

ZONAS PROTEGIDAS Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

INFORMACIÓN DE AMNISTÍA INTERNACIONAL PARA EL RELATOR ESPECIAL DE LA ONU SOBRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Abril de 2022

[La] declaratoria como área silvestre protegida podría constituir una nueva y sofisticada forma que han adoptado los propietarios privados de territorios reclamados por comunidades indígenas para “obstaculizar el reclamo de territorio de pueblos originarios [...] siempre arropad[o]s bajo formas legales y hasta invocando fines tan puros como la conservación del medioambiente”.

Rodolfo Stavenhagen, ex relator especial de la ONU sobre los pueblos indígenas, citado en *el Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*.¹

INTRODUCCIÓN

Amnistía Internacional agradece la oportunidad de contribuir al informe del relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre *zonas protegidas y derechos de los pueblos indígenas: las obligaciones de los Estados y de las organizaciones internacionales*.² Queremos señalar a la atención del relator especial varios casos sobre los que hemos estado trabajando o sobre los que hemos recibido información y que ilustran aspectos concretos del modo en que las zonas protegidas y otras iniciativas de conservación afectan a los derechos de los pueblos indígenas.

La información se estructurará en torno a algunas de las cuestiones planteadas en la solicitud de información formulada por el relator especial.

PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LAS ZONAS PROTEGIDAS

Tal y como sostienen los pueblos indígenas y numerosas personas expertas en conservación de todo el mundo, allí donde hay presencia de pueblos indígenas y sus derechos de tenencia de la tierra están garantizados, dichos pueblos están en una posición óptima para fomentar la conservación de sus ecosistemas como propietarios / coadministradores. Si los pueblos indígenas participan en la gestión y la conservación, hay un incentivo para garantizar la sostenibilidad, ya que el ecosistema está inextricablemente ligado a su identidad, espiritualidad, medio de vida y supervivencia a largo plazo.³ No obstante, las políticas estatales, la legislación y las prácticas que rigen las zonas protegidas han marginado a pueblos indígenas de todo el mundo.

DESALOJO SIN CONSULTA

En Paraguay, aproximadamente 600 familias indígenas del pueblo avá paranaense (guaraní) fueron desalojadas hace más de 40 años para construir la represa “binacional” de Itaipú (en territorio de Brasil y

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos - *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*, sentencia de 24 de agosto de 2010 (fondo, reparaciones y costas), Serie C No. 214, párr. 169.

² <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-submissions-protected-areas-and-indigenous-peoples-rights>

³ Amnistía Internacional, *Familias destrozadas: Desalojo forzoso del pueblo indígena del bosque Embobut, en Kenia*, AFR 32/8340/2018 (resumen ejecutivo).

Paraguay). Durante varios años, Amnistía Internacional ha estado brindando apoyo a la campaña de una de las comunidades afectadas, Tekoha Sauce, para regresar a las tierras ancestrales que no fueron inundadas por la represa. Desde que se llevó a cabo el desalojo se han creado nuevas zonas protegidas en el lado paraguayo del área del proyecto de Itaipú; son 47.000 hectáreas que las comunidades indígenas desalojadas reclaman como tierras ancestrales. Sin embargo, sólo se han designado 2.300 hectáreas para 2 de las 38 comunidades desalojadas.⁴ La UNESCO declaró Reserva de la Biosfera parte del área de influencia de Itaipú. La comunidad Tekoha Sauce intentó regresar a sus tierras ancestrales, pero fue desalojada con violencia en 2016.⁵ Después de eso, la comunidad regresó a sus tierras ancestrales (a un lugar distinto del que había sido desalojada), pero carece de reconocimiento legal de sus derechos de tenencia y de acceso adecuado a medios de vida. Otro problema que dificulta la resolución de las reclamaciones de la comunidad de sus tierras ancestrales es que la mesa redonda establecida por el Estado en octubre de 2016 para abordar las peticiones de la comunidad ha permanecido inactiva porque los representantes del Estado no se han presentado en las sesiones. Tras 11 meses de sesiones, las familias sauce decidieron abandonar la iniciativa.⁶

El pueblo sengwer del bosque Embobut, en Kenia, ha sido desalojado de sus tierras ancestrales en varias ocasiones, desde la década de 1980, después de que el bosque fuera declarado zona de conservación bajo el gobierno colonial en 1954. De 2009 a 2014 se celebró una consulta en Embobut; no obstante, las investigaciones de Amnistía Internacional demostraron que el proceso fue totalmente inadecuado, tanto en lo que respecta al proceso en sí como en lo concerniente a los objetivos declarados de la consulta, que descartaban explícitamente la posibilidad de que el pueblo sengwer permaneciera en el bosque.⁷

