





VOCES DE LA AMAZONÍA:  
EL PRESENTE Y EL FUTURO DE LOS DERECHOS HUMANOS  
Y DE LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA



JULIÁN  
TOLE MARTÍNEZ  
EDITOR

VOCES DE LA AMAZONÍA:  
EL PRESENTE Y EL FUTURO  
DE LOS DERECHOS HUMANOS  
Y DE LOS DERECHOS  
DE LA NATURALEZA

TOMO I

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

*Voces de la Amazonía : el presente y el futuro de los derechos humanos y de los derechos de la naturaleza. Tomo I / Natalia Castro Niño [y otros] ; Julián Tole Martínez, editor. -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2021.*

619 páginas : ilustraciones, mapas, gráficas, planos ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

ISBN: 9789587906646

1. Derechos humanos -- Aspectos ambientales -- Amazonas (Región, Colombia) 2. Derechos humanos -- Aspectos ambientales -- Amazonas (Región, Brasil) 3. Multiculturalismo -- Amazonas (Valle) 4. Violación de los derechos humanos -- Amazonas (Valle) I. Tole Martínez, José Julián, editor II. Universidad Externado de Colombia III. Título

323.4 SCDD 15

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. EAP.

septiembre de 2021

ISBN 978-958-790-664-6

© 2021, JULIÁN TOLE MARTÍNEZ (ED.)  
© 2021, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá  
Teléfono (57-1) 342 0288  
publicaciones@uexternado.edu.co  
www.uexternado.edu.co

Primera edición: septiembre de 2021

Diseño de carátula: Departamento de Publicaciones  
Corrección de estilo: Óscar Torres Angarita  
Composición: David Alba  
Impresión y encuadernación: Panamericana, formas e impresos S.A.  
Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia  
*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

*A mi dulce hija María Juliana y a Margarita, quienes son una luz de esperanza  
en un nuevo mundo de virtualidad, distanciamiento e incertidumbre*





## CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	13
INTRODUCCIÓN	15

### PRIMERA PARTE

#### AVANCES Y DESAFÍOS EN LA PROTECCIÓN DE LA AMAZONÍA COMO SUJETO DE DERECHOS

##### CAPÍTULO 1

La participación ambiental como obligación y oportunidad: el litigio climático sobre la deforestación de la Amazonía <i>Natalia Castro Niño</i>	21
---	----

##### CAPÍTULO 2

Análisis de la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia STC 4360 de 2018: la lucha contra la deforestación en la Amazonía con una visión integral de sostenibilidad, enfoque de derechos y multiculturalidad <i>Ángela María Amaya Arias</i> <i>Natalia González Ramos</i> <i>Carlos Saavedra Muñoz</i>	73
---	----

##### CAPÍTULO 3

El rol del juez frente a la garantía del derecho a la participación en el marco de la sentencia sobre la Amazonía <i>Jorge Iván Hurtado Mora</i> <i>Lizeth Carolina Quiroga Cubillos</i>	137
---	-----

##### CAPÍTULO 4

Violações de direitos humanos na Amazônia pelas lentes do Sistema Interamericano <i>Cristina Figueiredo Terezo Ribeiro</i> <i>Igor Davi da Silva Boaventura</i>	193
--	-----

##### CAPÍTULO 5

Desafíos y potencialidades del reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos para el ordenamiento territorial amazónico <i>Clara Inés Atehortúa-Arredondo</i> <i>Diana Carolina Sánchez Zapata</i>	221
---	-----

CAPÍTULO 6

The Leticia Pact: another illusion for the Amazon protection?

*Julián Tole Martínez*

*Sara Sofía Brochet Sierra*

*Santiago Rodríguez Sanmiguel*

277

SEGUNDA PARTE

DERECHOS DE LAS MINORÍAS EN LA AMAZONÍA:

APROXIMACIONES DESDE EL TERRITORIO

CAPÍTULO 7

Los conflictos ambientales en la Amazonía colombiana  
vistos desde el enfoque de derechos humanos

*Gloria Amparo Rodríguez*

315

CAPÍTULO 8

Limitaciones hegemónicas al ejercicio de derechos indígenas  
en contextos amazónicos de conflicto socioambiental

*Gustavo Zambrano Chávez*

355

CAPÍTULO 9

Consulta previa indígena y justicia constitucional: el caso Waorani

*Jorge Benavides Ordóñez*

*Sebastián López Hidalgo*

389

CAPÍTULO 10

Avances y desafíos para la protección de los derechos culturales  
de las comunidades tradicionales de la Amazonía brasileña

*Ana Maria D'Ávila Lopes*

*Martonio Mont'Alverne Barreto Lima*

431

CAPÍTULO 11

Perspectiva de etnorreparación del pueblo Arhuaco:  
aportes para otros pueblos indígenas

*Ana Ilba Torres*

*Paula Valentina Rodríguez Arciniegas*

*Melissa Magnussen González*

467

CAPÍTULO 12

Autoridad ecológica en las formas de vida de los pueblos originarios:  
su reivindicación desde el ecofeminismo

*Hugo S. Ramírez-García*

523

CAPÍTULO 13

Aproximaciones a la mujer del Amazonas:  
de la redistribución al reconocimiento

*Ángela María Jimena Jiménez García*

549



## AGRADECIMIENTOS

El libro *Voces de la Amazonía: el presente y el futuro de los derechos humanos y de los derechos de la naturaleza* presenta una serie de reflexiones académicas de profesores de países amazónicos: Colombia, Ecuador, Perú y Brasil, que han sido construidas desde diversas perspectivas jurídicas y otros ámbitos de las ciencias sociales, las cuales permiten abordar el tema de manera transversal y proporcionan algunas herramientas necesarias para poder enriquecer las discusiones y construir algunos puentes que permitan acercar los Derechos Humanos y nuestra Amazonía. Este libro no solo es el resultado del esfuerzo de los autores de los capítulos, sino también de varias instituciones y grupos de personas que hicieron posible que el proyecto de investigación terminara plasmado en esta obra colectiva.

A nuestra casa de estudios, la Universidad Externado de Colombia, muy especialmente a la directora Magdalena Correa Henao y los estudiantes del Observatorio Latinoamericano de Derechos Humanos y Empresas (Paula Rodríguez, Paula Lancheros, Manuela Losada Chavarro, Sara Brochet, Ana Torres, Camila Ramírez, Daniela Pinzón, Melissa Magnussen, David Rodríguez, Diana García, Diego Barrera, Giovanni Roper, Alejandro Orduz, Camilo Díaz, Katherin Ortiz, Santiago Rodríguez, Stephanie López, Daniela Vivas y Mariadelmar Isaza), del Departamento de Derecho Constitucional, quienes fueron el corazón del proyecto y proporcionaron gran parte de la energía organizativa necesaria para el libro.

A todos ellos, mi más profundo agradecimiento y cariño.

*Julián Tole Martínez*  
Editor



El Amazonas es un territorio reconocido mundialmente, no solo por contener la mayor selva tropical húmeda del planeta, sino por ser hogar de una gran variedad de especies de flora y fauna, así como del río más caudaloso del mundo, lo cual lo convierte en uno de los lugares más biodiversos. Su importancia no se limita al aspecto biofísico y medioambiental; también comprende una visión antropológica de la región, pues allí habitan alrededor de 420 pueblos indígenas distribuidos en los 8 países sobre los cuales se extiende: Colombia, Brasil, Bolivia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. No obstante, el Amazonas es una región que, en la actualidad, se ve amenazada por la acción del ser humano, quien en la búsqueda de su progreso y en desarrollo de sus libertades económicas ha abusado de los servicios ecosistémicos que la naturaleza ofrece; por ejemplo, la deforestación y quema a gran escala, actividades económicas ilícitas, extinción de especies protegidas y pérdida de biodiversidad, despojo de territorio ancestral, etc.

Precisamente por ello, este trabajo colectivo analiza, desde diferentes perspectivas, los problemas que afectan al Amazonas y las soluciones que se han adoptado en distintos contextos nacionales y regionales, como el proceso de la Organización para el Tratado de Cooperación de la Amazonía, así como en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, atendiendo a las características geopolíticas y necesidades medioambientales de la Amazonía. Todo esto, con el fin de encontrar un equilibrio entre las actividades empresariales que se desarrollan a lo largo de este territorio y la efectiva protección y garantía de los derechos humanos. Sin duda, este propósito ha guiado la investigación de distintos autores, cuyos trabajos permitieron que esta obra colectiva se dividiera en dos partes.

La primera resalta el papel de las instancias judiciales en el reconocimiento de la Amazonía como sujeto de derechos tanto en Colombia como en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y los desafíos regulatorios existentes para lograr su protección efectiva. De allí la importancia de este eje temático, pues parte de la necesidad de construir un sistema de protección en torno a un territorio que por muchos años había permanecido olvidado, pero del cual distintos actores económicos han obtenido provecho. Ante dichas necesidades, los países amazónicos emprendieron acciones de protección de la región mediante instrumentos internacionales

vinculantes, como tratados, y nacionales, en conexidad con otros derechos reconocidos constitucionalmente, como el derecho a un medio ambiente sano o a la consulta previa de las comunidades indígenas respecto del uso y explotación de recursos en su territorio, etc.

En este apartado se encuentran aportes de autores como Natalia Castro Niño, Ángela María Amaya Arias, Natalia González Ramos, Carlos Saavedra, Jorge Iván Hurtado Mora y Lizeth Carolina Quiroga Cubillos, quienes destacan la importancia de la jurisprudencia nacional y, en general, de los debates que surgen en escenarios judiciales, en tanto reafirman el carácter vinculante de los tratados internacionales y el cumplimiento de las obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos, que de aquellos surgen para los Estados. Específicamente, a partir de la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia 4360 de 2018 se analiza la obligatoriedad de las decisiones judiciales, desde el punto de vista de su cumplimiento, en territorios, como la Amazonía colombiana, en los cuales la materialización del poder judicial no es posible sin la intervención de la Administración pública y una efectiva participación ciudadana. En este sentido, se destaca el papel de distintos sectores de la ciudadanía, sobre todo comunidades indígenas, campesinos, raizales, así como el rol de la mujer, en la toma de decisiones de carácter ambiental y el ejercicio del control respecto de decisiones como la de esta sentencia. Por último, los aportes de Cristina Figueiredo Terezo Ribeiro, Igor Davi da Silva Boaventura, Clara Inés Atehortúa Arredondo, Diana Carolina Sánchez Zapata, Julián Tole Martínez, Sara Sofía Brochet Sierra y Santiago Rodríguez Sanmiguel destacan la importancia de diferenciar los derechos de la naturaleza de los derechos humanos que realizan estudios desde perspectivas no jurídicas; y los desafíos existentes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el derecho internacional para lograr una efectiva protección de dichos derechos, puesto que los instrumentos existentes son insuficientes en tanto constituyen *soft law* o derecho blando, es decir, carecen de vinculatoriedad, principalmente el nuevo Pacto de Leticia.

La segunda parte se centra en las controversias existentes en torno a la afectación de los derechos humanos de minorías que habitan en el territorio amazónico, cuya constante lucha por la reivindicación de sus derechos se ve reflejada en el reconocimiento de la naturaleza como sujeto susceptible de protección. Este eje temático se destaca por los aportes de autores



como Gloria Amparo Rodríguez, Gustavo Zambrano Chávez, Alejandro Santamaría Ortiz, Ana Ilba Torres, Paula Rodríguez Arciniegas y Melissa Magnussen, quienes analizan, desde un punto de vista fáctico y jurídico, las principales problemáticas existentes en la región Amazónica, relacionadas con el rol del Estado y las actividades económicas. A partir de esto, concluyen que gran parte de dichas conflictividades obedecen a la ausencia estatal y la desigualdad de posibilidades en el ejercicio de los derechos de las comunidades indígenas que habitan en el Amazonas. En este sentido, proponen que los mecanismos de protección con los que cuentan estos pueblos, como la consulta previa o los mecanismos de reparación, deben ser aplicados desde el enfoque ontológico de cada comunidad. Adicionalmente, los aportes de Jorge Benavides Ordóñez, Sebastián López Hidalgo, Martonio Mont'Alverne Barreto Lima, Hugo Ramírez García y Ángela María Jimena Jiménez García presentan visiones más concretas de casos, como el del pueblo Waorani, o las comunidades de la Amazonía peruana y brasileña, en las que se destaca la posición de subordinación que a lo largo de la historia han tenido los pueblos indígenas en relación con el Estado, pues, a pesar de incluir normas en el ordenamiento jurídico que reconocen y protegen los derechos culturales de dichas poblaciones, estas no son efectivas en la práctica, debido a la ausencia de políticas públicas que las materialicen. Por último, es importante destacar investigaciones cuya protagonista es la mujer en torno al desarrollo medioambiental y económico, la cual presenta una visión distinta de los derechos humanos en la búsqueda de su reconocimiento, desde una perspectiva ecofeminista.

En suma, con los aportes de cada uno de los autores se pretende hacer visibles los problemas de la región Amazónica, que hoy más que nunca en su historia es un territorio de “salvajes” que explotan la naturaleza y a sus pueblos indígenas, sin medida ni límite. Precisamente, el objetivo de esta obra, hecha a varias manos, es ser la voz acallada de quienes no han sido escuchados: la naturaleza y los pueblos indígenas, no solamente para que su mensaje de conservación y desarrollo sostenible llegue a los gobiernos, las empresas, la academia y, en general, a la sociedad civil. Además, tiene el propósito de aportar en el cambio del histórico *apartheid* de los pueblos indígenas de la Amazonía, quienes siguen en una lucha en el interior de cada uno de los Estados de la región por el reconocimiento de su identidad, sus derechos, etc., y no les resulta fácil enfrentar día tras día políticas de gobierno

extractivistas que benefician la inversión extranjera y la explotación económica de sus territorios ancestrales, muchas veces sin su consentimiento o, con suerte, con el agotamiento formal de la consulta previa. Luchar contra las actividades económicas subterráneas como el cultivo de drogas ilícitas, la minería ilegal, la tala ilegal, etc., parece que no tiene fin; la colonización por campesinos y otros agentes económicos de su territorio no tiene frontera, no obstante ser declarado como reserva indígena o reserva natural.

A pesar de las dificultades mencionadas, las voces de la Amazonía deben ser escuchadas, pues son la esperanza para lograr el equilibrio entre las necesidades de los seres humanos y de la naturaleza. Este mensaje tiene mayor importancia en el actual contexto de la pandemia generada por la Covid-19, que se convierte en una parada obligatoria en el fatal camino que ha llevado a la humanidad a un punto de no retorno, en los problemas ambientales que afligen al planeta que, hasta el momento, muchas sociedades y líderes mundiales no creen o se niegan a resolver.

*Julián Tole Martínez*

Director del Observatorio Latinoamericano  
de Derechos Humanos y Empresas  
Universidad Externado de Colombia

PRIMERA PARTE

AVANCES Y DESAFÍOS EN LA PROTECCIÓN  
DE LA AMAZONÍA COMO SUJETO DE DERECHOS



CAPÍTULO I

NATALIA CASTRO NIÑO\*

*La participación ambiental como obligación y oportunidad:  
el litigio climático sobre la deforestación de la Amazonía*



## RESUMEN

La sentencia de tutela proferida el 5 de abril de 2018 en la acción interpuesta por un grupo de jóvenes respecto de la deforestación de la Amazonía es considerada como uno de los litigios climáticos más importantes fallados en el mundo hasta la fecha. No obstante, el incidente de desacato del fallo promovido en 2019 ha permitido constatar la gran dificultad que reviste asegurar la ejecución de las órdenes impartidas. En este contexto, el artículo se propone destacar el rol de uno de los pilares fundamentales del principio de democracia ambiental: el derecho a la participación en asuntos ambientales. Con tal objetivo, se analizan, en primer término, las exigencias derivadas de las normas internacionales y constitucionales en la materia. Posteriormente, se plantea la posibilidad de subsanar el deficiente cumplimiento de estas exigencias en la ejecución del fallo, a través del diseño e implementación de espacios genuinamente deliberativos en la etapa de seguimiento actualmente en curso. Esta alternativa es presentada como reafirmación del carácter estructural de la sentencia y como una oportunidad para garantizar el cumplimiento efectivo de las órdenes dialógicas que la han hecho célebre.

## PALABRAS CLAVES

Amazonía, cambio climático, deforestación, democracia ambiental, litigio climático, sentencia estructural, participación en asuntos ambientales.

*Environmental participation as an obligation and opportunity:  
The climate litigation on the deforestation of the Amazon*

## ABSTRACT

The judgment of guardianship issued on April 5, 2018 in the action filed by a group of young people regarding deforestation in the Amazon is considered one of the most important climate disputes failed in the world to date.

---

\* Doctora en Derecho internacional público por la Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne. Magíster en Derecho internacional y de las organizaciones internacionales por esta misma universidad. Abogada de la Universidad Externado de Colombia. Docente investigadora de esta misma universidad. Contacto: natalia.castro@uexternado.edu.co

However, the incident of contempt of the ruling promoted in 2019 has confirmed the great difficulty of ensuring the execution of the orders issued. In this context, the article aims to highlight the role of one of the fundamental pillars of the principle of environmental democracy: the right to participate in environmental matters. With this objective, firstly, the requirements derived from the international and constitutional norms in the matter are analyzed. Subsequently, the possibility of remedying the insufficient compliance with these requirements in the execution of the ruling is raised, through the design and implementation of genuinely deliberative spaces in the monitoring phase currently underway. This alternative is presented as a reaffirmation of the structural nature of the sentence and as an opportunity to guarantee the effective fulfillment of the dialogical orders that have made it famous.

#### KEYWORDS

Amazonia, climate change, deforestation, environmental democracy, climate litigation, structural judgment, participation in environmental issues.

#### INTRODUCCIÓN

Los bosques cubren más de un tercio de la superficie de la tierra<sup>1</sup> y han eliminado de la atmósfera casi esa misma proporción de las emisiones de dióxido de carbono producidas por el hombre<sup>2</sup>. A pesar de su valor, la alarmante destrucción de estos ecosistemas produce cerca del 20 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) mundiales<sup>3</sup>. Su protección es, sin lugar

- 
- 1 WWF, *Informe bosques vivos*. Capítulo 3: Bosques y clima: REDD+ en un punto decisivo, 2011, 7. Disponible en: [https://d2ouvy59podg6k.cloudfront.net/downloads/living\\_forests\\_chapter\\_3\\_spanish.pdf](https://d2ouvy59podg6k.cloudfront.net/downloads/living_forests_chapter_3_spanish.pdf)
  - 2 Así lo afirmó Liu Zhemín, jefe del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, en la Conferencia sobre el Clima de 2018, COP 24, realizada en Katowice (Polonia). (Consulta: 30 de junio de 2020). Ver: <https://news.un.org/es/story/2019/05/1456351>
  - 3 WWF, *Informe bosques vivos*. Capítulo 3: Bosques y clima: REDD+ en un punto decisivo, 2011, 2. (Consulta: 30 de junio de 2020). Disponible en: [https://d2ouvy59podg6k.cloudfront.net/downloads/living\\_forests\\_chapter\\_3\\_spanish.pdf](https://d2ouvy59podg6k.cloudfront.net/downloads/living_forests_chapter_3_spanish.pdf)



a duda, “una de las formas más rentables de luchar contra el calentamiento global”<sup>4</sup>, pues, además de reducir emisiones de GEI y capturar carbono, los bosques proveen importantes servicios ecosistémicos que pueden aumentar significativamente la probabilidad de resistir el cambio climático<sup>5</sup>.

Por esta razón, la lucha contra la deforestación es uno de los objetivos centrales de las estrategias concebidas a escala nacional e internacional para afrontar la crisis climática. Desde hace algunos años, los *litigios climáticos* ocupan un lugar privilegiado entre estas estrategias. Esta categoría se compone de acciones interpuestas ante instancias judiciales, cuasijudiciales o administrativas en las que las partes, los tribunales o quienes se encargan de resolver la acción hacen referencia expresamente a cuestiones de hecho o de derecho relativas a las causas o consecuencias del cambio climático<sup>6</sup>. La cifra de litigios climáticos presentados en el mundo se acerca a los 1.700<sup>[7]</sup> y cubre por lo menos 33 países, además de casos presentados en cortes, comisiones u órganos regionales e internacionales<sup>8</sup>.

La acción de tutela resuelta en abril de 2018 por la Corte Suprema de Justicia en relación con el alarmante incremento de la deforestación en la Amazonía colombiana (en adelante, STC-4360) es uno de los litigios climáticos

---

4 Noticias ONU. Mantener vivos los pulmones del planeta: cinco cosas que debes conocer sobre los bosques. 22 de mayo de 2019 (consultado el 7 de junio de 2020). Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2019/05/1456351>

5 *Ibid.*, 1.

