

Capítulo 16

Estado Pasado y Actual de las Políticas de Conservación, Áreas Protegidas e Indígenas Territorios



Vista aérea da Terra Indígena Yanomami (Foto: Bruno Kelly/Amazônia Real)



Science Panel for the Amazon



Sobre el Panel Científico por la Amazonía (PCA)

El Panel Científico por la Amazonía es una iniciativa sin precedentes convocada bajo los auspicios de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN) de las Naciones Unidas. El SPA está compuesto por más de 200 científicos e investigadores destacados de los ocho países amazónicos, la Guayana Francesa y socios globales. Estos expertos se reunieron para debatir, analizar y ensamblar el conocimiento acumulado de la comunidad científica, los pueblos Indígenas y otros actores que viven y trabajan en la Amazonía.

El Panel está inspirado en el Pacto de Leticia por la Amazonía. Este es el primer informe de su tipo que proporciona una evaluación científica exhaustiva, objetiva, abierta, transparente, sistemática y rigurosa del estado de los ecosistemas de la Amazonía, las tendencias actuales y sus implicaciones para el bienestar a largo plazo de la región, así como oportunidades y opciones relevantes de políticas para la conservación y el desarrollo sostenible.

Informe de evaluación de Amazonía 2021, Derechos de autor ©2022, Panel Científico por la Amazonía. Traducido del inglés al español por iTranslate, con el generoso apoyo del Banco Mundial. Este informe se publica bajo una licencia Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). ISBN: 978-1-7348080-4-9

Cita sugerida

Josse C, Futada S. M, von Hildebrand M, de los Rios MM, Oliveira- Miranda MA, Moraes ENS, Tuesta E. 2021. Capítulo 16: Estado Pasado y Actual de las Políticas de Conservación, Áreas Protegidas e Indígenas Territorios. En: Nobre C, Encalada A, Anderson E, Roca Alcazar FH, Bustamante M, Mena C, Peña-Claros M, Poveda G, Rodriguez JP, Saleska S, Trumbore S, Val AL, Villa Nova L, Abramovay R, Alencar A, Rodríguez Alzza C, Armenteras D, Artaxo P, Athayde S, Barretto Filho HT, Barlow J, Berenguer E, Bortolotto F, Costa FA, Costa MH, Cuvi N, Fearnside PM, Ferreira J, Flores BM, Frieri S, Gatti LV, Guayasamin JM, Hecht S, Hirota M, Hoorn C, Josse C, Lapola DM, Larrea C, Larrea-Alcazar DM, Lehm Ardaya Z, Malhi Y, Marengo JA, Melack J, Moraes R M, Moutinho P, Murmis MR, Neves EG, Paez B, Painter L, Ramos A, Rosero-Peña MC, Schmink M, Sist P, ter Steege H, Val P, van der Voort H, Varese M, Zapata-Ríos G (Eds). Informe de evaluación de Amazonía 2021. Traducido del inglés al español por iTranslate. United Nations Sustainable Development Solutions Network, New York, USA. Disponible de <https://www.laamazonia.quequeremos.org/pca-publicaciones>. DOI: 10.55161/ZFBU3142

ÍNDICE

RESUMEN GRÁFICO	2
MENSAJES CLAVE	3
RESUMEN.....	3
16.1 HISTORIA RECIENTE DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS Y LA DESIGNACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS EN LA AMAZONÍA	4
16.1.1 ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS: ALCANCE DE LA COBERTURA Y CATEGORÍAS DE PROTECCIÓN	7
16.1.1.1 <i>Evaluación del grado de protección efectiva.....</i>	11
16.1.2. TERRITORIOS INDÍGENAS	17
16.1.2.1 <i>La gobernanza de los territorios Indígenas como ejemplo de conservación.....</i>	17
16.1.2.2 <i>Territorios Indígenas reconocidos: Alcance de la cobertura y estado del reconocimiento.....</i>	18
16.1.2.3 <i>Políticas existentes para Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario (PIAV y PIACI).....</i>	19
16.1.2.4 <i>Riesgos para los territorios Indígenas reconocidos y otras políticas de conservación debido a cambios recientes en las políticas: Casos de Brasil y Perú.....</i>	21
16.1.3 POLÍTICAS CONFLICTIVAS Y AMENAZAS A ÁREAS PROTEGIDAS Y TERRITORIOS INDÍGENAS.....	23
16.2 PATRONES COMPARATIVOS DE CONVERSIÓN Y DEGRADACIÓN FORESTAL DENTRO DE ÁREAS PROTEGIDAS Y TERRITORIOS INDÍGENAS Y TIERRAS FUERA.....	24
16.3 ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN	25
16.3.1 CONSERVACIÓN INCLUYENDO A LAS PERSONAS	25
16.3.1.1 <i>Tierras comunales en el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de Brasil.....</i>	25
16.3.2 POLÍTICAS DE CONECTIVIDAD ECOLÓGICA Y SOCIOCULTURAL EN LA REGIÓN	26
16.3.2.1 <i>La conectividad como objeto de conservación.....</i>	26
16.3.2.2 <i>Reconocimiento del aporte de los territorios Indígenas a la conectividad.....</i>	27
16.3.2.3 <i>Conectividad en la Amazonía.....</i>	31
16.4 CONCLUSIONES	32
16.5 RECOMENDACIONES.....	33
16.6 REFERENCIAS	33

Resumen Gráfico

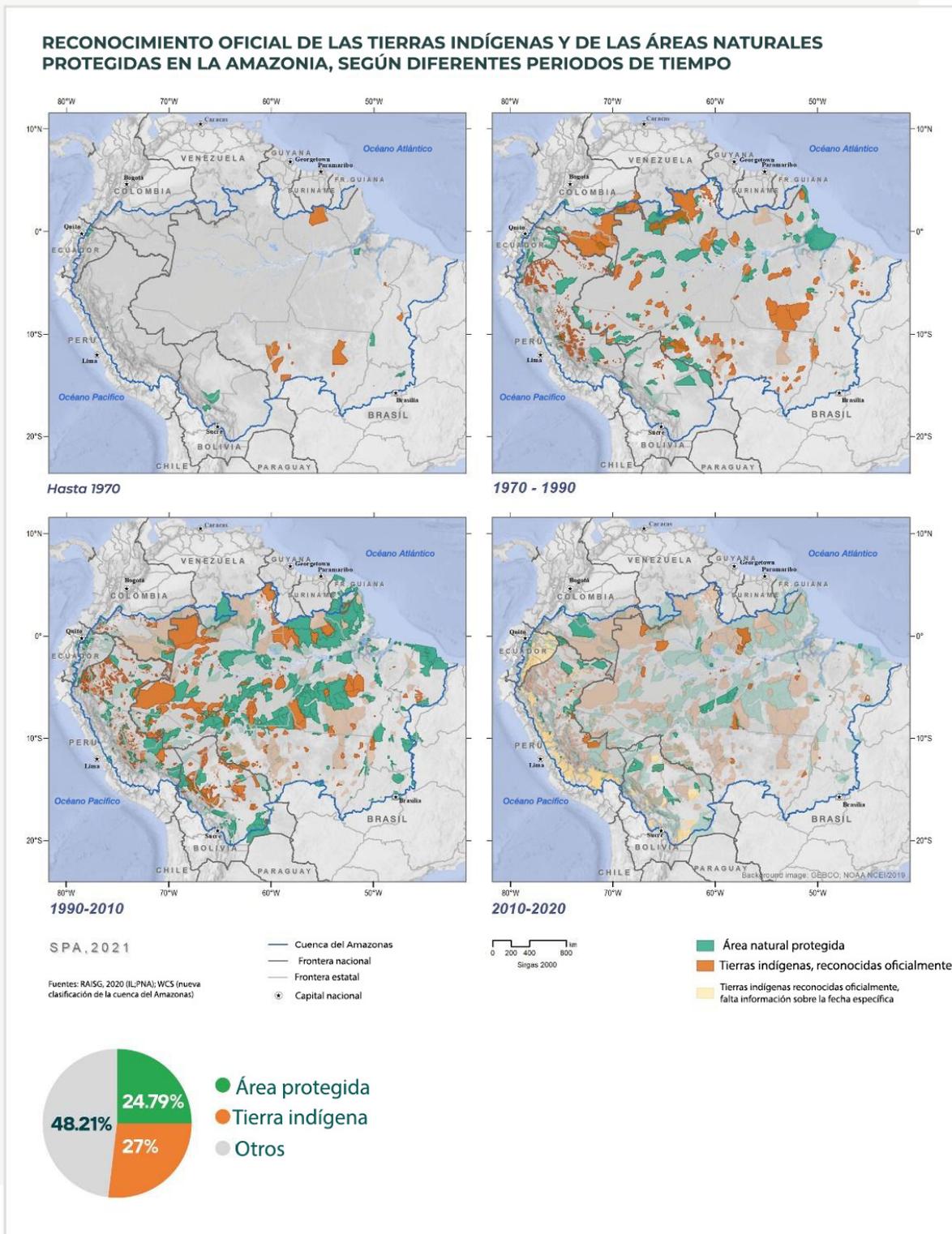


Figura 16.A Resumen gráfico

Estado pasado y actual de las políticas de conservación, áreas protegidas y territorios Indígenas

Carmen Josse^a, Silvia de Melo Futada^b, Martin von Hildebrand^c, María Moreno de los Ríos^d, María A. (Tina) Oliveira-Miranda^e, Edel N. de Moraes Tenório^f, Ermeto Tuesta^g

Mensajes clave

- Incluyendo los territorios Indígenas, casi el 50% de la cuenca amazónica se encuentra bajo algún tipo de marco reconocido o de protección legal, lo que demuestra el gran potencial de la Amazonía para conservar y gestionar la conectividad ecológica vital.
- Las tasas de deforestación están aumentando en toda la región, lo que pone a los territorios Indígenas (TI) y a las áreas protegidas (AP) bajo una presión renovada.
- El compromiso de los países de proteger la biodiversidad a través de estrategias basadas en áreas (anteriormente la Meta 11 de Aichi) que cubren el 30% de las áreas marinas y terrestres de la Tierra para 2030 no es suficiente para la Amazonía. Incluso con las áreas protegidas (AP) existentes que cubren cerca del 50% del área, el escenario habitual aumenta el riesgo de que la Amazonía llegue a un punto de inflexión. Los territorios Indígenas (TI), y las personas que viven en ellos, han hecho una contribución significativa al mantenimiento de los bosques y sirven como amortiguadores de las emisiones por la pérdida de bosques en comparación con las regiones fuera de sus fronteras. Esta presenta una oportunidad para enfatizar la contribución de los territorios Indígenas (TI) a la protección de la biodiversidad y consolidar una visión de salvaguarda de la conectividad macro-regional en la Amazonía.

Resumen

Este capítulo se enfoca en los procesos históricos recientes (desde la década de 1960) de dos tipos de unidades de manejo que son pilares de la conservación amazónica: las áreas protegidas (AP) y los territorios Indígenas (TI). Este relato histórico se presenta desde la perspectiva del desarrollo e institucionalización de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas o Unidades de Conservación. El reconocimiento de los territorios Indígenas (TI) en los países amazónicos, así como la titulación o regularización de estos territorios, se analizan aquí en relación con los periodos de implementación de políticas estatales que han determinado la ocupación de la Amazonía, los cambios de uso del suelo y la composición demográfica en estas áreas. Tanto en el caso de las áreas protegidas (AP) como de los territorios Indígenas (TI), se provee un resumen de la cobertura actual de diferentes tipos de categorías de áreas protegidas (AP) y de territorios Indígenas (TI) reconocidos y no reconocidos.

Este capítulo también arroja una luz sobre otros marcos de gestión que se han desarrollado para incluir explícitamente la presencia de comunidades tradicionales Indígenas y no Indígenas, reconociendo su derecho al uso sostenible de los recursos forestales en su asentamiento. También se analiza el papel de la

^a Fundación EcoCiencia, San Ignacio E12-143 y Humboldt Edf. Carmen Lucía, Quito 170517, Ecuador, carmenjosse@ecociencia.org

^b Instituto Socioambiental, Av. Higienópolis, 901, São Paulo, Brazil

^c Gaia Amazonas, Calle 70A #11-30, Bogotá, Colombia

^d IUCN, Edificio Murano Plaza, 12th floor, 170515 Quito, Ecuador

^e Wataniba, Calle Principal de la Urb. Monseñor Segundo García, Casa N° 6, Edo. Amazonas, Venezuela

^f Memorial Chico Mendes, Rua Teófilo Said, Quadra G n° 05, Conjunto Shangrilla II, Parque Dez. Manaus AM 69054-693, Brazil

^g Instituto del Bien Común, Jr. Mayta Cápac N° 1329, Jesús María, Lima, Perú

conectividad ecológica como objetivo de conservación y se brindan ejemplos de iniciativas de conservación a escala de paisaje a nivel de cuenca. A lo largo de este período, las políticas de creación de categorías gerenciales han presentado avances y retrocesos; sin embargo, la creciente presión sobre los recursos amazónicos, como la extracción insostenible y más políticas que favorecen el desarrollo convencional, han puesto en serio riesgo lo que los países amazónicos han logrado en más de medio siglo de políticas de conservación. En particular en los últimos cinco años, después de una década de disminución de la deforestación, ha habido un aumento general de la deforestación en los bosques amazónicos, incluso dentro de las áreas protegidas (AP) y los territorios Indígenas (TI). Esto trae de vuelta, y con más fuerza, la necesidad de una discusión sobre puntos de vista más efectivos e innovadores sobre los sistemas de áreas protegidas y otras medidas efectivas de conservación basadas en áreas, y los intereses políticos de los gobiernos de la región para cumplir con sus compromisos de conservación.

Palabras clave: Territorios Indígenas, áreas protegidas, conservación

16.1 Historia reciente de los territorios Indígenas y la designación de áreas protegidas en la Amazonía

La dinámica socioambiental correspondiente al período histórico cubierto en este capítulo destaca un punto de partida común entre todos los países que comparten la cuenca amazónica. Durante la primera mitad del siglo XX, o más tarde en algunos países, la Doctrina de Seguridad Nacional (Buitrago 2002) fue el paradigma a partir del cual se diseñaron e implementaron políticas de Estado para garantizar la soberanía en un espacio que aún se disputaba entre países amazónicos, pero también entre empresas transnacionales y entre éstas y las poblaciones locales. Por ello, se impulsaron campañas como la “Fronteras Vivas” en la Amazonía ecuatoriana o la gran “Marcha hacia el Oeste” en la Amazonía brasileña, que propiciaron la colonización de “páramos” y la expansión de la economía extractiva en la Amazonía (RAISG 2016). A esta lógica de ocupación de baldíos, o baldíos, siguieron marcos institucionales asociados al desarrollo agrario, la colonización y la deforestación, con el mercado (formal, pero también ilegal) de tierras y maderas tropicales (RAISG 2015). Por lo tanto, el proceso contemporáneo de pérdida de bosques fue solo uno de los principales impactos del proceso acelerado de cambio de uso de suelo en el siglo XX; el otro fue el desplazamiento de los pueblos amazónicos de sus tierras ancestralmente ocupadas.

En el Capítulo 13 se analizan las ideologías de desarrollo del período histórico considerado en este capítulo y los marcos de políticas que se derivan de ellas para la Amazonía.

Con la Reforma Agraria de 1953 en Bolivia y unos años después en Colombia, Ecuador y Perú, las tierras colonizadas de la región fueron repartidas a colonos. Estas circunstancias dieron lugar a esquemas de despojo y tráfico de tierras habitadas por pueblos Indígenas y otros grupos tradicionales, lo que permitió la concentración de tierras en partes de la Amazonía (RAISG 2016).

Si bien la Constitución de Perú de 1920 reconoció la existencia legal de las “Comunidades Indígenas”, su estatus legal, su composición autónoma y la propiedad comunal de sus tierras, estos derechos no se aplicaron a los Pueblos Indígenas Amazónicos hasta 1974, cuando se aprobó la primera Ley de Comunidades Nativas de Amazonía peruana (Decreto Ley 20653, Ley de Comunidades Nativas y Fomento de las Regiones de La Selva y Ceja de Selva, Perú). En 1937, el gobierno ecuatoriano se vio obligado a través de la primera Ley de Comunas a “proteger a [estas] comunidades históricas”, reconociéndolas como beneficiarias de tierras rurales por parte de la autoridad competente. Sin embargo, este no fue el caso de las poblaciones Indígenas de las selvas tropicales de la costa del Pacífico y la Amazonía, por no encajar en el esquema de la economía campesina,

donde la tierra es un factor de producción, y por el alto grado de desconocimiento y estigmatización de su cultura. Posteriormente, la ocupación tradicional y las tierras comunitarias fueron objeto de legislación, y entre 1964 y 1994 se titularon tierras comunales en el Ecuador sobre una superficie aproximada de 40.000 km². La Ley de Desarrollo Agrario (1994) reconoció el ejercicio de la propiedad colectiva de la tierra y el acceso a la titulación de la tierra. En años posteriores, a través de distintas codificaciones de esta ley, se establecieron formas de acceso a las tierras colectivas de posesión ancestral, y en 2004, el artículo 49 de la Ley de Legalización establecía que “el Estado protegerá las tierras que se destinen al desarrollo de los pueblos Indígenas y afroecuatorianos Montubio, y los legalizará mediante adjudicación libre a las comunidades o etnias que hayan estado en su posesión ancestral, con la condición de que se respeten sus propias tradiciones, vida cultural y organización social.” Con el reconocimiento de los grupos étnicos como beneficiarios, en Ecuador se abrió el espectro de la tenencia de la tierra más allá del ámbito de la comunidad, dando lugar a la legalización de un territorio reclamado por una nacionalidad (Ley de Tierras Baldías y Colonización, Codificación de 2004).