Aunque el gobierno ha declarado en reiteradas ocasiones que no puede haber ocupación humana en el bosque por la preocupación que suscita la degradación del ecosistema, el pueblo sengwer se ha ofrecido a trabajar con el gobierno en materia de conservación. Un miembro de la comunidad dijo a Amnistía Internacional: “Quiero que el gobierno y las personas afectadas inicien una consulta que dé lugar a que la comunidad regrese [al bosque]. Si eso se acepta, nos aseguraremos de vigilar los esfuerzos de conservación. Entre otras cosas, nos aseguraremos de que nadie cultive [en esa tierra]. Creo que de ese modo coexistiremos con el bosque y la captación de aguas”.⁸ Si el gobierno quiere limitar el derecho del pueblo sengwer a sus tierras, medios de vida y herencia cultural, debe demostrar que dicha limitación es necesaria y proporcionada. La Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos resolvió en la causa de los ogiek que “[el gobierno] no ha[bía] proporcionado pruebas de que la presencia continuada de los ogiek en la zona [fuera] la causa principal del agotamiento de los recursos en el área. [...] La Corte consider[ó] que la constante negación de acceso de la población ogiek al bosque Mau y su desalojo de éste no [podían] ser necesarios ni proporcionados para ofrecer la pretendida justificación de preservar el ecosistema natural del bosque Mau”.⁹ En la causa de los sengwer, también se carece de pruebas que demuestren que los sengwer sean responsables de la degradación del bosque; de hecho, un informe gubernamental de 2018 concluyó que el Servicio Forestal de Kenia era responsable de “corrupción generalizada y abuso de poder [...]”; ha supervisado la destrucción gratuita de nuestros bosques, ha saqueado y rapiñado sistemáticamente nuestras torres de agua”.¹⁰

⁴ Servín, Jorge, *Historia Sauce, Sauce Historia: Informe Antropológico, Comunidad Ava Guaraní, Tekoha Sauce/Subgrupo Ava Paranaense*, 2017, p. 3.

⁵ Latin America Bureau, “Tekoha Sauce: community fights to recover land at Itaipú”, <https://lab.org.uk/tekoha-sauce-community-fights-to-recover-land-at-itaipu/>, 2019.

⁶ *Historia Sauce, Sauce Historia*, p. 5.

⁷ *Familias destrozadas*, pp. 31-36.

⁸ Entrevista, Tangul, septiembre de 2016, citada en *Familias destrozadas*, p. 62.

⁹ African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya, Application no. 006/2012 (“Ogiek Case”) párr. 130.

¹⁰ Taskforce to Inquire into Forest Resources Management and Logging Activities in Kenya, *A report on Forest Resources Management and Logging Activities in Kenya: Findings and Recommendations*, abril de 2018, p. 45.

El gobierno también debe demostrar por qué la opción alternativa, que no limitaría los derechos de los sengwer (es decir, que reconocería el derecho del pueblo sengwer de ocupar el bosque y que supondría trabajar con ellos para conservarlo), no es factible.

ELIMINACIÓN DEL ACCESO A MEDIOS DE VIDA Y CULTURA

La comunidad de Tekoha Sauce de Paraguay (cuyo caso se detalla *supra*) vive actualmente en una situación de extrema pobreza en los lindes de una de las zonas protegidas del proyecto de Itaipú, la Reserva Natural Limoy. Está prohibido cazar y pescar en la reserva, lo que impacta en su derecho a su cultura y medios de vida tradicionales.¹¹ Muchas personas pertenecientes a la comunidad, incluso a partir de los 14 años de edad, no tienen más alternativa que trabajar en las explotaciones agrícolas mecanizadas cercanas, por un jornal bajo (80.000 guaraníes al día, unos 11,70 dólares estadounidenses), un trabajo que sólo está disponible cada año de septiembre a diciembre.¹² El hospital más cercano está a una distancia de entre 70 y 100 kilómetros, y los servicios móviles de salud pública no llegan a la comunidad. A una escuela, establecida y dirigida por la propia comunidad, sólo asistían 18 estudiantes de un total de 56 familias (información de 2017).¹³

CONSERVACIÓN FORTIFICADA

La conservación fortificada fue descrita por la ex relatora especial en su informe de 2016 sobre conservación como sigue: “Las ideas subyacentes al establecimiento de esas zonas protegidas eran que debían ser creadas y administradas por los Estados, que su objetivo debía ser preservar estrictamente la naturaleza haciendo hincapié en la conservación de la diversidad biológica y que para gestionarlas era necesario que estuvieran deshabitadas o que sus recursos naturales no fueran utilizados por las personas. En sus peores formas, se consideraba que era legítimo y estaba moralmente justificado utilizar la fuerza para expulsar a pueblos que residían en ellas y proteger la diversidad biológica.”¹⁴