6 MARKELL, D. y RUHL, J. B. “An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual?”, *Florida Law Review*, 2012, vol. 64, n.º 1, 27. A propósito de las alternativas para definir esta categoría de litigios, ver: PEEL, J. y OSOFSKI, H. “Climate Change Litigation: Lessons and Pathways”, *Judicial Officer’s Bulletin*, vol. 29, n.º 11, 2017, 99-104.

7 De acuerdo con la información publicada en la base de datos del Sabin Center for Climate Change (Columbia Law School) y Arnold & Porter, desde 2007 en relación con los litigios presentados en Estados Unidos y desde 2011, respecto de los presentados en el resto del mundo. Ver: *Climate case chart* (consultado el 7 de junio de 2020). <http://climatecasechart.com/about/>

8 DE WIT, E. *et al.* *Climate change litigation update* (en línea). En: Norton Rose Fulbright, febrero de 2020. Disponible en: <https://www.nortonrosefulbright.com/en/knowledge/publications/7d58ae66/climate-change-litigation-update>

más célebres fallados en el mundo hasta la fecha<sup>9</sup>. En este caso, los 25 jóvenes demandantes<sup>10</sup> reclamaron a la justicia la protección de sus

derechos fundamentales, como generación futura, a la vida digna (arts. 1 y 11, Constitución Política; en adelante, CP), a la salud (art. 49, CP), a la alimentación (arts. 1 y 65, CP), al agua (art. 95, CP), amenazados como consecuencia de la vulneración al derecho a gozar de ambiente sano (art. 79, CP) generada por la omisión e incumplimiento del deber de protección de la Amazonía colombiana por parte de las autoridades competentes demandadas, que ha tenido como consecuencia el aumento de la tasa de deforestación y el consecuente aumento de la emisión de gases efecto invernadero, principal causa del cambio climático en Colombia<sup>11</sup>.

De esta forma, el primer litigio climático colombiano<sup>12</sup> es precursor de un movimiento mundial que reclama la adopción de medidas concretas para luchar contra el cambio climático con fundamento en la amenaza a

---

9 En relación con la deforestación, cabe resaltar otros dos litigios climáticos recientes: *Sheikh Asim Farooq v. Federation of Pakistan* (2015) y *Maia Filho v. Insituto Brasileiro do Meio Ambiente e Dos Recursos Naturais Renovaveis (Ibama)* (2018). Ver respectivamente: *Climate case chart*. Disponible en: <http://climatecasechart.com/non-us-case/sheikh-asim-farooq-v-federation-of-pakistan-etc/> y <http://climatecasechart.com/non-us-case/maia-filho-v-environmental-federal-agency-ibama/>

10 Representados por el director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia).

11 Acción de tutela, presentada por José Daniel Rodríguez Peña y otros contra la Presidencia de la República de Colombia, los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Agricultura y Desarrollo Sostenible; la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía, la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena, las alcaldías de los municipios de San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá, San José del Guaviare, Calamar, La Macarena, Puerto Leguízamo, Solano, Uribe, El Retorno, Puerto Guzmán, Puerto Rico, Miraflores, Florencia y Vistahermosa; y las gobernaciones de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés, 29 de enero de 2018.

12 Acciones judiciales anteriores han controvertido comportamientos tanto de entidades públicas como de particulares que afectan ecosistemas vulnerables y particularmente importantes de cara a la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, esta es la pri-

los derechos humanos generada por este fenómeno<sup>13</sup>. Este caso es además considerado histórico por haber conducido a la declaratoria de la Amazonía como sujeto de derechos<sup>14</sup>. Con fundamento en dicho reconocimiento y en la vulneración de los derechos de los accionantes, la Corte Suprema de Justicia ordenó, entre otras medidas, la formulación de un plan de acción para contrarrestar la deforestación en la Amazonía y la celebración de un “pacto intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano”<sup>15</sup>.

Tras agotarse los plazos dispuestos en el fallo sin que las entidades condenadas avanzaran efectivamente en el cumplimiento de las órdenes, en abril de 2019 los demandantes promovieron un incidente de desacato. Luego de recibir algunas respuestas escritas, el tribunal encargado del incidente advirtió que ninguna de las entidades convocadas demostró “pleno cumplimiento a lo ordenado y que, por contera, lejos est[aban] de reducir a cero la deforestación en la Amazonía”. En tal sentido, constató que era necesario propender “por la adopción de medidas que permit[ieran] superar las dificultades que fueron visibilizadas en relación con el acatamiento de la decisión”<sup>16</sup>. Con el propósito de determinar esas medidas y de “identificar a noventa y cuatro (94) entes que quedaron vinculados por efecto de las órdenes impartidas en la sentencia”<sup>17</sup>, la Sala de Decisión convocó a una serie de audiencias públicas. Estas, realizadas entre el 15 de octubre y el 12 de noviembre de 2019, contaron con la presencia de representantes de las

---

mera vez que el objetivo principal de la acción instaurada es la adopción de medidas dirigidas a mitigar las causas del calentamiento global.

- 13 RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. Human Rights: The Global South’s Route to Climate Litigation. En: *Symposium on Jacqueline Peel & Joelen Lin, “Transnational Climate Litigation: The Contribution of the Global South”*, Open Access article, 2020.
- 14 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia de tutela, 5 de abril de 2018, radicado 11001-22-03-000-2018-00319-01, M. P. Luis Armando Tolosa Villabona.
- 15 *Ibid.*
- 16 Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras. Auto del 22 de agosto de 2019, radicación 11001-22-03-000-2018-00319-00, M. P. Jorge Eliécer Moya Vargas.
- 17 *Ibid.*

entidades responsables de la ejecución del fallo, de los accionantes, de los entes de control y de algunas organizaciones de la sociedad civil.

Gracias a sus intervenciones, los magistrados pudieron constatar la gravedad del fenómeno de la deforestación, la falta de articulación, de recursos y, en muchos casos, de interés de las autoridades, así como la vulnerabilidad de los habitantes de la Amazonía y de algunos funcionarios que actúan en la región frente a complejas estructuras criminales<sup>18</sup>. Aunque a la fecha no se ha producido una decisión judicial al respecto, se espera que, de acuerdo con la solicitud de algunos intervinientes en las audiencias y en particular de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación, el incidente de desacato dé lugar a la definición de un mecanismo de seguimiento del fallo a largo plazo<sup>19</sup>. Esta alternativa permitiría responder en forma consecuente a un fenómeno de alta complejidad, como la deforestación.

Como lo señala el más reciente informe sobre el estado de los bosques en el mundo publicado por las Naciones Unidas<sup>20</sup>, para frenar el alarmante incremento de la deforestación y asegurar el uso sostenible de los bosques es necesario garantizar una gobernanza efectiva, la alineación de políticas entre los diferentes sectores y niveles administrativos, la seguridad en la

---

18 *Semana Sostenible*. El sinsabor de las audiencias de seguimiento a la sentencia de la Amazonía, 19 de noviembre de 2019 (consulta: 30 de junio de 2020), disponible en: *Semana*, <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/el-sinsabor-de-las-audiencias-de-seguimiento-a-la-sentencia-de-la-Amazonia/47814>; y “Magistrados cuestionaron a 94 entidades. El ajuste de cuentas a los responsables de detener la deforestación”, *El Espectador*, 23 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/el-ajuste-de-cuentas-a-los-responsables-de-detener-la-deforestacion/>

19 Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras. Auto del 22 de agosto de 2019, radicación 11001-22-03-000-2018-00319-00, M. P. Jorge Eliécer Moya Vargas, y Procuraduría General de la Nación. Directiva n.º 4 de 2018. Lineamientos con relación a la problemática de la deforestación y sus consecuencias en la región amazónica colombiana, 5 de abril de 2019.

20 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Programa de Naciones Unidas para el Medio ambiente (Pnuma). *In Brief. The State of World's Forests. Forest Biodiversity and People*, 2020. Disponible en: <http://www.fao.org/3/ca8985en/CA8985EN.pdf>

tenencia de la tierra y el respeto de los derechos y el conocimiento de las comunidades locales y los pueblos indígenas. De acuerdo con el informe, además, la protección de este ecosistema y de la biodiversidad que engloba depende, en última instancia, de que se avance en la construcción de una nueva relación con la naturaleza<sup>21</sup>. Es evidente, pues, que frenar la deforestación no es un objetivo que pueda alcanzarse de forma expedita tras una decisión judicial que así lo ordena.

La importancia de este objetivo parecería ser reconocida en forma unánime. En efecto, tanto el fallo como las autoridades convocadas al proceso reconocen que, además de ser un elemento esencial para afrontar la crisis climática, la lucha contra la deforestación es fundamental para garantizar los derechos de las generaciones presentes y futuras y los derechos que en este caso se han reconocido en favor de la Amazonía. Sin embargo, el camino que debe seguirse para alcanzar la meta de reducir a cero la deforestación puede ser objeto de profundos desacuerdos. Al respecto, no existe una fórmula mágica que indique cómo deberían balancearse los intereses y derechos eventualmente afectados, ni cómo deberían coordinarse los actores públicos y privados implicados en esta problemática.

Es importante aclarar, no obstante, que las dificultades evidenciadas tras la adopción de la sentencia del 5 de abril de 2018 no son exclusivas de este proceso. Tanto la adopción como la implementación de decisiones que pretenden la protección del medio ambiente en contextos caracterizados por complejas dinámicas culturales, sociales y económicas revisten generalmente gran complejidad. En este caso, la dificultad se ve incrementada por la débil presencia del Estado en una región azotada desde siempre por la guerra y la falta de oportunidades.

En este tipo de contextos cobran vital importancia la vigencia del principio de democracia ambiental y la consecuente garantía de los llamados *derechos de acceso*. Hacen parte de esta categoría los derechos de acceso a la información, acceso a la justicia y a la participación. De ella se derivan obligaciones –para el Estado y para los particulares– cuyo cumplimiento redundaría en la adopción e implementación de decisiones democráticas frente

---

21 *Ibid.*, 5-6.

a conflictos como los generados por la oposición de intereses en torno a la protección y la explotación de la naturaleza.

El propósito de este artículo es mostrar cómo la acción de tutela sobre la deforestación de la Amazonía, y especialmente las actuaciones a las que ha dado lugar el incumplimiento de las órdenes adoptadas en el fallo, ponen de manifiesto la necesidad de integrar en el proceso las exigencias derivadas del principio de democracia ambiental. En particular, este escrito se centrará en resaltar el rol que en este caso desempeña el derecho a la participación como una garantía fundamental no solo de la legalidad y la legitimidad de las decisiones adoptadas, sino también como un elemento esencial para asegurar su efectiva implementación.

La primera parte del artículo presentará las razones por las cuales la participación de todos los actores implicados en la problemática de la deforestación es un imperativo derivado del derecho internacional y de las normas constitucionales. Posteriormente, en la segunda parte, se mostrará cómo el déficit de participación que caracteriza el proceso de la STC-4360 podría subsanarse desarrollando el carácter estructural de este fallo y, en particular, las órdenes dialógicas que incluyó, a través de espacios de deliberación genuinos dentro del trámite incidental actualmente en curso.

#### I. LA PARTICIPACIÓN EN ASUNTOS AMBIENTALES COMO OBLIGACIÓN APLICABLE A LA STC-4360 DE 2018

La participación en la toma de decisiones ambientales es uno de los elementos esenciales del principio de democracia ambiental. Al igual que los demás derechos de acceso, el derecho a la participación es consagrado por diversos instrumentos internacionales que señalan el alcance de las obligaciones de los Estados en la materia (1.1). De igual forma, la participación es un principio y un derecho reconocido por la Constitución colombiana como especialmente relevante en relación con las decisiones ambientales (1.2). De acuerdo con este marco normativo, decisiones como las adoptadas en el litigio climático sobre la deforestación de la Amazonía requieren la garantía plena del derecho a la participación de los individuos y grupos afectados por esta problemática.

## I. I. LAS EXIGENCIAS DERIVADAS DEL DERECHO INTERNACIONAL

La participación en los asuntos públicos es un derecho humano reconocido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>22</sup> y por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)<sup>23</sup>. Su especial relación con la democracia ha sido reconocida tanto en el ámbito universal<sup>24</sup> como en el regional<sup>25</sup> y su importancia ha sido resaltada a propósito de grupos específicos<sup>26</sup> y temas concretos<sup>27</sup>. Entre ellos, la protección ambiental ocupa un lugar privilegiado. En este contexto, la participación es considerada un elemento esencial para “salvaguardar un amplio espectro de derechos contra los daños ambientales”<sup>28</sup>. Por esta razón, la participación fue incorporada como uno de los componentes del principio de democracia ambiental con-

---

22 Artículo 21.

23 Artículo 25. Sobre el alcance del derecho a la participación.

24 ONU, Comité de Derechos Humanos. Observación General n.º 25 sobre el artículo 25 (el derecho a participar en los asuntos públicos, al voto y acceso a funciones públicas en condiciones de igualdad), 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

25 Carta Democrática Interamericana, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 11 de septiembre de 2001. El artículo 6 de este instrumento señala: “La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”.

26 Así lo hacen, entre otros instrumentos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

27 Como, por ejemplo, la extrema pobreza y el derecho al agua. ONU, “Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda”, documento A/HRC/23/36, 11 de marzo de 2013, y ONU, “Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque”, documento A/69/213, 31 de julio de 2014.

28 ONU, Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un

sagrado por la Declaración de Río sobre el Medio ambiente y el Desarrollo, de 1992<sup>[29]</sup>. De acuerdo con el principio 10 de esta Declaración:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener [...] la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos [...].

Este principio es recogido igualmente por la Declaración sobre el Manejo Sustentable de Bosques y por el Programa 21<sup>[30]</sup> adoptados el mismo año. Según el primero de estos instrumentos:

Los gobiernos deberían promover la participación de todos los interesados, incluidas las comunidades locales y las poblaciones indígenas, la industria, la mano de obra, las organizaciones no gubernamentales y los particulares, los habitantes de las zonas forestales y las mujeres, en el desarrollo, la ejecución

---

medio ambiente sin riesgo, limpio, saludable y sostenible, John Knox”, documento A/HRC/25/53, 30 de diciembre de 2013, par. 36.

29 Declaración aprobada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas durante la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992.

30 La Agenda o Programa 21 es un plan de acción exhaustivo pensado para ser adoptado universal, nacional y localmente por organizaciones del Sistema de Naciones Unidas, gobiernos y actores implicados en la protección y gestión del medio ambiente. La Sección II de esta Agenda está dedicada a la Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo y en ella los párrafos 11.1 a 11.40 tratan sobre la lucha contra la deforestación. En este contexto, la participación también es prevista como un elemento esencial de las actividades y objetivos. Ver ONU, Documento A/CONF.151/26 (vol. II) (consulta: 30 de junio de 2020). Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter11.htm>. De igual forma, la Sección III de la Agenda se concentra en el Fortalecimiento del papel de los grupos principales. Su preámbulo señala que “uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible es la amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones”. Ver ONU, Documento A/CONF.151/26 (vol. III), disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter23.htm>



y la planificación de la política forestal del país, y ofrecer oportunidades para esa participación.

Este derecho también es reafirmado por la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible (2002)<sup>31</sup> y por la Declaración final de la Conferencia Río + 20<sup>[32]</sup>. Este último instrumento insiste sobre la necesidad de que los “grupos principales y otros interesados” sean incluidos en “procesos que contribuyan a la adopción de decisiones, la planificación y la aplicación de políticas y programas que fomenten el desarrollo sostenible a todos los niveles”<sup>33</sup>. Entre estos grupos, la Declaración destaca el rol de los pueblos indígenas<sup>34</sup>, las mujeres<sup>35</sup> y los jóvenes por tratarse de cuestiones que “afectan profundamente a las generaciones presentes y futuras”<sup>36</sup>. En relación con los bosques, esta Declaración afirma además el compromiso de los Estados de “mejorar los medios de vida de los pueblos y las comunidades creando las condiciones para que gestionen los bosques de manera sostenible, lo que incluirá [...] la participación en la adopción de decisiones y el reparto de beneficios”<sup>37</sup>.

Los deberes que emanan de estos instrumentos se detallan en dos documentos diseñados para guiar la acción de los Estados en la materia. El primero de ellos, de carácter regional, es la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible, de 2000<sup>[38]</sup>. Esta estrategia incluye recomendacio-

---

31 Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible, aprobada durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible realizada entre el 2 y el 4 de septiembre de 2002, par. 26.

32 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Declaración “El futuro que queremos”, Río de Janeiro, 20 a 22 de junio de 2012, documento A/CONF.216/L.I.

33 *Ibid.*, par. 43.

34 *Ibid.*, par. 49.

35 *Ibid.*, par. 45.

36 *Ibid.*, par. 50.

37 *Ibid.*, par. 193.

38 Aprobada por el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral de la OEA, Resolución OEA/Ser.W/II.5, 20 de abril de 2000.

nes para promover la interacción en la toma de decisiones vinculadas al desarrollo sostenible, la educación, el financiamiento y la capacitación en prácticas de participación pública<sup>39</sup>.

El segundo instrumento de guía, de carácter general, se titula “Directrices de Bali para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente”. Este documento, adoptado en 2010 por el Consejo de Administración del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma), contiene siete directrices (8 a 14) que desarrollan aspectos esenciales para garantizar la participación en asuntos ambientales. La mayoría de estas recomendaciones son incorporadas por instrumentos internacionales vinculantes.

En efecto, además de los instrumentos de *soft law* antes mencionados, la participación en asuntos ambientales ha sido desarrollada por instrumentos vinculantes tanto en el ámbito universal como en el regional. En el primer caso, la participación es contemplada, entre otros, por el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (art. 10)<sup>40</sup>, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (art. 14, par. 1)<sup>41</sup>, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación<sup>42</sup> (arts. 3, 5 y 19) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (art. 6 a)<sup>43</sup>.

A escala regional, dos instrumentos han señalado de forma particularmente detallada las exigencias derivadas de la participación en asuntos ambientales. El primero de ellos es el Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente<sup>44</sup>. Este instrumento, del cual son parte Estados de Europa y Asia central, prevé obligaciones respecto de la participación del público en las decisiones relativas a activi-

---

39 *Ibid.*, 30 y ss.

40 Adoptado el 22 de mayo de 2001 y en vigor desde el 17 de mayo de 2004.

41 Firmado el 5 de junio de 1992 y en vigor desde el 29 de diciembre de 1993.

42 Adoptado el 17 de junio de 1994 y en vigor desde el 26 de diciembre de 1996.

43 Adoptada el 9 de mayo de 1992 y en vigor desde el 21 de marzo de 1994.

44 Firmado en 1998 y en vigor desde 2001.

dades específicas (art. 6), planes, programas y políticas relativos al medio ambiente (art. 7) y en la elaboración de disposiciones de aplicación general que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente (art. 8).

Con un propósito similar, un segundo instrumento regional fue adoptado en 2018 por los Estados latinoamericanos y del Caribe. El Acuerdo de Escazú sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales<sup>45</sup> señala en su artículo 7.º que los Estados deben “implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales” (7.1), lo cual supone prever mecanismos eficaces que permitan la participación y la promuevan desde “etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos” (7.4). Para ello se debe informar efectiva, comprensible y oportunamente al público sobre la forma y términos de la participación (7.6) así como sobre los fundamentos que sustentan la decisión y la forma en la que se tuvo en cuenta esa participación (7.8). La participación debe asegurarse en condiciones que se adecúen a las “características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público” (7.10) y que promuevan “la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes” (7.13), de conformidad con las “obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales” (7.15). Finalmente, el acuerdo señala la obligación de realizar esfuerzos por identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, y promover acciones específicas para facilitar su participación (7.16).

A pesar de no haber sido concebido como un desarrollo directo del principio de democracia ambiental, uno de los instrumentos jurídicos vinculantes más importantes en esta materia es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales<sup>46</sup>. Este instrumento parte de “dos postulados básicos: el derecho

---

45 Aprobado el 27 de septiembre de 2018, aún no se encuentra en vigor.

46 Adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT en forma tripartita con la participación de los gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores

de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan”<sup>47</sup>. Estos postulados se materializan en las obligaciones de los Estados de: (i) consultar a los pueblos interesados por medio de sus instituciones representativas cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente y (ii) establecer los mecanismos para que los pueblos interesados puedan participar libremente (artículo 6). Este deber permite garantizar el derecho de los pueblos indígenas a “decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural” (artículo 7). Con el mismo propósito, el Convenio señala el compromiso de los Estados de “tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan” (artículos 7 y 15) y, en el caso de que la propiedad del subsuelo pertenezca al Estado, consultarlos respecto de los proyectos de exploración o explotación que allí puedan desarrollarse. Esta obligación supone la necesidad de contar con el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en los casos en los cuales dichos proyectos requieran el traslado de sus integrantes (artículo 16).

