Ralch'och'*, todas las comunidades Maya Q'eqchi' son hijas de la tierra y; por lo tanto, consideran a la tierra como su madre²⁷⁶. Los Maya Q'eqchi' poseen la tierra y conservan los recursos naturales de sus comunidades de acuerdo con sus valores y prácticas tradicionales.

La mayoría de estas comunidades Mayas Q'eqchi' carecen de los títulos de propiedad emitidos por el Estado que reconozcan el dominio colectivo pleno sobre las tierras bajo su posesión tradicional. Una evaluación de treinta y siete comunidades Mayas Q'eqchi' encontró lo siguiente: veintidós comunidades (49%) tienen títulos de propiedad; catorce comunidades (32%) están en el proceso de obtención de los títulos de propiedad; y ocho comunidades (19%) se encuentra en "granjas privadas"²⁷⁷. Adicionalmente, se concluyó que la zonificación en la propuesta de área protegida afectaría seriamente la capacidad de todas estas comunidades para mantener y obtener sus títulos de propiedad, así como para el uso y manejo de sus tierras, territorios y recursos naturales.

En 1985, la Constitución Nacional de Guatemala reconoció por primera vez la existencia de diferentes grupos étnicos²⁷⁸. Si bien esta reforma constitucional fue un gran avance tanto en términos políticos y jurídicos, Guatemala aún carece de una ley que reconozca

²⁷² AEPDI/Defensoría Q'eqchi', Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Audiencia Temática: *Territorios indígenas y áreas protegidas en Guatemala*, Comm'n. Inter-Am. D.H. 131 Período Ordinario de Sesiones, 11 (Mar. 10, 2008) (en archivos de Indian Law Resource Center).

²⁷³ *Id.*

²⁷⁴ *Id.*

²⁷⁵ AEPI / Defensoría Q'eqchi', *Report on the Case of Sierra Santa Cruz: Land Tenure Conflicts Facing the Communities in Protected Areas [Informe sobre el Caso de la Sierra de Santa Cruz: Los Conflictos de Tenencia de la Tierra que Enfrentan las Comunidades en las Áreas Protegidas]* 8 (Dic. 14, 2007) (en archivos de Indian Law Resource Center).

²⁷⁶ AEPDI/Defensoría Q'eqchi', Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Audiencia Temática: *Territorios indígenas y áreas protegidas en Guatemala*, Comm'n. Inter-Am. D.H. 131 Período Ordinario de Sesiones, 11 (Mar. 10, 2008) (en archivos de Indian Law Resource Center).

²⁷⁷ AEPI / Defensoría Q'eqchi', *Report on the Case of Sierra Santa Cruz: Land Tenure Conflicts Facing the Communities in Protected Areas [Informe sobre el Caso de la Sierra de Santa Cruz: Los Conflictos de Tenencia de la Tierra que Enfrentan las Comunidades en las Áreas Protegidas]* 33 (Dic. 14, 2007) (en archivos de Indian Law Resource Center).

²⁷⁸ Artículo 66, Protección de Etnias, afirma que "Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que están los grupos indígenas de ascendencia Maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso de la vestimenta indígena en hombres y mujeres, sus idiomas y dialectos".

los derechos colectivos de los pueblos indígenas como pueblos distintos dentro del Estado-nación, tales como el derecho a la libre determinación, el derecho al autogobierno y el derecho de dominio colectivo sobre las tierras y los recursos naturales. Por esta razón, los pueblos indígenas de Guatemala son ignorados como sujetos de derecho y son tratados como "campesinos" o "comunidades agrarias" en todo el procedimiento de titulación de tierras²⁷⁹.

En Guatemala, la consideración de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos, está en gran medida ausente de las leyes domésticas, especialmente en aquellas relacionadas con la conservación. Por ejemplo, el Congreso de Guatemala aprobó la Ley de Áreas Protegidas en 1989, sin ningún tipo de consulta con los pueblos indígenas que son dueños de las tierras. Como resultado de ello, la ley enumera varios territorios indígenas, incluyendo el territorio de cuarenta y tres comunidades Maya Q'eqchi' ubicados en la Sierra de Santa Cruz, departamento de Izabal, como áreas a ser declaradas como áreas protegidas con fines de conservación²⁸⁰. Ni la Ley de Áreas Protegidas, ni los Códigos Municipales aplicables, incluyen a las correspondientes comunidades Maya Q'eqchi' como personas jurídicas con derecho a participar en la planificación y la consideración del área protegida.