A partir de 1966, Colombia promovió la creación de resguardos Indígenas como una forma de tenencia colectiva provisional, y para 1977 estos resguardos comenzaron a ser legalmente reconocidos como resguardos. A fines de la década de 1980 se reconocieron derechos territoriales sobre 200.000 km² en la Amazonía colombiana. El Estado adoptó el régimen jurídico de "Reservas Indígenas" para los territorios reconocidos de propiedad colectiva de las comunidades, los cuales tienen el carácter de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables (definidos en el artículo 63,329 de la Constitución Política de 1991); son una instancia jurídica y sociopolítica de carácter especial, formada por una o más comunidades Indígenas, que con título de propiedad colectiva gozan de las garantías de la propiedad

privada, son dueñas de su territorio y se rigen para el manejo de este y de su vida por sus organizaciones autónomas, protegidas por la jurisdicción Indígena y su propio sistema normativo. Junto a ello, la Constitución reconoció estos territorios de gestión Indígena como parte de la estructura político-administrativa de la nación.

En Brasil, en el contexto de la "Marcha hacia el Oeste", el patrón para el reconocimiento de tierras Indígenas fue distribuir pequeñas parcelas de tierra a pequeñas comunidades, lo que fue el comienzo de un estándar de tenencia de la tierra que se hizo común en los años posteriores, pero que no estuvo guiado estrictamente por la ley, sino por diferentes situaciones de contacto con los pueblos Indígenas y los grados de aculturación. Este patrón trató de facilitar un proceso muy anhelado por el Estado de incorporación de los Indígenas a la producción agrícola. A partir de la década de 1960, el Servicio de Protección al Indio (SPI) jugó un papel importante como “gestor del patrimonio Indígena”, en cuyo contexto apareció el término Tierra Indígena, que luego pasaría a formar parte del Estatuto del Indio en 1973. En 1967, se creó la Fundación Nacional del Indio (FUNAI, por sus siglas en portugués) para cumplir el papel de la SPI en la gestión de los asuntos Indígenas (tierra, trabajo y otros recursos). La creación de la FUNAI estuvo enmarcada en los planes del gobierno militar (1964-1984) para el desarrollo, ampliación de la frontera agrícola y ocupación e integración de la Amazonía (RAISG 2016).

La Constitución Federal de Brasil de 1988 define las Tierras Indígenas como “las habitadas por ellos de manera permanente, las utilizadas para sus actividades productivas, las indispensables para la preservación de los recursos ambientales necesarios para su bienestar y las necesarias para su bienestar físico y reproducción cultural, según sus usos, costumbres y tradiciones”. Pertenecen a la Unión, los indios (BRASIL, 1988) tienen posesión permanente y uso exclusivo de las riquezas del suelo, ríos y lagos de las tierras, y el

Estado está obligado a promover el reconocimiento de estas tierras.

Luego del primer período de incipiente reconocimiento de los pueblos Indígenas amazónicos y su derecho a la tierra en medio de la colonización nacional de las regiones, siguieron procesos de organización social. A principios de la década de 1980 se consolidó en Ecuador una confederación amazónica, actualmente CONFENIAE (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana); al igual que en el Perú con las filiales de organismos de representación regional como AIDSESEP (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana) y otros; en Bolivia la CIDOB (Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano); en Colombia la organización regional OPIAC (Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana). En Brasil, la organización regional COIAB (Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira) nació en 1989 después de que la Constitución de 1988 favoreciera la “representación política por delegación” dentro del movimiento Indígena, mejorando así el diálogo con las instituciones públicas, especialmente para tratar las demandas territoriales (RAISG 2016).

Además de la demanda por el derecho a la tierra y la reafirmación de las identidades culturales Indígenas, un hito internacional en el reconocimiento de los derechos de los pueblos Indígenas fue el Convenio No. 169 de la OIT en 1989, denominado Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ratificado por los Estados amazónicos en el tiempo.

Hacia inicios de la segunda mitad del siglo XX, también se desarrollaba en los países de la región la institucionalización de las áreas destinadas a la protección de la naturaleza. Fue a partir de la Convención Panamericana para la Protección de la Fauna, Flora y Bellezas Naturales y Escénicas de 1940 (Convención de Washington) que varios países avanzaron con su ratificación, hacia la

creación de las primeras áreas protegidas. Este primer esfuerzo se enfocó en la protección de las zonas de transición, como es el caso de la Reserva La Macarena en Colombia, creada en 1948 para proteger la importante diversidad biológica de origen andino, amazónico y escudo guayanés. En 1959 se creó la primera unidad con categoría de protección estricta en la Amazonía brasileña (Parque Nacional Araguaia), y luego, en 1960, se institucionalizó el primer Sistema de Parques Nacionales Naturales en Colombia. En 1961, Perú estableció la primera área protegida en la Amazonía peruana, el Parque Nacional Cutervo; Venezuela creó la primera reserva forestal en la Amazonía venezolana (Imataca); Brasil estableció nuevas reservas forestales en la Amazonía brasileña; y Bolivia creó su primera área protegida amazónica, el Parque Nacional Isiboro Sécure, en 1965. Esto fue posible poco después en Ecuador, cuando en 1970 se crearon dos unidades de conservación en la Amazonía, ambas en el piedemonte andino-amazónico (RAISG 2016 y anexo de Información Suplementaria).

La designación de áreas protegidas (AP) a principios del siglo XX no siguió un estándar, y cada nación utilizó su propio enfoque de gestión. En 1962, durante la Primera Conferencia Mundial sobre Parques Nacionales en Seattle, la recién formada Comisión de Parques Nacionales y Áreas Protegidas (CNPPA) de la UICN, ahora la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (WCPA), presentó un documento sobre nomenclatura para la categorización de áreas protegidas (AP). La Segunda Conferencia Mundial de Parques en 1972 pidió a la UICN que definiera los tipos de áreas protegidas y desarrollara estándares y nomenclatura adecuados para tales áreas, que fue el trasfondo de la decisión de CNPPA de desarrollar y actualizar periódicamente con el tiempo un sistema de categorías para áreas protegidas (AP). Este sistema finalmente obtuvo su respaldo por parte del Convenio sobre la Diversidad Biológica en la 7ª Conferencia de las Partes del CDB en Kuala Lumpur en febrero de 2004 (Dudley 2008). Este aval, así como nuevas normas de conducta

que implican compromisos de los países, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) de 1992, detonaron el desarrollo de nuevos mecanismos e instrumentos de política (decretos, reglamentos, leyes, códigos o estrategias y programas nacionales), ahora mejor articulada a una institución centralizada responsable de proteger un legado cultural y natural durante los procesos de desarrollo en el bioma amazónico de los países que ocupan la cuenca. Estos son los antecedentes de la institucionalización de los actuales sistemas nacionales de unidades de conservación (SNUC en Brasil) o de áreas naturales protegidas (INPARQUES, SNAP, SINANPE o SINAP) en los países andino-amazónicos.

16.1.1 Áreas Naturales Protegidas: Alcance de la cobertura y categorías de protección

En la cuenca amazónica demarcada para este estudio, existen actualmente 571 áreas protegidas (AP) (Mapa 1) (RAISG 2020), algunas con cierto nivel de superposición entre ellas, las cuales se agrupan según el tipo administrativo, es decir, que entidades que los administren (nacional, departamental, municipal o privada), o por el nivel de protección o conservación ambiental que busquen. En este sentido, el área protegida donde el objetivo de protección es clave, el uso permitido se denomina indirecto. Este tipo de uso permitido sería el equivalente a las categorías I, II y III de la UICN. Las áreas protegidas (AP) de uso indirecto incluyen la mayoría de los parques nacionales, monumentos naturales, reservas naturales, entre otros. Además, existen áreas protegidas (AP) de uso directo, donde se permite la extracción de recursos naturales, en principio, bajo una estrategia de aprovechamiento sustentable del recurso. Un tercer tipo son las áreas protegidas (AP) de uso indirecto/directo, donde la zonificación interna es la que define qué tipo de manejo territorial tiene cada zona. Esta agrupación de categorías de manejo por tipo de uso es la utilizada por la RAISG (Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada), cuya base de datos actualizada hasta el 2020 fue

utilizada para obtener las cifras aquí presentadas. La distribución para cada país de la cuenca amazónica, en términos de cantidad y superficie, se presenta en el Cuadro 16.1, calculando el área protegida neta, sin superposición. Guyana, aunque forma parte de la cuenca, no tiene figuras de protección en esa zona.

El área protegida en la cuenca representa el 25% de su superficie, de la cual el 59,6% se administra a nivel nacional y el resto a nivel departamental o estatal (Cuadro 16.2). El nivel municipal y las reservas privadas no fueron considerados por limitaciones en el acceso a esta información y por la pequeña área que representan. Por países, la proporción protegida varía entre 21% y 51%; Perú tiene la proporción más baja de protección de su cuenca amazónica nacional y la Guayana Francesa tiene la más alta. Por otro lado, el 42,2% de la superficie protegida se encuentra bajo las categorías de uso indirecto, el 57,6% está en categorías de uso directo y el 0,2% restante en otras categorías.

Las áreas protegidas (AP) de uso directo están compuestas por un conjunto de 342 unidades, en cinco de los siete países representados en la cuenca amazónica. Brasil alberga el 66% de estas áreas, agrupadas en 10 categorías, Bolivia el 21%, distribuidas en 27 categorías, Perú el 11% en seis categorías y el 2% restante lo ocupan Colombia y la Guayana Francesa. El nombre o categoría no siempre refleja el tipo de gestión que se le confiere. Por ejemplo, en el caso de Bolivia y Guayana Francesa, existen áreas de uso directo que son Parques Nacionales y Parques Naturales, que son consideradas áreas de conservación y uso indirecto en la mayoría de los países de la cuenca. Para conocer el objetivo real de las ANP en estos casos, es necesario revisar sus objetivos de creación y planes de manejo. Además, en Bolivia, las áreas protegidas (AP) reconocidas por la Constitución pueden ser entidades territoriales Indígenas autónomas al mismo tiempo, y no se consideran mutuamente excluyentes sino incluso complementarias (como es el caso de Colombia).

La declaración de áreas protegidas (AP) en la cuenca desde 1940, cuando se decretó la primera, alcanzó un máximo en número en el período 2000-2009, tendencia observada a nivel nacional en Brasil, Bolivia y Guayana Francesa. En el caso de Perú, los períodos 2000-2009 y 2010-2019 son igualmente relevantes, debido en parte al crecimiento de las áreas protegidas (AP) del departamento amazónico más grande de Perú, Loreto, durante el período 1999-2018 (Pitman et al. 2021). Las excepciones son Colombia y Ecuador, con la mayor cantidad de áreas creadas entre 2010 y 2019. En el caso de Venezuela, las áreas protegidas (AP) fueron establecidas antes de 1999.

El crecimiento en el número de áreas protegidas (AP) se puede ver para la cuenca y para Brasil, reflejado en el aumento continuo de la superficie del área protegida hasta 2009 (Figura 1). Sin embargo, la correlación no se mantiene para Bolivia, que, junto con Perú y Colombia, tuvo el mayor aumento de áreas protegidas en la década 2010-2019 (Figura 16.1). La tendencia regional en el tiempo ha sido hacia un aumento de la superficie protegida, con excepción de Guayana Francesa y Venezuela, que se mantuvieron estacionarios en los dos últimos períodos (200-2009 y 2010-2019) y Ecuador con poca variación.

En términos del tamaño del área designada como área protegida, la mayoría de los países han reservado extensiones significativas mucho antes de la década de 1990, promulgando decretos y leyes en varios niveles para permitir la designación, administración y regulación de tierras protegidas. Muchas de las áreas delimitadas superpuestas a territorios Indígenas, que no fueron reconocidos en ese momento. Otro período importante de designación de áreas protegidas y, más importante aún, de institucionalización y, por lo tanto, de mayor planificación y dotación de recursos de los sistemas nacionales de áreas protegidas (AP), está claramente asociado con la Cumbre de la Tierra de 1992, que, además de lograr compromisos internacionales de países de

la Cuenca, favoreció el tratamiento político de la conservación como un tema de interés colectivo. Además, las futuras constituciones nacionales incluyeron la obligación de los Estados de promover la conservación de la diversidad biológica y garantizar a sus ciudadanos condiciones ambientales seguras y el acceso a los recursos naturales. Otro desencadenante de la designación de áreas protegidas y una mejor gestión fueron las grandes cantidades de fondos internacionales para programas de conservación específicos de la Amazonía, por ejemplo, el programa ARPA en Brasil que comenzó en 2002.

En cuanto a la competencia administrativa, encontramos que el crecimiento de las áreas protegidas (AP) en las áreas departamentales fue mayor en los últimos 20 años que el de las áreas nacionales (142% y 101%, respectivamente), aunque las nacionales representan el 60% de la superficie protegida en la Cuenca. Esta situación debe ser considerada para asegurar que los recursos humanos y financieros estén disponibles para garantizar los objetivos de conservación y uso sostenible para los que fueron creados.

Por otro lado, si bien el crecimiento de las áreas protegidas puede considerarse un logro en términos de protección de los ecosistemas amazónicos, existe una preocupación asociada al tipo de uso de estas áreas protegidas (AP), ya que el 57,4% es para uso directo. uso, es decir, no tienen como objetivo principal la conservación (categorías I-III de la UICN). Paralelamente a la designación de nuevas áreas protegidas, también ha habido un proceso de degradación, reducción y descatalogación (Ver el Cuadro 16.1).