La formulación de estos derechos y obligaciones es reiterada por los artículos 18 y 19 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007<sup>[48]</sup>. Este instrumento resalta además la importancia de la participación como emanación del derecho de los pueblos a la libre determinación previsto por el artículo 1.º del PIDCP y del Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (Pidesc) de 1966.

---

en junio de 1989. Este instrumento ha sido ratificado por 23 Estados y está en vigor desde 1991.

47 OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. “Presentación”. *Convenio núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014, 8.

48 Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU el 13 de septiembre de 2007.

De los diferentes instrumentos señalados se derivan exigencias precisas en materia de participación en asuntos ambientales cuyo eje central es la posibilidad de que la decisión, plan, norma o estrategia de carácter ambiental adoptada por el Estado afecte a los ciudadanos. En ese caso, estos tienen el derecho de participar e incidir efectivamente en el proceso que lleva de la adopción de la decisión a su implementación. Este estándar es aún más elevado cuando dicha decisión puede afectar directamente a comunidades indígenas. En tal caso, la participación supone consultar previamente a la comunidad y, dependiendo del grado de afectación, solicitar su consentimiento.

La pregunta que corresponde resolver es entonces si estas obligaciones podrían aplicarse respecto de las decisiones adoptadas en el marco de la acción de tutela sobre la deforestación de la Amazonía.

Como se señaló anteriormente, el objetivo de esta acción y de su subsecuente incidente de desacato es frenar la deforestación de la Amazonía (mediante una serie de planes de acción) y que se construya un pacto intergeneracional por la vida de esta región. *A priori* podría pensarse que, dado que estas decisiones no afectan, sino que benefician a la población, no se requiere garantizar su participación. Sin embargo, no debe perderse de vista que los planes y el pacto antes mencionados definirán acciones con un evidente impacto ambiental, social y económico. Ese impacto puede ser positivo o negativo dependiendo del actor que se tome en consideración. Precisamente por esa razón, el Estado está en la obligación de garantizar la participación de todos los actores y grupos eventualmente afectados en la adopción e implementación de tales decisiones.

Esta obligación se hace aún más clara a propósito de los pueblos indígenas de la Amazonía. Respecto de ellos, además de la participación, será obligatoria la *consulta previa* de las decisiones que puedan afectarles directamente. Como lo señala el relator especial de la ONU, John Knox, “estas obligaciones se aplican no solo a las medidas relativas a la explotación de los recursos, sino también a las destinadas a la conservación”<sup>49</sup>.

---

49 ONU, Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgo, limpio, saludable y sostenible, John Knox”, documento A/HRC/34/49, 19 de diciembre de 2017, par. 57.

Además de derivarse de normas internacionales que hacen parte en su gran mayoría del bloque de constitucionalidad, el carácter imperativo de la participación y la *consulta previa* respecto del proceso de la STC-4360 emana igualmente de normas de rango constitucional.

## 1.2 LAS EXIGENCIAS DERIVADAS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

La Constitución de 1991 define al Estado y al ordenamiento jurídico colombianos como democráticos y participativos (Preámbulo y art. 1.º) y señala, en consecuencia, que uno de los fines de la organización política es “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan” (art. 2), bajo el entendido de que “la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público” (art. 3). La relación entre el principio democrático y el principio de participación es en este sentido “axial, esencial y definitoria de la Constitución”<sup>50</sup>.

De acuerdo con la Corte Constitucional, el principio democrático es universal, expansivo, esencial y transversal. Es universal por cuanto “compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados” y porque se aplica a “todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado”. Es expansivo “pues su dinámica, lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia”<sup>51</sup>. Este principio es además esencial porque constituye una “condición necesaria para la vigencia del Estado Constitucional”<sup>52</sup> y, finalmente, es transversal ya que se encuentra incorporado “como un imperativo de la Constitución en su conjunto, cobijando distintas instancias regulativas de la misma”<sup>53</sup>.

---

50 Corte Constitucional. Sentencia C-577 de 2014, M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

51 Corte Constitucional. Sentencia C-089 de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

52 Corte Constitucional. Sentencias C-303 de 2010, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, y C-379 de 2016, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

53 *Ibid.*

Estas características son igualmente predicables del principio de participación. Este “expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo”<sup>54</sup>. Por ello, la participación va mucho más allá de los mecanismos específicamente previstos para ejercerla e implica que “el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida”<sup>55</sup>. En tal sentido, la participación atraviesa toda la Carta y constituye un principio, un derecho, un deber y un mecanismo para ejercer la ciudadanía en el orden jurídico<sup>56</sup>.

Uno de los ámbitos en los cuales la Constitución reconoce el carácter fundamental de la participación es precisamente el relativo a la protección ambiental. Al respecto, la llamada “Constitución ecológica”<sup>57</sup> consagra la obligación de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente (art. 79). Esta garantía permite al Estado y a los particulares cumplir con su deber de “proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación” (art. 8) y “velar por la conservación de un ambiente sano” (art. 95.8).

Como señalan Lora, Muñoz y Rodríguez,

la participación puede ser fundamentalmente política, administrativa y judicial. Con la participación política, los ciudadanos buscan que el Estado tome decisiones que la mayoría de ellos exprese; con la participación administrativa, los ciudadanos tienen la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones de la administración, y con la participación judicial, los ciudadanos se dirigen a los jueces mediante los mecanismos procesales de participación cuyo fin es la protección de sus derechos<sup>58</sup>.

---

54 Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara.

55 *Ibid.*

56 Corte Constitucional. Sentencia T-361 de 2017, M. P. Alberto Rojas Ríos.

57 Corte Constitucional. Sentencia T-411 de 1992, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

58 LORA, A., MUÑOZ, L. y RODRÍGUEZ, G. *Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia*. Colección Útiles para Conocer y Actuar n.º 10. Iniciativa de Acceso Colombia. Bogotá: ILSA y Universidad del Rosario, 2016, 53.

De acuerdo con las autoras, la primera de estas formas de participación se desarrolla por medio de mecanismos como las audiencias públicas ambientales, las veedurías ciudadanas, la intervención en los procedimientos ambientales, en los procesos de planificación ambiental y la *consulta previa*<sup>59</sup>.

La segunda, a su vez, se produce mediante acciones como la tutela, la acción popular, la acción de cumplimiento o la acción pública de inconstitucionalidad; mientras que la última requiere acudir a mecanismos como el referendo, la revocatoria de mandato, la consulta popular, el plebiscito, entre otros<sup>60</sup>.

Todos estos mecanismos permiten a los ciudadanos participar en diferentes etapas del proceso de adopción de decisiones con impacto ambiental. De acuerdo con la Constitución y la ley, la mayoría de estos mecanismos pueden ser promovidos en forma voluntaria y solamente algunos tienen carácter obligatorio en ciertos casos. Entre estos últimos cabe resaltar ciertas formas de *consulta popular*<sup>61</sup> y la *consulta previa*. Como se señaló con anterioridad a propósito del marco jurídico internacional, en aplicación del Convenio 169 de la OIT<sup>62</sup>, el Estado está en la obligación de consultar a los

59 Estos mecanismos han sido desarrollados legalmente por diferentes disposiciones y, en particular, por la Ley 99 de 1993, “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.

60 *Ibid.*, 54.

61 De acuerdo con la Carta, la consulta popular es obligatoria para la formación de nuevos departamentos (artículo 297 C. P.); para la vinculación de municipios a áreas metropolitanas o para la conformación de estas (artículo 319 C. P.) y para el ingreso de un municipio a una provincia ya constituida (artículo 321 C. P.). El artículo 33 de la Ley 134 de 1994 consagraba la obligación de realizar una consulta previa respecto de proyectos que amenazaran “con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, en el caso en que la amenaza supone la eventualidad inminente o probable de que ocurra un daño o perjuicio cierto a los referidos intereses comunitarios”; fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional en la Sentencia C-053 de 2019, M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

62 Aprobado por medio de la Ley 21 de 1991 y considerado como parte del bloque de constitucionalidad; véase: Corte Constitucional. Sentencias SU-039 de 1997, M. P. Antonio Barrera Carbonell, y C-401 de 2005, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.



pueblos indígenas cuando se prevea la adopción de medidas susceptibles de afectarles directamente (artículo 6).

De acuerdo con la Corte Constitucional, la *consulta previa* refuerza el derecho fundamental de las comunidades indígenas a la participación y constituye un mecanismo esencial para asegurar su subsistencia y la vigencia de sus derechos al territorio y a la protección de sus valores culturales, sociales y económicos<sup>63</sup>. En la medida en que este instrumento “fortalece y complementa la especial protección que las normas constitucionales dispensan a la integridad, identidad, diversidad étnica y cultural”<sup>64</sup>, ha sido considerado como obligatorio no solo respecto de los pueblos indígenas sino en general respecto de todos los grupos étnicos<sup>65</sup>.

Según el Convenio 169, el Estado debe garantizar la realización de la consulta cuando se prevean medidas que puedan afectar directamente a estos grupos<sup>66</sup>. A partir de dicha norma y de los artículos 93, 94, 329 y 330 superiores, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el carácter obligatorio de la Consulta Previa frente a medidas legislativas y administrativas relativas a proyectos de exploración o explotación de recursos naturales, de infraestructura vial, eléctrica o portuaria, concesiones y delimitación de zonas mineras, prestación del servicio de educación<sup>67</sup>, manejo de los bosques y fumigación de cultivos ilícitos en territorios de grupos étnicos, entre otros. Esta obligación se aplica independientemente de que la medida pueda generar “un efecto positivo o negativo, es decir, incluso en aquellos casos en los cuales se pudiese creer que la medida le resulta conveniente a los integrantes de la minoría étnica”<sup>68</sup>.

---

63 *Ibid.*

64 Corte Constitucional. Sentencia SU-510 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

65 Corte Constitucional. Sentencias C-530 de 1993, M. P. Alejandro Martínez Caballero, T-174 de 1998, M. P. Alejandro Martínez Caballero, C-1022/99, M. P. Alejandro Martínez Caballero, C-169 de 2001, M. P. Carlos Gaviria Díaz, y C-175 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

66 Corte Constitucional. Sentencias C-169 de 2001, M. P. Carlos Gaviria Díaz, C-891 de 2002, M. P. Jaime Araújo Rentería.

67 Corte Constitucional. Sentencia T-693 de 2001, M. P. Jaime Araújo Rentería.

68 Corte Constitucional. Sentencia C-169 de 2001, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

El derecho a la Consulta Previa es susceptible de amparo constitucional y su desconocimiento puede generar la imposibilidad de ejecutar las decisiones administrativas en tanto no se adelante la respectiva consulta; o la inconstitucionalidad de las normas legislativas adoptadas sin haber sido consultadas previamente. Además, según el caso, la omisión de la consulta en el trámite legislativo puede conducir a “una decisión que excluya a tales comunidades del ámbito de aplicación de la ley”<sup>69</sup>.

Como puede apreciarse, en lo que a grupos étnicos se refiere, la participación se encuentra revestida de un grado mayor de protección gracias a la figura de la Consulta Previa<sup>70</sup>. Ello no significa, sin embargo, que no exista una obligación constitucional respecto del derecho a la participación de las comunidades o individuos que no hacen parte de grupos étnicos, directamente afectados por medidas relativas al medio ambiente. Como lo señalan Gómez, Montoya y Zapata, “si bien no existe una norma constitucional expresa y particular que consagre el derecho a la participación de las comunidades afectadas por la implementación de un proyecto de desarrollo, sí existe en la Constitución una serie de principios constitucionales que hacen referencia a un derecho genérico a la participación efectiva de las personas en las decisiones que las afecten”<sup>71</sup>.

De hecho, la existencia de un derecho a la participación respecto de decisiones que afectan a las comunidades al cambiar sus condiciones de vida o impactar el ambiente en que habitan fue reconocida expresamente por la Corte Constitucional en la Sentencia T-361 de 2017<sup>[72]</sup>. Como lo señala

---

69 Corte Constitucional. Sentencia C-208 de 2007, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

70 De todos modos, los grupos étnicos también son titulares del derecho a la participación en los casos en los cuales las medidas previstas no los afecten directamente. Este derecho, consagrado por el artículo 7.º del Convenio 169 de la OIT y por las normas constitucionales, ha sido protegido en diversas oportunidades por el juez constitucional. Ver: Corte Constitucional. Sentencias T-245 de 2013 y T-353 de 2014.

71 GÓMEZ, A., MONTOYA, N. y ZAPATA, C. “El derecho a la participación de los miembros de comunidades no étnicas impactadas por proyectos de desarrollo en el sistema jurídico colombiano”, *Anuario Constitucional Latinoamericano*, año XXIV, Bogotá, 2018, 231-252

72 Según la Corte, el contenido del derecho a la participación ambiental fue desarrollado “a partir de demandas ciudadanas sobre: i) la construcción de rellenos sanitarios; ii) en

este fallo, “los sujetos activos de ese principio son todas las personas con indiferencia de su origen étnico”. Según esta decisión, el derecho a la participación en asuntos ambientales “es un elemento central para la obtención de un orden justo”. Este elemento es especialmente relevante en la medida en que pone el futuro del planeta en manos de la misma comunidad que se ve afectada por el uso de los recursos naturales y le permite, en consecuencia, colaborar en la protección de los ecosistemas por ser consciente de que el nexo entre el hombre y la naturaleza implica la necesidad de respetarla. De acuerdo con la Corte, “la participación del pueblo en asuntos ambientales se ha convertido en un elemento central e indispensable para materializar el desarrollo sostenible y una adecuada distribución de cargas del ecosistema” y, además, “trae beneficios prácticos a la planeación y evaluación en las políticas de la materia”<sup>73</sup>.

De acuerdo con el fallo en comento, la participación ambiental debe incluir a todos los afectados, promover un consenso razonado por medio de argumentos fundados en el interés público, mediante un diálogo público y libre en el acceso al igual que en la emisión de juicios. Ese diálogo debe buscar llegar al consentimiento libre e informado de la comunidad y, en todo caso, la decisión que se adopte debe tener debidamente en cuenta los argumentos presentados por la comunidad y justificar los motivos por los que se aparte de ellos. De igual forma, estas decisiones deben prever planes

---

la expedición de normatividades que prohíben el desempeño de actividades en pro de la protección de los ecosistemas; iii) en la planeación y ejecución de los megaproyectos; y iv) la gestión de las actividades mineras que implican transformación de los modos de vida de una región”. Entre los fallos más relevantes en la materia citados por la Corte se encuentran las sentencias T-348 de 2012, T-294 de 2014 y T-660 de 2015.

73 Según la Corte, la participación “i) aumenta el entendimiento de los eventuales impactos ambientales; ii) especifica las alternativas para mitigar las consecuencias negativas de la administración de los recursos naturales; iii) identifica los conflictos sociales y las soluciones a los mismos; iv) reconoce la necesidad de compensar a las comunidades afectadas con la medida de gestión, y establece la manera de realizarlo; v) señala las prioridades de la comunidad y abre espacios de diálogo para implementar un desarrollo sostenible; vi) facilita una gestión ambiental transparente; y vii) genera consensos sobre el manejo de los recursos naturales”. Corte Constitucional. Sentencia T-361 de 2017.

de compensación y garantizar el cumplimiento de los acuerdos derivados de la concertación<sup>74</sup>.

Si bien la mayoría de estas condiciones parecen haber sido pensadas respecto de decisiones administrativas, la Corte señala que el reconocimiento de este derecho debe extenderse “a toda decisión gubernamental [...] en ámbitos políticos, judiciales y administrativos, ya sea de reglamentación o de planificación”<sup>75</sup>. Desde ese punto de vista, al igual que lo señalan las normas internacionales en la materia, el criterio decisivo para considerar como obligatoria la garantía del derecho a la participación ambiental se centra en la posibilidad de que las decisiones adoptadas respecto del medio ambiente afecten a las personas o comunidades que pretenden participar en el proceso de adopción o ejecución de dichas decisiones. En efecto, la obligación prevista por el derecho internacional y por las normas constitucionales se radica en cabeza del Estado y no debe considerarse limitada por la naturaleza del órgano por medio del cual este actúe. En tal sentido, esta garantía debe extenderse a los procesos judiciales en los cuales pueden adoptarse decisiones que cumplan con la condición antes señalada incluso cuando, como lo ha indicado la jurisprudencia constitucional, sus efectos puedan ser considerados positivos.

Así las cosas, es innegable que el derecho a la participación debe ser garantizado en el marco de la acción de tutela sobre la deforestación de la Amazonía. Como se anotó previamente, los planes de acción y el pacto que deberían emanar de esta sentencia incluyen decisiones trascendentales en relación con la protección de los derechos e intereses de múltiples actores. Estos, en consecuencia, pueden verse afectados, positiva o negativamente. Por tal razón, todos los actores deben poder participar activamente en el proceso de adopción e implementación de dichas decisiones.

En el caso de los grupos étnicos, el criterio de la *afectación directa* deberá aplicarse rigurosamente para imponer la realización de *consultas previas* siempre que las medidas previstas generen un impacto positivo o negativo “en las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que

---

74 Estas y otras exigencias son detalladas por la Corte Constitucional en la consideración 13.5 de la Sentencia T-361 de 2017.

75 *Ibid.*

constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica”<sup>76</sup>. Al respecto, corresponde resaltar que, de acuerdo con la Sentencia T-063 de 2019, una afectación de este tipo se constata respecto de planes y programas que comprometen “los recursos naturales existentes en su hábitat, debido a actividades relacionadas, por ejemplo, con el aprovechamiento, conservación, utilización, administración y explotación de los recursos naturales renovables existentes”. Dado que este tipo de planes y programas podría derivarse de la STC-4360, corresponde igualmente tener en cuenta que, dependiendo del grado de afectación que estos puedan generar, podrá ser necesario solicitar el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades indígenas y afrodescendientes que habitan en la Amazonía.

Desafortunadamente, las exigencias derivadas del derecho a la participación en asuntos ambientales no fueron garantizadas en la adopción ni durante la fase, aun en curso, de ejecución del fallo. Por ello, en esta etapa, resulta necesario adoptar medidas que subsanen el desconocimiento de las obligaciones internacionales y constitucionales.

## 2. LA PARTICIPACIÓN EN ASUNTOS AMBIENTALES COMO OPORTUNIDAD RESPECTO DE LA STC-4360 DE 2018

El primer litigio climático fallado en nuestro país está sujeto a particulares exigencias en materia de participación ambiental. La descripción del proceso desde esta perspectiva (2.1) llevará a poner de manifiesto la necesidad de fortalecer el carácter estructural de la sentencia y de incluir espacios dialógicos en el trámite de seguimiento actualmente en curso (2.2)

### 2.1. EL DÉFICIT DE PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA SENTENCIA

El análisis del proceso de la acción de tutela sobre la deforestación de la Amazonía no deja duda respecto del incumplimiento de las exigencias derivadas del derecho interno e internacional en materia de participación

---

<sup>76</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-123 de 2018, MM. PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

ambiental. A continuación, presentaremos los hechos más relevantes al respecto en cada una de las etapas surtidas desde la instauración de la demanda hasta la actualidad.

## 2.1.1 LA DEMANDA

Con el propósito de ajustarse a los requisitos de admisibilidad de la acción, la demanda de tutela presentada en este caso se esfuerza en detallar la forma en la que la inacción de las autoridades demandadas, en relación con la deforestación de la Amazonía, afecta los derechos fundamentales individuales de los jóvenes demandantes. No obstante, varios elementos en la demanda apuntan a subrayar el carácter global del cambio climático y la forma en que este afecta derechos e intereses distintos de los de los demandantes<sup>77</sup>.

En primer lugar, los accionantes se presentan en reiteradas ocasiones como “miembros de las generaciones futuras” y, aun cuando no afirman representarlas, no cabe duda de que la acción es interpuesta en defensa de sus intereses.