La apropiación de las tierras indígenas es un tema importante en Sierra Santa Cruz. Una organización local Maya Q'eqchi' documentó el caso de los bienes de una persona en particular, porque ilustra cómo el actual sistema de titulación y registro de tierras permite la apropiación de tierras indígenas en Guatemala²⁸¹. En 1925, un individuo no-indígena adquirió una gran finca de forma gratuita en una subasta pública. Esta granja consistía en tierras que pertenecían a tres comunidades Maya Q'eqchi' ubicadas en el área de Sierra Santa Cruz. Esta persona fue capaz de registrar su título, a pesar que tal inscripción registral no era legal. Por otro lado, las comunidades Maya Q'eqchi' no lograron la titulación y el registro de sus tierras. En 1987, las comunidades solicitaron al Instituto Nacional de Transformación Agraria una inspección de sus tierras. Al finalizar la inspección, el Instituto solicitó al Registro General de la Propiedad de Guatemala el registro de tales tierras. Sin embargo, tal registro fue negado debido al registro previo de la propiedad hecha por un tercero²⁸².

De acuerdo con un estudio de caso, la agencia de titulación de tierras en Guatemala que procesa los reclamos de los pueblos indígenas por sus tierras *de facto* detuvo los procesos de

²⁷⁹ Ver, ej. el Decreto 24-99, Ley del Fondo de Tierras, May. 13, 1999, art. 3 (c) (indicando que uno de los objetivos de la Agencia de Fondo de Tierras creado por esta ley es garantizar que "los campesinos", ya sea en su persona o capacidad colectiva, tengan acceso a la tierra y al uso de los recursos naturales ubicados en el mismo). Ver también, Decreto 1551/62, Ley de Reforma Agraria, Oct. 17, 1962, art. 77 (afirmando que "el patrimonio agrario colectivo" puede ser establecida a favor de los "campesinos" cuando, entre otros factores, sus condiciones sociales y de vida así lo sugieran). Ninguna de estas leyes relacionadas con la tierra reconoce la existencia de los pueblos indígenas o tomo en consideración su naturaleza específica como pueblos distintos.

²⁸⁰ Decreto No. 4-89, Ley de Áreas Protegidas, Febr. 7, 1989, art. 90 (identificando sitios o regiones específicas en el interior del país como "áreas de protección especial" para la conservación, incluyendo pero no limitando a la Sierra de Santa Cruz en el departamento de Izabal).

²⁸¹ AEPI / Defensoría Q'eqchi', *Report on the Case of Sierra Santa Cruz: Land Tenure Conflicts Facing the Communities in Protected Areas [Informe sobre el Caso de la Sierra de Santa Cruz: Los Conflictos de Tenencia de la Tierra que Enfrentan las Comunidades en las Áreas Protegidas]* 20-28 (Dic. 14, 2007) (en archivos de Indian Law Resource Center).

²⁸² *Id.* pág. 20-28.

titulación de tierras, porque la Ley de Áreas Protegidas impide las titulaciones²⁸³. El estudio también señala que, en la mayoría de los casos, las tierras que los pueblos indígenas reclamaban en áreas protegidas fueron otorgadas al Consejo Nacional de Áreas Protegidas en Guatemala y a Fundaeco²⁸⁴.

Hace tres años, algunos municipios en Guatemala empezaron a reconocer oficialmente a las comunidades indígenas como sujetos de derechos. Por ejemplo, en 2012, la municipalidad de El Estor, departamento de Izabal, comenzó a registrar la personalidad jurídica de las comunidades indígenas dentro de su jurisdicción, a efectos de que sean reconocidas como personas jurídicas por todas las agencias del Estado²⁸⁵. En opinión de algunas organizaciones no-gubernamentales indígenas, tales como AEPDI / Defensoría Q'eqchi', este registro fue un paso en la dirección correcta para asegurar la obtención de títulos de propiedad emitidos por el Estado a las comunidades indígenas ubicadas en áreas protegidas²⁸⁶. A principios de 2014, cuatro comunidades ubicadas en la zona de amortiguamiento de la Reserva de Biosfera de la Sierra de Las Minas, recibieron tales títulos²⁸⁷. De acuerdo al titular del Fondo de Tierras, agencia de la titulación de tierras de Guatemala, “estas fueron las primeras cuatro comunidades en la historia de Guatemala que recibieron los títulos a pesar de estar situadas en un área protegida; con estas comunidades se inició una nueva era que rompe viejos esquemas”²⁸⁸.