La categoría de superficie de uso directo corresponde a la menor superficie total (40,6%), pero esta categoría experimentó el mayor crecimiento porcentual en superficie en el período 2000-2019 (79,8% versus 63,8%) (Cuadro 16.3). En el caso de las áreas protegidas (AP) departamentales, el 82,2% son de uso directo. El mayor aumento proporcional de las superficies de uso directo puede

TERRITORIOS INDÍGENAS Y ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

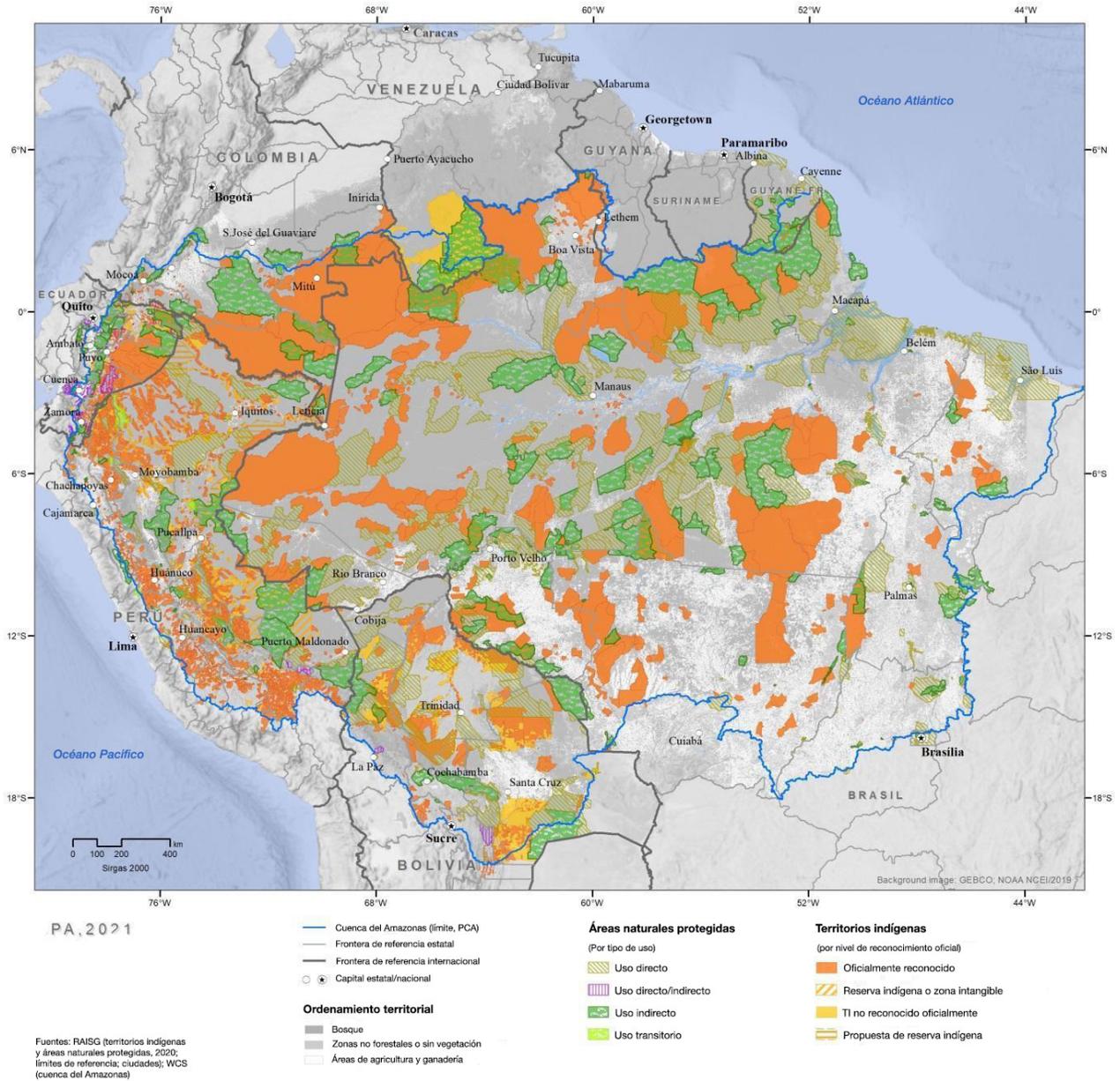


Figura 16.1 Dinámica histórica de la superficie cubierta por ANP en la cuenca Amazónica

Capítulo 16: Estado Pasado y Actual de las Políticas de Conservación, Áreas Protegidas e Indígenas Territorios

Cuadro 16.1 Cobertura de Áreas Naturales Protegidas en la Cuenca Amazónica

Unidad Territorial	Número de Áreas Naturales Protegidas	Superficie Protegida sin superposición (km ²) ¹	Distribución del área protegida total en la cuenca Amazónica (%)	Porcentaje del área de la cuenca Amazónica en cada país reservada como área protegida
Bolivia	81	216,322	11.9	30.3
Brasil	340	1,226,241	67.4	24.3
Colombia	39	89,091	4.9	26.0
Ecuador	26	35,487	2.6	26.8
Guyana Francesa	5	12,685	0.7	50.7
Perú	66	203,916	11.2	21.1
Venezuela	6	23,838	1.3	46.0
Cuenca Amazónica	563	1,819,368	100.0	24.9

Cuadro 16.2 Áreas protegidas en la cuenca amazónica por nivel administrativo y tipo de manejo. Los porcentajes reflejan el área en cada tipo de categoría en relación con el área ocupada por la cuenca Amazónica en cada país. La última columna (Cuenca Amazónica) provee los porcentajes para toda la Cuenca Amazónica.

ANP	Porcentaje %							
	Bolivia	Brasil	Colombia	Ecuador	Guyana Francesa	Perú	Venezuela	Cuenca Amazónica
Total nacional	14.1	13.2	25.7	26.3	51.5	17.8	50.7	15.1
Uso indirecto	6.8	6.6	25.5	26.3	41.0	10.7	50.7	8.8
Uso indirecto / directo	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Uso directo	6.8	6.6	0.2	0.0	10.5	6.5	0.0	6.1
Total departamental	16.7	11.8	0.3	0.5	0.0	3.2	0.0	10.2
Uso indirecto	0.0	2.6	0.3	0.5	0.0	0.0	0.0	1.8
Uso directo	16.7	9.2	0.0	0.0	0.0	3.2	0.0	8.4
Total	30.7	25.0	26.0	26.8	51.5	20.9	50.7	25.3

dar cuenta de una permisividad que pone en peligro los objetivos de conservación dentro de las áreas y la conectividad entre las áreas protegidas (AP) designadas para fines más estrictos de conservación, ya que su categoría es de uso directo lo que no garantiza conservación eficaz. Los países en los que las áreas protegidas (AP) de uso directo representan una mayor área de su área protegida total están representados por Brasil y Bolivia. En Brasil, las superficies de uso directo representan el 63,1% del total de áreas protegidas (AP); en Bolivia representa el 76,4%.

16.1.1.1 Evaluación del grado de protección efectiva

La evaluación de la efectividad de la gestión de áreas protegidas es un elemento clave en el progreso hacia el Plan Estratégico del CDB y sus Metas de Aichi, especialmente la Meta 11, que aborda la contribución de un sistema de áreas protegidas que se gestiona de manera eficaz y equitativa (Hockings et al. 2015). La evaluación de la efectividad del manejo se refiere a: i) aspectos de diseño, tanto de sitios individuales como de sistemas de áreas protegidas; ii) adecuación y adecuación de los sistemas y procesos de gestión; y, iii) cumplimiento de los objetivos del área protegida (Hockings et al. 2006).

En 2008, como parte de los esfuerzos regionales para la implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del Convenio sobre la Diversidad Biológica (PoWPA CDB), la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica sobre Parques Nacionales, otras Áreas Protegidas, Flora y Fauna Silvestres (REDPARQUES) con el apoyo de la Secretaría del CDB, WWF, UICN, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y la Comunidad Andina de Naciones se unieron para lanzar el programa Visión para la Conservación de la Diversidad Biológica y Cultural del Bioma Amazónico basado en Ecosistemas (Visión de Conservación del Amazonas). Su misión es: contribuir a la administración y gestión efectiva de los sistemas nacionales de áreas protegidas (AP); contribuir al mantenimiento de los bienes y

servicios, la integridad, la funcionalidad y la resiliencia del bioma amazónico frente a los efectos de las presiones naturales y antropogénicas en el contexto del cambio climático; y para beneficiar a las economías, las comunidades y la biodiversidad. La Amazon Conservación Vision tiene un Plan de Acción 2010-2020, estructurado en torno a los elementos del PoWPA para cumplir con las Metas de Aichi del CDB, y un Plan Estratégico para el período 2018-2022.

En los últimos años, REDPARQUES ha realizado un esfuerzo destacado para evaluar, a nivel de bioma, la efectividad de la gestión de sus áreas protegidas (AP) con foco en dos objetivos contemplados en el PoWPA: el objetivo 1.4, relacionado con mejorar la planificación y gestión de áreas protegidas (AP) basadas en sitios, y el objetivo 4.2 relacionado con la evaluación y mejora de la eficacia de la gestión de áreas protegidas. Los resultados muestran que en cada uno de estos objetivos se avanzó significativamente en la creación de estrategias para fortalecer los sistemas nacionales de áreas protegidas (AP), facilitando su gestión y gobernanza, “factor que ha permitido a los Estados cumplir con los compromisos de la CDB” (REDPARQUES 2016), aun cuando se han identificado importantes vacíos de protección más allá de las áreas protegidas (AP) formalmente establecidas, es decir, en contra de la representatividad, territorios conservados por pueblos indígenas y comunidades locales, y se observan eficientemente a la luz de las más altos estándares internacionales, como es el caso de la Lista Verde de Áreas Protegidas y Conservadas de la UICN “cuya nominación implica el más profundo análisis de estándares de efectividad de manejo de clase mundial” (REDPARQUES 2016). Perú logró dos áreas protegidas (AP) amazónicas certificadas en 2018, el Parque Nacional Cordillera Azul y la ECA Amarakaeri. En 2020, diecisiete áreas protegidas (AP) del bioma amazónico en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú iniciaron el proceso de certificación para el estándar Lista Verde (UICN 2020).

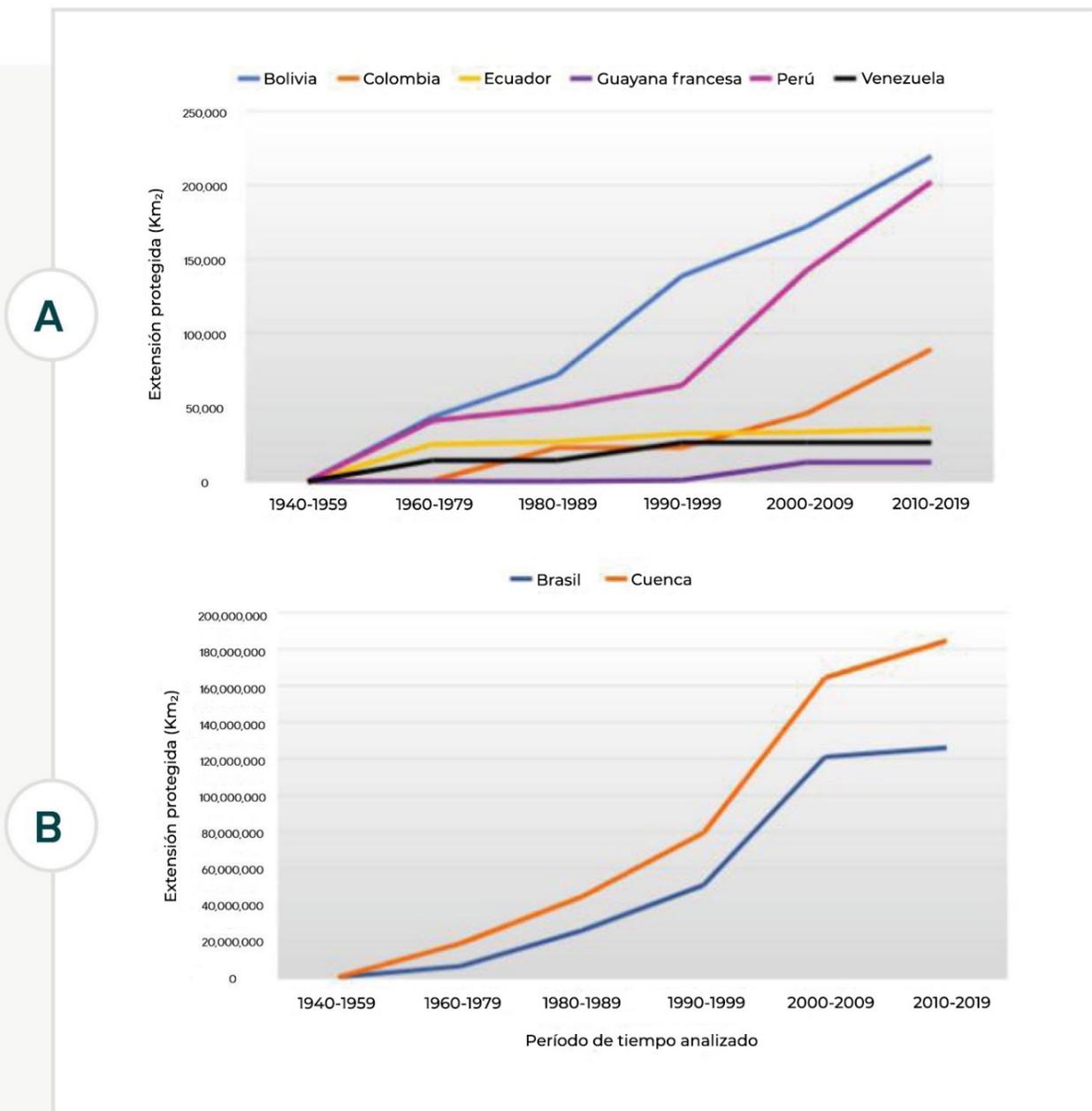


Figura 16.2 Dinámica histórica de la superficie* (A) de cobertura de ANP en los países amazónicos y (B) de cobertura de ANP en Brasil y la Amazonía

Cuadro 16.1 Degradación, reducción y eliminación de áreas protegidas (PADDD)

En el texto anterior se han mencionado brevemente los cambios en los límites, tamaño o categoría de las áreas protegidas. Los estudios que han analizado PADDD, los procesos por los cuales las áreas protegidas (AP) han cambiado en los límites, reduciendo su extensión espacial, disminuyendo en su categoría de protección o eliminadas con el tiempo, han encontrado que históricamente el mundo ha perdido cientos de miles de kilómetros cuadrados de tierras protegidas a través de este proceso. Aquí, revisamos con más detalle alguna literatura sobre este proceso y sus efectos para algunos países amazónicos.

Un artículo de 2014 (Mascia *et al.* 2014) alertó sobre este problema en todo el mundo. A pesar de los acuerdos de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) para aumentar la extensión global de las áreas protegidas (AP) al 17 % de las tierras nacionales, el PADDD ha estado ocurriendo durante años y ha crecido con el tiempo, impactando el logro del CDB. objetivo de protección de la tierra en algunos países. De los tres, la reducción es el evento más común y parece estar relacionado con la expansión de la agricultura industrial, reclamos de tierras locales o reasentamientos, entre otras múltiples causas, mientras que la minería y la infraestructura son las causas más comunes para la degradación de las áreas protegidas (AP) (Mascia *et al.* 2014).

Aunque PADDD podría usarse como una opción para una mejor planificación de la conservación, la asignación priorizada de recursos (Fuller *et al.* 2010; Kareiva 2010), compensaciones entre objetivos políticos en competencia (Bass *et al.* 2010), o el justo reconocimiento de los derechos sobre la tierra (Dowie 2009), el análisis mostró que la mayoría de los eventos PADDD son consecuencia de actividades a escala industrial y presiones locales (Mascia *et al.* 2014), y están lejos de los objetivos de conservación. Mirando más específicamente a los países amazónicos, un estudio que examina los eventos PADDD en Brasil desde 1900 (Pack *et al.* 2016) encontró que el 70% de los eventos PADDD analizados han ocurrido desde 2005. Cuarenta y ocho eventos afectaron 88.341 km² de tierras protegidas en la Amazonía brasileña. Diez propuestas activas relacionadas con PADDD alterarían 65.715 km² adicionales de unidades de conservación en la Amazonía brasileña, con el 42% de esta área en áreas estrictamente protegidas (AP) y el 58% restante en áreas protegidas (AP) de uso sostenible.

Nuevamente, este estudio muestra que entre los eventos PADDD promulgados, la reducción del tamaño del área es la más común y ha tenido el mayor impacto en las áreas protegidas (AP) de la Amazonía, en comparación con otros biomas, y muchos de los sitios alterados se consideran biológicamente irremplazables en función de su representatividad y vulnerabilidad (Pack *et al.* 2016). El PADDD se hizo más frecuente en Brasil desde principios de la década de 2000 y está vinculado al desarrollo hidroeléctrico en el 39% de los casos. Dentro de la Amazonía legal brasileña, el PADDD resultó en el retiro de 72.136 km² de tierras protegidas en unidades de conservación, tanto federales como departamentales. Varios de los estudios citados en Pack *et al.* (2016), Araújo *et al.* (2012), Bernard *et al.* (2014), Ferreira *et al.* (2014) destacan la necesidad de un proceso legal claro para PADDD. A diferencia de la creación de áreas protegidas (AP), que tiene pasos técnicos y legales bien definidos, la propuesta o promulgación de PADDD carece de una política nacional clara y legalmente puede proceder sin estudios técnicos, únicamente con base en una ley específico y ad hoc (por ejemplo, un decreto o medida provisional dictada por una autoridad), todo lo cual impide la transparencia del proceso. En la mayoría de los casos, el proceso no incluye documentación geográfica clara sobre el área a modificar, lo que dificulta el seguimiento del evento. En 2018, el Tribunal Supremo Federal de Brasil consideró inconsti-

Cuadro 16.1 Degradación, reducción y eliminación de áreas protegidas (PADDD) (cont.)

tucional el uso de una Medida Provisional para cambiar la categoría, reducir o extinguir unidades de conservación. La Medida Provisional es un instrumento legislativo excepcional en el marco legal brasileño que se fundamenta en la relevancia y urgencia del asunto en cuestión, tiene validez legal, determina validez y es redactado por el Presidente, y debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa para convertirse en ley. Si bien la decisión no garantiza la reversibilidad a las medidas provisionales ya aplicadas, la sentencia de la Acción Directa de Inconstitucionalidad establece la inconstitucionalidad de futuros intentos de utilizar esta figura para dejar sin efecto las garantías ambientales.

Como analiza López-Acevedo (2015), en Ecuador los eventos PADDD se han caracterizado mayormente por la reconfiguración de límites con el objetivo de excluir áreas extractivas de las áreas protegidas (AP). Como resultado, la extensión de las áreas protegidas (AP) afectadas terminó siendo mayor, aunque no necesariamente más adecuada para la conservación. También ha habido eliminación de bosques protegidos para permitir concesiones mineras. Según el Código Ambiental vigente, “en caso de ser necesario y considerando los resultados de dichas evaluaciones técnicas, la Autoridad Ambiental Nacional podrá redelimitarlas [las áreas protegidas] o cambiar su categoría bajo consideraciones técnicas, según corresponda”. Esto deja bastante abierto el procedimiento legal para cualquier evento PADDD, especialmente en términos de la decisión discrecional de la autoridad ambiental.