En segundo lugar, la demanda solicita al juez constitucional tener en cuenta principios como la equidad intergeneracional, la solidaridad y la participación, lo cual pone de manifiesto la multiplicidad de intereses y derechos que resultan afectados en este caso. En efecto, la equidad intergeneracional subraya la posible afectación no solo de los seres humanos por nacer, sino también de los niños y jóvenes de hoy<sup>78</sup>, mientras que el principio de solidaridad<sup>79</sup> resalta el impacto de la deforestación para todos los colombianos, los Estados de la Amazonía, la población mundial en general

---

77 Sobre la protección de los intereses de entidades colectivas afectados por el cambio climático en este caso, ver: CASTRO, N. De las generaciones futuras a la Amazonía: el litigio climático como mecanismo de invocación de la responsabilidad internacional en favor de entidades colectivas. Análisis del primer litigio climático fallado en Colombia, en Correa, M. y Palacios, A. (dirs.), *El Estado constitucional en la periferia*, tomo II. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019.

78 Acción de tutela, José Daniel Rodríguez Peña *et al* v. Presidencia de la República de Colombia *et al.*, 29 de enero de 2018, 79.

79 Los accionantes solicitan al juez que considere tres dimensiones de este principio: “solidaridad entre las personas que habitamos el territorio nacional, solidaridad con

y todos los seres vivos de la Tierra. Nuevamente, los accionantes no se presentan como representantes de esos intereses, pero la protección que demandan se extiende necesariamente a todos ellos.

Por último, los accionantes consideran que el principio de participación en materia ambiental debe orientar la interpretación del caso. Aunque no señalan específicamente qué consecuencias podrían derivarse de este principio, su aplicación parece manifestarse en dos de las peticiones que elevan al juez constitucional. La primera de estas pretensiones consiste en que se ordene a la Presidencia de la República y a otras entidades de la rama ejecutiva “que en el término de seis meses presenten un plan de acción para reducir la tasa de deforestación a cero en la Amazonía colombiana para el año 2020”<sup>80</sup>. Dicho plan deberá “garantizar la participación de los accionantes, miembros de la generación futura que deberá enfrentar los efectos del cambio climático”<sup>81</sup>. La segunda pretensión señala que debe ordenarse a la Presidencia de la República que “en conjunto con los accionantes, miembros de la generación futura que deberá enfrentar los efectos del cambio climático”<sup>82</sup> elabore “un Acuerdo Intergeneracional sobre las medidas que se adoptarán para reducir la deforestación y las emisiones de gases de efecto invernadero, así como las estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático de cada una de las ciudades y municipios vulnerables del país”<sup>83</sup>.

Así las cosas, pese a que la demanda reconoce que la deforestación y su contribución al calentamiento global ponen en riesgo intereses que coinciden pero que no son representados por los accionantes, estos no reclaman al juez constitucional que promueva la participación de la ciudadanía con el objetivo de tener en cuenta estos intereses. Un panorama distinto puede, sin embargo, apreciarse en la sentencia de tutela proferida por la Corte Suprema de Justicia.

---

los demás seres con los que compartimos los diferentes ecosistemas y solidaridad con los demás países con jurisdicción en la Amazonía”. *Ibid.*, 80.

80 *Ibid.*, 115.

81 *Ibid.*

82 *Ibid.*, 116.

83 *Ibid.*

## 2.1.2 LA SENTENCIA DE TUTELA

Como los accionantes, la Corte Suprema de Justicia reconoce que los hechos objeto de la demanda “provocan un perjuicio inminente y grave para los niños, adolescentes y adultos que acuden a esta acción, y en general, a todos los habitantes del territorio nacional, tanto para las generaciones presentes como las futuras”<sup>84</sup>. Además, la Corte señala que la deforestación amenaza “las especies de flora y fauna nativas de la región”<sup>85</sup> y que, en aplicación del principio de solidaridad, el Estado colombiano debe detener la deforestación para proteger “el derecho al bienestar ambiental, tanto a los tutelantes, como a las demás personas que habitan y comparten el territorio amazónico, no solo el nacional, sino el extranjero, junto con todos los pobladores del globo terráqueo, incluido, los ecosistemas y seres vivos”<sup>86</sup>. Por esta razón, y en aplicación del precedente fijado por la Corte Constitucional, en la Sentencia T-622 de 2016, la STC-4360 “reconoce a la Amazonía colombiana como entidad, ‘sujeto de derechos’, titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran”<sup>87</sup>.

La Corte Suprema de Justicia acoge la mayoría de las pretensiones de los accionantes y agrega elementos directamente inspirados por el principio de participación en asuntos ambientales. Así, en la parte resolutive de la sentencia, la primera orden señala que el plan de acción dirigido a contrarrestar la deforestación en la Amazonía debe ser formulado con la participación no solo de los accionantes, sino también de “las comunidades afectadas y la población interesada en general”<sup>88</sup>. De igual forma, la segunda orden indica que el “pacto intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano –Pivac–” debe ser construido “con la participación de los tutelantes, las comunidades afectadas, organizaciones científicas, y la

---

84 *Ibid.*, par. 11, 36.

85 *Ibid.*, 37.

86 *Ibid.*, 39.

87 *Ibid.*, par. 14, 47-48.

88 *Ibid.*, par. 14, 48.



población interesada en general”<sup>89</sup>. Esta valiosa aplicación del principio de participación ambiental es desafortunadamente desatendida durante la etapa de ejecución posterior a la sentencia.

### 2.1.3 EL PERIODO INICIAL DE EJECUCIÓN DEL FALLO

En cumplimiento de la Directiva presidencial 10 de 2018, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo sostenible (MADS) asumió la tarea de coordinar a los distintos actores para cumplir la sentencia y frenar la deforestación. En desarrollo de esta tarea, lideró la organización, entre julio y agosto de 2018, de seis talleres destinados a “recoger ideas para dar cumplimiento a las dos primeras órdenes”<sup>90</sup>. Cinco de ellos fueron realizados en las capitales y principales municipios de la Amazonía (Florencia, Mocoa, San José del Guaviare y La Macarena) y uno en Bogotá. Entre los defectos más significativos de estos espacios, los accionantes señalaron: i) que su realización en las cabeceras municipales condujo a una participación baja y poco diversa de las comunidades<sup>91</sup>; ii) que no se brindó ningún tipo de asistencia o recursos para permitirles a los miembros de las comunidades y a los accionantes asistir a los talleres<sup>92</sup>, y iii) que la metodología de los talleres no fue clara por cuanto en ellos el MADS relacionó el Pivac con un programa llamado “Bosques para la vida”, construido con anterioridad a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia<sup>93</sup>. De acuerdo con los accionantes, en los talleres los participantes presentaron observaciones reiteradas en torno a cuatro temas cruciales en relación con la deforestación: “modelo

---

89 *Ibid.*

90 Respuesta de los 25 accionantes respecto del cumplimiento que las entidades accionadas han dado a las órdenes impartidas en la Sentencia STC-4360 de 2018 proferida por la Corte Suprema de Justicia el 5 de abril de 2018. 5 de abril de 2019, 4.

91 *Ibid.*, 2.

92 *Ibid.*, 12.

93 Dejusticia, Observaciones y recomendaciones de los 25 accionantes de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia STC-4360-2018 sobre los talleres de implementación de dicha sentencia, comunicación dirigida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2 de agosto de 2018, 1.

económico de la región amazónica, rol de la institucionalidad, gobernanza local y ordenamiento territorial y participación”<sup>94</sup>.

En septiembre de 2018, el MADS presentó el documento “Construyendo acuerdos para garantizar la vida del Amazonas colombiano. Avances en torno a la construcción del Pacto Intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano –Pivac–”. Este documento señala que “el cumplimiento de la Sentencia 4360, y particularmente el Pivac, constituye una oportunidad histórica para que el país retome un diálogo no concluido sobre el modelo de desarrollo y el modelo de conservación para la Amazonía, que armonice las visiones nacionales, regionales y locales”<sup>95</sup>. En atención a la magnitud del desafío, el MADS reconoció la necesidad de “promover una participación más amplia, y una coordinación institucional más efectiva, en torno a la construcción del Pivac y la implementación de acciones concretas orientadas a frenar la deforestación”<sup>96</sup>. Por esta razón, solicitó a la Corte Suprema de Justicia un plazo adicional de 10 meses para “surtir el proceso participativo y de coordinación institucional que le dé bases sólidas tanto al plan de acción como al pacto”<sup>97</sup>.

Con tal propósito, el documento en comento señala algunas pautas relevantes sobre los procesos de agrupación de la población de la Amazonía y los mecanismos mediante los cuales estos podrían integrarse en el proceso de construcción del Pivac<sup>98</sup>, la ruta para el proceso de participación<sup>99</sup>, y propone un cronograma compuesto de siete fases<sup>100</sup>.

---

94 *Ibid.*, 3.

95 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. “Construyendo acuerdos para la garantizar la vida del Amazonas colombiano. Avances en torno a la construcción del Pacto Intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano, Pivac. Sentencia 4360 de 2018”, 17 de septiembre de 2018, 4.

96 *Ibid.*, 5.

97 *Ibid.*, 4.

98 El documento señala que los pueblos indígenas podrían vincularse al proceso mediante sus representantes en la Mesa Regional Amazónica, la Mesa Permanente de Concertación y la Mesa Indígena Amazónica Ambiental y de Cambio Climático (22); las comunidades afrocolombianas y negras por medio de organizaciones como los nueve consejos comunitarios de comunidades negras del Departamento del Putumayo, la Asociación Colonia Chocoana del Caquetá y la Fundación Afrocolombianos

Como lo señalaron los accionantes, no consta en el expediente que la Corte Suprema de Justicia haya concedido la prórroga solicitada por el MADs, pero tampoco que tras dicha solicitud se haya avanzado efectivamente en el desarrollo de la ruta trazada por el documento antes señalado, en particular, por cuanto este no establecía plazos ni responsables específicos<sup>101</sup>. Al respecto, es relevante señalar que en agosto de 2018 se produjo un cambio de gobierno y que esto incidió seguramente en la parálisis de muchos de los planes y estrategias en la materia.

#### 2.1.4 EL INCIDENTE DE DESACATO

Un año después de haber sido proferida la sentencia, la Sala de Decisión Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Bogotá asumió el conocimiento del incidente de desacato promovido por los accionantes y solicitó a las entidades condenadas informar sobre sus avances en el cumplimiento del fallo. Las respuestas recibidas fueron comunicadas a los tutelantes, quienes detallaron el incumplimiento de las diferentes órdenes y en particular del componente de participación previsto en las dos primeras<sup>102</sup>.

---

Unidos por la Cultura y los Derechos Humanos (24) y las comunidades campesinas mediante las cooperativas de pequeños y medianos productores, las juntas de acción comunal y las asociaciones de reserva campesina (24).

99 Esta ruta incluye: 1. Diálogo con actores, la identificación de información sobre causas, agentes y actores involucrados. 2. Socialización de la Estrategia de Control Integral contra la Deforestación y 3. Recopilación de insumos iniciales para la construcción del pacto intergeneracional por la vida de las amazonas y Plan de acción a corto, mediano y largo plazo. *Ibid.*, 25.

100 Las fases son: 1. Aprestamiento y coordinación institucional; 2. Diagnóstico y construcción participativa del Plan de Acción del Pivac; 3. Construcción del Pivac; 4. Sistematización; 5. Consolidación de la propuesta; 6. Socialización de la propuesta de pacto y 7. Suscripción del Pivac. *Ibid.*, 38-40.

101 Respuesta de los 25 accionantes respecto del cumplimiento que las entidades accionadas han dado a las órdenes impartidas en la Sentencia STC-4360 de 2018 proferida por la Corte Suprema de Justicia el 5 de abril de 2018. 5 de abril de 2019, 17.

102 *Ibid.*

Tras evaluar las respuestas escritas de las entidades demandadas y de los accionantes, el Tribunal señaló que ninguna de las entidades condenadas había demostrado “pleno cumplimiento de lo ordenado” y, en consecuencia, “evidenci[ó] la necesidad de citar a audiencias con el objeto de verificar el avance en el cumplimiento de las órdenes impartidas”<sup>103</sup>. El Tribunal convocó nueve audiencias y requirió la presencia de un grupo de entidades en cada una de ellas. De acuerdo con la metodología establecida por el Tribunal, las entidades condenadas debían remitir previamente un formulario de presentación de avances y, en su respectivo turno, la persona responsable del cumplimiento de la sentencia dentro de cada entidad contaba con 15 minutos para presentar los respectivos avances, los obstáculos advertidos y señalar los entes que consideraba podrían ayudar a superarlos. Tras cada intervención se concedía la palabra a los representantes de los accionantes y de los entes de control.

En cuanto a la participación de la ciudadanía y de los interesados, el Tribunal señaló que quienes quisieran intervenir debían diligenciar un formato señalando el objetivo de su intervención, la fecha en la que quisieran presentarla y sus propuestas para el cumplimiento de la sentencia. Con el objetivo de garantizar la efectiva realización de la diligencia, se abrieron espacios de videoconferencia en las capitales de los departamentos intervinientes para permitir la intervención de las entidades o personas que no pudieran hacer presencia en Bogotá.

El escenario dispuesto por el Tribunal por medio de estas audiencias fue sumamente valioso gracias, especialmente, al compromiso de los magistrados, quienes no solo escucharon a los funcionarios convocados, sino que les exigieron explicaciones claras respecto de la inacción de las entidades frente a la deforestación y la forma en la que podría lograrse el cumplimiento de la sentencia. En múltiples ocasiones los magistrados reclamaron mayor coordinación de parte de las entidades y las exhortaron a presentar informes concretos. De igual forma, los accionantes y los entes de control (Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación y Contraloría

---

103 Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras. Auto del 22 de agosto de 2019, radicación 11001-22-03-000-2018-00319-00, par 6, p. 8, M. P. Jorge Eliécer Moya Vargas.

General de la República)<sup>104</sup> expusieron información y cuestionamientos interesantes que permitieron ampliar la comprensión de la problemática bajo examen y controvertir afirmaciones imprecisas efectuadas por algunos de los funcionarios convocados.

Aunque mucho menos numerosas y más limitadas, las intervenciones de organizaciones de la sociedad civil fueron fundamentales, pues pusieron de presente problemas muy graves suscitados por la ejecución de la sentencia. El primero de ellos es el relativo a las consecuencias adversas de los operativos militares contra la deforestación desarrollados en el marco de la Operación Artemisa<sup>105</sup>. Al respecto, actores de la sociedad civil señalaron la dudosa legalidad de las capturas y quema de los bienes de los campesinos y la ineficacia de acciones como estas que solamente atacan los eslabones más débiles de la cadena de la deforestación<sup>106</sup>. El segundo problema resaltado por los intervinientes, y en particular por el representante legal del Consejo Indígena del Río Pirá Paraná, es la marginación del proceso judicial y de ejecución de la sentencia de las comunidades indígenas de la Amazonía. Al respecto, la autoridad indígena llamó la atención sobre el rol fundamental que han desempeñado estos pueblos en la protección del bioma amazónico y reclamó su participación en el proceso de implementación de la sentencia

---

104 Cabe señalar que durante las primeras cuatro audiencias no estuvieron presentes todos los representantes de los entes de control. Dejusticia. Así van las audiencias del #JuicioALaDeforestación: Gobierno sigue incumpléndole a la Amazonía, 23 de octubre de 2019, disponible en: <https://www.dejusticia.org/asi-van-las-audiencias-del-juicioaladeforestacion-gobierno-sigue-incumplendole-a-la-Amazonia/>

105 Agencia de noticias EFE. Colombia pone en marcha la ofensiva 'Artemisa' para detener la deforestación, 29 de abril de 2019, disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/colombia-pone-en-marcha-la-ofensiva-artemisa-para-detener-deforestacion/20000013-3963389>

106 *El Espectador*. Operativo militar contra la deforestación en la Amazonía levanta ampolla, 19 de octubre de 2019, disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/operativo-militar-contra-la-deforestacion-en-la-Amazonia-levanta-ampolla/>, y *Semana Sostenible*. "El sinsabor de las audiencias de seguimiento a la sentencia de la Amazonía", 29 de noviembre de 2019, disponible en: <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/el-sinsabor-de-las-audiencias-de-seguimiento-a-la-sentencia-de-la-Amazonia/47814>

no como miembros de la sociedad civil, sino como autoridades legalmente reconocidas de esos territorios<sup>107</sup>.

A pesar de los múltiples aspectos positivos de las audiencias, una conclusión global es que estas se desarrollaron como un proceso de rendición de cuentas por parte de las entidades convocadas respecto de sus acciones ambientales y no específicamente sobre la ejecución de la STC-4360<sup>[108]</sup>. Si bien se presentaron importantes intervenciones de los accionantes y de algunas organizaciones de la sociedad civil, el Tribunal no dispuso un espacio deliberativo en el cual todos los actores involucrados (comunidades, sociedad civil, Estado, sector privado y otros) pudieran construir acuerdos respecto de la ejecución de la sentencia y mucho menos sobre la visión de desarrollo de la Amazonía<sup>109</sup>.

Como ya lo habían señalado los accionantes y el auto que convocó a las audiencias, estas permitieron constatar la insuficiencia absoluta de las acciones adoptadas por las entidades públicas condenadas. Aún hoy en día, ni el plan de acción para frenar la deforestación ni el Pacto por la vida en el Amazonas colombiano han sido formulados, pero tampoco se ha avanzado en el proceso participativo ordenado por la Corte Suprema de Justicia. Así lo evidenció el Informe de la Contraloría General de la República sobre la deforestación, publicado en diciembre de 2020<sup>[110]</sup>. Además de constatar el incumplimiento de las dos primeras órdenes proferidas por la sentencia, este informe conminó a las entidades evaluadas a presentar un plan de mejoramiento. En este

---

107 *El Espectador*. InfoAmazonía: “Indígenas dicen que la sentencia que otorga derechos a la Amazonía los deja por fuera”, 2 de diciembre de 2019, disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/indigenas-dicen-que-la-sentencia-que-otorga-derechos-a-la-Amazonia-los-deja-por-fuera/>

108 Escuchar la intervención de Dejusticia al cabo de la primera audiencia. Disponible en: <https://m.soundcloud.com/dejusticia/helena-duran-ante-el-tribunal-superior-de-bogota-octubre-2019>

109 *Ibid.*

110 Contraloría General de la República. Informe auditoría de cumplimiento. Control a la deforestación en la Amazonía colombiana 2017-2019, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía, Parques Nacionales Naturales de Colombia. Bogotá, enero de 2020, 14.

instrumento, presentado por el MADS el 26 de febrero de 2020, el Ministerio señala que implementará “una hoja de ruta para la construcción del Pivac de manera participativa con enfoque intergeneracional y étnico, con las comunidades que habitan la Amazonía colombiana, esto es, comunidades indígenas, afro, campesinos, así como niños, niñas, adolescentes y jóvenes y la población interesada en general” y que emprenderá la aplicación de una hoja de ruta para actualizar el plan de acción al que hace referencia la primera orden de la sentencia, “con la participación de los accionantes, las comunidades afectadas y la población interesada en general”. Según el MADS, estas acciones iban a adelantarse entre abril y diciembre de 2020<sup>[111]</sup>.

Aunque a la fecha no se conoce el resultado del incidente de desacato, es más que evidente que el Tribunal se verá obligado a declarar el incumplimiento corroborado durante las audiencias. La cuestión que subsiste es entonces qué medidas adoptará el Tribunal para asegurarse de que cada una de las órdenes emitidas por la Corte Suprema de Justicia sea efectivamente cumplida por las entidades condenadas y, en particular, que en ese proceso se garantice la participación de todos los actores relevantes.

## 2.2. LA SENTENCIA ESTRUCTURAL Y SU EFICACIA

La STC-4360 es sin duda alguna una acción de tutela singular. El análisis sobre la calificación de este fallo como una *sentencia estructural* permitirá apreciar cómo la etapa de seguimiento actualmente en curso constituye una oportunidad para incorporar las exigencias derivadas del principio de participación en asuntos ambientales.

### 2.2.1. LA STC-4360 DE 2018 COMO SENTENCIA ESTRUCTURAL

En la respuesta dirigida al Tribunal Superior de Bogotá en relación con el cumplimiento de la sentencia sobre la deforestación de la Amazonía, la

---

[111] Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Formulario M-3. Plan de mejoramiento, Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (Sireci) de la Contraloría General de la República, 26 de febrero de 2020.