Amnistía Internacional ha documentado varios casos de uso de encarcelamiento, militarización del cumplimiento de la ley, y hostigamiento a defensores y defensoras de los derechos humanos en zonas protegidas o relacionados con ellas. En el caso del Parque Nacional Kahuzi-Biega, en República Democrática del Congo, las comunidades indígenas batwa y mbuti fueron desalojadas a la fuerza cuando se estableció el parque, en 1975; desde entonces, algunos de sus miembros han regresado a él, ya que no recibieron indemnización alguna y viven en situación de pobreza extrema en comunidades cercanas al parque. En julio de 2021, Amnistía Internacional firmó una carta conjunta a las autoridades expresando preocupación por una operación conjunta de las Fuerzas Armadas de República Democrática del Congo y la guardia forestal del parque. Las autoridades alegaron que la operación iba dirigida contra grupos armados no estatales que actuaban en el parque nacional. No obstante, la carta señalaba la “honda preocupación y la consternación por las denuncias de que contingentes conformados por guardias forestales [...] y soldados [...] ha[bía]n atacado recientemente aldeas ubicadas en el Parque Nacional Kahuzi-Biega y cometido graves abusos contra los derechos humanos, incluido el homicidio de dos civiles batwa. [...] Se han recibido informes de que, a primera hora o durante la mañana del viernes 23 de julio de 2021, decenas de guardas del Parque Nacional Kahuzi-Biega y de soldados de las Fuerzas Armadas de República Democrática del Congo avanzaron hacia aldeas del grupo de Mabingu y cerca de Kayeye y abrieron fuego contra civiles batwa empleando un arsenal de rifles y armas pesadas. [...] Los guardas del parque y los soldados quemaron decenas de casas dejando sin hogar a cientos de personas”.¹⁵

¹¹ Amnistía Internacional, *Una receta para criminalizar: Personas defensoras del ambiente, el territorio y la tierra en Perú y Paraguay*, AMR 01/8158/2018, p. 20.

¹² *Historia Sauce, Sauce Historia*, p. 21.

¹³ *Historia Sauce, Sauce Historia*, p. 23.

¹⁴ Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/71/229, 29 de julio de 2016, párr. 34.

¹⁵ Minority Rights Group, *To Purge the Forest by Force: Organized violence against Batwa in Kahuzi-Biega National Park*, abril de 2022, p. 34.

En el caso de los sengwer, descrito *supra*, Amnistía Internacional documentó 15 casos de detenciones de miembros del pueblo sengwer, únicamente por su presencia en sus tierras ancestrales del bosque.¹⁶ La organización también recopiló datos sobre una serie de desalojos que comenzaron el día de Navidad de 2017 y que se saldaron con la quema de 341 casas, el homicidio de un hombre sengwer, Robert Kiprotich, y la hospitalización de otro por heridas de bala.¹⁷ Estos hechos dieron lugar a que la Unión Europea suspendiera la financiación del programa WaTER (Programa de Protección de Torres de Agua y Atenuación y Adaptación al Cambio Climático).¹⁸

El hostigamiento a defensores y defensoras de los derechos humanos que propugnan los derechos de las comunidades afectadas por las zonas protegidas es otro método de cumplimiento de la ley empleado en la conservación fortificada. En el caso del pueblo sengwer, Elias Kimaiyo, líder comunitario que ha participado regularmente en procesos de consulta con el gobierno y otros actores, contó a Amnistía Internacional que su activismo le había acarreado graves consecuencias. El 2 de abril de 2017 estaba captando imágenes de unos guardias del Servicio Forestal de Kenia que estaban quemando casas en el bosque de Embobut. Según explicó: “Mientras estaba ocupado tomando fotografías y hablando por teléfono, los guardias del Servicio Forestal de Kenia me descubrieron y empezaron a perseguirme y a dispararme. Corrí colina abajo para esquivar las balas, pero tropecé, me lesioné la rodilla y me caí. Dejaron de disparar y un guardia del Servicio Forestal llegó hasta donde yo estaba tendido y dijo que estaba causando problemas al gobierno. Me golpeó muy fuerte con la culata de un rifle y me fracturó el brazo derecho. Cogió la bolsa que contenía mis dos cámaras, un ordenador portátil, un iPad y otros documentos personales y desapareció en el bosque.”¹⁹ Kimaiyo tiene movilidad limitada permanente a causa de las lesiones, y la causa que emprendió contra el Servicio Forestal de Kenia está estancada debido a la lentitud de los tribunales en Kenia y también a la falta de fondos para pagar la asistencia letrada. Nunca recuperó el equipo que se le sustrajo.