En Perú, cualquier modificación de un área protegida a nivel nacional solo puede ser promulgada a través de una ley emitida por el congreso nacional (RAISG 2016). Al 2016 se han presentado dos eventos en las áreas protegidas (AP) de la Amazonía peruana. Uno resultó en la subdivisión de una reserva existente (categoría transitoria) en tres tipos de tierras protegidas, pero reduciendo la extensión inicial de la reserva. El área eliminada fue concesionada a empresas mineras (Decreto Supremo N° 023-2007-AG).

Para Colombia y Venezuela no existen reportes de eventos PADDD en sus áreas protegidas (AP).

Se han desarrollado y aplicado herramientas para analizar la efectividad de la gestión de áreas protegidas (AP) de territorios transfronterizos, como el Programa Trinacional de Conservación y Desarrollo Sostenible del Corredor de Áreas Protegidas en Putumayo (Colombia, Perú y Ecuador), 3 mosaicos (corredores ecológicos) en Brasil, el corredor binacional Vilcabamba-Amboró (Perú y Bolivia), entre otros.

En términos de efectividad de manejo, la Visión de Conservación Amazónica mostró la necesidad de interpretar conjuntamente las variables de los instrumentos nacionales desde una perspectiva regional para identificar indicadores de referencia que contengan elementos pertinentes a los países amazónicos, para analizar cómo

las áreas protegidas (AP) contribuyen a la conservación del bioma desde una perspectiva regional (Navarrete 2018). Esta necesidad fue abordada en el protocolo para la medición de la efectividad del manejo del bioma amazónico, donde se consideraron las prioridades identificadas: gobernanza, cambio climático, evaluación de impactos socioambientales, programas de manejo y cumplimiento de los objetivos de conservación del protocolo para los componentes del Estándar de la Lista Verde de la UICN (UICN et al. 2019).

Este protocolo, compuesto por 26 indicadores, se aplicó en 62 áreas protegidas amazónicas de Bolivia, Brasil (Estado de Acre), Colombia, Ecuador y Perú. Los principales resultados para los indicadores considerados prioritarios se presentan

en la Tabla 16.4 (REDPARQUES 2019). Con base en estos resultados, es evidente que los programas de gestión actualizados (en marcha) son un tema que presenta el menor avance a escala del bioma amazónico, seguido de los de cambio climático y evaluación de impactos. Los que tienen los niveles más altos de efectividad a nivel del bioma amazónico están relacionados con el logro de las metas de conservación y gobernanza.

Como resultado de la aplicación del protocolo, se destacan las siguientes recomendaciones para el éxito en la gestión de áreas protegidas (AP) en el bioma amazónico (REDPARQUES 2019):

- Fortalecer acuerdos de manejo compartido (establecidos y firmados) entre la administración de áreas protegidas (AP) y las comunidades locales/autoridades tradicionales que favorezcan la implementación de mecanismos de resolución de conflictos.
- Fortalecer la percepción del área protegida (AP) como fuente de beneficios para las comunidades locales y usuarios directos y fortalecer los mecanismos concertados para la distribución de beneficios.
- Implementar alternativas económicas sostenibles y productivas dentro de las áreas protegidas (AP) y en su área de influencia, mejorando la calidad de vida de la población local.
- Generar información aplicable a la gestión, que permita validar el estado de conservación de la biodiversidad y el valor cultural de las áreas protegidas (AP).
- Mejorar las capacidades institucionales para la gestión y manejo de las áreas protegidas (AP), considerando las implicaciones en términos de gobernanza.
- Implementar estrategias de ordenamiento territorial que enfoquen la gestión de las áreas protegidas (AP) en su integración al contexto regional, favoreciendo la conectividad, los corredores biológicos y la conservación a escala de paisaje; y,
- Visualizar las áreas protegidas (AP) como estrategias de adaptación y conservación frente

al cambio climático y promover la generación de mecanismos de inclusión a nivel regional para fortalecer la gestión en torno al cambio climático y sus impactos.

Este conjunto de recomendaciones que surgieron de un análisis específico del bioma indica que lo que más falta en la Amazonía es la implementación de una visión de conservación integrada, donde se planifiquen áreas protegidas (AP) junto con otras medidas efectivas de conservación basadas en áreas (OECM) con metas bien definidas para la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, cogestionado con las comunidades locales e involucrando a actores privados y otras formas de gobierno subnacionales y locales. Existe información para diseñar redes de sitios efectivas para el Amazonas y otros lugares (Prüssmann et al. 2017; RAISG 2020; Maxwell et al. 2020). Las partes constitutivas de este tipo de red de conservación son abundantes en la Amazonía dada la extensión de la cobertura de las áreas protegidas (AP) y los territorios indígenas (TI), los bosques intactos y otras áreas de conservación y uso sostenible privadas y comunitarias. Sin embargo, existen desafíos significativos, en particular los relacionados con la dotación de recursos para áreas protegidas y el seguimiento de la efectividad de la protección de la biodiversidad (Maxwell et al. 2020). Con base en la correlación significativa entre los recursos del área protegida (presupuesto y dotación de personal) y los cambios positivos en la abundancia de vertebrados (Geldmann et al. 2018 en Coad et al. 2019), un análisis que comparó las áreas protegidas (AP) de cuatro reinos biogeográficos del mundo (excluyendo América del Norte, Europa Occidental y Australia), en términos de suficiencia de recursos, encontró que las áreas protegidas (AP) de ecorregiones en el Neotrópico tenían los puntajes más bajos (Coad et al. 2019). Cuando los rangos geográficos de miles de especies de vertebrados se superpusieron con las áreas protegidas (AP) puntuadas, los resultados muestran que solo un porcentaje muy bajo de las especies están adecuadamente protegidas:

Capítulo 16: Estado Pasado y Actual de las Políticas de Conservación, Áreas Protegidas e Indígenas Territorios

Cuadro 16.3 Crecimiento por períodos en el área protegida (%) en la cuenca amazónica considerando el nivel administrativo y tipo de uso (categoría de protección).

	Periodo del tiempo		
	1980-1999	2000-2020	Total
Nacional	19.7	39.8	59.6
Uso indirecto	12.6	22.3	34.9
Uso indirecto/directo	0.03	0.14	0.2
Uso directo	7.1	17.1	24.2
Departamental	11.8	28.6	40.4
Uso indirecto	0.4	6.8	7.2
Uso directo	11.4	21.8	33.3
Total	31.5	68.5	100.0

Cuadro 16.4 Nivel de avance en la efectividad de la gestión a escala del bioma amazónico en función de la prioridad temática (en porcentaje, de la muestra de 62 AP evaluadas). Elaborado a partir de los datos reportados en REDPARQUES - Proyecto IAPA (2019).

Temas	Nivel de progreso (%)				
	Nivel alto	Progreso medio	Progreso bajo	Progreso limitado	n/a
Gobernanza	52	32	8	5	3
Cambio climático	37	6	0	0	57
Evaluación de impactos socioambientales	45	48	2	5	0
Programas de gestión (estrategias de gestión)	26	55	13	2	4
Logro de las metas de conservación de las AP	89	3	2	0	6

Cuadro 16.5 Territorios Indígenas (TIs) en la Cuenca Amazónica

Unidad Territorial	Número de TI	Superficie (km ²)	Distribución de Área de TI de la Cuenca (%)	% de la cuenca amazónica reconocida como TI
Bolivia	148	189.037	9.6	26.5
Brasil	382	1.153.843	58.6	22.8
Colombia	162	185.852	9.4	54.3
Ecuador	643	73.957	3.8	55.9
Guyana Francesa	4	3.271	0.2	13.1
Perú	5.060	328.183	16.7	34.0
Venezuela	17	29.259	1.5	56.5
Cuenca Amazónica	6.443	1.968.594	100.0	27.0

usando métricas simples de cobertura de áreas protegidas para medir el progreso hacia la Meta 11 de la Convención sobre Diversidad Biológica, bajo el supuesto de que todas las áreas protegidas (AP) son efectivas, es probable que sobreestime la cobertura de áreas protegidas efectivas en aproximadamente un 400% y la representación de especies de vertebrados en hasta un 700% (Coad et al. 2019). Para la región amazónica, Prüssmann et al. (2017) muestran que existe un número reducido y extensión de áreas protegidas (AP) con categorías de conservación estrictas (categorías Ia y Ib de la UICN). En algunos países de la región amazónica, estas categorías son incluso inexistentes. Por otro lado, la Categoría VI, que permite el uso sostenible de los

recursos naturales, es la categoría más implementada dentro de la región, como también se indicó anteriormente en la Sección 1.1. Para agravar la situación, la recesión económica actual en las naciones de la región, combinada con la baja prioridad política otorgada a los temas de conservación ambiental, podría ampliar la brecha de financiamiento de todas las áreas protegidas (AP) en la Amazonía. La magnitud de las amenazas que actualmente afectan a las áreas protegidas (AP) se analiza en la Sección 1.3 de este capítulo.

16.1.2. Territorios Indígenas

16.1.2.1 La gobernanza de los territorios Indígenas como ejemplo de conservación

Garantizar la integridad del ecosistema en la Amazonía es una prioridad mundial en la crisis ambiental que vivimos hoy. Para ello, es fundamental comprender el estrecho vínculo entre las dinámicas ecológicas y los saberes y sistemas de gestión territorial de los pueblos Indígenas que habitan la región desde hace miles de años, velando por la conservación de vastos territorios. Esta sección comienza con la definición del

concepto de territorio Indígena, lo que permitirá una mejor comprensión y contextualización de su contenido.

El artículo 13 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que es un referente en esta materia desde que los países de la región ratificaron el Convenio, destaca que territorio significa “la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos en cuestión ocupan o utilizan en cualquier otra manera.” En la Constitución Federal de Brasil (1988), las tierras tradicionalmente ocupadas por los Indígenas son aquellas “que habitan permanentemente, las utilizadas para sus actividades productivas, las esenciales para la preservación de los recursos ambientales necesarios para su bienestar y para su reproducción física y cultural, según sus usos, costumbres y tradiciones”. Legislación colombiana (Decreto 2.166 de 1995. La Ley 160 de 1994) especifica que los territorios Indígenas son “áreas de propiedad regular y permanente de un grupo de pueblos Indígenas y aquellas que, aunque no estén controladas de esa manera, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales”.

Los grupos de pueblos Indígenas han ocupado tradicional e inmemorialmente un territorio que consideran suyo. Según esta cosmovisión cultural, este territorio Indígena originario fue predestinado a cada grupo por los creadores y legado a cada grupo por sus antepasados directos. Desde esta perspectiva, territorio Indígena se refiere a la jurisdicción territorial ancestral de cada grupo étnico. A grandes rasgos, los pueblos que se identifican como parte de estas jurisdicciones las reconocen como espacios territoriales definidos culturalmente por sus sistemas de saberes expresados en su origen histórico. A su vez, los territorios ancestrales continuos que constituyen este macroterritorio Indígena muestran complementariedad en aspectos ecológicos y geográficos (ACIMA - Asociación de Capitanes Indígenas del Mirití Amazonas 2018). La mayoría de estos sistemas de pensamiento tradicional comparten

“principios culturales” que se relacionan con lo que el mundo no Indígena ha definido como modelos de conservación, ya que redundan en la protección de la biodiversidad y los ecosistemas.

De acuerdo con Fundación Gaia Amazonas (2020a), con base en estudios en una región de 1,3 millones de km² en el noroeste amazónico, conectando áreas pertenecientes a dos cuencas hidrográficas de la Amazonía: cuencas del río Negro superior-Vaupés y cuencas inferiores del Caquetá–Japurá, en Colombia y Brasil, la descripción del viaje de los ancestros para el asentamiento en las áreas que actualmente ocupan estos pueblos se describe en los relatos de origen, los cuales brindan detalles precisos que explican la relación que existe entre la geografía del territorio y los saberes tradicionales, y las prácticas y los rituales de la vida cotidiana de cada grupo. Este marco de pensamiento y gestión constituye un modelo de conservación que incluye conocimientos geográficos profundos y detallados, modelos ancestrales de población del territorio, sistemas de gestión de sitios sagrados, sistemas alimentarios y calendarios ecológicos, entre otros aspectos, como base actual de la gobernanza de los territorios Indígenas, que explica la visión compleja y completa del territorio que comparten (ver también el Capítulo 10). Mantener el equilibrio de este ordenamiento original implica que las nuevas generaciones asuman compromisos y responsabilidades relacionadas con el aprendizaje de la gestión del conocimiento y el respeto a los regímenes normativos establecidos en las leyes de origen. Este último es uno de los principales desafíos para la conservación de la Amazonía, dada la proporción de tierras bajo manejo Indígena, el crecimiento de su población, la falta de fuentes de ingresos y las crecientes tensiones en el contexto de la globalización cultural (Capítulo 13), acelerado por las redes sociales y las comunicaciones móviles en general. Además, la falta de atención gubernamental prestada a estos territorios escasamente poblados exacerba el riesgo de mayores presiones debido a una escalada de actividades ilegales (por ejemplo, mine-

ría, tala, tráfico de tierras, cultivos ilícitos) dentro de estos territorios (procesos bien explicados en el Capítulo 13, sección 3.3).

16.1.2.2 Territorios Indígenas reconocidos: Alcance de la cobertura y estado del reconocimiento

Actualmente hay 375 o más pueblos Indígenas (Walker et al. 2020) en la Amazonía, dependiendo de las fuentes y del límite geográfico que se utilice (RAISG 2020), con una población total estimada en aproximadamente 2 millones. Si se cuentan todos los demás grupos sociales que allí habitan, tanto en las cabeceras municipales urbanas como en los asentamientos campesinos, negros y quilombo-las, la Amazonía está habitada por más de 40 millones de personas.

En la cuenca amazónica demarcada para este estudio se identifican 6.443 Territorios Indígenas (TI) (Mapa 1) (RAISG 2020), que cubren aproximadamente el 27% de la región (Mapa 1, Cuadro 16.5). El país con mayor número de títulos de Territorios Indígenas es Perú, seguido de Ecuador, que al considerar la superficie indica que muchas son áreas de poca superficie. El área promedio de Brasil, Venezuela, Bolivia, Colombia y Guayana Francesa oscila en orden decreciente entre 3.021 y 818 km². En el otro extremo, Perú, Ecuador y Guyana cuentan con áreas promedio que van desde 65 a 192 km².

Esto es indicativo de diferentes políticas; en el primero se considera a los Territorios Indígenas (TI) como una gran unidad territorial, es decir, los macro territorios descritos en el apartado anterior, y en el otro caso se genera una reducción, asociada a los procedimientos y requisitos existentes para su reconocimiento (el caso de Perú se explica más detalladamente en la Sección 1.2.4 de este Capítulo).

En la cuenca se identificaron cuatro tipos de clases en cuanto al reconocimiento legal de los territorios (Cuadro 16.6), de los cuales el 89% de la superficie en Territorios Indígenas (TI) está

oficialmente reconocida, el 6,5% no cuenta con protección legal y el resto 4% cubre Reservas Indígenas (propuestas o existentes) y Zonas Intangibles. Las Reservas Indígenas y Zonas Intangibles (según el país) son territorios de protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario o Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial (PIAV y PIACI).

A nivel nacional destacan países como Brasil, Colombia y la Guayana Francesa, donde se reconocen oficialmente todos los territorios indígenas. Aunque en el caso de Brasil, este no es exactamente el caso porque muchos de los Territorios Indígenas (TI) se encuentran en un proceso inconcluso de reconocimiento. Desde 1988 en Brasil, el poder ejecutivo tiene la responsabilidad de completar la demarcación del territorio Indígena en un plazo de cinco años, pero esto no ha ocurrido a tiempo. Actualmente, además de las demandas que ni siquiera han iniciado su proceso de reconocimiento legal, hay 114 Territorios Indígenas (TI) en proceso de reconsideración debido, entre otras cosas, a la falta de correspondencia entre el territorio identificado antes de 1996 y la extensión real de la tierra ancestral reivindicada (Fany Ricardo, comunicación personal, ago2020). En cambio, Venezuela solo cuenta con territorios que aún no se consideran legalmente reconocidos.