Contraloría General de la República sugirió conformar una “comisión de seguimiento”<sup>112</sup>. Un llamado similar fue realizado por la Procuraduría General de la Nación en la Directiva n.º 4 de 2018 relativa a la deforestación. De acuerdo con esta directiva, la Rama Judicial del Poder Público (Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y/o Sala Especializada de Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá) deberían determinar “un mecanismo de seguimiento y rendición de cuentas respecto de las órdenes contenidas en la Sentencia STC-4360-2018”<sup>113</sup>. Esta figura no es novedosa en el ordenamiento jurídico colombiano. En las últimas décadas, múltiples sentencias proferidas frente a complejos casos de violación de los derechos humanos de ciertos grupos poblacionales han dado lugar a la conformación de comisiones de seguimiento y a la implementación de procedimientos de verificación a largo plazo de las órdenes impartidas. Todas estas sentencias hacen parte de la categoría de las llamadas *sentencias estructurales*.

De acuerdo con Gutiérrez, “las sentencias estructurales son decisiones judiciales que procuran remediar violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos de los ciudadanos ordenando a las autoridades el diseño y la implementación de políticas públicas”<sup>114</sup>. Dichas políticas pretenden abolir causas estructurales de discriminación y generar transformaciones sociales que los tribunales no podrían impulsar sin el respaldo de otras autoridades<sup>115</sup>.

Teniendo en cuenta la encrucijada a la que se enfrenta el Tribunal en relación con el cumplimiento de la STC-4360, cabe preguntarse si este fallo es una sentencia estructural y, en dado caso, qué consecuencias se derivarían para el futuro del proceso. Con tal propósito, analizaremos los rasgos

---

112 Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras. Auto del 22 de agosto de 2019, cit., 10.

113 Procuraduría General de la Nación. Directiva n.º 4 de 2018. Lineamientos con relación a la problemática de la deforestación y sus consecuencias en la región amazónica colombiana, 5 de abril de 2019, parte resolutive, numeral décimo.

114 GUTIÉRREZ, A. *El amparo estructural de los derechos*, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 2016, 9-13.

115 *Ibid.*



característicos de las sentencias estructurales y evaluaremos su aplicación a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

La primera característica de las sentencias estructurales es que afectan a un número considerable de personas<sup>116</sup>. Gutiérrez precisa, sin embargo, que no deben incluirse en esta categoría las sentencias proferidas con ocasión de la violación de derechos colectivos, pues en ellas no se advierte el “giro de las decisiones judiciales, que conduce del *amparo ordinario al amparo estructural de los derechos*”<sup>117</sup>. En el caso concreto de la STC-4360, este giro se produjo efectivamente por cuanto la acción fue inicialmente planteada para proteger los derechos fundamentales de los demandantes. Tanto estos como la Corte reconocieron, no obstante, que para contrarrestar la violación de sus derechos era necesario adoptar medidas cuyos efectos protegían también a las generaciones presentes y futuras y a todos los seres vivos de la Amazonía y del planeta en general.

La segunda característica de las sentencias estructurales es que la violación de derechos a la cual ellas responden se origina en “arraigados obstáculos institucionales y culturales que impiden la adecuada reacción del Estado”<sup>118</sup>. Por esta razón, las sentencias estructurales involucran a varias entidades estatales que se consideran “responsables de fallas sistemáticas en sus políticas públicas”<sup>119</sup>. No cabe duda de que este elemento se encuentra presente en la sentencia objeto de examen. Todas las actuaciones de las entidades implicadas dentro del proceso, y en particular su participación en las audiencias, dan cuenta del bloqueo institucional existente en torno a la lucha contra la deforestación, entre otros factores por la falta de articulación de los diferentes entes.

La tercera característica de las sentencias estructurales es consecuencia de la segunda y consiste en que, para responder al origen de las violaciones,

---

116 *Ibid.*, 19 y ss., y RODRÍGUEZ, C. y RODRÍGUEZ, D. Un giro en los estudios sobre derechos sociales: el impacto de los fallos judiciales y el caso del desplazamiento forzado en Colombia. En: Arcidiácono, P. *et al.* (coords.), *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2010, 83-154, 87 y 88.

117 *Ibid.*, 24.

118 *Ibid.*, 24.

119 RODRÍGUEZ, C. y RODRÍGUEZ, D. *Op. cit.*

los jueces emiten órdenes complejas que generalmente “exigen de los jueces gran inventiva”<sup>120</sup>. En el caso de la Amazonía, no puede negarse que se trata de órdenes sumamente complejas que requieren la articulación de un número significativo de entidades públicas, de actores y de interesados. La formulación del Plan de Acción contra la deforestación y del Pivac son, en efecto, medidas poco ortodoxas para un juez de tutela, que se justifican en este caso por la gravedad de la situación constatada y por la magnitud de las acciones necesarias para remediarla.

Según el grado de intervención del juez durante el cumplimiento de las órdenes, estas han sido clasificadas en dos categorías: declarativas y prescriptivas. A su vez, el segundo tipo de órdenes puede dividirse en órdenes dialógicas y órdenes unidireccionales<sup>121</sup>. Las medidas señaladas en la parte resolutoria de la sentencia sobre la deforestación son, sin duda alguna, órdenes prescriptivas dialógicas. Esto se debe a que imponen “a los responsables la realización de logros generales que deben ser conseguidos dentro de términos concretos”<sup>122</sup> y disponen que, para alcanzar ese fin, debe contarse con la participación de los afectados<sup>123</sup>.

En último lugar, las sentencias estructurales más representativas tienen en común que “la aprobación de la sentencia en vez de dar por concluido el proceso judicial inicia una fase subsiguiente durante la cual se evalúa el cumplimiento de las órdenes impartidas”<sup>124</sup>. Para comprender la importancia de esta característica, es necesario señalar que, “en tanto la inacción y la negligencia del Estado son, en buena medida, los problemas de fondo; en lugar de finiquitar el litigio [...], la expedición de la sentencia constituiría, más bien, un punto de partida a partir del cual empezaría a obrar la intervención pergeñada por el Tribunal”<sup>125</sup>. Esta intervención es necesaria para remediar las violaciones constatadas, y en tal sentido, aunque los tribunales

---

120 GUTIÉRREZ, A. *Op. cit.*, 27.

121 *Ibid.*, 43-56.

122 *Ibid.*, 55.

123 *Ibid.*

124 RODRÍGUEZ, C. y RODRÍGUEZ, D. *Op. cit.*

125 GUTIÉRREZ, A. *Op. cit.*, 31.

no siempre se reservan la facultad de supervisar el cumplimiento, tampoco suelen abandonar completamente a su suerte este aspecto<sup>126</sup>.

En el caso bajo examen, la sentencia no dispuso ninguna medida en relación con la evaluación de su cumplimiento. Sin embargo, esto no supone que no se trate de una sentencia estructural, al menos por dos razones. De un lado, porque “este rasgo no resulta estrictamente necesario para que una decisión judicial se convierta en una sentencia estructural”<sup>127</sup> y, de otro, porque, aun cuando la sentencia no lo haya previsto, en la práctica, el seguimiento se está produciendo ante el juez de primera instancia en el marco del incidente de desacato, en una forma que coincide, además, con otras célebres sentencias estructurales adoptadas en Colombia<sup>128</sup>.

En suma, la STC-4360 es una sentencia estructural que contiene órdenes prescriptivas dialógicas. Como se señaló, el objeto de esta acción supone exigencias particulares derivadas del principio de democracia ambiental. Estas exigencias permiten reforzar el carácter estructural de la sentencia y dialógico de las órdenes en aras de garantizar la legitimidad y efectividad de estas.

#### 2.2.2. LA PARTICIPACIÓN EN ASUNTOS AMBIENTALES COMO GARANTÍA DE EFICACIA

Pese a su relativa popularidad, la efectividad de las sentencias estructurales ha sido duramente cuestionada. Al respecto se ha señalado que, aun cuando estos fallos tienen efectos simbólicos claros, pues promueven “cambios en la opinión y percepción [...] tanto en los sujetos involucrados como en la ciudadanía en general”<sup>129</sup>, “rara vez dichos resultados se traducen en una

---

<sup>126</sup> *Ibid.*, 31-32.

<sup>127</sup> *Ibid.*, 37.

<sup>128</sup> Como lo señalan Rodríguez, C. y Rodríguez, D., las audiencias públicas son el principal mecanismo de seguimiento puesto en marcha por la Corte Constitucional en relación con la Sentencia T-025 de 2004 (protección a la población desplazada); ellas “[f]uncionan como un mecanismo de rendición de cuentas por parte del Gobierno, y de discusión de los resultados y los obstáculos de las políticas sobre desplazamiento”. RODRÍGUEZ, C. y RODRÍGUEZ, D. *Op. cit.*, 173.

<sup>129</sup> GUTIÉRREZ, A. *Op. cit.*, 260.

mejora apreciable en las condiciones de vida de los ciudadanos”<sup>130</sup>. Este objetivo supone contar con “una genuina disposición a contribuir de parte de las autoridades representativas” que, por supuesto, “no puede ser impuesta a través de llamamientos judiciales”<sup>131</sup>, sino que requiere estrategias de movilización social que enfatizan en actuaciones de orden político<sup>132</sup>.

En el caso de la sentencia sobre la deforestación de la Amazonía, los efectos simbólicos han sido considerables. El llamado *juicio a la deforestación* ha logrado captar la atención del público y, desde entonces, parece haber una preocupación creciente de la ciudadanía por este fenómeno y, en particular, por su relación con el cambio climático. Como otros litigios climáticos promovidos alrededor del mundo, este caso se inserta en una estrategia de movilización social más amplia promovida por jóvenes que reclaman acciones concretas para mitigar las causas del calentamiento global y atenuar sus efectos.

Una clara muestra de la importancia de este tema para la ciudadanía colombiana se produjo cuando, en el marco de las multitudinarias jornadas de protesta del Paro Nacional que tuvieron lugar entre noviembre de 2019 y enero de 2020, una de las peticiones elevadas por el Comité de Paro se refirió explícitamente a “la protección de las selvas y la Amazonía como sujeto de derechos”<sup>133</sup>. Esta solicitud condujo a la realización el 7 de febrero de 2020 de una mesa ambiental específicamente dedicada a la búsqueda de soluciones conjuntas respecto de la deforestación. Esta mesa fue organizada por el MADS dentro de la denominada Gran Conversación Nacional, convocada por el presidente de la República en respuesta al Paro Nacional. Cabe resaltar que una de las exigencias del Comité de Paro en torno a los problemas ambientales fue precisamente que *cualquier propuesta de diálogo debía* “involucrar a los voceros de las comunidades campesinas,

---

130 *Ibid.*, 349.

131 *Ibid.*, 349.

132 *Ibid.*, 350.

133 Comité Nacional de Paro Nacional, “Agenda del Comité Nacional de Paro para la negociación con el gobierno nacional”, 13 de diciembre de 2019, 4, disponible en: <https://www.eltiempo.com/uploads/files/2019/12/17/Comite%20del%20Paro%20Nacional.pdf>

ancestrales, locales, a las autoridades étnicas, a los promotores de las consultas populares, los representantes del Movimiento Nacional Ambiental y a los expertos, profesores e investigadores que defienden el territorio, la vida y los derechos de la Naturaleza en el país”<sup>134</sup>.

La cercanía temporal entre estos acontecimientos y las audiencias en las que se inició la evaluación del cumplimiento de la STC-4360 no deja duda de que este proceso es respaldado no solo por los movimientos sociales del país, sino por la ciudadanía en general y, en particular, por los jóvenes. Estos actores reconocen, además, la necesidad de incluir en el diálogo sobre la deforestación y el cambio climático a todos los sectores relevantes.

Así las cosas, la fase de seguimiento de la tutela sobre la deforestación que se adelanta actualmente ante el Tribunal Superior de Bogotá parece ser una ocasión interesante para abrir espacios genuinamente dialógicos que respondan a las exigencias de la sociedad civil y en los que, gracias a la participación de los actores relevantes, se definan compromisos susceptibles de ser cumplidos efectivamente por las autoridades. Si bien la voluntad de las instituciones no puede alterarse repentinamente, la presión política generada por movimientos ciudadanos como el Paro Nacional y el seguimiento activo por parte de los jueces pueden contribuir a que las instituciones condenadas en este caso encuentren una ruta para ajustar sus acciones a la lucha contra la deforestación. De otro lado, esta presión podría permitirles a las entidades condenadas obtener los recursos que requieren para cumplir con sus funciones y promover las transformaciones necesarias para ampliar su capacidad institucional. De esta forma, se podría evitar la ineficacia que se endilga a las sentencias estructurales.

Aunque en ocasiones se ha señalado que “el amparo estructural de los derechos puede acarrear un ostensible debilitamiento de las fuerzas sociales”<sup>135</sup>, un espacio verdaderamente dialógico en el cual todos los actores aporten a la construcción de soluciones puede fortalecer a los movimientos sociales que participen en él. En efecto, si el proceso de seguimiento es diseñado

---

134 *Semana Sostenible*. Ambientalistas solicitan la inclusión de todos los actores en diálogos con el gobierno, 4 de diciembre de 2019, disponible en: <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/ambientalistas-solicitan-la-inclusion-de-todos-los-actores-en-dialogos-con-el-gobierno/47865>

135 GUTIÉRREZ, A. *Op. cit.*, 341.

con el propósito de permitir la deliberación, los movimientos sociales que tomen parte se sentirán como artífices de los acuerdos alcanzados y actuarán seguramente como veedores y promotores de su cumplimiento.

Teniendo en cuenta que la problemática de la deforestación no puede resolverse solamente con la adopción de instrumentos como el Plan de Acción o el Pacto por la vida del Amazonas colombiano, el mecanismo de seguimiento debe adoptar todas las medidas a su alcance para que el proceso de construcción de estos instrumentos involucre y comprometa a todos los actores implicados. En lo que se refiere a los actores institucionales, esta oportunidad supone abrir un espacio de armonización y revisión de todas las políticas públicas existentes y de articulación entre los actores encargados de ejecutarlas y vigilarlas<sup>136</sup>. Únicamente así dichos instrumentos o aquellos que se adopten como resultado del proceso participativo tendrán la oportunidad de ser aplicados en la práctica.

Esta perspectiva es preconizada por la doctrina especializada en materia de gobernanza ambiental. Según este enfoque, la legitimidad de las decisiones ambientales depende de que todos los eventuales afectados participen en el proceso de adopción y de que las decisiones así construidas se implementen eficazmente<sup>137</sup>. Dicha eficacia está directamente relacionada con la posibilidad de que todos los grupos políticos relevantes puedan intervenir activamente en los asuntos que les conciernan y puedan influir en las políticas públicas<sup>138</sup>. En todo caso, la legitimidad que procura la participación de los afectados y el cumplimiento de las decisiones no es automática, sino que requiere “ciertos estándares de calidad”<sup>139</sup>. Esto supone que “la deci-

---

136 Así lo sugiere la Procuraduría General de la Nación. Ver: Directiva n.º 4, cit., 3 y 4.

137 BÄCKSTRAND, K. Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder Democracy after the World Summit on Sustainable Development, *European Journal of International Relations*, vol. 14, n.º 4, 2006, 467-498.

138 ONU. Consejo Económico y Social. Comité de Expertos en Administración Pública. *Principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible*, 16 de agosto de 2018, documento E/2018/44-E/C.16/2018/8, 3, disponible en: [https://publicadministration.un.org/Portals/1/Images/CEPA/Principles\\_of\\_effective\\_governance\\_spanish.pdf](https://publicadministration.un.org/Portals/1/Images/CEPA/Principles_of_effective_governance_spanish.pdf)

139 SOTO, F. y COSTA, E. Tensiones y desafíos de la participación ciudadana en materia ambiental, *Revista Derecho del Estado*, n.º 44, septiembre-diciembre de 2019, 227-255, 232.

sión sea tomada de manera deliberativa”<sup>140</sup>, objetivo que puede resumirse en la idea de “incorporar de mayor y mejor manera a las personas”<sup>141</sup>. Este propósito es además una garantía de justicia ambiental en dos sentidos. Primero, porque permite una adecuada distribución del poder a propósito de la toma de decisiones ambientales y, segundo, porque conduce a una adecuada distribución de las cargas y beneficios ambientales entre los miembros de la comunidad, entre las generaciones presentes y futuras y, además, entre los seres vivos que habitan el planeta<sup>142</sup>. De acuerdo con la Corte Constitucional, la justicia ambiental, así como sus componentes participativo y distributivo, se derivan de los artículos 2, 13, 79, 330 y 334 de nuestra Carta Política<sup>143</sup>.

En estos términos, y teniendo en cuenta la multiplicidad de actores e intereses que podrían resultar afectados por las decisiones que se adopten en el marco del proceso de ejecución de la STC-4360, es fundamental que la participación en este proceso permita tener en cuenta, además de los intereses de la sociedad civil, los pueblos indígenas y las comunidades locales, aquellos de las generaciones futuras y la naturaleza. La inclusión de estos intereses en el proceso deliberativo constituye, sin lugar a duda, un desafío mayor. No obstante, es necesario superarlo para conjurar una de las principales causas del desconocimiento de estos intereses: la naturaleza cortoplacista de los mecanismos democráticos de toma de decisiones<sup>144</sup>.

El seguimiento de la ejecución del primer litigio climático del país es, de este modo, una ocasión sumamente valiosa para cumplir con las obligaciones derivadas del principio de democracia ambiental y permitir que este proceso se convierta en un camino efectivo hacia la justicia ambiental. Como señalan Alzate-Mora, Rodríguez y Vargas-Chaves, “la participación

---

140 *Ibid.*, 246.

141 *Ibid.*

142 *Ibid.*, 247.

143 Corte Constitucional. Sentencia T-063 de 2019, M. P. Antonio José Lizarazo.

144 Sobre esta cuestión, ver *in extenso*: BOVENKERK, B. Public Deliberation and the Inclusion of Future Generations, *Jurisprudence*, vol. 6, n.º 3, 2015, 496-515, y ADACHI, Y. How is it Possible for Democracies to Effectively Tackle Long-Term Problems?, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 21, n.º 1, 2019, 116-129.

se constituye en un imperativo de la democracia”<sup>145</sup>; en este caso, ese imperativo es además el que nos corresponde como especie responsable de la emergencia climática que vive nuestro planeta.

## CONCLUSIÓN

La participación en asuntos ambientales es una garantía que permite a los ciudadanos incidir en las decisiones relativas al ambiente, bajo el entendido de que el destino de la naturaleza condiciona inexorablemente su propio destino. En tal sentido, normas e instrumentos internacionales establecen claras exigencias para que los Estados garanticen espacios y condiciones en los cuales los actores y grupos que puedan verse afectados, positiva o negativamente, por una decisión con un determinado impacto ambiental, puedan participar de forma efectiva. En Colombia, estas condiciones también son consideradas como obligatorias en desarrollo de las normas constitucionales. La jurisprudencia constitucional ha destacado la importancia de la participación en asuntos ambientales tanto respecto de grupos étnicos como de los demás ciudadanos y comunidades. Si bien el juez constitucional se refiere generalmente a decisiones adoptadas por el legislador o por instancias administrativas, no cabe duda de que la obligación que emana de las normas internacionales y constitucionales en la materia debe aplicarse también a decisiones adoptadas en sede judicial.

La sentencia adoptada el 5 de abril de 2018 en el litigio climático promovido por un grupo de jóvenes contra las entidades públicas encargadas de luchar contra la deforestación de la Amazonía colombiana constituye un claro ejemplo de un espacio de toma de decisiones en el cual deben aplicarse las exigencias derivadas del derecho a la participación en asuntos ambientales. No cabe duda de que, en el marco de este proceso, se deben definir acciones susceptibles de afectar no solo a los tutelantes, sino en general al medio ambiente y a las generaciones presentes y futuras de seres humanos

---

145 ALZATE-MORA, D., RODRÍGUEZ, G. A. y VARGAS-CHAVES, I. Acceso a la justicia y participación ambiental. En: Rodríguez, G. A. (ed.), *Justicia ambiental en Colombia: ejercicio participativo a través de las acciones constitucionales*. Bogotá: Ibáñez, 2018, 27-60, 55.



que sufriremos las consecuencias del cambio climático estimulado por la deforestación de la Amazonía. Aun cuando la participación de las comunidades y grupos interesados y afectados fue ordenada en la sentencia, el análisis de las actuaciones desarrolladas por las entidades vinculadas al proceso no deja ninguna duda respecto del incumplimiento de las órdenes y de su componente participativo. Así lo constató el Tribunal Superior de Bogotá durante las audiencias públicas realizadas en 2019 con la presencia de algunas entidades condenadas, de los accionantes y de los entes de control. A pesar de los múltiples aspectos positivos de estas audiencias, es necesario señalar que ellas tampoco previeron un espacio realmente participativo. Las intervenciones de la sociedad civil y los pueblos indígenas, aunque muy valiosas, fueron limitadas y marginales.