En julio de 2021, la Corte Constitucional del Ecuador dictó una sentencia pertinente para los enfoques carcelarios y militarizados de la conservación fortificada. La sentencia atañe a los pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario, y aquellos con los que se ha “entablado contacto recientemente” (según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los pueblos indígenas con los que se ha entablado contacto recientemente, o los pueblos indígenas en situación de contacto inicial “son pueblos o segmentos de pueblos indígenas que mantienen un contacto intermitente o esporádico con la población mayoritaria no indígena, por lo general referido a aquellos que han iniciado un proceso de contacto recientemente. No obstante, se advierte que ‘inicial’ no debe entenderse necesariamente como un término temporal, sino como una referencia al poco grado de contacto e interacción con la sociedad mayoritaria no indígena”).²⁰

El caso se refiere a los miembros detenidos del pueblo indígena waorani de Yasuní, que es parque nacional y Reserva de la Biosfera de la UNESCO; en marzo de 2013, en la provincia de Orellana, dos ancianos waorani fueron atacados y muertos por un grupo de indígenas en aislamiento tagaeri taromenane. En respuesta a este hecho, familiares de los ancianos asesinados ingresaron al territorio de los tagaeri taromenane, dieron muerte a varios de ellos y extrajeron a dos niñas de tres y seis años quienes fueron posteriormente integradas a los grupos familiares waorani.²¹

En noviembre de 2013, en Orellana, a petición de la Fiscalía, un juez inició el trámite de la causa por delito de genocidio y ordenó la prisión preventiva de siete miembros de la comunidad waorani Dikaro. Este grupo, que hasta hace poco vivía en aislamiento voluntario, actualmente está considerado de reciente contacto.²²

¹⁶ *Familias destrozadas*, p. 28.

¹⁷ *Familias destrozadas*, p. 5.

¹⁸ *Familias destrozadas*, p. 17.

¹⁹ *Familias destrozadas*, p. 47.

²⁰ *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas*, diciembre de 2013, p. 5.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 112-14-JH/2, Revisión de garantías, 21 de julio de 2021, párr. 14.

²² Sentencia No. 112-14-JH/2, párr. 15.

En diciembre, el abogado de las personas detenidas solicitó un amparo de libertad, alegando, entre otras cosas, que la Fiscalía no había tenido en cuenta los derechos de los pueblos indígenas.²³ La Corte Provincial denegó dicha petición.

Revisando la sentencia, la Corte Constitucional aceptó los argumentos de los abogados de los waorani detenidos de que la detención era una respuesta totalmente inadecuada en el caso de miembros de un pueblo que hasta hacía poco había vivido voluntariamente aislado de la sociedad ecuatoriana. La Corte *profundiza el desarrollo del principio de interpretación intercultural [...]. Cabe señalar que, la perspectiva intercultural y dialógica la Corte la entiende, no como una opción sino como una obligación constitucional, debido al carácter plurinacional e intercultural que la Carta Fundamental establece para el Estado ecuatoriano y sus instituciones.*²⁴

La Corte resolvió lo siguiente: *[s]e deberá tomar en cuenta la pertenencia de la persona procesada a una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena. A mayor conservación de los usos y costumbres de una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena, mayor autonomía en la aplicación del derecho propio. Consecuentemente, mayor será la obligación del Tribunal que conoce el hábeas corpus o de la o el juez de la causa penal de adoptar medidas alternativas a la prisión preventiva, que respeten la cosmovisión de una persona indígena y su cultura. Estas medidas deberán ser analizadas dependiendo de las circunstancias de cada caso en concreto y de las particularidades que presenta la comunidad, pueblo o nacionalidad indígena.*²⁵ La Corte también requirió *[l]a elaboración e implementación de un protocolo para la sustanciación de hábeas corpus de miembros de pueblos indígenas, incluyendo los de reciente contacto, con enfoque intercultural.*²⁶

El derecho internacional de los derechos humanos también ofrece argumentos contrarios a la detención en tales casos. La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que “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”.²⁷

LEGISLACIÓN PUNITIVA Y DISUASORIA

En Paraguay, la Ley No. 352 sobre la creación de áreas silvestres protegidas prevé que, cuándo dichas áreas estén bajo dominio privado, *estarán exentas del pago del impuesto inmobiliario y de todo impuesto sustitutivo o adicional que se creare sobre la propiedad del inmueble rural; y serán inexpropiables durante el lapso de validez de la declaratoria.*²⁸ No cabe duda de que hay buenas razones para tales disposiciones, a fin de incentivar que los propietarios particulares de tierras registren sus tierras como zonas de conservación protegidas. No obstante, también pueden tener un impacto negativo en los derechos de los pueblos indígenas y otras comunidades locales. En el caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek, litigado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta disposición proporcionaba un incentivo económico al propietario particular de tierras, que había obtenido la designación de zona protegida respecto a las tierras reclamadas por esta comunidad, y también imposibilitaba por ley que la titularidad de la tierra se devolviera a la comunidad mientras siguiera en vigor la designación de zona protegida.²⁹ Aunque la situación de los xákmok kásek se ha resuelto posteriormente, la ley sigue vigente.