Desde una perspectiva histórica regional, antes de 1970, menos del 6% de la superficie total de la Amazonía tenía algún tipo de reconocimiento, concentrado en su mayoría en las tierras Indígenas de Brasil (RAISG 2016). En las siguientes dos décadas, se reconocieron áreas adicionales en Brasil, Perú, Colombia y Ecuador bajo diferentes formas de acuerdo con las regulaciones nacionales existentes. Desde la década de 1990 se reconocieron extensas superficies de territorios Indígenas (TI) en Bolivia, Ecuador y Perú en respuesta a reclamos de derechos territoriales a partir de las demandas del movimiento Indígena (y organizaciones de apoyo) en la coyuntura de 500 años de resistencia en 1992 (RAISG 2016). Los detalles del contexto histórico reciente en el que se dio el proceso de reconocimiento y formalización de los territorios Indígenas en los países amazónicos se discuten en el Anexo de Información Complementaria y en el Capítulo 10.

16.1.2.3 Políticas existentes para Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario (PIAV y PIACI)

En la región, Brasil es el país con mayor número de registros de presencia de pueblos Indígenas aislados, desde grupos formados por cientos de personas hasta reducidos a unos pocos sobrevivientes (Opas et al. 2018). En la Amazonía brasileña se han identificado 120 registros, ubicados

Tabla 16.6 Territorios Indígenas Reconocidos en la Cuenca Amazónica

País	Territorio Indígena Oficialmente Reconocido (km ²)	Territorio Indígena sin reconocimiento oficial (km ²)	Reserva Indígena o Zona Intangible (km ²)	Reserva Indígena Propuesta (km ²)
Bolivia	123.208	65.828		
Brasil	1.153.843			
Colombia	185.852			
Ecuador	51.804	10.222	11.931	
Guyana	5.192			
Guyana Francesa	3.271			
Perú	233.510	23.557	29.129	41.988
Venezuela	0	29.223		
Cuenca Amazónica	1.756.716	128.830	41.060	41.988

en 55 tierras Indígenas y 24 unidades de conservación, de las cuales 28 han sido confirmadas. Aunque no es consistente con la política Indígena oficial, todavía hay ocho áreas sin mecanismo de protección (Ricardo y Góngora 2019). Con el giro de 1987 hacia la autonomía de los pueblos Indígenas, la FUNAI jugó un papel importante como referente regional en relación con las políticas del PIAV. Se estableció como política oficial en Brasil que “la verificación de la existencia de Indígenas aislados no determina necesariamente la obligación de contactarlos” (Portaria N.º 1900 / FUNAI de julio de 1987). De esta manera, invirtiendo la lógica de los agentes de contacto de épocas anteriores, aprovecha la información acumulada durante décadas para identificar, demarcar, monitorear y proteger el territorio de pueblos sin contacto físico con esas poblaciones (Torres et al. 2021).

En 2018, en la Amazonía peruana, el Ministerio de Cultura reportó la existencia de aproximadamente 7.000 personas pertenecientes a 18 Pueblos Indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI). Entre la década de 1990 y 2005 se crearon en el Perú cinco Reservas Territoriales a perpetuidad y se prepararon estudios que proponían la creación de unas cuantas más. Sin embargo, no fue sino hasta la década del 2000 que se desarrollaron normas específicas para garantizar la protección de los PIACI. La Ley 28736, aprobada en mayo de 2006, estableció que si existe evidencia de la presencia de PIACI en un área, se crearán resguardos Indígenas. El artículo 2 del reglamento define estas áreas como “Tierras delimitadas por el Estado Peruano, de intangibilidad temporal, a favor de [los PIACI] [...], y mi-entras mantengan tal situación, para proteger sus derechos, su hábitat y las condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos”. El énfasis en la transitoriedad indica que las Reservas solo se reconocen temporalmente o bajo circunstancias condicionales. Asimismo, si bien el artículo 5 de la ley otorga intangibilidad a estas áreas, el artículo 6 establece una serie de excepciones a esta condición. Estas disposi-

ones se amplían en el reglamento de la ley, aprobada en 2007 y modificada en 2016 (DS 008-2016-MC), que agrega el aprovechamiento de los recursos naturales dentro de las Reservas cuando el Estado “...lo considere de necesidad pública”. Esta modificación pone en riesgo la supervivencia de estos pueblos porque no hay claridad en cuanto a los criterios en los que se establece una necesidad pública. Actualmente, existen tres Reservas Indígenas (ajustadas de las antiguas Reservas Territoriales), dos Reservas Territoriales y propuestas para la creación de seis Reservas Indígenas en la Amazonía Peruana (<https://bdpi.cultura.gob.pe/piaci>).

Al igual que en Brasil, aunque actualmente en diferente grado, el avance del reconocimiento territorial y el trabajo efectivo de los sistemas de protección en Perú se enfrentan a intereses contrapuestos de los propios gobiernos en la promoción de inversiones y grandes infra-estructuras en la Amazonía. Asimismo, el sistema de protección de estas reservas no logra enfrentar de manera efectiva actividades como la extracción ilegal de madera y el narcotráfico, que se ha comprobado que están presentes en los territorios de estos pueblos, escenario común en toda la cuenca amazónica (Vaz 2019).

En 1979, Acuerdo Ministerial MA322 designado Parque Nacional Yasuní (PNY) en Ecuador. Durante los años siguientes, los informes de encuentros fortuitos y ataques violentos o mortales evidenciaron tanto la presencia de grupos no contactados cerca del PNY como la necesidad de delimitar un área lo suficientemente grande como para garantizar su protección. En 1999, el Decreto Ejecutivo ED552 estableció la Zona Intangible Tagaeri Taromenane (ZITT) en la porción Este del PNY y prohibió “...a perpetuidad, todo tipo de actividades extractivas” dentro de esta área. Sin embargo, poco o nada se hizo para proteger efectivamente a estos grupos: el mapa de concesiones petroleras sufrió solo pequeñas variaciones, y la frontera agrícola, el turismo, la de-forestación y la tala ilegal, las incursiones de

exploradores, misiones religiosas y aventureros aumentaron las amenazas y presiones a estos territorios y agudizaron los conflictos preexistentes con el pueblo Waorani recién contactado. En este sentido, en 2006, la CIDH de la OEA (Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos) solicitó al gobierno ecuatoriano “adoptar medidas efectivas para proteger la vida e integridad de las personas en aislamiento voluntario, los Tagaeri-Taromenane”, dentro de la ZITT. Con el ED21872 en 2007, se crearon los límites de la ZITT (dando como resultado un área de 758.051 ha), con una zona de amortiguamiento de 10 km a su alrededor, y se diseñó e implementó un plan de Medidas Precautorias para la protección de los grupos no contactados a través de una política nacional. En 2008, la Constitución Nacional (artículo 57) declaró la posesión ancestral e irreductible de sus territorios; sin embargo, en 2013, el Congreso Nacional aprobó una resolución declarando de interés nacional la explotación petrolera dentro de los bloques 31 y 43; estos bloques se superponen parcialmente con las áreas nororientales de la ZITT. En 2018, un proceso de consulta nacional aprobó un aumento de al menos 50.000 ha en el área de las ZITT, lo que otorgó un área total de 818.501 ha a las ZITT, pero también modificó y derogó varios artículos del ED21872 de 2007, permitiendo plataformas de perforación y explotación de hidrocarburos dentro de la zona de transición.

16.1.2.4 Riesgos para los territorios Indígenas reconocidos y otras políticas de conservación debido a cambios recientes en las políticas: Casos de Brasil y Perú

Brasil

Contrariamente a los derechos constitucionales conquistados durante muchos años de lucha por los pueblos Indígenas y tradicionales y los movimientos de la sociedad civil, el actual gobierno de Brasil (2019 a la fecha) busca eliminar la reproducción social, cultural y material de los pueblos Indígenas, *quilombolas* y tradicionales, inclu-

yendo la violación de sus derechos territoriales. Estos derechos fueron anunciados injustamente como un obstáculo para la agroindustria y el desarrollo (Escobar 2018; Ferrante y Fearnside 2019; Araújo 2020; Andrade et al. 2021; Vale et al. 2021) (ver también el Capítulo 30), dado que la agricultura a pequeña escala es responsable de la mayor parte de la producción de alimentos, el empleo rural y los ingresos agrícolas de Brasil (Paulino 2014). El conflicto no es productivo, sino que surge del afán de acceso a la tierra bajo tenencia Indígena para poner en marcha un cambio de paradigma en las políticas públicas. Este nuevo paradigma pretende restablecer el proyecto ideológico, político y económico del período anterior a la redemocratización (Constitución Federal de 1988) (ver los Capítulos 13 y 14), a favor no sólo de los intereses del agronegocio sino también de la exploración del subsuelo de las tierras Indígenas, para debilitar sus derechos territoriales mientras simulan la transformación de los pueblos indígenas en una especie de socios comerciales.

En 2019 se presentó una drástica propuesta de estructura ministerial, y aunque luego se revisaron algunos puntos, la propuesta inicial subordinaba el reconocimiento de los territorios indígenas y *quilombolas* al Ministerio de Agricultura. De hecho, la mayoría de las propuestas del gobierno actual están conectadas con la bancada del agronegocio, un opositor histórico a la democratización del acceso a la tierra en Brasil, como se ha evidenciado ampliamente (Torres et al. 2017; Opas et al. 2018; Oliveira 2021; Urzedo y Chatterjee 2021). Según Rajão et al. (2020), una porción pequeña pero muy destructiva del sector representa una amenaza para las perspectivas económicas de la agroindustria de Brasil, además de causar consecuencias ambientales regionales y globales. La propuesta de estructura ministerial también pretendía eliminar competencias sobre el patrimonio natural nacional, ya sean bosques o recursos hídricos, y la agenda climática, del Ministerio del Ambiente, supeditándolas a otros ministerios, además de prohibir la participación

de la sociedad civil en varios consejos y colegios orientadores de las políticas públicas (Ley Brasileña N.º 9759/2019). La segunda reestructuración del Ministerio del Medio Ambiente durante el actual gobierno (2019-2022), ocurrida en 2020, creó una unidad específica para el tema de concesiones, algo excepcional en la historia de la estructura ministerial. En julio de 2020, una acción del Ministerio Público Federal (AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 8ª Vara de Justiça federal 1037665-52.2020.4.01.3400), solicitó el retiro inmediato del secretario de medio ambiente por improbidad administrativa, señalando la responsabilidad del desorden normativo a través de cambios legales e infralegales, el desmantelamiento de los órganos de transparencia y participación social en los procesos de fiscalización y asignación de recursos. El Ministerio Público Federal consideró al secretario como responsable directo del desmantelamiento del sistema de protección ambiental del país, lo que provocó un aumento de la deforestación, incendios, minería ilegal y acaparamiento de tierras.

En 2020, nuevas reorganizaciones asignaron la lucha contra los delitos ambientales en la Amazonía al ejército brasileño, un papel que anteriormente habían desempeñado con éxito el IBAMA y el ICMBio. Estos órganos fueron los responsables de la concepción y puesta en funcionamiento de un sistema de fiscalización integral que condujo a la reducción histórica de la deforestación entre 2004 y 2009, y la desmovilización de la logística de la red criminal involucrada. Desde 2014, las inversiones públicas en temas ambientales han disminuido, y las áreas protegidas (AP) se han visto directamente afectadas por esta tendencia: la auditoría coordinada en unidades de conservación de la Amazonía realizada por el Tribunal de Cuentas Federal señaló que solo el 4% de las unidades de conservación federales y estatales unidades en la Amazonía Legal tuvieron un alto grado de implementación, lo que indica que la insuficiencia de recursos financieros fue una de las principales causas de esta situación. Sin embargo, según el análisis histórico

del presupuesto obligatorio y discrecional de la Secretaría de Medio Ambiente y entidades afines, el gasto previsto para 2021 fue el más bajo en dos décadas, con una caída del 27,4% en el presupuesto federal para fiscalización ambiental y combate de incendios forestales. en comparación con lo autorizado en 2020, y 34,5% en comparación con 2019.

Asimismo, en los últimos años, la percepción de impunidad ha llevado al aumento de actividades ilegales como la deforestación y la extracción de oro. Estas actividades impulsan la violencia en el campo, que creció un 23% entre 2018 y 2019, sumando más de 1.800 conflictos, récord desde 1985 (Comissão Pastoral da Terra, 2020). En los últimos seis años, Brasil estuvo entre los países más letales para los activistas ambientales (Global Witness, 2019). En 2019 se registró la tasa de deforestación más alta de los últimos diez años en la Amazonía Legal y datos preliminares ya indican que en 2020 (INPE, 2021) es probable que la situación empeore. La minería ilegal también se ha intensificado en toda la Amazonía: a mediados de 2020, solo en la TI yanomami, se estimaba un estimado de 20.000 invasores, quienes, en el contexto de la pandemia del COVID-19, tendrían el potencial de contaminar cerca del 40% de la Yanomami, con quienes vivían cerca en las zonas de minería ilegal, situación denunciada por organizaciones indígenas en el Consejo Nacional de Derechos Humanos de la CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). Resolución 35/2020. MC No. 563-20).

Perú

A partir de 1978, la Nueva Ley de Comunidades Nativas otorga propiedad a las comunidades nativas sólo de aquellas áreas que resulten aptas para la agricultura en su territorio demarcado, quedando las tierras aptas para la silvicultura y protección del Estado; sin embargo, son cedidos a perpetuidad a las comunidades. Estas acciones se dan en el marco de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, promulgada en 1975, un año después

de la anterior Ley de Comunidades Nativas. La Ley Forestal, con el fin de conservar los bosques tropicales, establece en su artículo 1 que “Los recursos forestales y la vida silvestre son de dominio público y no existen derechos adquiridos sobre ellos”, lo que implica que no se puede otorgar la titulación de tierras de y con aptitud forestal, reservando dichos terrenos para el Estado. Desde la perspectiva de las organizaciones Indígenas, esto constituyó una violación directa a los derechos de los pueblos Indígenas: primero, la economía de estos pueblos en la Amazonía depende en gran medida del uso extensivo del bosque, y segundo, prácticamente todas las tierras de la gran llanura de la Amazonía peruana son de “aptitud forestal” y por lo tanto están excluidas de ser otorgadas en propiedad privada a los pueblos Indígenas. Asimismo, los derechos territoriales de los pueblos Indígenas son únicamente específicos de las tierras, no otorgando derecho alguno sobre los bosques, cuerpos de agua y subsuelo, que continúan siendo propiedad de la nación. Los procesos de reconocimiento y titulación de tierras comunales están institucionalizados desde 1975 con la Ley de Comunidades Nativas. En la primera década de su vigencia sólo se titularon pequeñas áreas comunales; desde mediados de la década de 1980, las comunidades han tenido éxito en la titulación de espacios más grandes (hasta 500 km²) debido a la presión de las organizaciones Indígenas y organizaciones de apoyo, que ahora representan una fracción sustancial de la región (ver la Sección 2.2.2 de este Capítulo). Sin embargo, los procesos de titulación han seguido siendo lentos por varias razones, entre ellas los sucesivos ajustes normativos que tienen vacíos legales o complican excesivamente los procesos de titulación. Esto ha generado numerosos conflictos socioambientales motivados por la superposición de varios derechos, en su mayoría concesiones extractivas y servidumbres sobre los territorios de las comunidades.

16.1.3 Políticas conflictivas y amenazas a áreas protegidas y territorios Indígenas

En todos los países amazónicos, la transferencia de dominio a favor de propietarios individuales o comunales puede ser revocada si se alega un interés prioritario para la nación. De hecho, el conflicto más común que se presenta en los territorios reconocidos se debe a la superposición de concesiones de industrias extractivas o de infraestructura, lo que impacta los derechos de los propietarios de diversas maneras (ver el Capítulo 16). De acuerdo con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los pueblos Indígenas tienen derecho a ser consultados por los Estados a través de procedimientos culturalmente apropiados, a través de un proceso denominado Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) sobre todas las leyes, proyectos, estrategias u otras obras que afecten sus territorios y sus vidas. Como marco legal internacional, tanto el Convenio 169 como la Declaración de la ONU afirman que el objetivo de consultar a los Pueblos Indígenas es obtener su acuerdo o consentimiento. Los Pueblos Indígenas consultados deben tener la posibilidad de modificar el plan inicial, y los Estados tienen dos deberes importantes. 1. El deber de acomodación: es el deber de ajustar o incluso cancelar planes o proyectos en función de los resultados del proceso de consulta. Cuando no cumpla con este deber de acomodo, el Estado debe brindar justificaciones objetivas y razonables para no haberlo hecho. 2. El deber de aprobar decisiones razonadas: si bien no todos los procesos de consulta buscan el consentimiento, esto no los reduce a una simple formalidad. Los Estados deben tomar en consideración las preocupaciones, demandas y propuestas de los Pueblos Indígenas impactados y considerarlas en el diseño final del plan o proyecto.

La realidad es que debido a la ausencia de una normativa clara a nivel nacional, en la mayoría de los casos, el proceso de consulta se reduce a

una mera notificación o información de las decisiones ya tomadas, o se realiza dividiendo a las organizaciones Indígenas (agentes gubernamentales o empresariales que comúnmente crean divisiones dentro de las organizaciones Indígenas y promueven la fracción aliada a la industria extractiva). Las noticias sobre este tipo de conflictos son frecuentes en los medios públicos de la región.