Sin embargo, los pueblos indígenas siguen escépticos sobre la medida adoptada por el municipio de El Estor mencionado anteriormente. En parte, esto se debe a que ellos creen que tal medida falla en reconocer el status de los pueblos indígenas como “pueblos” o sus derechos colectivos. Además, ellos sostienen que es necesario hacer más reformas a las leyes que afectan los derechos de los pueblos indígenas atinentes a sus tierras y recursos, incluyendo la Ley de Áreas Protegidas y el Código de Minería. Además, son escépticos porque los títulos de propiedad emitidos bajo este marco legal permiten que las regulaciones en materia de áreas protegidas prevalezcan sobre el derecho consuetudinario de las comunidades, y niegan a las comunidades el pleno ejercicio de sus derechos de dominio, uso y usufructo. En su lugar, los pueblos indígenas sólo son capaces de ejercer sus derechos dentro de los límites impuestos por los planes de gestión creados para cada zona²⁸⁹.

²⁸³ Gerold Schmidt, *Territorios Indígenas y áreas protegidas: Tres casos y sus conclusiones* 6 (Evangelischer Entwicklungsdienst e.V. ed. 2010), http://www.simas.org.ni/files/publicacion/1310501449_EED_Territorios_indigenas_y_areas_protegidas_3_casos.pdf

²⁸⁴ *Id.*

²⁸⁵ *Ver* el Acta No. 24-2012 del Municipio de El Estor, julio de 2012 (en archivos de Indian Law Resource Center).

²⁸⁶ *Ver* AEPDI / Defensoría Q'eqchi', Manual para el reconocimiento y registro en el Registro de la Municipalidad: Comunidades Indígenas de los Mayas y Xincas Personas, 2014, (en archivos de Indian Law Resource Center).

²⁸⁷ *Id.* pág. 49.

²⁸⁸ *Id.*, citando a Mario Eddy Díaz, Gerente del Fondo de Tierras, declaraciones en una reunión con las comunidades indígenas ubicadas en la Reserva de Biosfera Sierra de las Minas (Ene. 24, 2014).

²⁸⁹ *Ver, ej.*, Registro General de la Propiedad en Guatemala, Instrumento Público (Febr. 4, 2014) (transfiriendo propiedad a la Comunidad Indígena Buena Vista II, pero limitando su uso, ya que fue declarada ser parte de un área protegida de acuerdo con el Decreto Legislativo n. 49-90 que declara la Reserva de la Biosfera Sierra de las Minas como un área protegida) (en archivos de Indian Law Resource Center).

No todos los problemas con las áreas protegidas y los pueblos indígenas son la consecuencia de las deficiencias y vacíos en el derecho guatemalteco. Falta de debida diligencia por parte de los conservacionistas y funcionarios del gobierno en identificar de antemano a los pueblos indígenas y sus tierras, en consultar previamente con los pueblos indígenas que podrían verse afectados, y en recopilar información acerca de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y recursos antes de la creación de áreas protegidas en territorios indígenas, también pueden amenazar la gobernabilidad de la zona y propiciar violaciones de los derechos de los pueblos indígenas.

Según un estudio realizado en conjunto por UICN y AEPI/Defensoría Q'eqchi', cuatro factores contribuyen a los conflictos que surgen de la superposición entre las áreas protegidas y los territorios indígenas: (1) falta de identificación de los titulares de derechos y los derechos en cuestión antes de la declaración de áreas protegidas; (2) falta de consulta previa con los pueblos indígenas sobre los límites de las áreas protegidas, la zonificación y el plan de manejo; (3) conflictos entre los administradores de las áreas protegidas y los pueblos indígenas debido a la falta de claridad sobre los derechos a la tierra; y (4) obstáculos burocráticos para los pueblos indígenas en las adquisiciones de sus títulos de propiedad, especialmente por retrasos o rechazos de sus títulos ya que la Ley de Áreas Protegidas impide concederlos²⁹⁰.