²³ Sentencia No. 112-14-JH/2, párr. 16.

²⁴ Sentencia No. 112-14-JH/2, párrs. 25-26.

²⁵ Sentencia No. 112-14-JH/2, párrs. 254(12).

²⁶ Sentencia No. 112-14-JH/2, párr. 5(ii).

²⁷ Artículo 34

²⁸ Ley No. 352 De Áreas Silvestres Protegidas, 1994, Art. 56.

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos - *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*, sentencia de 24 de agosto de 2010 (fondo, reparaciones y costas), Serie C No. 214, párr. 82.

BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE ZONAS PROTEGIDAS

Aunque existen ejemplos de cogestión indígena de zonas protegidas, Amnistía Internacional se ha centrado en situaciones de exclusión de los pueblos indígenas de la gestión de la conservación. No obstante, queremos señalar dos casos recientes ante la Corte Constitucional del Ecuador que, de ser aplicados plenamente por el Estado, constituirán buenas prácticas.

CONSULTA, CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO Y COGESTIÓN

En el caso de la comunidad waorani citado *supra*, como antes de que éste llegara a la Corte Constitucional las personas detenidas habían sido puestas en libertad, la Corte se centró en las medidas dirigidas a abordar las condiciones que habían dado lugar a los conflictos en el parque, y en prevenir futuros conflictos; dichas medidas también se considerarían una forma de reparación para las personas afectadas. La Corte concluyó que estos conflictos habían surgido principalmente a causa de las tensiones provocadas por la invasión del parque por parte de actores externos, como cazadores furtivos y madereros ilegales, y por no consultar a las comunidades indígenas afectadas a fin de elaborar un plan de conservación para el parque. También hay al menos nueve bloques petroleros en el parque.³⁰

La Corte ordenó por ello:

Que la Secretaría de Derechos Humanos, en coordinación con el Comité de Seguimiento y Monitoreo, elabore un plan con medidas concretas a fin de asegurar el respeto de la autodeterminación de los pueblos indígenas de reciente contacto y el principio de no contacto de los pueblos en aislamiento, tagaeri y taromenane.

Dicho plan debe contemplar:

i) Cronograma y ruta a seguir en la formulación e implementación del plan participativo, el cual será remitido a esta Corte en el término de 120 días a partir de notificada esta sentencia.

ii) La consulta previa, libre e informada a los pueblos de reciente contacto. Esta consulta no debe realizarse a los pueblos indígenas en aislamiento.

iii) Medidas específicas de cara a las actividades económicas y principalmente extractivas que tienen lugar en la provincia de Orellana. Estas medidas deben incluir la intervención estatal inmediata y efectiva para el desmantelamiento de los campamentos ilegales de cacería y tala de madera en la Zona Intangible del Parque Nacional Yasuní.

iv) Este plan debe contar con la participación de las autoridades indígenas de la nacionalidad Waorani, las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, municipales y provinciales de la Provincia de Orellana, organizaciones de la sociedad civil, iglesia, academia y expertos en el tema.³¹

RECONOCIMIENTO DE LAS COSMOVISIONES Y LOS MARCOS JURÍDICOS INDÍGENAS

En el caso *Consulta previa en la comunidad A'I Cofán de Sinangoe*, la Corte Constitucional del Ecuador ratificó en enero de 2022 las sentencias previas dictadas por tribunales de primera y segunda instancia después de que el pueblo A'I Cofán de Sinangoe incoara en 2018 procedimientos judiciales contra el Estado de Ecuador por otorgar en sus tierras ancestrales 20 concesiones mineras y tramitar otras 32. Los tribunales inferiores concluyeron que se habían cometido violaciones del derecho al consentimiento libre, previo e informado y de otros derechos humanos y ambientales.³²

La Corte afirmó que *la adopción de normas internas —que responden a necesidades específicas de la comunidad— son parte de un ejercicio legítimo del derecho a practicar su derecho propio prescrito en el artículo 57 numeral 10 de la Constitución y por tanto deben ser comprendidas por las entidades del Estado*

³⁰ Sentencia No. 112-14-JH/2, Decisión, párr. 55.

³¹ Sentencia No. 112-14-JH/2, Decisión, para. 4(i-iv).