En el Atlas Amazonía Bajo Presión (RAISG 2020), se analizan sistemáticamente las presiones que se ejercen sobre los territorios Indígenas (TI) y las áreas naturales protegidas por el avance de las actividades extractivas y el desarrollo de infra-estructura (i.e. energética y vial). El análisis muestra que en el caso de las áreas naturales protegidas, el 51% de su extensión se encuentra bajo algún tipo de presión, la mayoría con tasas moderadas o bajas. El panorama es similar en los territorios Indígenas, de los cuales el 48% experimenta presión, con un tercio de tierras Indígenas que tienen más de la mitad de su superficie con índices de presión altos y muy altos.

Estos datos regionales presentan diferencias por país, y aunque el Atlas (RAISG 2020) señala a Ecuador como el caso más dramático por la prevalencia de tasas de presión moderada, alta y muy alta en sus territorios Indígenas y áreas naturales protegidas, existen conflictos en los territorios Indígenas (TI) y áreas protegidas (AP) de todas las naciones amazónicas.

La expansión de la frontera agrícola es uno de los motores de cambio hacia las áreas protegidas. El Atlas (RAISG 2020) indica que entre 2001 y 2018, el incremento de nuevas áreas de uso agrícola dentro de las áreas naturales protegidas fue superior al 220%, transformándose 53.269 km² dentro de áreas protegidas (AP), de las cuales el 74% tenía cobertura forestal en 2000. El 64% de esta conversión se dio en áreas protegidas departamentales de uso directo, categoría que representa el 33% de la extensión total protegida en la región. Si bien el área protegida de uso directo

puede permitir el uso sostenible de los recursos, la cuestión aquí es la conversión de bosques y el cambio de uso de la tierra. Considerando que a lo largo de la cuenca, el crecimiento del área protegida departamental fue mayor en los últimos 20 años que el del área protegida nacional (142% y 101%, respectivamente) (Sección 2.1. de este Capítulo), tanto esta tendencia como la conversión al interior debe ser motivo de preocupación. El aumento de la deforestación también se ha dado en los Territorios Indígenas (TI) de los cuales 42.860 km² se han convertido en nuevas áreas de uso agrícola, de los cuales el 71% eran bosques en el año 2000. A pesar de las fluctuaciones durante este periodo (2000-2018), las cifras de deforestación anual en TI oscilaron entre 1.000 y 1.700 km² hasta 2016, pero en 2017 y 2018 superan todos los valores anuales anteriores, incluido el pico de 2004, con valores de 2.500 km² y 2.600 km², respectivamente (MAPBIOMAS 2020).

Muchas de estas transformaciones comienzan ilegalmente con la invasión o acaparamiento de tierras por parte de agentes externos, quienes luego intentan regular la propiedad. Esta situación pone de relieve la necesidad de un mayor control sobre el uso del suelo, la necesidad urgente de catastros rurales, la mejora de las prácticas productivas para aumentar la productividad y evitar la invasión y, sobre todo, el manejo adecuado de las áreas designadas para protección o manejo sostenible.

16.2 Patrones comparativos de conversión y degradación forestal dentro de áreas protegidas y territorios Indígenas y tierras fuera

A diferencia de las áreas protegidas (AP), cuyo objetivo principal es la conservación de la biodiversidad, el objetivo de establecer territorios Indígenas es salvaguardar los derechos de los pueblos Indígenas a sus tierras y medios de vida por razones sociales, culturales y de equidad (Maretti et al. 2014). Sin embargo, existe suficiente evidencia en la literatura científica para corroborar que los pueblos Indígenas de la Amazonía juegan

un papel medible y significativo en el mantenimiento de los bosques, reduciendo así las emisiones de carbono de los bosques y mitigando el cambio climático (Ricketts et al. 2010). Varios estudios han demostrado que los territorios indígenas en la Amazonía actúan como amortiguadores de las presiones externas asociadas con la expansión de la frontera agrícola, reduciendo la deforestación (Oliveira et al. 2007; Soares-Filho et al. 2010; Schwartzman et al. 2013; Stevens et al. 2014; Jusys 2018) y la ocurrencia de incendios (Nepstad et al. 2006) en comparación con las áreas fuera de sus límites. Entre 2000 y 2018, el 87% del área total deforestada se ubicó fuera de los territorios Indígenas (TI) y áreas protegidas (AP) y el 13% dentro de sus límites (MAPBIOMAS 2020), a pesar de que las áreas protegidas (AP) y los territorios Indígenas (TI) juntos cubren más de la mitad de los bosques de la región (Walker et al. 2020). Blackman y Veit (2018) combinaron el análisis de regresión y la correspondencia transversal para estimar la deforestación evitada y las emisiones de carbono atribuibles a la gestión Indígena. Los autores encontraron que las prácticas de uso de la tierra de los pueblos Indígenas redujeron la deforestación y las emisiones de carbono asociadas.

En el Atlas de RAISG (2020), el análisis de la deforestación de 2000 a 2018 indica que a partir de 2015 se presenta una clara tendencia al alza de la deforestación en la Amazonía, luego de alcanzar su punto más bajo en 2010. Si bien el 87% de la deforestación ocurrida en el período se dio fuera de áreas protegidas (AP) y territorios Indígenas (TI), el 8% y 5%, respectivamente, ocurrió en estas áreas, y los datos indican que 2017 y 2018 fueron los peores años. En cuanto al estado de reconocimiento de los territorios Indígenas, análisis previos de RAISG (2016) encontraron que la deforestación en territorios Indígenas sin reconocimiento legal aumentó más del 50% entre el período 2000-2005 y el período 2010-2015. Otras publicaciones han analizado la efectividad para reducir la deforestación entre aquellos territorios que están legalmente reconocidos y los que

no lo están y han concluido que el reconocimiento legal y pleno de sus derechos colectivos es una causa importante para la disminución de las tasas de deforestación dentro de los territorios Indígenas (TIs) (Blackman et al. 2017; Baragwanath y Bayi 2020).

Análisis que se centró en las ganancias y pérdidas de carbono en la Amazonía durante el período 2003-2016 (Walker et al. 2020), utilizando una actualización de los datos publicados originalmente por Baccini et al. (2017) y desagregando las pérdidas en aquellas atribuibles a la conversión de bosques (deforestación) y las debidas a la degradación antropogénica y las perturbaciones naturales, obtuvieron resultados similares. La tierra fuera de los territorios Indígenas (TI) y las áreas protegidas (AP) (es decir, “otras tierras”) representó aproximadamente el 70 % de las pérdidas totales de carbono y casi el 90% del cambio neto, en menos de la mitad de la superficie terrestre total. Por el contrario, los territorios Indígenas (TI) y las áreas naturales protegidas, que representaban más de la mitad de la superficie terrestre total, representaron solo el 10% del cambio neto y el 86% de las pérdidas en esas tierras se compensaron con ganancias a través del crecimiento forestal. Por lo tanto, hubo una diferencia de nueve veces en la pérdida neta de carbono fuera de los territorios Indígenas y las áreas naturales protegidas (-1160 MtC) en comparación con el interior (-130 MtC). Los autores sugieren que la continua regeneración de los bosques en los territorios Indígenas ha permitido que estas tierras compensen las emisiones de la degradación y la perturbación (Walker et al. 2020).

16.3 Estrategias Complementarias de Conservación

16.3.1 Conservación incluyendo a las personas

16.3.1.1 Tierras comunales en el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de Brasil

A las 12 categorías de áreas protegidas (AP) reconocidas por el SNUC de Brasil, y que corresponden a la clasificación de la UICN, se pueden agregar otras categorías específicas creadas a nivel estatal que no están incluidas en la Sección 1.1. El dominio y concesión de la tierra, la posibilidad e intensidad de uso de los recursos y el grado de conversión del medio ambiente son ejes rectores importantes del sistema y varían entre estas categorías adicionales. Entre ellos, merece especial mención la Reserva Extractiva (Resex), una innovación que surgió de la lucha del movimiento cauchero organizado asistido por socios para enfrentar la injusta concentración de tierras en Brasil.

En el contexto de oposición a la explotación del trabajo familiar en las plantaciones de caucho de Acre, la apropiación de tierras públicas y la tala de bosques nativos, en 1985, se realizó en Brasilia el I Encuentro Nacional de Caucheros, primera articulación de mayor visibilidad en el panorama nacional. Fue entonces cuando se creó el Consejo Nacional de Caucheros, del cual Chico Mendes asumió la presidencia en 1988, ampliando los círculos de alianza, abarcando al Partido Verde, organizaciones no gubernamentales brasileñas y extranjeras, y la Unión de Naciones Indígenas, dirigida por Aílton Krenak, con quien Chico Mendes lanzó la “Alianza de los Pueblos de la Selva” (Almeida 2004). Se destaca la audacia política e intelectual de los gremios y asociaciones que, a partir de la reconcentración sistemática de la tierra en zonas de reforma agraria, propusieron un modelo innovador que rechazaba los títulos de propiedad individual, afirmando el derecho colectivo a la tierra y los tradicionales derechos extractivistas de ocupación (Allegretti 2008), una innovación que demostró ser capaz de garantizar la gobernanza local de los recursos, implementando un modelo de gobernanza adaptativa de sistemas complejos y un arreglo institucional robusto (Dietz et al. 2003).

Al mismo tiempo, pero en un territorio diferente, el concepto de Reserva de Desarrollo Sustentable

(RDS por sus siglas en portugués) surgió de la movilización sobre las demandas ecológicas de las comunidades ribereñas para prohibir la pesca comercial en sus territorios, lo que intensificó la competencia desigual, lo que llevó al agotamiento de los recursos y afectando el modo de vida local (Lima y Peralta 2017). Su propia terminología refleja el contexto histórico de su creación: un contexto posterior a la Cumbre de Río-92, donde predominó un intento de combinar conservación y desarrollo. Ubicado en el estado de Amazonas, RDS Mamirauá fue el primero de su categoría en Brasil (Lima y Peralta 2017). Encuentros entre núcleos de movimientos sociales con diferentes trayectorias y medios de vida tejieron la posibilidad de articulación a nivel nacional, difundiendo la idea de estas reservas comunales por todo Brasil.

Actualmente, en Brasil, existen Reservas Extractivas en 19 estados y el RDS en ocho, especialmente en la Amazonía y a lo largo de la costa, contribuyendo a garantizar los derechos colectivos de poblaciones con diversas organizaciones y modos de vida, como caucheros, pescadores y pescadores artesanales, mariscadores, castañeros y babasú, entre otros. Actualmente, existen 77 Resex y 26 RDS en la Amazonía brasileña, que representan aproximadamente el 3% y el 2,3% de este territorio, respectivamente. Según el Ministerio del Ambiente (2015), hubo 199 propuestas para la creación de nuevas áreas protegidas (AP) federales, de las cuales 97 fueron Reservas Extractivas y 14 Reservas de Desarrollo Sustentable en todo el país y 72 fueron propuestas para la Amazonía (Datos solicitados por el Instituto Socio-ambiental al Ministerio de Medio Ambiente de Brasil a través del protocolo 026800008392015 56).

16.3.2 Políticas de conectividad ecológica y sociocultural en la región

16.3.2.1 La conectividad como objeto de conservación

La conectividad ecológica se refiere al movi-

miento ininterrumpido de especies y el flujo de procesos naturales que sustentan la vida en la Tierra (Taylor et al. 1993), una condición sin la cual los ecosistemas no pueden funcionar adecuadamente. Por lo tanto, sin ella se pone en riesgo la biodiversidad y otros elementos esenciales para la vida.

Desde la década de 1970 se ha comprobado la forma en que áreas aisladas del bosque pierden su funcionalidad y cómo se deteriora su diversidad biológica, con graves consecuencias para los ecosistemas, su funcionamiento, su capacidad reguladora y por ende los servicios ambientales (Tollefson 2013). Además, la conectividad reduce la tasa de extinción, lo que permite el tránsito de especies, la dispersión de semillas, el flujo de genes y la colonización de sitios adecuados (Noss 1992). Junto a esto, facilita las migraciones estacionales y diarias entre una variedad de hábitats, contribuye a la preservación de la biodiversidad y los ecosistemas, la protección de los recursos hídricos, el equilibrio del clima y la recuperación del paisaje (Beier y Noss 1998), todos de las cuales son condiciones clave para permitir la adaptación en un contexto de cambio climático.

Aunque un porcentaje significativo de áreas protegidas (AP) no están conectadas, aquellas que sí lo están pueden estar conectadas por áreas protegidas (AP) cercanas o contiguas, o por áreas no protegidas. La pérdida de biodiversidad dentro de las áreas protegidas (AP) continúa siendo alta debido a la posible falta de conectividad con otras áreas protegidas, limitando o impidiendo la interacción con otras poblaciones y hábitats naturales (Saura et al. 2017).

Por lo tanto, se reconoce ampliamente que aumentar la conectividad en los sistemas de áreas protegidas es la tarea más urgente y desafiante para las estrategias y programas de conservación. Numerosos estudios que han analizado la representatividad y conectividad de los sistemas de áreas protegidas a nivel global han encontrado que aunque el 15% de la tierra está bajo alguna forma de protección correspondiente a las

categorías I a IV de la UICN, solo el 7.5-9.3% de la tierra tiene sistemas de áreas protegidas bien conectados (Castillo et al. 2020). Para abordar el desafío global de gestionar sistemas de áreas protegidas bien conectados, es importante reevaluar las diferentes categorías de áreas protegidas (AP) y el concepto mismo de sistemas nacionales de áreas protegidas, ya que el rango de gestión posible (Saura et al. 2017). Por ello, es necesario hablar de redes ecológicas para la conservación, entendidas como “un sistema de hábitats (áreas protegidas, otras medidas efectivas de conservación y otras áreas naturales intactas) conectados por corredores ecológicos, que se establece, restaura (si necesaria) y mantenida para conservar la diversidad biológica en sistemas que han sido fragmentados” (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza 2020).

Además de las tierras públicas y las áreas protegidas (AP), las medidas que involucran propiedades privadas también juegan un papel importante en la conectividad del paisaje, como es el caso de Brasil, no obstante los cambios fundamentales que han debilitado el Código Forestal de Brasil en 2012. En la Amazonía brasileña, el 80% de cada propiedad en áreas forestales y el 35% en áreas de sabana están protegidas por esta ley, a menos que el municipio ya tenga más del 50% de su área ocupada por unidades de conservación o tierras Indígenas (Código Forestal Brasileño, Ley N.º 12.651 /2012).

16.3.2.2 Reconocimiento del aporte de los territorios Indígenas a la conectividad

La discusión sobre las metas basadas en áreas ha sido un elemento central en el marco para la formulación de las nuevas metas globales de biodiversidad, ya que se ha sugerido que muchos de los países pueden estar sobreestimando sus áreas bajo protección y manejo al reportar el porcentaje del territorio bajo alguna forma de protección, no necesariamente efectiva (Coad et al. 2019; Castillo et al. 2020). En este contexto, es importante valorar no solo las áreas bajo las categ-

Cuadro 16.2 Iniciativas de corredores de conectividad ecológica y sociocultural e iniciativas de coordinación de figuras de protección

En la región amazónica se están implementando diversas iniciativas, políticas y programas que buscan garantizar la conectividad ecosistémica de los paisajes a diferentes escalas (nacional, regional, transfronteriza) a través de diferentes enfoques y sectores sociales de la sociedad, así como la articulación de diferentes figuras de protección y gestión para la conservación y el desarrollo sostenible (Mapa 2). Estas propuestas buscan promover la conservación de la conectividad ecológica y sociocultural de la Amazonía brindando soluciones y aportando aspectos innovadores a la gestión de la conservación en la Amazonía, para responder a los desafíos que plantea la fragmentación de los ecosistemas y la gestión ambiental descoordinada. Algunas de estas iniciativas se presentan a continuación.

Mosaico da Amazônia Oriental (Brasil) - implementación de una gestión participativa e integrada para la coordinación de las unidades de conservación y desarrollo sostenible

La creación del Mosaico de la Amazonía Oriental en Brasil tiene su origen en un proyecto presentado y aprobado por el Fondo Nacional del Medio Ambiente - FNMA (Edición N° 01/2005) en 2006, que forma parte de la Ley y decreto instituido por el SNUC en el cual los mosaicos de áreas protegidas son reconocidos como instrumentos de gestión integrada. El Mosaico de la Amazonía Oriental incluye 6 Unidades de Conservación y 3 Tierras Indígenas, para un total de 12.397.347 ha. En el contexto de este proyecto, diversas instituciones públicas del Estado de Amapá, organizaciones de la sociedad civil y representantes de las comunidades agroextractivistas e indígenas del oeste de Amapá y norte de Pará han participado en el esfuerzo de desarrollar una propuesta para integrar la gestión de las Unidades de Conservación y otras áreas protegidas (AP) de la región, a través de un consejo de gestión participativo e incluyente, con el fin de implementar una gestión integrada que contribuya a la conectividad social, cultural, política y ecológica entre las unidades de conservación. (Instituto de Pesquisa e Formação Indígena – Iepé 2017).