No debe sorprendernos que las comunidades Mayas Q'eqchi' no esten de acuerdo con la designación de la Sierra Santa Cruz como área protegida. Como resultado de un proceso de dos años de consulta llevado a cabo por AEPI/Defensoría Q'eqchi', se concluyó que las comunidades decidieron oponerse a esta propuesta estatal de conservación²⁹¹. Esta oposición se fundamentó en que el gobierno de Guatemala no emitió los títulos de propiedad que reconoce a las comunidades el dominio colectivo pleno sobre las tierras y los recursos naturales bajo su posesión y uso tradicional²⁹². Además, la oposición se basó en el hecho que el concepto "área protegida" no es parte de la cosmovisión indígena o de su sistema jurídico²⁹³.

Las comunidades Mayas Q'eqchi' han propuesto medidas alternativas, las cuales serían consistentes con su cosmovisión y sus derechos como un pueblo distinto. Ellas han pedido al gobierno de Guatemala emitir títulos de propiedad que reconozcan el pleno dominio sobre sus tierras y recursos naturales, y no sólo el mero derecho de uso²⁹⁴. Adicionalmente, han propuesto que la Sierra Santa Cruz se declare como un "área comunitaria de tierras y recursos naturales" en lugar de área protegida²⁹⁵. Un área comunitaria de tierras y recursos naturales, o

²⁹⁰ IUCN & AEPDI/Defensoría Q'eqchi', Áreas Protegidas, extrativismo y derechos colectivos: La territorialidad Q'eqchi' en el Polochic-Sarstun, Guatemala, Mar. 2014, p. 39 (en archivos de Indian Law Resource Center).

²⁹¹ AEPDI/Defensoría Q'eqchi', Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Audiencia Temática: *Territorios indígenas y áreas protegidas en Guatemala*, Comm'n. Inter-Am. D.H. 131 Período Ordinario de Sesiones, 11 (Mar. 10, 2008) (en archivo de Indian Law Resource Center).

²⁹² *Id.*

²⁹³ *Id.*

²⁹⁴ *Id.* Ver también Vídeo de Audiencia Temática: Territorios Indígenas y Áreas Protegidas de Guatemala, que tuvo lugar en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Mar. 10, 2008, <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=En&Session=12>

²⁹⁵ AEPDI/Defensoría Q'eqchi', Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Audiencia Temática: *Territorios indígenas y áreas protegidas en Guatemala*, Comm'n. Inter-Am. D.H. 131 Período Ordinario de Sesiones, 11 (Mar. 10, 2008) (en archivos de Indian Law Resource Center).

Xkolb'al, es un "concepto Maya que se refiere a un territorio indígena donde las tierras y los recursos son utilizados, administrados y conservados por las mismas comunidades Maya Q'eqchi'²⁹⁶. Las comunidades Maya Q'eqchi' consideran que la tierra, el aire, los ríos y los recursos naturales son parte de una entidad integral a la cual las comunidades pertenecen. Por tanto, el concepto de área protegida existente fuera de tal entidad les es foráneo²⁹⁷.

c. Los impactos en el pueblo Maya Q'eqchi'

En vista de los problemas y las cuestiones descritas anteriormente, el establecimiento de la Sierra de Santa Cruz como área protegida dará lugar a graves violaciones de los derechos humanos de las cuarenta y tres comunidades Maya Q'eqchi'. En primer lugar, tal establecimiento violará el derecho a la libre determinación de las comunidades, porque a una organización de conservación no-gubernamental le será dada autoridad para administrar sus tierras tradicionales y usar sus recursos naturales. En segundo lugar, esta organización de conservación no representa a las comunidades Maya Q'eqchi' que son dueñas de las tierras, ni es su órgano legítimo de toma de decisiones y; sin dudas, esta organización socavará las instituciones de gobierno y las autoridades tradicionales que son elegidas democráticamente por las comunidades. Por último, el derecho consuetudinario que rige los asuntos internos y las relaciones intercomunitarias será desplazado por las normas y los procedimientos impuestos por personas ajenas a la comunidad Maya Q'eqchi'.