³² Amnistía Internacional, *Ecuador: Corte Constitucional resuelve proteger a pueblos indígenas frente a proyectos mineros que afectan sus derechos humanos*, 10 de febrero de 2022

desde una óptica intercultural y dialógica que no pretenda aplicar los mecanismos jurídicos mestizos [referencia a la cultura dominante en Ecuador, que refleja la identidad de la élite] a su ejercicio de autodeterminación. Así también, respecto de la creación de una guardia indígena, se encuentra que esta también forma parte de sus usos y costumbres y responde a la facultad que tienen las comunidades y pueblos indígenas para la generación y ejercicio de la autoridad dentro de su territorio ancestral, de conformidad con lo prescrito en el artículo 57 numeral 9 de la Constitución, sin que por ello pueda considerarse per se que exista una policía o milicia paralela.³³

La sentencia de la Corte no entra a valorar de manera significativa la designación del Parque Nacional Cayambe-Coca ni sus implicaciones jurídicas, únicamente señala en una nota al pie la oposición de la comunidad A'í Cofán a dicha designación: *Vivimos dentro de nuestro territorio ancestral que de manera inconsulta fue declarado por el Estado a través del Ministerio del Ambiente como parque nacional Cayambe Coca.*³⁴ Al reconocer el derecho de la comunidad A'í Cofán a organizarse, incluso mediante el establecimiento de una Guardia Indígena, para proteger sus tierras y su ecosistema, la sentencia señala un paradigma de conservación liderado y decidido por indígenas (cabe también señalar que la comunidad A'í Cofán no actuó de manera unilateral, sino que invitó a las autoridades a reconocer la Guardia Indígena y a trabajar con ella; las autoridades no tuvieron en cuenta dicha petición).³⁵

CONCESIÓN DE PERSONALIDAD JURÍDICA A ENTIDADES NO HUMANAS

En el caso de A'í Cofán descrito *supra*, la Corte resolvió que: *[e]n este caso, al encontrarnos en las inmediaciones del Parque Nacional Cayambe-Coca, se identifica que están en juego ríos, bosques y otros elementos de la naturaleza que son de trascendental importancia, no solo para la comunidad de Sinangoe, sino para la pervivencia de la biodiversidad de flora y fauna de nuestro país y del mundo. Estos elementos están estrechamente conectados entre sí y su sostenibilidad y bienestar tiene repercusiones en los derechos constitucionales de todas las personas y de la naturaleza misma* [La negrita es de Amnistía Internacional].³⁶ La Corte también ratificó la sentencia de dos instancias judiciales inferiores, que: *declararon la vulneración de los derechos a la consulta previa, a la naturaleza, al agua, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio [...]*.³⁷

La alusión del tribunal a los derechos constitucionales remite al capítulo séptimo de la Constitución del Ecuador de 2008. En su artículo 71, la Constitución establece que “[l]a naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos” y que “[e]l Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema”, y en su artículo 72 establece que “[l]a naturaleza tiene derecho a la restauración”.

PROGRAMAS DE LA UNESCO

En 2017, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) declaró parte del área de Itaipú Reserva de la Biosfera en el marco del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB).³⁸ En ningún momento el Estado paraguayo ni la UNESCO consultaron a la comunidad indígena Ava Paranaense sobre dicha designación.³⁹ El 29 de mayo de 2019, la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI) —organización que aglutina a pueblos indígenas de

³³ Corte Constitucional del Ecuador, Caso No. 273-19-JP, *Consulta previa en la comunidad A'í Cofán de Sinangoe*, Sentencia, 27 de enero de 2022, párr. 138.

³⁴ *Consulta previa en la comunidad A'í Cofán de Sinangoe*, nota al pie 7.

³⁵ *Consulta previa en la comunidad A'í Cofán de Sinangoe*, párr. 10.

³⁶ *Consulta previa en la comunidad A'í Cofán de Sinangoe*, párr. 135.

³⁷ *Consulta previa en la comunidad A'í Cofán de Sinangoe*, Decisión, párr. 1 (p. 38).

³⁸ Itaipú Binacional, “La UNESCO aprobó el ingreso de la Itaipú en la Red Mundial de Reservas de Biosfera”, 14 de junio de 2017.

³⁹ Entrevista con asesora de la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI), 11 de abril de 2022.

Paraguay— escribió una carta a la directora general de la UNESCO en la que exponía diversas denuncias de violaciones de derechos humanos relacionadas con la represa de Itaipú, incluida la expropiación de sus tierras ancestrales sin consulta ni indemnización, la constante situación de pobreza en la que vive el pueblo Tekoha Sauce, y las acciones judiciales iniciadas por la empresa Itaipú para desalojar a los miembros del pueblo Tekoha Sauce de las tierras que ocupan en la actualidad.⁴⁰ La carta no recibió respuesta alguna, lo que plantea dudas sobre en qué medida las organizaciones intergubernamentales consultan de manera efectiva a los pueblos indígenas afectados para garantizar que tales programas no den un barniz de legitimidad y “buenas intenciones” a la expropiación de tierras indígenas. Según la UNESCO, el programa MAB “es un programa científico intergubernamental cuyo propósito es establecer una base científica que mejore la relación de los pueblos con su entorno. Combina las ciencias naturales y las ciencias sociales con miras a mejorar los medios de vida humanos y proteger los ecosistemas naturales y gestionados, fomentando de ese modo enfoques innovadores de desarrollo económico que sean social y culturalmente adecuados y sostenibles medioambiente.” [Traducción de Amnistía Internacional]⁴¹