Antecedentes para una regulación de la conectividad andino-amazónica. Corredor de conectividad Sangay-Podocarpus en Ecuador

Desde 2014, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) del Ecuador de Azuay, Loja, Zamora Chinchipe y Morona Santiago, en trabajo colaborativo con organizaciones no gubernamentales y poblaciones locales, han venido consolidando un corredor de conectividad como estrategia complementaria de conservación, para conectar el Parque Nacional Sangay, Patrimonio Natural de la Humanidad, y el Parque Nacional Podocarpus, área núcleo de la Reserva de la Biosfera Podocarpus. Como resultado de esta obra, el Corredor de Conectividad Sangay-Podocarpus (CCSP) fue declarado como el primer corredor en Ecuador en mayo de 2020 por el Ministerio del Ambiente a través de un acuerdo ministerial que también da las pautas para el establecimiento, diseño y gestión, de corredores de conectividad en el país. Esto permitió que Sangay-Podocarpus se convirtiera en el primero de su tipo bajo las normas ambientales existentes (Naturaleza y Cultura Ecuador 2020). El CCSP tiene una superficie de

Cuadro 16.2 Iniciativas de corredores de conectividad ecológica y sociocultural e iniciativas de coordinación de figuras de protección (cont.)

567.067 hectáreas y está ubicado en la vertiente oriental de la Cordillera de los Andes. El CCSP es un ejemplo de cómo los corredores de conectividad contribuyen a garantizar la migración de especies, el flujo genético entre poblaciones, la conservación de la biodiversidad y la resiliencia en ecosistemas degradados, permitiendo la adaptación de las especies al cambio climático. Adicionalmente, la CCSP ayuda a mantener la conectividad ecológica de la Amazonía con la región andina, que presenta altos grados de fragmentación, y sienta un precedente para la gestión de las normas de conectividad ecosistémica en los países de la región amazónica.

Conectividad de aproximación a la cuenca. Iniciativa Transfronteriza Corredor Biológico y Cultural Putumayo

Esta es una iniciativa para reunir a los diversos actores de los cuatro países que conforman la cuenca del Putumayo (Brasil, Colombia, Ecuador y Perú), integrar la gestión de áreas protegidas (AP) y territorios indígenas (TI), fortalecer vínculos culturales, y garantizar una respuesta coordinada a las amenazas a la cuenca, que alberga uno de los últimos grandes bosques intactos del mundo, con más del 75% de la cuenca dentro de territorios indígenas, áreas de conservación o áreas propuestas para la conservación. Actualmente, existe una propuesta para crear tres áreas de conservación en el Perú: Medio Putumayo-Algodón, Ere-Campuya-Algodón y Bajo Putumayo. El corredor tiene una superficie de 12 millones de ha, de las cuales el 39% son territorios indígenas (TI) y el 19% son áreas de conservación. La iniciativa trabaja en la creación de un consejo asesor con representantes de los gobiernos nacionales y locales, pueblos indígenas, comunidades locales y organizaciones de la sociedad civil de los cuatro países para garantizar la gestión integrada de la cuenca y proteger su integridad ecológica en el futuro (Museo de Campo de Historia Natural *et al.* 2020).

Iniciativa de Conectividad Ecológica y Sociocultural Andes-Amazonas-Atlántico

Las organizaciones de la sociedad civil en la Amazonía, las organizaciones indígenas regionales y los gobiernos han venido impulsando la conectividad de la Amazonía con las biorregiones de los Andes y la costa atlántica y estrategias para fortalecer la conectividad ecológica y sociocultural entre las figuras de protección. Eso incluye territorios indígenas y áreas para el desarrollo sostenible en la parte norte del río Amazonas, que cubre aproximadamente 200 millones de hectáreas en ocho países y está protegido legalmente en un 67%. A partir de la identificación de corredores estratégicos para la conectividad, esta iniciativa busca motivar a los tomadores de decisiones de los países amazónicos y otros actores a implementar, a través de sus marcos legales, las iniciativas e instrumentos existentes para la gestión de la conservación y el desarrollo basados en el uso sostenible del bosque, programas participativos para la recuperación de ecosistemas fragmentados, la coordinación de la gestión entre áreas protegidas y el fortalecimiento de la gobernanza de los territorios colectivos para asegurar la conectividad de la Amazonía con los Andes y el Atlántico. A partir de acciones encaminadas a garantizar la futura conectividad sociocultural y ecológica, la iniciativa busca ayudar a la Amazonía a seguir cumpliendo su rol como sistema regulador del clima global y como sistema de soporte para la vida en la tierra. (Fundación Gaia Amazonas 2020b)

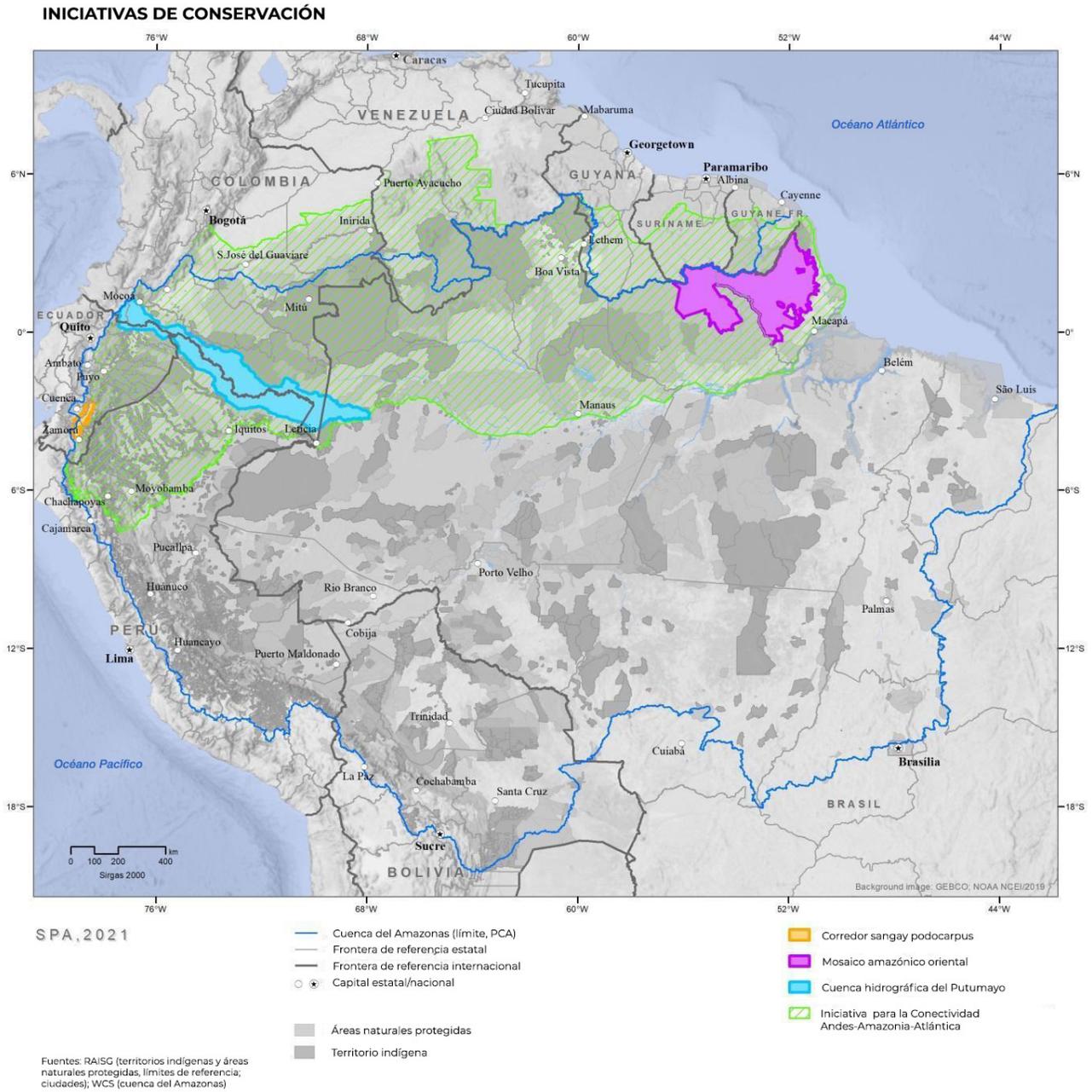


Figura 16.3 Iniciativas de conservación en la cuenca Amazónica

orías existentes de la UICN que permiten el uso sostenible de los recursos naturales, pero también otras medidas efectivas de conservación basadas en áreas, entendidas como territorios que brindan una conservación efectiva a través de diversos regímenes de gobernanza y gestión, aunque la conservación puede no ser su principal objetivo de gestión (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza 2019).

Las negociaciones del nuevo Marco post-2020 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, así como el Informe Global IPBES publicado en 2019, constituyen marcos globales que privilegian la importancia de la conectividad así como el rol de los Pueblos Indígenas en la protección de la biodiversidad.

Hasta la fecha, las negociaciones (OEWG1 y OEWG2) del Marco del CDB posterior a 2020 han planteado elementos clave para el pleno reconocimiento de la contribución de los territorios indígenas a la protección de la biodiversidad. Prueba de ello se recoge en los Objetivos 1 y 2, que abordan metas territoriales, reiterando la importancia de hablar de a) un sistema de áreas protegidas (AP) en lugar de áreas protegidas (AP) como unidades aisladas para promover una visión de ecosistema conectividad, b) incluir la diversidad cultural y la diversidad biológica, c) incluir otras medidas efectivas basadas en el área, d) fortalecer la importancia de la gestión efectiva (Zero Draft CBD, 2020). Estos elementos reflejan el interés en considerar tanto aspectos cuantitativos como cualitativos para determinar cómo constituir sistemas de áreas protegidas (AP) ecológicamente representativos y bien conectados.

16.3.2.3 Conectividad en la Amazonía

El interés generalizado en elevar el compromiso de los países con respecto a la protección de la biodiversidad a través de estrategias basadas en áreas (anteriormente Meta 11 de Aichi) al 30% en las áreas marinas y terrestres de la Tierra para 2030 presenta una oportunidad para posicionar

la contribución de los territorios Indígenas a la protección de la biodiversidad y consolidar una visión de salvaguarda de la conectividad macro-regional en la Amazonía. La articulación entre áreas protegidas (AP) y territorios Indígenas (TI) constituye una estrategia en el marco de la cual se pueden promover los paisajes de uso sostenible, los corredores de conservación, las áreas de conservación de base comunitaria y el reconocimiento de otras medidas efectivas de conservación. establecido.

La Amazonía cuenta con los elementos necesarios para consolidar la conectividad a través de la articulación de una diversidad de categorías de manejo relacionadas con la conservación y el uso sostenible como áreas protegidas (AP), territorios Indígenas (TI) y reservas forestales, reservas extractivistas y estrategias complementarias como la conectividad, pasillos, entre otros. De hecho, si se incluyen los territorios Indígenas, el 50% de la cuenca se encuentra bajo algún tipo de marco reconocido o de protección legal (RAISG 2020 y este Capítulo), reconociendo que la Amazonía se encuentra entre los biomas del mundo que tienen un alto índice de conectividad (Saura et al. 2017). La suma de los esfuerzos que cada país amazónico ha realizado de manera independiente y a partir de la adopción y ratificación de una serie de acuerdos binacionales e internacionales constituye la base para mantener la conectividad y garantizar las funciones de los ecosistemas amazónicos, claves para la regulación de los clima y protección de la biodiversidad. Sin embargo, la continua transformación de los paisajes naturales en áreas clave como el piedemonte andino-amazónico no solo afecta los índices de conectividad actuales, sino que también compromete el futuro del sistema de áreas protegidas (AP) como red (Castillo et al. 2020).

Los marcos internacionales (Marco del CDB posterior a 2020) han enfatizado la importancia de construir planes de conservación integrales para grandes ecorregiones o conjuntos de ecorregiones adyacentes, que son cruciales para formular

objetivos globales (Woodley et al. 2019). Por ello, hoy más que nunca es relevante el trabajo continuo que se viene realizando en la región por parte de las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos. Este trabajo ha resultado en la formulación, diseño e implementación de una serie de proyectos e iniciativas de conservación, políticas y modelos para asegurar la integridad de esta región.

Debido a la estrecha relación entre el antiguo sistema de manejo de tierras de los Pueblos Indígenas y el estado comparativamente bueno de los bosques en los Territorios Indígenas (TI), actores clave de la región han planteado la necesidad de ampliar la perspectiva de la conectividad acorde a este contexto, hacia la conectividad ecológica y sociocultural (Cuadro 16.2). Este concepto es definido por las conexiones que mantienen los flujos ecológicos y la representación de la red de hábitat local necesaria para mantener la permeabilidad del paisaje, la biodiversidad, el ciclo del agua, el equilibrio climático y la resiliencia del sistema en su conjunto.

16.4 Conclusiones

Los ocho países de la Cuenca han recorrido un largo y fructífero camino en el reconocimiento de la importancia de proteger la diversidad biológica y los procesos y servicios ecológicos asociados de sus regiones amazónicas. Luego de más de 60 años de políticas de conservación, el 25% del área amazónica se encuentra bajo alguna categoría de protección, con porcentajes que van del 21% al 51% según el país. Muchos de ellos están clasificados como países megadiversos a nivel mundial por su territorio amazónico. Aún con algunas diferencias, las sociedades y los gobiernos han avanzado en el desarrollo de políticas para la declaración, administración, manejo, planificación y financiamiento de sistemas de áreas naturales protegidas.

Al analizar los contextos históricos recientes que han generado los periodos más prolíficos en la

declaración de unidades de conservación, vemos que muchos de ellos están vinculados, como quizás sea natural en la historia, a la influencia de corrientes políticas internacionales y al accionar de actores y grupos convencidos, en este caso, de la necesidad de proteger la biodiversidad, sus procesos inherentes y los servicios que genera para la humanidad. Esto ha ejercido presión para que los gobiernos de la región promulguen leyes y marcos regulatorios favorables a la conservación y el desarrollo sostenible. No debemos olvidar que esta región fue simultáneamente la última frontera en el proceso de ocupación de los territorios nacionales y que en la concepción de la cultura dominante se la consideraba un espacio vacío a ser ocupado para la extracción de recursos renovables y no renovables y la expansión de las actividades productivas y los espacios de colonización.

Sin embargo, la Amazonía no es sólo bosques y una biodiversidad exuberante, sino que está ocupada, y lo ha estado durante siglos, por una miríada de pueblos que han vivido allí y se han sustentado de la zona de manera prácticamente simbiótica, desarrollando formas de usar el espacio y los recursos mediante aprovechando efectivamente toda esa diversidad. Esta es la otra realidad que los países amazónicos y sus sociedades dominantes y mestizas han tenido que enfrentar y resolver con respecto a este territorio. Es en este contexto que también evoluciona el marco legal para el reconocimiento de los derechos de los pueblos Indígenas, incluyendo el derecho a sus territorios. Este proceso ha sido más difícil y accidentado, pero también ha habido avances, aunque el 27% del territorio amazónico reconocido formalmente a los pueblos Indígenas está lejos de la extensión de ocupación ancestral que reclaman. Además de la lucha local organizada de estos pueblos que ha hecho posible los logros en materia de derechos de posesión de sus tierras comunales, existen avances en los marcos jurídicos internacionales en materia de derechos Indígenas, que facilitan espacios formales de reivindicación y presión frente a las injusticias

cometidas o para ganar participación en decisiones que afecten directamente sus derechos. Las primeras son numerosas, ya que el reconocimiento de sus derechos sobre la tierra no es completo ni incluye la propiedad de los recursos del subsuelo, y esta ha sido una de las principales causas de los conflictos. Además, el uso de los recursos por parte de otros ha dejado en general lo peor: la contaminación, la transculturación y muy poca de la riqueza generada para la nación, incluso en forma de salud, saneamiento, educación y desarrollo de capacidades para funcionar en una realidad siempre cambiante. A pesar de todo esto, la información reciente que se puede derivar gracias al mantenimiento de mejores registros del área y de lo que sucede en las áreas protegidas (AP) y territorios Indígenas (TI) muestra claramente que los territorios Indígenas (TI) han funcionado, así como áreas protegidas (AP) para frenar el avance de la deforestación en la Amazonía. Ante las amenazas inminentes del cambio climático, la protección que brindan los Pueblos Indígenas a los bosques en sus territorios es un servicio invaluable a la humanidad y actualmente no es reconocido como debe ser.