Así las cosas, teniendo en cuenta la gran complejidad que reviste el fenómeno de la deforestación en la Amazonía colombiana y la urgente necesidad de ponerle fin<sup>146</sup>, se propone subsanar el déficit participativo constatado mediante el diseño e implementación de espacios genuinamente deliberativos en la fase subsiguiente del trámite incidental de desacato actualmente en curso. Esta alternativa conduce a reafirmar el carácter estructural de la STC-4360, ampliando el alcance del mecanismo de seguimiento, para permitir que el cumplimiento de las órdenes dialógicas allí previstas se produzca gracias a la participación de todos los actores relevantes: pueblos indígenas, comunidades campesinas y habitantes de la Amazonía, jóvenes, sectores productivos y autoridades nacionales y territoriales. Este mecanismo debe permitir, de igual forma, que se representen y tengan en cuenta efectivamente los derechos de las generaciones futuras y de la Amazonía.

El cumplimiento de las exigencias derivadas del derecho a la participación en asuntos ambientales podría, además, contribuir a la implementación efectiva de las decisiones adoptadas en este proceso. Como lo señala la doctrina relativa a la gobernanza ambiental, el empoderamiento de los actores sociales, como partícipes de las decisiones ambientales, es fundamental

---

146 Las alertas tempranas relativas a la deforestación emitidas por el sistema de monitoreo de bosques y carbono (Ideam) dan cuenta del alarmante aumento de este fenómeno en lo que va corrido de 2020. Ver: <http://smbyc.ideam.gov.co/MonitoreoBC-WEB/reg/indexLogOn.jsp>

para asegurar su cumplimiento. Las protestas recientemente realizadas en el marco del Paro Nacional dan cuenta del compromiso de la ciudadanía, su reivindicación de espacios participativos y su disposición para ejercer una veeduría eficaz respecto de las acciones necesarias para frenar la deforestación y afrontar la crisis climática.

La vía propuesta no está, por supuesto, exenta de obstáculos. En particular, el diseño de espacios genuinamente deliberativos supone el trabajo conjunto de todos los actores del proceso en curso y un liderazgo decidido de los jueces encargados. Este esfuerzo merecería ser acompañado por una inversión consecuente de recursos económicos y administrativos que permitan, tanto al Tribunal como a las entidades condenadas, responder adecuadamente a las demandas sociales y convertirse en guardianes de primera línea de la Amazonía y de los derechos de acceso.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ADACHI, Y. How is it Possible for Democracies to Effectively Tackle Long-Term Problems? *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 21, no. 1, 2019.
- ALZATE-MORA, D., RODRÍGUEZ, G. A. y VARGAS-CHAVES, I. Acceso a la justicia y participación ambiental. En Rodríguez, G. A. (ed.), *Justicia ambiental en Colombia: ejercicio participativo a través de las acciones constitucionales*. Bogotá: Ibáñez, 2018.
- ARCIDIÁCONO, P. et al. (coords.). *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2010.
- BÄCKSTRAND, K. Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder Democracy after the World Summit on Sustainable Development, *European Journal of International Relations*, vol. 14, n.º 4, 2006.
- BOVENKERK, B. Public Deliberation and the Inclusion of Future Generations, *Jurisprudence*, vol. 6, n.º 3, 2015.
- CASTRO, N. De las generaciones futuras a la Amazonía: el litigio climático como mecanismo de invocación de la responsabilidad internacional en favor de entidades colectivas. Análisis del primer litigio climático fallado en Colombia. En: Correa, M. y Comité Nacional de Paro Nacional, “Agenda del Comité Nacional de Paro para la negociación con el gobierno nacional”, 13 de diciembre de 2019.

- DE WIT, E. *et al.* *Climate change litigation update*, Norton Rose Fulbright, febrero de 2020, consultado el 7 de junio de 2020.
- GÓMEZ, A., MONTOYA, N. y ZAPATA, C. El derecho a la participación de los miembros de comunidades no étnicas impactadas por proyectos de desarrollo en el sistema jurídico colombiano, *Anuario Constitucional Latinoamericano*, año XXIV, Bogotá, 2018.
- GUTIÉRREZ, A. *El amparo estructural de los derechos*, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 2016.
- LORA, A., MUÑOZ, L. y RODRÍGUEZ, G. *Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia*. Colección Útiles para Conocer y Actuar n.º 10. Iniciativa de Acceso Colombia. Bogotá: ILSA y Universidad del Rosario, 2016.
- MARKELL, D. y RUHL, J. B. An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual?, *Florida Law Review*, 2012, vol. 64, n.º 1, 27.
- OEA, Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral. “Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible de 2000”. Resolución OEA/Ser.W/II.5, 20 de abril de 2000.
- OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Presentación, *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014.
- ONU, Comité de Derechos Humanos. Observación General n.º 25 sobre el artículo 25 (el derecho a participar en los asuntos públicos, al voto y acceso a funciones públicas en condiciones de igualdad), 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.
- ONU, Consejo de Derechos Humanos. Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgo, limpio, saludable y sostenible, John Knox, documento A/HRC/25/53, 30 de diciembre de 2013.
- ONU, Consejo de Derechos Humanos. Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgo, limpio, saludable y sostenible, John Knox, documento A/HRC/34/49, 19 de diciembre de 2017.
- ONU. Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible, aprobada durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, del 2 al 4 de septiembre de 2002.

- ONU. Declaración de Río sobre el Medio ambiente y el Desarrollo, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas durante la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992.
- ONU. Declaración final de la Conferencia Río + 20. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, “El futuro que queremos”, Río de Janeiro, 20 a 22 de junio de 2012, documento A/CONF.216/L.1.
- ONU. Declaración sobre el Manejo Sustentable de Bosques, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas durante la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992.
- ONU. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, documento A/69/213, 31 de julio de 2014.
- ONU. Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda, documento A/HRC/23/36, 11 de marzo de 2013.
- ONU. Programa 21 ONU, aprobado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas durante la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, documentos A/CONF.151/26 (vol. II) y A/CONF.151/26 (vol. III).
- ONU, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma). “Directrices de Bali para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente”, 2010.
- ONU, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma). *In Brief. The State of World's Forests. Forest Biodiversity and People*, 2020.
- ONU, Asamblea General. Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, 13 de septiembre de 2007.
- PALACIOS, A. (dir.). *El Estado constitucional en la periferia*, tomo II. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019.
- PEEL, J. y OSOFSKI, H. Climate Change Litigation: Lessons and Pathways, *Judicial Officer's Bulletin*, 2017, vol. 29, n.º 11.
- RODRÍGUEZ, C. y RODRÍGUEZ, D. Un giro en los estudios sobre derechos sociales: el impacto de los fallos judiciales y el caso del desplazamiento forzado en Colombia.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. Human Rights: The Global South's Route to Climate Litigation. En *Symposium on Jacqueline Peel & Joelen Lin, "Transnational Climate Litigation: The Contribution of the Global South"*, Open Access article, 2020.

SOTO, F. y COSTA, E. "Tensiones y desafíos de la participación ciudadana en materia ambiental", *Revista Derecho del Estado*, n.º 44, septiembre-diciembre de 2019.

WWF. *Informe Bosques Vivos*. Capítulo 3: Bosques y Clima: REDD+ en un punto decisivo, 2011, p. 2.

#### DECISIONES Y ACTUACIONES JUDICIALES, ADMINISTRATIVAS Y DE LOS ENTES DE CONTROL

Acción de tutela, José Daniel Rodríguez Peña *et al* v. Presidencia de la República de Colombia *et al.*, 29 de enero de 2018.

Contraloría General de la República. "Informe auditoría de cumplimiento. Control a la deforestación en la Amazonía Colombiana 2017-2019", Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía, Parques Nacionales Naturales de Colombia, enero de 2020.

Corte Constitucional. Sentencia C-530 de 1993, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C-089 de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara.

Corte Constitucional. Sentencia SU-039 de 1997, M. P. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional. Sentencia SU-510 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia T-174 de 1998, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C-1022 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C-169 de 2001, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia T-693 de 2001, M. P. Jaime Araújo Rentería.

Corte Constitucional. Sentencia C-891 de 2002, M. P. Jaime Araújo Rentería.

Corte Constitucional. Sentencia C-401 de 2005, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. Sentencia C-208 de 2007, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional. Sentencia C-175 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. Sentencia C-303 de 2010, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. Sentencia T-245 de 2013, M. P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional. Sentencia C-577 de 2014, M. P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

Corte Constitucional. Sentencia T-353 de 2014, M. P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional. Sentencia C-379 de 2016, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. Sentencia T-361 de 2017, M. P. Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional. Sentencia SU-123 de 2018, MM. PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

Corte Constitucional. Sentencia T-063 de 2019, M. P. Antonio José Lizarazo.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia de tutela, M. P. Luis Armando Tolosa Villabona, 5 de abril de 2018, radicado 11001-22-03-000-2018-00319-01.

Dejusticia. Respuesta de los 25 accionantes respecto del cumplimiento que las entidades accionadas han dado a las órdenes impartidas en la sentencia STC 4360 de 2018 proferida por la Corte Suprema de Justicia el 5 de abril de 2018, 5 de abril de 2019.

Dejusticia. Observaciones y recomendaciones de los 25 accionantes de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia STC-4360-2018 sobre los talleres de implementación de dicha sentencia, comunicación dirigida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2 de agosto de 2018.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Construyendo acuerdos para la garantizar la vida del Amazonas colombiano. Avances en torno a la construcción del Pacto Intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano (Pivac). Sentencia 4360 de 2018, 17 de septiembre de 2018.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Formulario M-3. Plan de mejoramiento, Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (Sireci) de la Contraloría General de la República, 26 de febrero de 2020.

Procuraduría General de la Nación. Directiva n.º 4 de 2018. Lineamientos con relación a la problemática de la deforestación y sus consecuencias en la región amazónica colombiana, 5 de abril de 2019, Parte resolutive, numeral décimo.

Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia de tutela, M. P. Jorge Eliécer Vargas, 12 de febrero de 2018, radicado 11001220300020180031900.

Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras. Auto del 22 de agosto de 2019, radicación 11001-22-03-000-2018-00319-00.





CAPÍTULO 2

ÁNGELA MARÍA AMAYA ARIAS\*

NATALIA GONZÁLEZ RAMOS\*\*

CARLOS SAAVEDRA MUÑOZ\*\*\*

*Análisis de la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia  
STC 4360 de 2018: la lucha contra la deforestación  
en la Amazonía con una visión integral de sostenibilidad,  
enfoque de derechos y multiculturalidad*



## RESUMEN

En un fallo icónico en materia ambiental, la Corte Suprema de Justicia decidió tutelar los derechos de 25 niñas, niños y jóvenes ante los riesgos del cambio climático. La decisión de la Corte ordenó la reducción de la deforestación en el Amazonas colombiano, declarado como sujeto de derechos. El objetivo de esta investigación es hacer un análisis crítico de la Sentencia STC-4360 de 2018 desde la perspectiva de los sistemas socioambientales complejos. En este sentido, se identificaron como dimensiones relevantes para la lucha contra la deforestación en la Amazonía la visión integral de la sostenibilidad, el enfoque de derechos y la multiculturalidad. Se argumenta que estos aspectos son necesarios para la comprensión de las particularidades de este territorio, caracterizado por la megadiversidad ecológica y cultural, y, en consecuencia, para la formulación de soluciones frente a la problemática de la deforestación, por lo que deben incorporarse en la interpretación de las órdenes amplias de la sentencia de la Corte Suprema.

## PALABRAS CLAVE

Deforestación, desarrollo sostenible, multiculturalismo, igualdad de derechos, participación, género, medio ambiente.

*Analysis of the judgment of the Supreme Court of Justice STC 4360 of 2018:  
The fight against deforestation in the Amazon with a comprehensive vision  
of sustainability, rights approach and multiculturalism*

## ABSTRACT

In an iconic environmental ruling, the Supreme Court of Justice decided to protect the rights of 25 girls, boys, and young people against the risks of climate

---

\* Abogada. Doctora en Derecho de la Universidad de Zaragoza. Docente investigadora del Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: [angela.amaya@uexternado.edu.co](mailto:angela.amaya@uexternado.edu.co)

\*\* Administradora ambiental de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Máster en Gestión Ambiental de la Pontificia Universidad Javeriana. Correo electrónico: [natagonzalezramos@gmail.com](mailto:natagonzalezramos@gmail.com)

change. The Court's decision ordered the reduction of deforestation in the Colombian Amazon, declared as a subject of rights. The objective of this research is to make a critical analysis of the STC-4360/2018 judgment from the perspective of complex socio-environmental systems. The comprehensive vision of sustainability, the rights approach and multiculturalism were identified as relevant dimensions for the fight against deforestation in the Amazon. It is argued that these aspects are necessary for the understanding of the particularities of this territory, characterized by the ecological and cultural mega diversity, and consequently, for the formulation of solutions to tackle deforestation, therefore they must be incorporated into the interpretation of the broad orders of the judgment of the Supreme Court.

#### KEYWORDS

Deforestation, sustainable development, multicultural society, social participation.

#### INTRODUCCIÓN

En un fallo icónico en materia ambiental, el 5 de abril de 2018 la Corte Suprema de Justicia concedió en segunda instancia la tutela STC-4360. La acción de tutela fue interpuesta por 25 niñas, niños, adolescentes y jóvenes menores de 28 años de todo el país, alegando que la vulneración de su derecho a un ambiente sano ponía en riesgo su futuro. Como fundamento, los demandantes argumentaron que los efectos del cambio climático afectarán sus derechos a la vida digna, a la salud, a la alimentación y al agua, por lo que solicitaron que se adoptaran medidas frente a la principal fuente de emisiones de gases de efecto invernadero del país: la deforestación.

Tras ser rechazada en primera instancia por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, la decisión de la Corte Suprema de Justicia introdujo y reforzó en

---

\*\*\* Abogado. Máster en Desarrollo internacional con énfasis en medio ambiente, de Sciences Po. Máster en derecho ambiental y energético de Georgetown University. Correo electrónico: ca.saavedra.munoz@gmail.com

el ordenamiento jurídico colombiano varias discusiones de gran actualidad del derecho ambiental y público en general. La Sentencia STC-4360 se sumó a varios procesos alrededor del mundo que han judicializado la lucha contra el cambio climático, tanto en lo relacionado con la mitigación de emisiones como respecto a la adaptación. Este litigio estratégico logró tutelar los derechos de las generaciones futuras, nacidas y por nacer, frente a los riesgos del cambio climático. De igual forma, esta decisión siguió fallos antecedentes en el país declarando la naturaleza como sujeto de derechos, en este caso refiriéndose a la Amazonía colombiana, que compone más del 40 % del territorio terrestre del país y que contiene ecosistemas de importancia regional, nacional y global.

El objetivo de esta investigación es hacer un análisis crítico de la Sentencia STC-4360 de 2018, desde la perspectiva de los sistemas socioambientales complejos y los derechos humanos. En este sentido, se identificaron como dimensiones relevantes para la lucha contra la deforestación en la Amazonía la visión integral de la sostenibilidad, el enfoque de género, de derechos y la multiculturalidad. Se argumenta que estos aspectos son necesarios para la comprensión de las particularidades de este territorio, caracterizado por la megadiversidad ecológica y cultural y, en consecuencia, para la formulación de soluciones frente a la problemática de la deforestación.

Además de estos aspectos sobre el fondo de la decisión, en la sentencia también confluyen debates relevantes desde el punto de vista jurídico; por ejemplo, la procedencia de la acción de tutela como mecanismo de protección de derechos frente a otras acciones constitucionales y legales; la intergeneracionalidad y tutela de derechos, incluso de generaciones aún no nacidas; la división de poderes y las competencias entre los niveles nacional, regional y local. Respecto a la decisión de la STC-4360, han sido llamativas las órdenes de formular un plan de acción para reducir a cero la deforestación y el Pacto Intergeneracional para la Vida del Amazonas Colombiano, instrumentos novedosos en el ordenamiento jurídico. Si bien son aspectos importantes, su discusión desborda el objeto de esta investigación.

El presente capítulo se divide en dos partes: en primer lugar, una descripción de los aspectos generales de la Sentencia STC-4360 de 2018. En segundo lugar, el análisis crítico del fallo, compuesto por tres subacápites: 1. Caracterización del Amazonas colombiano; 2. La construcción de una

visión integral de la sostenibilidad en la Amazonía; y 3. La participación con enfoque de derechos y la multiculturalidad. Para finalizar, las conclusiones.

## I. ASPECTOS GENERALES DE LA STC 4360 DE 2018

### I. I. EL CASO CONCRETO

En este pronunciamiento la Corte Suprema de Justicia decide la acción de tutela interpuesta por un grupo de 25 niños, niñas y jóvenes de diferentes lugares del país, quienes estimaron amenazados sus derechos, como generación futura, a la vida digna, a la salud, a la alimentación y al agua como resultado de la transgresión al derecho a gozar de ambiente sano (artículo 79 de la Constitución Política), que se genera por la “omisión e incumplimiento del deber de protección de la Amazonía colombiana por parte de las autoridades competentes”<sup>1</sup>.

Según los accionantes, el Estado colombiano adquirió compromisos internacionales en materia de cambio climático para lograr la “[...] reducción de la deforestación y de la emisión de los gases de efecto invernadero en un contexto de cambio climático [...]”, entre los cuales destacan la obligación de disminuir “la tasa neta de deforestación a cero en la Amazonía colombiana para el año 2020”. No obstante, los informes del Ideam demuestran el aumento de la tasa de deforestación en la Amazonía en los últimos años, lo cual tiene consecuencias no solo sobre esa región, sino también sobre los ecosistemas del resto del territorio nacional. Así, para los accionantes, las entidades demandadas no han adoptado las medidas pertinentes para hacer frente a esa eventualidad y, además, “ello tiene implicaciones nefastas para los lugares de su residencia, alterando sus condiciones de vida”, cercenándoles la posibilidad de “gozar de un ambiente sano”, por lo que aseguran que la tutela es el mecanismo idóneo para proteger este derecho y el de las generaciones futuras.

El análisis que realiza la Corte Suprema de Justicia del caso concreto aborda las siguientes consideraciones:

---

1 Corte Suprema de Justicia. Sentencia 4360 de 5 de abril de 2018.

- Reconoce “la procedencia excepcional de la tutela para resolver de fondo la problemática planteada, porque se reúnen los supuestos jurisprudenciales para ello, dada la conexidad del ambiente con derechos iusfundamentales”.
- Realiza una breve descripción de lo que llama la “sociedad ecocéntrica”, entendida como aquella que toma en consideración al medio ambiente dentro del ideal de progreso y de la noción efectiva de desarrollo sostenible, para alcanzar “[...] un equilibrio entre el crecimiento económico, el bienestar social y la protección ambiental, bajo el entendido de que las actuaciones presentes deben asegurar la posibilidad de aprovechamiento de los recursos en el porvenir [...]”.
- Realiza “un acercamiento superficial a los derechos de las generaciones futuras, al formular una relación jurídica obligatoria de los derechos ambientales de las generaciones futuras, como la prestación de ‘no-hacer’, cuyo efecto se traduce en una limitación de la libertad de acción de las generaciones presentes, al tiempo que esta exigencia implícitamente les atribuye nuevas cargas de compromiso ambiental, a tal punto que asuman una actitud de cuidado y custodia de los bienes naturales y del mundo humano futuro”.
- Hace un recuento de algunos de los instrumentos jurídicos del derecho ambiental internacional, de la Constitución Ecológica de Colombia, y finalmente realiza algunos apuntes sobre la importancia de la Amazonía como “*el pulmón del mundo*”.
- Reconoce que entre los años 2015 y 2016 la deforestación en la región Amazónica se incrementó en un 44 %, pasando de 56.952 a 70.074 hectáreas perjudicadas. Como principales causas del envilecimiento boscoso se constituyen, según informó el MADS: i) el acaparamiento ilegal de tierras (60-65 %); ii) los cultivos de uso ilícito (20-22 %); iii) la extracción ilegal de yacimientos minerales (7-8 %); iv) las obras de infraestructura; v) los cultivos agroindustriales; y vi) la extracción punible de maderas. Los reseñados factores generan directamente la deforestación de la Amazonía, provocando a corto, mediano y largo plazo un perjuicio inminente y grave para los niños, adolescentes y adultos que acuden a esta acción y, en general, a todos los habitantes del territorio nacional, tanto para las generaciones presentes como las futuras.