Mas aún, el establecimiento del área protegida Sierra Santa Cruz también privará a las comunidades Mayas Q'eqchi' del dominio colectivo de pleno sus tierras y recursos naturales. Esta violará sus derechos de dominio basados en la posesión tradicional de las tierras y anulará los reclamos de tierras de las comunidades que están siendo procesados por el Fondo de Tierras, la agencia de titulación de tierras de Guatemala. El área protegida tendrá graves repercusiones en la relación especial de las comunidades con sus tierras y recursos naturales, ya que evitará que las comunidades tengan acceso a sitios sagrados ubicados en las zonas centrales donde la presencia humana no está permitida; así como también restringirá el uso tradicional de los recursos naturales para fines medicinales y espirituales.

d. Conclusión

En resumen, la propuesta de área protegida Sierra Santa Cruz evidencia una seria inobservancia de los derechos de los pueblos indígenas a la libre determinación y al derecho de dominio colectivo. La inobservancia de estos derechos aparentemente podría interferir en el proceso de establecimiento del área protegida o podría constituirse en un obstáculo para la consolidación de los objetivos de conservación del área. Estos riesgos podrían ser minimizados mediante el reconocimiento y la protección activa de los derechos indígenas en la planificación y administración de áreas protegidas. Mejor aún, el derecho interno podría ser reformado para legalmente reconocer el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, así como los derechos atinentes a sus tierras y recursos. De esta manera, las

²⁹⁶ *Id.*

²⁹⁷ *Id.*

organizaciones de conservación podrían apoyar y contribuir a la implementación de áreas protegidas que se han planificado, dirigido y gestionado por los pueblos o las comunidades indígenas mismas.

CUARTA PARTE: OBSERVACIONES

Esta Guía pretende ser un punto de partida para los esfuerzos desplegados por los actores de conservación y todas aquellas personas que planifican e implementan iniciativas conservacionistas. Su objetivo principal es incentivar el pensamiento cuidadoso e impulsar una consideración positiva respecto de los derechos de los pueblos indígenas a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, incluyendo la Declaración de NU y otros estándares jurídicos, incluyendo el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas.

Si bien existen esfuerzos similares desarrollados en Mesoamérica, esta *Guía* y estas observaciones tienen presente los tres casos estudiados, a efectos de resaltar no solo las oportunidades de colaboración con los pueblos indígenas que no han sido aprovechadas, sino también las más profundas preocupaciones de los pueblos indígenas, sus fortalezas y habilidades, así como sus derechos colectivos atinentes a la conservación y protección del medio ambiente, a sus tierras, territorios y recursos. Estas observaciones también emanan de nuestra experiencia adquirida a lo largo de tres décadas de trabajo con los pueblos indígenas de Mesoamérica, la cual no puede ser plenamente discutida en este documento. Nuevamente, como un punto de partida, estas observaciones presentan una lista inicial de reflexiones y sugerencias clave para avanzar en la dirección correcta.

Se espera que la *Guía* y estas observaciones, ayuden a los actores de conservación a desarrollar mejores iniciativas de colaboración en materia de conservación, incluyendo metas y procesos que reconozcan y respeten los derechos de los pueblos indígenas y sus conocimientos tradicionales, así como las contribuciones significativas que estos pueblos pueden hacer como socios en la consolidación de avances duraderos en la conservación de Mesoamérica.

Los pueblos indígenas en Mesoamérica

Los pueblos indígenas como socios para la conservación. A fin de avanzar la rendición de cuentas y lograr el mayor éxito en todas las fases de las iniciativas de conservación, los gobiernos de los pueblos indígenas deben ser incluidos como socios de conservación. Identificar y distinguir los gobiernos de los pueblos indígenas y los órganos de representación por un lado y; por el otro, las diversas formas de organización de la sociedad civil, es un requisito previo para lograr dicha inclusión. Esto es así, porque a diferencia de las organizaciones no-gubernamentales, los gobiernos de los pueblos indígenas son sujetos de derecho en el marco del derecho internacional y tienen la autoridad y capacidad legal para firmar acuerdos que pueden afectar a sus comunidades. Si bien podrían existir buenas razones para incluir a las organizaciones no-gubernamentales en los procesos de desarrollo y toma de decisiones relacionados con los proyectos, estas razones son distintas y, en gran medida, independientes de las obligaciones legales del Estado para con los pueblos indígenas.