En un mundo cada vez más conectado en todos los sentidos, donde además de la producción de comoditas y materias primas, las crecientes actividades ilegales también juegan un papel disruptivo en la Amazonía, no basta con reconocer los territorios Indígenas o la extensión de las tierras protegidas declaradas. Los cambios pueden ser arriesgados y precipitados; por lo tanto, son necesarias nuevas formas de gestión y aplicación de la ley basadas en el conocimiento, transparentes, participativas, proactivas y creativas. Esto conducirá a la salvaguardia de servicios clave a escala nacional y mundial, como la seguridad hídrica y alimentaria y la resiliencia climática, al tiempo que garantiza la protección de la biodiversidad y mejora los beneficios para las comunidades Indígenas.

16.5 Recomendaciones

La Amazonía es uno de los biomas con la mayor proporción de áreas protegidas en forma de áreas protegidas (AP) de diferentes categorías, otras medidas efectivas de conservación basadas en áreas y áreas naturales intactas no designadas. Sin embargo, la evaluación de la efectividad de las medidas de conservación indica que lo que más falta en la Amazonía es la implementación de una visión de conservación integral en la que se vean las áreas protegidas (AP), junto con otras medidas efectivas de conservación basadas en áreas (OECM), como redes ecológicas para la conservación y planificadas con metas bien definidas para la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, cogestionadas con las comunidades locales e involucrando a actores privados y otras formas de gobierno subnacionales y locales. La implementación de esta visión requiere una mayor financiación.

Se necesitan acciones más concretas para proteger los TI, como el pleno reconocimiento de los territorios y el fortalecimiento de la gobernanza territorial como una de las estrategias más importantes para mantener los bosques y mitigar los impactos del COVID-19 en los territorios Indígenas de la Amazonía. Una financiación más equilibrada y directa, así como el desarrollo de capacidades, para las organizaciones y comunidades de pueblos Indígenas es esencial para proporcionar los recursos necesarios y, por lo tanto, continuar conservando estos importantes bosques.

16.6 Referencias

- ACIMA - Asociación de Capitanes Indígenas del Mirití Amazonas. 2018. Sistema de Ordenamiento Ambiental. Amazonas, Colombia.
- Allegretti M. 2008. A construção social de políticas públicas. Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. *Desenvolv e Meio Ambient* 18.
- Almeida MWB de. 2004. Direitos à floresta e ambientalismo: seringueiros e suas lutas. *Rev Bras Ciências Sociais* 19: 33-52.
- Andrade MB, Ferrante L, y Fearnside PM. 2021. La carretera BR-319 de Brasil demuestra una falta crucial de gobernanza ambiental en la Amazonía. *Conservación del Medio Ambiente*: 1-4.

- Araújo SMVG de. 2020. Política Ambiental en el Gobierno de Bolsonaro: La Respuesta de los Ambientalistas en la Arena Legislativa. *Brazilian Polit Sci Rev* 14.
- Araújo E, Martins H, Barreto P, et al. 2012. Redução de áreas protegidas para a produção de energia. *Imazon-Instituto do Homem e Meio Ambient da Amaz Belém*: 14.
- Baccini A, Walker W, Carvalho L, et al. 2017. Los bosques tropicales son una fuente neta de carbono basada en mediciones sobre el suelo de ganancias y pérdidas. *Science* 358: 230-4.
- Baragwanath K y Bayi E. 2020. Los derechos de propiedad colectiva reducen la deforestación en la Amazonía brasileña. *Proc Natl Acad Sci* 117: 20495-502.
- Bass MS, Finer M, Jenkins CN, et al. 2010. Importancia global para la conservación del Parque Nacional Yasuní de Ecuador. *PLoS One* 5: e8767.
- Beier P y Noss RF. 1998. ¿Los corredores de hábitat proporcionan conectividad? *Conserv Biol* 12: 1241-52.
- Bernard E, Penna LAO y Araújo E. 2014. Degradación, reducción, anulación y reclasificación de áreas protegidas en Brasil. *Conserv Biol* 28: 939-50.
- Blackman A, Corral L, Lima ES y Asner GP. 2017. La titulación de comunidades indígenas protege los bosques en la Amazonía peruana. *Proc Natl Acad Sci* 114: 4123-8.
- Blackman A y Veit P. 2018. Las Comunidades Indígenas Amazónicas Tituladas Reducen Emisiones de Carbono Forestal. *Ecol Econ* 153: 56-67.
- Buitrago FL. 2002. La seguridad nacional a la deriva del frente nacional a la posguerra fría. Alfaomega grupo editor.
- Castillo LS, Correa Ayram CA, Matallana Tobón CL, et al. 2020. Conectividad de las Áreas Protegidas: Efecto de la Presión Humana y Contribuciones Subnacionales en las Ecorregiones de los Países Andinos Tropicales. *Lande R.* 9. 239.
- CDB. 2020. Borrador cero del marco de biodiversidad posterior a 2020. Roma:
- Coad L, Watson JE, Geldmann J, et al. 2019. La escasez generalizada de recursos para áreas protegidas socava los esfuerzos para conservar la biodiversidad. *Front Ecol Environ* 17: 259-64.
- Comissão Pastoral da Terra. 2020. Conflitos no Campo Brasil 2019. <https://isa.to/2F7OwiW>
- Dietz T. 2003. La lucha por gobernar los comunes. *Science* 302: 1907-12.
- Dietz T, Ostrom E, y Stern PC. 2003. Suplemento en línea de T. Dietz, E. Ostrom y PC Stern. *Science* 302: 1-15.
- Dowie M. 2009. Refugiados de la conservación: el conflicto de cien años entre la conservación global y los pueblos nativos. Cambridge: MIT press.
- Dudley N. 2008. Lineamientos para la aplicación de categorías de manejo de áreas protegidas. Iucn.
- Escobar H. 2018. Científicos y ambientalistas se preparan para el giro a la derecha de Brasil. *Science* 362: 273-4.
- Ferrante L y Fearnside PM. 2019. El nuevo presidente de Brasil y los 'ruralistas' amenazan el medio ambiente de la Amazonía, los pueblos tradicionales y el clima global. *Environ Conserv* 46: 261-3.
- Ferreira J, Aragão L, Barlow J, et al. 2014. El liderazgo ambiental de Brasil en riesgo. *Science* 346: 706-7.
- Museo Field de Historia Natural et al. 2020. Corredor de Conservación Biológico y Cultural del Putumayo. Disponible en línea en: <https://www.corredorputumayo.com>
- Fuller RA, McDonald-Madden E, Wilson KA, et al. 2010. Reemplazar áreas protegidas de bajo rendimiento logra mejores resultados de conservación. *Nature* 466: 365-7.
- Fundación Gaia Amazonas. 2020a. Conectividad Andes Amazonas Atlántico.
- Fundación Gaia Amazonas. 2020b. Sistematización de experiencias de investigación endógena llevada a cabo entre los años 2002-2018, en los Territorios Indígenas del Pirá Paraná y el Tiquié, Vaupés, Colombia.
- Geldmann, J., Coad, L., Barnes, M. D., Craigie, I. D., Woodley, S., Balmford, A., ... & Burgess, N. D. (2018). Un análisis global de la capacidad de gestión y los resultados ecológicos en las áreas terrestres protegidas. *Cartas de Conservación*, 11(3), e12434.
- Global Witness. 2019. Defensores de la tierra: Asesinatos globales de defensores de la tierra y el medio ambiente en 2016. Londres, GB: Global Witness.
- Hockings M, Leverington F, y Cook C. 2015. Efectividad en el manejo de áreas protegidas. En: Worboys G, Lockwood M, Kothari A, et al. (Eds). *Gobernanza y Gestión de Áreas Protegidas*. UNU Press, Canberra.
- Hockings M, Stolton S y Leverington F. 2006. Evaluación de la eficacia : un marco para evaluar la eficacia de la gestión de las áreas protegidas, 2ª edición.
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. 2021. Prodes - Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite. <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>
- Instituto de Pesquisa e Formação Indígena – Iepé. 2017. Mosaico de áreas protegidas do oeste do Amapá e norte do Pará.
- Union Internacional para la Conservación de la Naturaleza. 2019. Comisión Mundial de Áreas Protegidas (WCPA) y Assurance Services International (ASI). En: *Lista Verde de Áreas Protegidas y Conservadas de IUNC: Manual de usuario v1.2*. Gland: UICN.
- Union Internacional para la Conservación de la Naturaleza. 2020. Un estándar de éxito para las áreas protegidas y conservadas en la Amazonía Visto
- UICN, WCPA y ASI. 2019. *Lista Verde de Áreas Protegidas y Conservadas de la UICN: Manual de usuario*.
- Jusus T. 2018. Patrones cambiantes en la evitación de la deforestación por diferentes tipos de protección en la Amazonía brasileña. *PLoS One* 13: e0195900.
- Kareiva P. 2010. Trade-in a trade-up. *Nature* 466: 322-3.
- Lima DDM y Peralta N. 2017. Desarrollando la sostenibilidad en la Amazonía brasileña: veinte años de historia en las reservas de Mamirauá y Amanã. *J Lat Am Stud* 49: 799-827.
- López-Acevedo V, Aragón-Osejo J, and Ulloa J. 2015. Cartografía histórica de las Áreas Naturales Protegidas y los Territorios Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana.
- MAPBIOMAS. 2020. Mapbiomas Amazonia <https://amazonia.mapbiomas.org/en>. Visto 28 Abr. 2021.
- Maretti CC, Riveros SJC, Hofstede R, et al. 2014. Estado de la Amazonía: representación ecológica en áreas protegidas y los territorios indígenas.

- Mascia MB, Pailler S, Krithivasan R, et al. 2014. Degradación, reducción y eliminación de áreas protegidas (PADDD) en África, Asia y América Latina y el Caribe, 1900--2010. *Biol Conserv* 169: 355-61.
- Maxwell SL, Cazalis V, Dudley N, et al. 2020. La conservación basada en áreas en el siglo XXI. *Nature* 586: 217-27.
- Navarrete S. 2018. Protocolo y guía metodológica para medición de efectividad del manejo del bioma amazónico. Bogotá, Colombia.
- Nepstad D, Schwartzman S, Bamberger B, et al. 2006. Inhibición de la deforestación Amazónica e incendios por parques y tierras Indígenas. *Conserv Biol* 20: 65-73.
- Noss R. 1992. El Proyecto Tierras Silvestres: Estrategia de conservación de la tierra. Política Ambiental y Biodiversidad.
- Oliveira AU de (Ed). 2021. A grilagem de terras na formação territorial brasileira. Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.
- Oliveira PJC, Asner GP, Knapp DE, et al. 2007. La asignación del uso de la tierra protege la Amazonía peruana. *Science* 317: 1233-6.
- Opas M, Torres LF, Milanez F, et al. 2018. Resistencia sudamericana más allá de la frontera : Conceptos y Políticas para la Protección de los Pueblos Indígenas de la resistencia de la Amazonía más allá de la frontera”. *Conceptos y Políticas para la Protección de los Pueblos Indígenas Aislados de la Amazonía*. 16: 1-4.
- Pack SM, Ferreira MN, Krithivasan R, et al. 2016. Degradación, reducción y eliminación de áreas protegidas (PADDD) en la Amazonía. *Biol Conserv* 197: 32-9.
- Paulino E.T. 2014. Las repercusiones agrícolas, ambientales y sociopolíticas del sistema de gobernanza de la tierra de Brasil. *Política de uso del suelo* 36: 134-44.
- Pitman N, Vriesendorp CF, Alvira Reyes D, et al. 2021. La ciencia aplicada facilita la expansión a gran escala de áreas protegidas en un hotspot amazónico. *Science Advances* (7) 31.
- Prüssmann J, Suárez C, y Chaves M. 2017. Atlas de oportunidades de conservación en el bioma amazónico bajo consideraciones de cambio climático.
- RAISG, 2015. Deforestación en la Amazonía. 1970-2013. RAISG Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada.
- RAISG, 2016. Cartografía Histórica de Áreas Naturales Protegidas y Territorios Indígenas en la Amazonia. Sao Paulo. Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada.
- RAISG, 2020. La Amazonía bajo presión. Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada.
- Rajão R, Soares-Filho B, Nunes F, et al. 2020. Las manzanas podridas del agronegocio brasileño. *Science* 369: 246-8.
- REDPARQUES. 2016. Informe regional implementación del programa de trabajo sobre áreas protegidas 2011 - 2015: Región bioma amazónico. : 115.
- REDPARQUES. 2018. Avances en la implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas 2016-2017: Región Bioma Amazónico. Región Bioma Amazónico. Proyecto IAPA – Visión Amazónica. REDPARQUES, WWF, FAO, UICN, ONU Medio Ambiente. : 1-36.
- REDPARQUES. 2019. Evaluación de efectividad del manejo a escala de bioma amazónico: resumen del proceso de construcción, avances y recomendaciones Unión Europea, WWF, FAO, UICN, ONU Medio Ambiente.
- Ricardo F y Gongora M. 2019. Cercamientos y resistencia, pueblos Indígenas aislados en la Amazonía brasileña.
- Ricketts TH, Soares-Filho B, Fonseca GAB da, et al. 2010. Tierras Indígenas, áreas protegidas y desaceleración del cambio climático. *PLoS Biol* 8: e1000331.
- Saura S, Bastin L, Battistella L, et al. 2017. Áreas protegidas en las ecorregiones del mundo: ¿Qué tan bien conectados están? *Ecol Indic* 76: 144-58.
- Schwartzman S, Boas AV, Ono KY, et al. 2013. La historia natural y social del corredor de tierras Indígenas y áreas protegidas de la cuenca del río Xingú. *Philos Trans R Soc B Biol Sci* 368: 20120164.
- Soares-Filho B, Moutinho P, Nepstad D, et al. 2010. Papel de las áreas protegidas de la Amazonía brasileña en la mitigación del cambio climático. *Proc Natl Acad Sci* 107: 10821-6.
- Stevens C, Winterbottom R, Springer J y Reytar K. 2014. Asegurando los Derechos, Combatiendo el Cambio Climático.
- Taylor PD, Fahrig L, Henein K y Merriam G. 1993. La conectividad es un elemento vital de la estructura del paisaje. *Oikos*: 571-3.
- Tollefson J. 2013. Forest ecology: Splinters of the Amazon. *Nat News* 496: 286.
- Torres M, Doblas J y Alarcón D. 2017. “Dono é quem desmata”: conexões entre grilagem e desmatamento no sudoeste paraense. São Paulo: Instituto Agrônômico da Amazônia.
- Torres LF, Opas M, y Shepard Jr. GH. 2021. Políticas públicas e Indígenas en aislamiento en Perú y Brasil. *Rev Antropol*: 61-83.
- UICN. 2020. Un estándar de éxito para áreas protegidas y conservadas en la Amazonía | UICN <https://www.iucn.org/es/news/americadel-sur/202005/un-estandar-de-exito-para-areas-protegidas-y-conservadas-en-la-amazonia>. Visto 14 Abr. 2021.
- Urzedo D y Chatterjee P. 2021. La reproducción colonial de la deforestación en la Amazonía brasileña: Violencia contra los pueblos Indígenas por el desarrollo territorial. *J Genocide Res* 23: 302-24.
- Vale MM, Berenguer E, Argollo de Menezes M, et al. 2021. La pandemia del COVID-19 como oportunidad para debilitar la protección ambiental en Brasil. *Biol Conserv* 255: 108994.
- Vaz A. 2019. South America Povos Indígenas em isolamento e contato inicial na Amazonia : as armadilhas do desenvolvimento Povos Indígenas em isolamento e contato inicial na Amazonia :as armadilhas do desenvolvimento. *Tipití J Soc Anthropol Lowl South Am* 16: 125-45.
- Walker WS, Gorelik SR, Baccini A, et al. 2020. El papel de la conversión, degradación y perturbación de los bosques en la dinámica del carbono de los territorios Indígenas amazónicos y las áreas protegidas. *Proc Natl Acad Sci* 117: 3015-25.
- Woodley S, Locke H, Laffoley D, et al. 2019. Una revisión de la evidencia de los objetivos de conservación basados en áreas para el marco global de biodiversidad posterior a 2020. *Parks* 25: 31-46.

CONTACT INFORMATION

SPA Technical-Scientific Secretariat New York

475 Riverside Drive, Suite 530

New York NY 10115

USA

+1 (212) 870-3920

spa@unsdsn.org

SPA Technical-Scientific Secretariat South America

Av. Ironman Victor Garrido, 623

São José dos Campos – São Paulo

Brazil

spasouthamerica@unsdsn.org

WEBSITE theamazonwewant.org

INSTAGRAM [@theamazonwewant](https://www.instagram.com/theamazonwewant)

TWITTER [@theamazonwewant](https://twitter.com/theamazonwewant)