- En cuanto al criterio de equidad intergeneracional, señala que es obvia su transgresión en tanto que el pronóstico de incremento de la temperatura para el año 2041 será de 1,6 °, y en el 2071 hasta de 2,14 °, por lo cual las futuras generaciones serán directamente afectadas, a menos que las presentes reduzcan a cero la tasa de deforestación.
- Corresponde a las autoridades responder eficazmente a los cuestionamientos propios de la problemática advertida, entre los cuales conviene destacar la imperiosa necesidad de adoptar medidas correctivas y paliativas para i) la expansión desmedida de los cultivos ilícitos y la minería ilegal que destruyen irracionalmente el bosque amazónico; ii) llenar el vacío dejado por las FARC y los paramilitares, para hacer presencia activa del Estado en pro de la conservación de territorios amazónicos que en el contexto del conflicto armado fueron reconquistados por grupos insurgentes, depredadores sin piedad, colonizadores irracionales y en general personas y organizaciones al margen de la ley; iii) impedir y mitigar los crecientes incendios, la deforestación y la expansión irracional de la frontera agrícola; iv) la falta de prevención de las consecuencias inherentes a la apertura de vías, al otorgamiento de títulos de propiedad territorial y de concesión minera; v) la expansión de los cultivos agroindustriales y de ganadería a gran escala; vi) la preservación de ese ecosistema por su importancia para regular el clima mundial; vii) la ausencia de cálculos científicos de la ascendente liberación de toneladas de carbono por las quemas y la pérdida de biomasa, que constituye la cobertura vegetal; y viii) hacer frente al cambio climático por causa de la destrucción de la selva amazónica del territorio nacional.
- Las autoridades señaladas no están cumpliendo sus funciones de evaluar, controlar y monitorear los recursos naturales y de imponer y ejecutar las sanciones en caso de que se presente una violación de normas de protección ambiental en su competencia, pudiendo incluso, en caso de no contar con los recursos necesarios, solicitar apoyo a otras entidades del nivel nacional y local, con el objetivo de velar por los recursos naturales.
- Respecto a la declaratoria de la naturaleza como sujeto de derechos, la Corte Suprema de Justicia cita la tesis de la Corte Constitucional en la Sentencia T-622 de 2016, relacionada con el reconocimiento de la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos, postura acorde con la relevancia del medio ambiente y su conservación. Después de trans-



cribir apartes de la sentencia constitucional, y de referir nuevamente el problema de la deforestación en la Amazonía, la CSJ “reconoce a la Amazonía Colombiana como entidad, ‘sujeto de derechos’, titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran”.

Por último, con el fin de abordar la problemática descrita y de garantizar los derechos de las generaciones presentes y futuras, la Corte Suprema de Justicia ordena lo siguiente:

- A la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *formular* un *plan de acción* de corto, mediano y largo plazo, que contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonía, en donde se haga frente a los efectos del cambio climático. Dicho plan tendrá como propósito mitigar las alertas tempranas de deforestación emitidas por el Ideam. Se deberá realizar en coordinación con los sectores del SINA y la participación de los accionantes, las comunidades afectadas y la población interesada en general.
- A la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *construir* un “*pacto intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano (Pivac)*”, en donde se adopten medidas encaminadas a reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases de efecto invernadero. Se deberá realizar con la participación de los tutelantes, las comunidades afectadas, organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales y la población interesada en general. Deberá contar con estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático.
- A los municipios de la Amazonía colombiana, *actualizar* e implementar en los planes de ordenamiento territorial un plan de acción de reducción a cero de la deforestación en su territorio, el cual abarcará estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático.
- A Corpoamazonía, CDA y Cormacarena, *realizar* un plan de acción que contrarreste, mediante medidas policivas, judiciales o administrativas, los problemas de deforestación informados por el Ideam.

## I. 2. DIRECTIVAS EXPEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

Con el fin de dar cumplimiento a las órdenes de la sentencia, la Presidencia de la República expidió la Directiva Presidencial n.º 5 de 6 de agosto de 2018, que posteriormente fue derogada por la Directiva Presidencial n.º 10 de 29 de noviembre de 2018<sup>[2]</sup>. En esta directiva se revisaron y ajustaron las actividades encomendadas a las entidades para el cumplimiento de la sentencia, tales como formular los respectivos planes de acción, generar mecanismos para adoptar e implementar instrumentos de gobernanza forestal, activar grupos de control contra la deforestación, fortalecer las instancias de coordinación con la población indígena, afro y campesina, destinar los recursos que permitan la implementación de la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB), propender a la realización de inversiones en energías alternativas, articular con la cadena forestal productiva los procesos de establecimiento, aprovechamiento, transformación y comercialización de productos maderables y no maderables, tener en cuenta los datos históricos de deforestación en los procedimientos de adjudicación de tierras, fomentar la economía forestal, realizar una zonificación ambiental participativa para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), inhabilitar los tramos de vías ilegales existentes, divulgar información sobre bosques y la biodiversidad, adoptar procesos de formación orientados a preservar los bosques, adelantar un Conpes de control a la deforestación, integrar la biodiversidad en los sectores productivos, generar incentivos para la conservación de bosques naturales, promover iniciativas de reforestación, implementar proyectos de infraestructura verde y centralizar la información de seguimiento a las acciones de control a la deforestación, entre otras.

---

2 Presidencia de la República. Directiva 10 de 2018. Articulación institucional para el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia 4360-2018 del 5 de abril de 2018, relacionadas con la deforestación de la Amazonía. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=89641>

Posteriormente, por medio de la Directiva n.º 004 de 5 de abril de 2019<sup>[3]</sup>, la Procuraduría General de la Nación presentó un diagnóstico en el que se priorizan los aspectos más relevantes para atender de manera integral la problemática de la deforestación, dada su importancia y la necesidad de que se articulen y coordinen las diferentes acciones que le corresponde realizar de una manera eficaz y eficiente a las diferentes entidades estatales y entes territoriales. Se destacan asuntos como el cumplimiento del marco normativo y sus plazos, el fortalecimiento y la articulación institucional, el fortalecimiento de la presencia del Estado en la zona, el ajuste de los instrumentos de planificación y gestión, la gestión participativa, la generación de alternativas económicas asociadas a la conservación, el monitoreo y el control, la educación ambiental, la generación de mesas con grupos productivos, entre otros.

### 1.3. ACTUACIONES JUDICIALES POSTERIORES A LA SENTENCIA

El Tribunal Superior de Bogotá, encargado del seguimiento de la sentencia, remitió a los accionantes una solicitud para que se pronunciaran sobre “(i) el cumplimiento que las entidades accionadas han dado a las órdenes impartidas en el fallo proferido el 5 de abril de 2018 y (ii) la metodología que se debería aplicar para verificar lo anterior”<sup>4</sup>. En dicha respuesta, los accionantes afirman que ninguno de los demandados ha cumplido a cabalidad las órdenes de la CSJ en la Sentencia 4360 de 2018; por el contrario, el

---

3 Procuraduría General de la Nación. Directiva 004 de 2019. Lineamientos con relación a la problemática de deforestación y sus consecuencias en la región amazónica colombiana. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/238%20-%20Procurador%20urgente%20medidas%20contra%20la%20deforestaci%C3%B3n%20en%20la%20Amazon%C3%ADa.pdf>

4 Dejusticia. *Respuesta de los 25 accionantes respecto del cumplimiento que las entidades accionadas han dado a las órdenes impartidas en la sentencia STC 4360 de 2018 proferida por la Corte Suprema de Justicia el 5 de abril de 2018*, 2019. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/04/5-de-abril-de-2019-Respuesta-de-los-25-accionantes-respecto-del-cumplimiento-que-las-entidades-accionadas-han-dado-a-las-%C3%B3rdenes-impartidas-en-la-sentencia-STC-4360-de-2018.pdf>

cumplimiento ha sido bajo o ha habido incumplimiento. Señalan que “tras un año de la sentencia que declaró a la Amazonía sujeto de derechos, los 25 niños, niñas y jóvenes que interpusimos la acción de tutela para frenar la deforestación y sus consecuencias sobre el cambio climático, le solicitamos al Tribunal Superior de Bogotá que declare el incumplimiento de las órdenes por parte del gobierno y de los demandados”.

Posteriormente, la Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Bogotá se pronunció por medio del auto de 22 de agosto de 2019<sup>[5]</sup>, en el que procedió a hacer seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia. Al respecto, el Tribunal manifestó lo siguiente:

- De acuerdo con las intervenciones de los diferentes actores, se avisan “múltiples inconvenientes” para la materialización de la sentencia, entre los que se destacan: la ausencia de recursos económicos, la insuficiencia de personal humano y de logística, la falta de coordinación entre los llamados a cumplir las directrices pronunciadas. En relación con este último punto, el tribunal señala que

una mirada a los memoriales con que en este asunto se cuenta permite ver que las entidades no están cumpliendo el mandato de colaboración armónica, queda la percepción de que vienen avanzando o bien por su cuenta, o apenas con el apoyo de otros pocos entes en la medida que se hace necesario, pero no se ve que las acciones realizadas sean el resultado de una estructuración conjunta por parte de todos interesados en llevar a cero la deforestación en la Amazonía.

- Además, se identifican otros problemas estructurales como la existencia de amenazas proferidas en contra de los funcionarios que deben hacer presencia en los territorios que conforman el Amazonas colombiano, el acaparamiento de tierras por parte de particulares, la inclusión de todos los interesados en el cumplimiento de la decisión y la desidia mostrada

---

5 Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Auto de 22 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10635/27581541/AVISO+TUTELA+2018-00319-00.pdf/13fbc52-e23f-4f1d-bcbc-5feedbd5da3d>

por algunas entidades que están obligadas a acatar el fallo con relación a lo que este dispone.

- Reconoce que hay algunos avances en el propósito de blindar a la Amazonía contra la deforestación; algunos entes vienen trabajando en la conformación de los planes de acción, unos pocos municipios dieron señales de avance en la actualización de sus esquemas de ordenamiento territorial, se tiene noticia de que se han adelantado reuniones con la comunidad, jornadas de socialización y sensibilización, entre otros.

No obstante, el Tribunal encuentra que ninguna de las entidades convocadas ha demostrado pleno cumplimiento de lo ordenado y que, por el contrario, están lejos de reducir a cero la deforestación en la Amazonía, en la forma y términos señalados en la STC-4360 de 2018. Concluye el Tribunal señalando que (i) debe propenderse a la adopción de medidas que permitan superar las dificultades que fueron visibilizadas en relación con el acatamiento de la decisión; (ii) es necesario identificar a 94<sup>[6]</sup> entes que quedaron vinculados por la sentencia, además de los allí mencionados; y (iii) es necesario citar audiencias con el objeto de verificar el avance en el cumplimiento de las órdenes impartidas<sup>7</sup>.

## 2. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA STC 4360 DE 2018

En esta segunda sección se abordará un análisis crítico de la sentencia, partiendo, en primer lugar, de algunas consideraciones generales sobre el territorio y la población que conforman el Amazonas colombiano, cuestiones de absoluta relevancia para el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia. A continuación, se aborda el análisis de dos asuntos fundamentales que desconoció la Corte Suprema de Justicia a la hora de dictar las órdenes de la sentencia: en el segundo acápite se analiza el desconocimiento de la integralidad que se requiere para abordar la lucha contra la deforestación, principalmente en territorio amazónico, y en el tercer acápite se analiza el

---

6 Además, de actores institucionales, se incluye a los departamentos del Meta, Vichada, Nariño y Cauca y a 62 municipios y corregimientos más.

7 Estas audiencias fueron realizadas en el mes de octubre de 2019.

desconocimiento de la participación con enfoque de derechos y de la multiculturalidad que caracteriza la región.

## 2. I. CARACTERIZACIÓN DEL AMAZONAS COLOMBIANO: TERRITORIO Y POBLACIÓN

En este punto se presentan, de manera muy concreta, algunas características del Amazonas colombiano. No se trata de un análisis exhaustivo sobre la caracterización ambiental y poblacional de la región, pues esto excedería las pretensiones del artículo. Se trata de presentar algunos rasgos que demuestran la multiculturalidad del territorio: en primer lugar, algunos datos sobre el territorio que conforma el Amazonas colombiano y, en segundo lugar, algunas referencias a las diferentes comunidades étnicas que habitan en la región.

### 2. I. I. LA REGIÓN AMAZÓNICA

Una de las cuestiones más relevantes para la determinación del campo de actuación y cumplimiento de la sentencia es la de la delimitación geográfica del “Amazonas colombiano”, que representa más del 40 % del territorio terrestre del país<sup>8</sup>. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, la región de la Amazonía corresponde a los departamentos de Putumayo, Caquetá, Guaviare, Guainía, Vaupés y Amazonas, y cubre 40.500.000 ha, con 1.009.375 habitantes a 2017, el 2,05 % del total nacional. Cuenta con 185 resguardos y 9.800.000 ha en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, aproximadamente el 28 % del área regional<sup>9</sup>.

No obstante, el Plan Nacional de Desarrollo anterior (2014-2018, “Todos por un nuevo país”)<sup>10</sup> hacía referencia a la región Centro-Sur-Amazónica de

8 Cepal y Patrimonio Natural. *Amazonía posible y sostenible*, 2013, 11. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1506>

9 Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

10 Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/bases%20plan%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.pdf>

Colombia, dentro de la cual la franja amazónica, que hace parte de la región natural amazónica colombiana, comprende los territorios completos de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés y parte de los territorios de Vichada, Meta, Cauca y Nariño. Señala, además, que en esta zona se ubica uno de los patrimonios ambientales más importantes del país y se concentran la mayoría de los pueblos indígenas de la región, los cuales conforman una riqueza cultural de gran valor por la diversidad de sus lenguas y tradiciones. Como unidad ambiental, ecosistémica y sociocultural, deberá ser interpretada en su conjunto y bajo el entendimiento de las relaciones y funciones entre los suelos, el clima, la vegetación y en general los socio-ecosistemas.

Esta última concepción de la región amazónica colombiana es la que define el Sinchi, que comprende los territorios completos de seis departamentos: Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés, y una fracción de los siguientes cuatro: Vichada (sur del municipio de Cumaribo), Meta (territorio completo de La Macarena y fracción de los municipios de Mapiripán, Mesetas, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Gaitán, Puerto Rico, San Juan de Arama y Vista Hermosa), Cauca (fracción del municipio de San Sebastián y el territorio completo de Piamonte y Santa Rosa) y Nariño (fracción de los municipios de Córdoba, Funes, Ipiales, Pasto, Potosí y Puerres)<sup>11</sup>.

Estas diferentes concepciones territoriales de la región Amazónica también se reflejaron en la sentencia y las posteriores actuaciones judiciales. La Corte Suprema de Justicia hace referencia expresa a los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés. Posteriormente, el auto del 22 de agosto del Tribunal Superior de Bogotá vincula los departamentos del Meta, Vichada, Nariño y Cauca.

Así, es claro que en el territorio que comprende la Amazonía colombiana coexisten diferentes departamentos con sus propias particularidades regionales, pero que comparten un mismo bioma. Según el Sinchi, para el año 2012 se calculó que la Amazonía selvática –bajo los 500 m. s. n. m.– tiene una extensión de 390.707,6 km<sup>2</sup>, equivalente al 96,67 % del total de los bos-

---

11 Sinchi. *Amazonía Político-Administrativa*. s. f. Disponible en: <https://sinchi.org.co/division-politico>

ques de la región. El restante 3,33 %, es decir, 13.452,22 km<sup>2</sup>, corresponde al bosque andino en el paisaje de montaña dentro del territorio regional amazónico. En cuanto al ordenamiento legal del territorio se encuentra que los resguardos indígenas ocupan el 41,83 % de la región; la reserva forestal el 26,17 %; las áreas protegidas (Parques Nacionales Naturales y Reservas Nacionales Naturales) el 10,58 %; la sustracción a la reserva forestal para uso privado 7,21 %; distritos de manejo integrado 3,8 %; áreas con doble asignación legal 3,62 % (RNN/resguardo 2,29 %, PNN/resguardo 1,2 % y DMI/resguardo 0,13 %); el restante 6,81 % corresponde a territorios de los que no se ha establecido con claridad su estado legal (la zona suroccidente de la región en departamentos de Nariño, Cauca y Putumayo; y al nororiente en los departamentos de Vichada y Meta)<sup>12</sup>.

## 2.1.2. LA POBLACIÓN DE LA REGIÓN AMAZÓNICA

En la región sur de la Amazonía colombiana la diversidad del ambiente ha estado acompañada de múltiples formas culturales que no solo han desarrollado expresiones especiales de adaptación, sino también medios de intervención y modificación ambientales distintos, con conocimientos y prácticas acumulativas y complejas. Es una región en donde la variedad humana, representada en la diversidad de hábitos, costumbres, cosmovisión del mundo, creencias, ritos e historias locales de sus pobladores, se ha labrado a través de miles de años de adaptación al medio natural y es posible distinguir como grupos étnicos culturales a campesinos, afrocolombianos e indígenas<sup>13</sup>. Estos grupos coexisten en un territorio extenso, complejo y de

---

12 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. *Caracterización de las regiones para la preparación de la ENREDD+*. s. f. Disponible en: [https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Documentos-Redd/021013\\_anexo\\_1b2\\_caracterizacion\\_regiones.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Documentos-Redd/021013_anexo_1b2_caracterizacion_regiones.pdf)

13 GARCÍA, P., RUIZ, S., DE LA HOZ, N., CASTRO, C., CANO, A. y SÁNCHEZ, E. Diversidad cultural del sur de la Amazonía colombiana. En: *Diversidad biológica y cultural del sur de la Amazonía colombiana - Diagnóstico*. Bogotá: CorpoAmazonía, Instituto Humboldt, Instituto Sinchi, UAESPNN, 2013, 636. Disponible en: [http://www.corpoAmazonia.gov.co/files/Planes/biodiversidad/diagnostico/AMAZONIA\\_C3.pdf](http://www.corpoAmazonia.gov.co/files/Planes/biodiversidad/diagnostico/AMAZONIA_C3.pdf)



importancia ambiental y, por lo mismo, sus rasgos culturales y socioeconómicos particulares determinan la gestión y ordenamiento territorial y ambiental.

Otra de las evidencias de la multiculturalidad de la región Amazónica es la diversidad de comunidades étnicas que habitan el territorio pluricultural y multiétnico. Alberga un crisol de culturas de orígenes precolombinos, con cerca de 99 pueblos indígenas, que mantienen una relación espiritual con la naturaleza, cuya construcción social permite la recreación de sus conocimientos asociados a la biodiversidad<sup>14</sup>.

En primer lugar, y con carácter mayoritario, la población indígena, que según el censo del DANE de 2005 fue de 122.186 personas y se estima, de acuerdo con las proyecciones de la misma entidad, que en 2015 alcanzó la cifra de 153.525 habitantes. Los grupos indígenas de la región se caracterizan por la complejidad de sus culturas y su organización social, y por la diversidad lingüística<sup>15</sup>. Esta población equivalía en 2005 al 10,17 % del total regional y en 2015 su proporción era de 11,26 %<sup>16</sup>. De acuerdo con la Opiac, en el territorio habitan 56 pueblos indígenas amazónicos, en 162 resguardos indígenas en una extensión de 24.699.414 hectáreas<sup>17</sup>.

Debe afirmarse que, a pesar de su baja proporción numérica en relación con la que existe en el nivel regional y nacional, los indígenas amazónicos representan la mayor diversidad cultural y lingüística del país, con 62 de los 102 pueblos que hay en Colombia según la ONIC<sup>18</sup> y con más de 17 estirpes lingüísticas<sup>19</sup>.

---

14 Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonía Colombiana (Siatac). *Territorios Indígenas*, s. f. Disponible en: <http://siatac.co/web/guest/productos/territorios-indigenas>

15 Cepal y Patrimonio Natural. *Op. cit.*, 91.

16 SALAZAR CARDONA, C. y RIAÑO UMBARILA, E. *Perfiles urbanos en la Amazonía colombiana*. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi), 2016. Disponible en: <https://sinchi.org.co/files/publicaciones/publicaciones/pdf/Perfiles%20urbanos%20libro%20web.pdf>. No se encontraron datos más recientes.