IMPACTO DE REDD+ EN LOS DERECHOS DE PUEBLOS INDÍGENAS

En el caso de los sengwer, descrito *supra*, el planteamiento sistemático del gobierno ha consistido en cuestionar la legitimidad de que el liderazgo comunitario represente la verdadera voluntad de la comunidad. Ello ha tenido especial repercusión en el proceso REDD+, dirigido en Kenia por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).⁴²

Debido a la sucesión de desalojos violentos efectuados durante 40 años y a la consiguiente dispersión de la comunidad sengwer en muchos lugares dentro y fuera del bosque, es inevitable que las estructuras de liderazgo tradicionales, basadas en los jefes de 21 clanes sengwer, se hallan visto considerablemente trastocadas.⁴³ Las organizaciones intergubernamentales y los donantes implicados en la conservación y los procesos de atenuación del cambio climático también interactúan directamente en muchos casos con pueblos indígenas, y existe el riesgo de que actúen igual que los gobiernos en lo que respecta a socavar las estructuras de liderazgo. Peter Kitelo, líder y activista ogiek que ha participado durante varios años en consultas con el PNUD relativas al programa REDD+ (Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo), expresó su preocupación en una carta remitida en 2018 al representante residente del PNUD por que la organización no interactuaba de buena fe con el pueblo sengwer en lo concerniente a REDD+. Denunció “el ‘apoyo’ a personas que se presentan como más ‘representativas de la comunidad sengwer’ [...] de modo que se puede generar un discurso de ‘impostores’ en un intento de desviar la atención de las quejas planteadas [...]. El PNUD, como negociador honesto, debería escuchar más a quienes están en desacuerdo con él y no colocarse en una situación que ponga en peligro la confianza en la organización”.⁴⁴

IMPLICACIÓN DE OTROS ACTORES INTERGUBERNAMENTALES Y DONANTES

El caso de los sengwer, descrito *supra*, ilustra los riesgos que conlleva la participación de los donantes en las iniciativas de conservación lideradas por el Estado. Desde 2015, el bosque de Embobut está incluido en WaTER, un proyecto de conservación de bosques y atenuación del cambio climático financiado por la Unión Europea (UE). Durante la planificación y las actividades de investigación, los representantes de los sengwer denunciaron en reiteradas ocasiones violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado por los principales implementadores de proyectos, el Servicio Forestal de Kenia, y que los sengwer no fueron consultados en el marco del proyecto. Tuvo que cometerse el homicidio de Robert Kirokich, un hombre

⁴⁰ Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas, “FAPI remite nota a la UNESCO en relación a Comunidad Sauce”, <https://fapi.org.py/la-fapi-remite-nota-a-la-unesco-en-relacion-a-la-comunidad-indigena-tekoha-sauce/>. Copia de la carta enviada a la UNESCO, en los archivos de Amnistía Internacional.

⁴¹ UNESCO, Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB), <https://en.unesco.org/mab> (en inglés).

⁴² *Familias destrozadas*, pp. 70-71.

⁴³ *Familias destrozadas*, p. 16.

⁴⁴ “My Key Observations and Concern over the UN (UNDP) REDD+ Due-diligence and Project Document Development Process”, carta a Siddharth Chatterjee, coordinador residente de la ONU y representante residente del PNUD, 25 de mayo de 2018.

sengwer, en Embobut en enero de 2017, durante una operación de guardias armados del Servicio Forestal de Kenia, para que la delegación de la UE tomara medidas y suspendiera la financiación del proyecto (el enérgico llamamiento a la UE por parte de relatores especiales de la ONU desempeñó un papel decisivo en ese momento⁴⁵). La delegación de la UE en Nairobi envió una carta a Amnistía Internacional en la que confirmaba que un estudio de 2010 había analizado el impacto social, medioambiental y de derechos humanos del programa, pero que este no cumplía con los criterios de evaluación de derechos humanos que utilizaban en abril de 2018, cuando se envió la carta. El Servicio Forestal de Kenia iba a recibir una ayuda de 4 millones de euros en relación con el proyecto, sin ninguna mención por parte de la UE a su papel en los desalojos forzosos desde 2014 ni a las lecciones aprendidas en el anterior proyecto del Banco Mundial que había sido investigado y condenado por la Comisión de Inspección del Banco Mundial.⁴⁶