El derecho internacional como una herramienta de medición para el diseño de los proyectos de conservación. En el proceso de diseño e implementación de iniciativas y proyectos de conservación, la evaluación del derecho interno contrario a los derechos de los pueblos indígenas reconocidos por el derecho internacional puede ser un medio eficaz para garantizar el respeto a los derechos de estos pueblos en relación al dominio colectivo de sus

tierras y el derecho a la libre autodeterminación. A tal efecto, una evaluación de impacto en materia de derechos humanos puede ser de gran utilidad para el diseño de proyectos e iniciativas de conservación que respeten los derechos de los pueblos indígenas. Dicha evaluación también puede ser útil para identificar a los titulares de derechos indígenas, así como los riesgos que estos enfrentan en materia de derechos humanos con particular atención a los riesgos que amenazan sus derechos primarios, incluyendo el derecho a la libre determinación, al dominio colectivo de sus tierras y a la soberanía permanente sobre sus recursos naturales. Asimismo, la evaluación puede ser compartida con los gobiernos de los pueblos indígenas u organismos representativos como parte del proceso de búsqueda de su consentimiento libre, previo e informado.

El dominio sobre las tierras y los recursos en los territorios indígenas

La sustentabilidad, la gobernabilidad y la conservación in situ. Para asegurar que las estrategias de sostenibilidad, la gobernanza y las iniciativas de conservación *in situ* en los territorios indígenas sean exitosas, es crucial que el dominio colectivo pleno de los pueblos indígenas sobre sus tierras y su autoridad gubernamental sobre los recursos naturales sean claramente reconocidas por ley y respetados por las agencias estatales y por terceros. Para garantizar el pleno ejercicio de estos derechos por parte de los pueblos indígenas, es absolutamente necesario que los actores de conservación, en consulta con los pueblos indígenas, trabajen juntos para prevenir la usurpación y el tráfico de drogas en los territorios indígenas.

Los títulos de tierras indígenas y la administración y el uso de recursos. Las iniciativas de conservación más efectivas toman en cuenta la existencia de títulos de propiedad sobre las tierras, así como la gestión de recursos de los pueblos indígenas. Los proyectos de áreas protegidas y otras iniciativas de conservación deben proceder con cautela una vez que las tierras de los pueblos indígenas han sido demarcadas, tituladas y registradas; asimismo, se debe garantizar que los pueblos indígenas no sean desplazados de sus territorios. Las medidas de conservación pueden ser analizadas y examinadas en sus primeras etapas, a fin asegurar que éstas no impidan o alteren el uso y el manejo de los pueblos indígenas de sus recursos naturales, incluyendo sus prácticas ancestrales agrícolas, de pesca, de recolección y de caza, así como el acceso a sus sitios culturales y sagrados.

La reparación. En caso que las tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados, se debe garantizar la existencia de una reparación razonable, incluyendo el derecho a regresar a sus tierras si eso fuera posible y; si el retorno no fuera posible, se debe garantizar una compensación que podría asumir la forma de tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica de lo que fue tomado, a menos que los pueblos indígenas afectados acepten libremente una indemnización monetaria u otra forma de reparación que consideren adecuada.

El diseño participativo del proyecto. Los mejores diseños de proyectos para la conservación de áreas protegidas emplean métodos de participación en todas sus etapas. La participación inicial y constante de los pueblos indígenas en calidad de socios puede ayudar al proceso de adopción de decisiones de los pueblos indígenas y a menudo evitar la adopción de

decisiones unilaterales sujetas a posteriores desafíos. En primer lugar, es fundamental tomar en cuenta las iniciativas de conservación existentes y llevadas a cabo por los pueblos indígenas, tales como áreas designadas u otras prácticas que, tras consultas con los pueblos indígenas, deban ser reconocidas y fortalecidas mediante la mejora de las capacidades de gestión de dichos pueblos, siempre respetando sus conocimientos ancestrales y reconociendo su soberanía sobre los recursos naturales. También es imprescindible evaluar las normas pertinentes del derecho consuetudinario y/o positivo de los pueblos indígenas interesados, e identificar sus autoridades gubernamentales. El fortalecimiento de la capacidad de los pueblos indígenas en materia de gestión del medio ambiente, puede incluir el uso de capacitaciones sobre diagnóstico ambiental, planificación, administración, monitoreo y evaluación.

La autoridad sobre las tierras y los recursos en los territorios indígenas

Los proyectos de conservación de los pueblos indígenas. Cuando se proyecte la creación de un área protegida o la implementación de una iniciativa de conservación con consecuencias similares en los territorios indígenas, las instituciones auto-determinadas de conservación de los pueblos indígenas, sus prácticas, zonificación y otras decisiones conexas, deben ser plenamente apoyadas y priorizadas sobre las decisiones externas que puedan ser impuestas.

Los beneficios de los proyectos de conservación derivados de los recursos. En la evaluación y seguimiento de la distribución o reparto de los beneficios de los proyectos de conservación, es útil tener en cuenta que los pueblos indígenas, en su calidad de titulares de derechos y propietarios de sus tierras, territorios y recursos naturales, deben recibir los beneficios provenientes de estos recursos y participar en el monitoreo de la distribución o el uso compartido de dichos beneficios.

Los beneficios no-monetarios de los proyectos de conservación. Los pueblos indígenas se encuentran en condiciones únicas para ser considerados socios extremadamente eficaces en la maximización de los beneficios no-monetarios derivados de los proyectos de conservación. Estos beneficios incluyen: el mejoramiento de los medios de subsistencia local, la seguridad, los títulos de propiedad emitidos por el Estado que reconocen el dominio colectivo de los pueblos indígenas, el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones de gobernanza forestal de los pueblos indígenas, el mejoramiento del acceso a sus lugares sagrados y la conservación de la diversidad biológica y los ecosistemas existentes.

La relación entre los pueblos indígenas y el Estado. El análisis de la relación existente entre los pueblos indígenas y el Estado en el marco del diseño de proyectos de conservación, posibilita que los vacíos en el derecho interno o en aplicación de las obligaciones internacionales del Estado relativos a la libre determinación de los pueblos indígenas y otros derechos, sean identificados de manera temprana. Esto permite y anima a los actores de conservación y a los pueblos indígenas a trabajar juntos para asegurar que el proyecto cumpla con estándares internacionales.

Anexo 1: Bibliografía seleccionada

Esta corta selección de obras usadas en la preparación de la *Guía* enlista elementos que puedan ser de interés general.

Primera Parte

S. James Anaya & Claudio Grossman, *The Case of Awas Tingni v. Nicaragua: A New Step in the International Law of Indigenous Peoples* [*El Caso de Awas Tingni vs. Nicaragua: Un Nuevo Paso en el Derecho Internacional sobre Pueblos Indígenas*], 19 Ariz. J. Int'l & Comp. L. 1, 1 n.1 (2002)

Brendan Tobin, INDIGENOUS PEOPLES, CUSTOMARY LAW AND HUMAN RIGHTS – WHY LIVING LAW MATTERS? [LOS PUEBLOS INDÍGENAS, EL DERECHO CONSUECUDINARIO Y LOS DERECHOS HUMANOS - POR QUÉ EL DERECHO VIVIENTE IMPORTA?] (2014).

Armstrong Wiggins, *Indian Rights and the Environment* [*Derechos Indígenas y el Medio Ambiente*], 18 Yale Journal of International Law 345 (1993).

Segunda Parte

Robert T. Coulter, *The Law of Self-Determination and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* [*El Derecho de Libre Determinación y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*], 15 UCLA Journal of International Law & Foreign Affairs 1 (2010).

Erica-Irene A. Daes, Relatora Especial de NU, *Soberanía Permanente de los Pueblos Indígenas sobre los Recursos Naturales*, Informe Final presentado por la Relatora Especial Erica-Irene A. Daes, a la Sub-Comisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, E/CN.4/Sub.2/2004/30, párr. 6 (Jul. 13, 2004).