CONCLUSIÓN

Las pruebas basadas en investigaciones y las normas internacionales de derechos humanos sustentan un paradigma de conservación liderado y decidido por indígenas, cada vez más reconocido por las decisiones judiciales nacionales e internacionales, como demuestra la sentencia del caso de la comunidad A'I Cofán. Actualmente se estima que las tierras indígenas contienen el 80% de la biodiversidad del mundo (aunque los pueblos indígenas sólo tienen títulos legales de propiedad de aproximadamente el 10% de las tierras del mundo).⁴⁷ Las investigaciones apuntan cada vez más a una relación causal directa entre la propiedad y gestión indígenas de sus tierras y una mayor biodiversidad en ellas, además de otras consecuencias positivas en materia de conservación, como menores emisiones de CO₂.⁴⁸

En todo caso, si los Estados desean instaurar zonas protegidas en tierras indígenas, no deben violar el derecho de los pueblos indígenas a la conservación de sus tierras, a la libre determinación, al autogobierno, a la consulta para la obtención de su consentimiento libre, previo e informado, y a mantener y reforzar la relación espiritual con sus tierras.⁴⁹ Aunque el enfoque de establecer zonas protegidas no puede considerarse dañino en sí, toda iniciativa para establecer una zona protegida formalmente reconocida en tierras de pueblos indígenas debe partir del supuesto de que la idea de conservación en esas tierras no será nueva, sino que ya formará parte de la cosmovisión del pueblo afectado, y que las visiones indígenas y su relación espiritual con sus tierras y territorios debe ser un elemento fundamental, lo que incluye el concepto de responsabilidad hacia las generaciones pasadas y futuras.

La cuestión de la consulta y del consentimiento libre, previo e informado no es sólo pertinente para el tema de la conservación y las zonas protegidas; no obstante, existe el riesgo particular de que los actores gubernamentales e intergubernamentales se centren únicamente en los “fines puros” (como expresa Stavenhagen en la cita *supra*) y empiecen a considerar a los actores indígenas que plantean objeciones a los proyectos de conservación como obstáculos para esos mismos fines puros. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas permite la posibilidad de establecer limitaciones en los derechos que enuncia; estas estarán “determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esas limitaciones no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática”.⁵⁰ Los actores gubernamentales, intergubernamentales y los donantes pueden verse tentados a llegar a la conclusión de que sus proyectos de conservación —especialmente si han sido diseñados por

⁴⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Indigenous rights must be respected during Kenya climate change project, say UN experts”, 15 de enero de 2018, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2018/01/indigenous-rights-must-be-respected-during-kenya-climate-change-project-say>

⁴⁶ *Familias destrozadas*, p. 9.

⁴⁷ World Resources Institute, “By the Numbers: Indigenous and Community Land Rights”, <https://www.wri.org/insights/numbers-indigenous-and-community-land-rights>, 20 de marzo de 2017

⁴⁸ Initiative for Equality, *Evidence for Success of Indigenous Peoples in Conservation*, enero de 2021, <https://initiativeforequality.org/wp-content/uploads/Evidence-on-Indigenous-Protection-of-Lands-Jan-2021.pdf>

⁴⁹ Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículos 3, 10, 19, 25, 26, 29.1.

⁵⁰ Artículo 46.2.

ellos— constituyen “las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad”. Con todo, equilibrar dichas necesidades con las obligaciones en materia de derechos humanos es algo que se debe seguir haciendo, y —sin duda, en los casos de expropiación forzosa de tierras de pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado— el derecho jurisprudencial indica que tal limitación no estaría justificada, y que la balanza se inclinaría del lado del respeto de los derechos de las comunidades indígenas.⁵¹ El desalojo de pueblos indígenas de zonas protegidas también ignora los indicios que sugieren que los objetivos de conservación son más fáciles de lograr mediante iniciativas lideradas por indígenas que respeten el derecho a sus tierras ancestrales.

RECOMENDACIONES

- Los pueblos indígenas han de poder ejercer su derecho a la libre determinación en relación con todas las iniciativas de conservación, incluido el reconocimiento de su conocimiento tradicional; el Estado, las organizaciones intergubernamentales y los donantes que trabajan en cuestiones de conservación deben adoptar la postura de respaldar los esfuerzos de conservación indígenas de manera adecuada y como determine el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos afectados.
- Las zonas protegidas que afectan a tierras o territorios indígenas sólo deben implementarse tras consultas plenas y efectivas con los pueblos indígenas para obtener su consentimiento libre, previo e informado.
- No debe implementarse ninguna iniciativa de conservación que vulnere el principio de no contacto con los pueblos indígenas en aislamiento voluntario.
- Los Estados deben garantizar que las leyes y las políticas que rigen las zonas protegidas brindan plena protección al derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, a la consulta a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado, y a reclamar tierras que se les hayan quitado sin su consentimiento libre, previo e informado.
- Los donantes y otros actores intergubernamentales implicados en la conservación y en la atenuación del cambio climático deben garantizar que los programas que financian no contribuyen a la violación de derechos humanos.

⁵¹ Véanse, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 154, y causa de los ogiek ante la Corte Africana (nota al pie 9).