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/149/29/PDF/G0414929.pdf?OpenElement>

Comisión Interamericana de Derecho Humanos, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 59/09, párr. 93 (Dic. 30, 2009), <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>

Tercera Parte

David Kaimowitz, Angelica Faune, and Rene Mendoza, *Your Biosphere is My Backyard: The Story of Bosawas in Nicaragua* [*Su Biosfera en Mi Patio Trasero: La Historia de Bosawás en Nicaragua*], Center for International Forestry Research 4 (April 2003), <http://www.bio-nica.info/biblioteca/Kaimowitz2003.pdf>

Gerold Schmidt, *Territorios Indígenas y áreas protegidas: Tres casos y sus conclusiones* (2010)

[http://www.simas.org.ni/files/publicacion/1310501449_EED Territorios indígenas y áreas protegidas_3 casos.pdf](http://www.simas.org.ni/files/publicacion/1310501449_EED_Territorios_indigenas_y_areas_protegidas_3_casos.pdf)

Caleb Steven, Robert Winterbottom, Jenny Springer, Katie Reytar, *Asegurando Derechos, Luchando Contra el Cambio Climático, Cómo el Fortalecimiento de los Derechos Forestales Comunitarios Mitiga el Cambio Climático*, World Resources Institute 3 (2014),

<http://www.wri.org/sites/default/files/securing-rights-full-report-spanish.pdf>

Anexo 2: Glosario

Derecho consuetudinario: Derecho consistente en costumbres que son aceptadas como requisitos jurídicos o normas obligatorias de conducta; prácticas y creencias que son vitales y que se han convertido en una parte intrínseca del sistema social y económico, las cuales son tratadas como si fueran leyes.

Derecho interno: Derecho que regula los asuntos internos de un Estado, incluidas las leyes a nivel nacional, provincial, regional o local. Los expertos en derecho internacional también lo llaman "derecho municipal".

Derecho internacional: "El sistema jurídico que regula las relaciones entre las naciones; modernamente, el derecho que rige las relaciones internacionales que abarca no sólo las naciones, sino también a participantes tales como las organizaciones internacionales y las personas (como aquellas que invocan sus derechos humanos o cometen crímenes de guerra)". (la traducción es nuestra) BLACK'S LAW DICTIONARY 835 (8th ed., West Group 2004).

Nación: "Un gran grupo de personas que tienen un origen común, lenguaje y tradición y usualmente constituyen una entidad política". (la traducción es nuestra) BLACK'S LAW DICTIONARY 835 (8th ed., West Group 2004).

Pago por servicios ambientales: Incentivos ofrecidos a los propietarios de tierras a cambio del manejo de sus tierras para proveer un servicio ecológico o ambiental, tales como el secuestro de carbono o la conservación de la biodiversidad.

El derecho positivo: "Conjunto de normas promulgadas y aplicadas dentro de una comunidad política determinada por superiores políticos, diferente del derecho natural o del derecho existente en una comunidad ideal o en alguna comunidad no-política". (la traducción es nuestra) BLACK'S LAW DICTIONARY 835 (8th ed., West Group 2004).

Estado: "El sistema político de un grupo de personas que están políticamente organizadas; el sistema de reglas por las cuales la jurisdicción y la autoridad se ejerce sobre un cuerpo de personas. (la traducción es nuestra) BLACK'S LAW DICTIONARY 835 (8th ed., West Group 2004).

Tratado: se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Art. 2(1)(a), May 23, 1969, 1155 U.N.T.S. 331, 8 I.L.M. 679.

Annexo 3: Siglas y Terminos

AEPDI	Asociación Estoreña para el Desarrollo Integral
OSC	Organización de la Sociedad Civil
CEESP	Comisión de Política Ambiental, Económica y Social (por sus siglas en inglés)
Fundaeco	Fundación para el Ecodesarrollo y la Conservación
Comisión	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Corte	Corte Interamericana de Derechos Humanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
MASTA	Moskitia Asla Takanca de Honduras
MISURASATA	Misquitos, Sumos, Ramas y Sandinistas Unidos
MOPAWI	Mosquitia Pawisa Apiska
ONGs	Organizaciones No-Gubernamentales
MGRN	Marco de Gobernanza de Recursos Naturales
ORMAC	Oficina Regional para México, América Central y el Caribe (por sus siglas en inglés)
SATIIM	Instituto Sarstoon Temash para la Gestión Indígena (por sus siglas en inglés)
SPICEH	Grupo de Especialista sobre Pueblos Indígenas, Leyes Consuetudinarias & Ambientales & Derechos Humanos (por sus siglas en inglés)
TGER	El Tema sobre Gobernanza , Equidad y Derechos (por sus siglas en inglés)
TNC	The Nature Conservancy
NU	Naciones Unidas
Declaración de NU	Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)
US	Estados Unidos (por sus siglas en inglés)
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)