17 Opiac. *Miembros de la Opiac*, s. f. Disponible en: <https://opiac.org.co/organizaciones/>

18 Universidad Nacional de Colombia. *Hacia un Conpes indígena amazónico. Construyendo una política pública integral para los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana*, vol. 1, 2012. Disponible en: [http://www.bdigital.unal.edu.co/9058/5/9789587613025\\_parte1.pdf](http://www.bdigital.unal.edu.co/9058/5/9789587613025_parte1.pdf). Hace falta mencionar que no se encontró unanimidad en el número de

En segundo lugar, se encuentra la población afrocolombiana en el Amazonas, que representa el 3 % del total regional (28,016 habitantes). Se halla principalmente asentada en los departamentos de Putumayo, con 12.127 personas (43 %) y Caquetá, con 11.673 personas (42 %). Estas comunidades todavía no tienen titulación colectiva de las tierras que habitan. En las áreas rurales habita el 54,4 % de las comunidades negras de la región, en asentamientos que se encuentran altamente dispersos<sup>20</sup>. Esta población proviene del Pacífico colombiano, y se hizo evidente la circulación de saberes entre ambos grupos étnicos (afro e indígenas) con reciprocidad, así como nuevos tipos de conocimiento.

Finalmente, se encuentran las comunidades campesinas. De acuerdo con el Censo de 2005, cerca de 8,5 millones de campesinos mestizos hacen parte de la población rural de Colombia. Este grupo incluye pequeños productores agropecuarios de los Andes, pescadores y agricultores del Caribe, campesinos sin tierra y colonos campesinos que presionan la frontera agropecuaria en busca de oportunidades de subsistencia en zonas selváticas<sup>21</sup>.

---

pueblos indígenas en el Amazonas colombiano. Por ejemplo, otra fuente señala que “se hallan agrupados en 51 pueblos indígenas (53,6 % de los 95 reconocidos por el Estado), asociados a siete familias lingüísticas, seis lenguas autónomas y una lengua no identificada (yuri). La mayoría posee la totalidad de su población en la Amazonía colombiana, pero otros constituyen segmentos cuya población predomina en regiones colindantes de los Andes y los Llanos Orientales o comparten su población con países vecinos”. CORREA RUBIO, F. “Límites a la autonomía indígena en la Amazonía colombiana”, *Revista Colombiana de Sociología*, vol. 37, n.º 2, jul.-dic., 2014.

- 19 En toda la región amazónica colombiana existen aproximadamente 26 etnias indígenas con una población aproximada de 47.000 miembros. Se destacan 14 familias lingüísticas, entre las cuales las más numerosas son las familias tukano, arawak, tikuna, huitoto y tupí. Sistema Nacional de Información Cultural (Sinic), *Población-Amazonas*, s. f. Disponible en: [http://www.sinic.gov.co/SINIC/ColombiaCultural/ColCultural-Busca.aspx?AREID=3&COLTEM=216&IdDep=91&SECID=8&fbclid=IwAR1IEvZxT7wr5IEa\\_gNOa1OE5za1VVpHpV-fUCQkOJQvVrS9yVNU9tRl4jc](http://www.sinic.gov.co/SINIC/ColombiaCultural/ColCultural-Busca.aspx?AREID=3&COLTEM=216&IdDep=91&SECID=8&fbclid=IwAR1IEvZxT7wr5IEa_gNOa1OE5za1VVpHpV-fUCQkOJQvVrS9yVNU9tRl4jc)
- 20 Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonía Colombiana (Siatac). *Población*, s. f. Disponible en: <http://siatac.co/web/guest/poblacion>. Hay datos similares en GARCÍA, P., RUIZ, S. L., DE LA HOZ, N., CASTRO, C. H., CANO, A. y SÁNCHEZ, E. *Op. cit.*
- 21 Programa ONU-REDD Colombia. *Mapeo, caracterización y análisis de los pueblos indígenas, afrodescendientes, y campesinos para la construcción de la estrategia nacional*

En el caso de la región amazónica, la población campesina se estimó en 924.355 para el 2005<sup>[22]</sup>. Debido a las características de los procesos de migración, esta población tiene una dinámica sociocultural compleja. Algunos afirman que “una característica presente en buena parte de esta población es la falta de sentido de pertenencia e identidad regional, sumada al poco o ningún interés por construir región”<sup>23</sup>. No obstante, una afirmación de esta naturaleza desconoce la complejidad de esta región. Otros afirman que “este discurso es engañoso, porque no comprende que la mayoría de estas familias ha llegado a sobrevivir en la Amazonía, por múltiples procesos de expulsión, violencia y desigualdad”. Esta concepción de los campesinos de la región como “los eslabones más débiles de la cadena” o “pequeños campesinos”, para resaltar su vulnerabilidad y arraigo a las zonas que habitan, desconoce que

la población rural amazónica está mucho más fragmentada de lo que nos gustaría. Ha habido profundos procesos de diferenciación económica que resultan en divisiones entre campesinos pobres, medios y ricos; y, además, una gran masa de trabajadores migrantes que dependen de la ganadería y la coca amazónica, cuya voz se ve silenciada porque preferimos la seguridad de defender comunidades estables y arraigadas en un lugar y en una sola identidad<sup>24</sup>.

Sin pretender profundizar en la complejidad de las dinámicas socioculturales de la región amazónica, las anteriores precisiones permiten evidenciar algunos rasgos característicos de la multiculturalidad de la región. Tanto indígenas como afros y campesinos, con sus formas propias de entender el mundo y de relacionarse con el territorio y los recursos naturales, determinan el desarrollo de la región. No se puede desconocer que esta multiculturalidad

---

REDD+ en Colombia, 2016. Disponible en: <https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Repository/Colombia/UNDP-RBLAC-MapeoActoresEstrategiaREDD+CO.pdf>

22 GARCÍA, P., RUIZ, S. L., DE LA HOZ, N., CASTRO, C. H., CANO, A., SÁNCHEZ, E., *supra*.

23 *Ibid.*, 5.

24 OLAYA, C. El extraño campesinado amazónico, *Dejusticia*, 2019. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/column/el-extrano-campesinado-amazonico/>

es fundamental para las acciones que se desarrollen en el territorio amazónico, cualquiera que sea su naturaleza y objetivo.

Lo expuesto refleja la multiplicidad de variables que determinan el territorio de la región amazónica, cuestión de suma importancia para el cumplimiento de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

## 2.2. DESCONOCIMIENTO DE LA CONSTRUCCIÓN DE UNA VISIÓN INTEGRAL DE LA SOSTENIBILIDAD DE LA AMAZONÍA EN LA LUCHA CONTRA LA DEFORESTACIÓN

Al identificar las graves consecuencias de la deforestación en la Amazonía, la Sentencia STC-4360 de 2018 ordena la protección y conservación de este territorio a partir de cuatro instrumentos referidos a las dimensiones ambientales y de ordenamiento territorial. En el presente aparte se hace una reflexión sobre las causas de la deforestación y su relación con el desarrollo del territorio amazónico. Más que una comprensión a profundidad del fenómeno de la deforestación, el propósito es relacionar este impacto ambiental con las dinámicas económicas y sociales particulares de la región. Con esto se quiere significar cómo la deforestación en la Amazonía es una manifestación de una problemática mayor, que es el modelo productivo, en la forma en la que la fiebre es un síntoma de una enfermedad subyacente. En este sentido, una cura para la deforestación no será efectiva si carece de la integralidad que requiere la complejidad de la problemática.

## 2.3. PERSPECTIVA DE LOS SISTEMAS SOCIO-ECOLÓGICOS COMPLEJOS

El pensamiento ambiental ha tenido una evolución a partir del cambio en la comprensión de la relación entre el ser humano y la naturaleza. El ambientalismo surgido en el siglo pasado partía de la necesidad de protección de la naturaleza en un estado único de equilibrio, lo que dio origen a estrategias como el establecimiento de áreas protegidas<sup>25</sup>. Esta concepción ha

---

25 ANDRADE-PÉREZ, G. I., CHÁVEZ, M. E., CORZO, G. y TAPIA, C. H. *Transiciones socioecológicas hacia la sostenibilidad: gestión de la biodiversidad en los procesos de cambio de*

llevado a una visión urbana del imaginario de territorios salvajes y ajenos a la actividad humana<sup>26</sup>.

Este pensamiento se ha modificado para dar paso a una concepción del ser humano como parte integral de la naturaleza, en un contexto en el que se concibe el cambio como un factor inevitable, razón por la cual se habla de los sistemas socio-ecológicos complejos<sup>27</sup>. La interacción entre ser humano y naturaleza no es un dato marginal, que pueda evitarse del análisis hacia la sostenibilidad. De conformidad con esta noción, el reto va más allá de la conservación hacia la administración de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, siendo la biósfera el fundamento para el bienestar humano. Por lo tanto, se requiere una gestión de todo el territorio, a distintas escalas, de forma que las actividades humanas estén en el marco y dentro de la capacidad de la biósfera, según el concepto de los límites planetarios<sup>28</sup>.

El análisis desde los sistemas socio-ecológicos plantea una comprensión de la complejidad del territorio, definido no solo por su dimensión natural, sino también por las dinámicas humanas que se han desarrollado en él. En este sentido, Riaño y Salazar se refieren a la percepción prevaleciente sobre la Amazonía:

En buena parte de la opinión nacional, e incluso en algunos niveles gubernamentales, se mantiene la idea de una Amazonía predominantemente selvática, con importantes grupos indígenas en número de pobladores, con unas pocas actividades sin mayor valor económico e impactos ambientales. Nada más alejado de la realidad, si se observan los procesos de ocupación, poblamiento y urbanización. Estos procesos de ocupación, urbanización y configuración de un importante grupo de ciudades y asentamientos humanos requieren criterios de sostenibilidad, en las maneras de habitar y construir el hábitat, en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales que los constituyen,

---

*uso de la tierra en el territorio colombiano. Primera aproximación.* Bogotá, Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, 2018, 16.

26 *Ibid.*, 35.

27 *Ibid.*, 18.

28 FOLKE, C., BIGGS, R., NORSTRÖM, A. V., REYERS, B. y ROCKSTRÖM, J. Social-ecological resilience and biosphere-based sustainability science, *Ecology and Society*, 21(3), 41, 2016, p. 4, Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5751/ES-08748-210341>

de forma consecuente con la rica biodiversidad y vulnerabilidad de la región donde crecen<sup>29</sup>.

Este análisis integral del sistema socio-ecológico es parte fundamental en la comprensión del fenómeno de la deforestación, y por supuesto para la respuesta integral con el objetivo de controlarla y reducirla. Es necesario dimensionar la deforestación de bosques tropicales como uno de los mayores desafíos de la humanidad<sup>30</sup> y, por lo tanto, no simplificar la problemática<sup>31</sup>.

#### 2.4. DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONÍA COLOMBIANA

En Colombia, la mayor parte de la deforestación se relaciona con la colonización desordenada de territorios del Estado, con un carácter ilegal prevalente. La deforestación tiene diversos agentes responsables en el país y obedece a distintas dinámicas regionales<sup>32</sup>. Se han identificado como principales causas directas la expansión de la frontera agropecuaria, la extracción de minerales e hidrocarburos, la expansión de infraestructura y la extracción de madera. Como causas subyacentes, se señalan factores económicos y tecnológicos (a. Mercados, economías ilegales e incentivos estatales; b. Tecnologías, costos de producción y consumo), políticos e institucionales (a. Políticas sectoriales y territoriales; b. Presencia institucional y condiciones sociales;

---

29 RIAÑO UMBARILA, E. y SALAZAR CARDONA, C. A. *Habitar la Amazonía. Ciudades y asentamientos sostenibles*. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi, 2018, 26. Disponible en: <https://sinchi.org.co/files/publicaciones/novedades%20editoriales/pdf/Habitar%20la%20Amazonía%2027082018.pdf>

30 MEISEL ROCA, A., BONILLA MEJÍA y SÁNCHEZ JABBA, L. A. *Geografía económica de la Amazonía colombiana*, Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional n.º 193. Cartagena: Banco de la República, 2013, 1. Disponible en: [https://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/dtser\\_193.pdf](https://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_193.pdf)

31 ANDRADE-PÉREZ, G. I., CHÁVEZ, M. E., CORZO, G. y TAPIA, C. H. *Op. cit.*, 16.

32 GONZÁLEZ, J., CUBILLOS, A., CHADID, M., CUBILLOS, A., ARIAS, M., ZÚÑIGA, E., JOUBERT, F., PÉREZ, I. y BERRÍO, V. *Caracterización de las principales causas y agentes de la deforestación a nivel nacional período 2005-2015*. Bogotá: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Programa ONU-REDD Colombia, 2018, 3. Disponible en: <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023780/Caracterizacion.pdf>

c. Uso, distribución y derechos de propiedad sobre la tierra; d. Conflicto armado y posconflicto), culturales (a. Visión del bosque; b. Arraigo, prácticas ancestrales y educación), demográficos (a. Factores demográficos; b. Migración) y biofísicos (a. Pendiente; b. Clima; c. Suelos; d. Yacimientos; e. Oferta hídrica; f. Presencia de maderas finas; g. Accesibilidad)<sup>33</sup>.

En el caso de la Amazonía colombiana, se ha identificado que “la ganadería extensiva a todas sus escalas, los cultivos lícitos e ilícitos y la extracción de minerales e hidrocarburos son las responsables de la mayor proporción de deforestación”<sup>34</sup>. De las causas directas de deforestación en la región, en la actualidad la ganadería extensiva tiene prevalencia sobre las demás. González *et al.* aclaran que se debe particularizar el fenómeno de la praderización, estrechamente ligado al de la ganadería. Argumentan que la praderización no tiene por objeto la producción de carne o leche, sino otras finalidades como el acaparamiento y la especulación con tierras, por lo cual se introduce ganado vacuno en poca densidad y en sistemas ineficientes<sup>35</sup>.

De las dinámicas de los motores directos de la deforestación, se destacan dos particularidades en los patrones observados en la Amazonía: por una parte, los cultivos ilícitos pueden no representar una amplia extensión geográfica en comparación con otras causas, pero constituyen la punta de lanza para la deforestación. Debido a los distintos programas de erradicación, sustitución y aspersión, los cultivos de coca se han establecido en pequeños terrenos dispersos y alejados, que no se establecen por largo tiempo. Una vez son abandonados, los agentes aprovechan la deforestación inicial

---

33 *Ibid.*

34 PEÑA BRICEÑO, L. C., AMADO LOAIZA, A. C., SAMACÁ SÁENZ, R., RODRÍGUEZ RONDÓN, J. M., TORRES TORRES, G. I., ARENAS PULIDO, J. C., VERA ESTUPIÑÁN, G. F., LÓPEZ CASTILLO, A. G., MURCIA GARCÍA, U. G., MELGAREJO PEREZ, L. F. y ALONSO GONZÁLEZ, J. C. *Orientaciones para reducción de la deforestación y degradación de los bosques: ejemplo de la utilización de estudios de motores de deforestación en la planeación territorial para la Amazonía colombiana*. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi y GIZ, 2016, 26. Disponible en: <https://sinchi.org.co/files/publicaciones/publicaciones/pdf/Orientaciones%20para%20Reduc%20Deforest%20Amaz%20ColsINCHIGIZ2016.pdf>

35 GONZÁLEZ, J., CUBILLOS, A., CHADID, M., CUBILLOS, A., ARIAS, M., ZÚÑIGA, E., JOUBERT, F., PÉREZ, I. y BERRÍO, V. *Op. cit.*, 42.

para sustituir los cultivos con otras actividades, con visos de legalidad y en mayor extensión<sup>36</sup>.

Adicionalmente, se ha encontrado una fuerte determinación del crecimiento de la deforestación asociada a las vías de comunicación. Los datos entre el 2005 y el 2015 evidencian que un 43 % de la deforestación en la región ocurrió a menos de 1 km de carreteras, sean estas legales o la red de vías informales en constante expansión<sup>37</sup>. Por esta razón, actividades como la extracción de hidrocarburos, cuyos campamentos no tienen grandes extensiones, impactan indirectamente en una medida significativa a partir de la infraestructura que se construye para conectarlas y la población atraída por el polo de desarrollo. En esta medida, se ha encontrado que la deforestación en la Amazonía está asociada a las zonas ya intervenidas, localizando el fenómeno en el anillo de poblamiento noroccidental que concentra la mayor población en asentamientos urbanos y densidad de carreteras<sup>38</sup>.

Por su parte, se han identificado como causas subyacentes de la deforestación en la Amazonía colombiana el conflicto armado, el mercado, la pobreza, la baja gobernanza, políticas mal diseñadas, baja inversión del Estado y bajo nivel tecnológico<sup>39</sup>. Incluso, ante el escenario de posconflicto, se preveía que se generara una mayor confianza inversionista basada en el capital natural de la región, afectando la cobertura boscosa amazónica en el corto y mediano plazo<sup>40</sup>. La conjunción de estas causas diversas es determinante para la actuación de los agentes en el territorio:

Es importante tener en cuenta que, para asegurar su supervivencia, los agentes en la mayoría de los casos no tienen alternativas diferentes a intervenir el bosque. Esto no implica que estén exentos de responsabilidad; sin embargo,

---

36 *Ibid.*, 45.

37 *Ibid.*, 59.

38 *Ibid.*, 60.

39 PEÑA BRICEÑO, L. C., AMADO LOAIZA, A. C., SAMACÁ SÁENZ, R., RODRÍGUEZ RONDÓN, J. M., TORRES TORRES, G. I., ARENAS PULIDO, J. C., VERA ESTUPIÑÁN, G. F., LÓPEZ CASTILLO, A. G., MURCIA GARCÍA, U. G., MELGAREJO PÉREZ, L. F., ALONSO GONZÁLEZ, J. C. *Op. cit.*, 36.

40 GONZÁLEZ, J., CUBILLOS, A., CHADID, M., ARIAS, M., ZÚNIGA, E., JOUBERT, F., PÉREZ, I., BERRÍO, V. *Op. cit.*, 77.



satanizar su comportamiento es desconocer en la mayoría de los casos el contexto social, cultural, económico y territorial en el cual están inmersos y sobre el cual tienen poco o ningún control<sup>41</sup>.

Las causas directas y subyacentes de la deforestación en la Amazonía se vinculan con un modelo productivo que no considera las particulares condiciones ecológicas y socioculturales de la región. La deforestación ha prevalecido como forma de lograr producir.

## 2.5. ECONOMÍA PRODUCTIVA DE LA AMAZONÍA COLOMBIANA

Los procesos sucesivos de auge económico transitorio a partir de actividades productivas, conocidos como las bonanzas, han sido determinantes de la degradación ambiental y especialmente de la deforestación en la Amazonía. Este ha sido el caso histórico de la quina y el caucho, pero también en procesos iniciados desde la segunda mitad del siglo XX y que se mantienen en el presente, por ejemplo, la extracción minera y de hidrocarburos, los cultivos ilícitos de marihuana y coca, el desarrollo agrícola industrial y la ganadería extensiva<sup>42</sup>.

Se trata de actividades productivas que no corresponden con la vocación o potencial de uso de la región<sup>43</sup>, sin consideración por las limitaciones ecológicas e incluso en condiciones poco productivas, como es el caso notorio de la ganadería extensiva<sup>44</sup>. Estas bonanzas han movilizadoprocesos como el de acaparamiento, especulación y latifundio de tierras, así como la construc-

---

41 *Ibid.*, 86.

42 ARCILA NIÑO, O. H. *La Amazonía colombiana urbanizada: un análisis de sus asentamientos humanos*. Bogotá, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi, 2010, 51. Disponible en: [https://sinchi.org.co/files/publicaciones/publicaciones/pdf/20986\\_export%2olibro%2oamazonia%2ourbanizada.pdf](https://sinchi.org.co/files/publicaciones/publicaciones/pdf/20986_export%2olibro%2oamazonia%2ourbanizada.pdf)

43 PEÑA BRICEÑO, L. C., AMADO LOAIZA, A. C., SAMACÁ SÁENZ, R., RODRÍGUEZ RONDÓN, J. M., TORRES TORRES, G. I., ARENAS PULIDO, J. C., VERA ESTUPIÑÁN, G. F., LÓPEZ CASTILLO, A. G., MURCIA GARCÍA, U. G., MELGAREJO PÉREZ, L. F., y ALONSO GONZÁLEZ, J. C. *Op. cit.*, 18.

44 MEISEL ROCA, A., BONILLA MEJÍA y SÁNCHEZ JABBA, L. A. *Op. cit.*, 31.

ción de infraestructura como vías y proyectos energéticos. Arcila sintetiza esta situación: “Por eso se puede afirmar que el extractivismo, incluso con toda su secuela de saqueo, destrucción, inequidad, violencia, muerte y, en muchos casos, de anomia y descomposición social, determinó la estructuración del espacio amazónico tal como se encuentra en la actualidad”<sup>45</sup>.

De las bonanzas en el territorio amazónico se resaltan cuatro elementos comunes y que han dejado huella en la configuración de la región: primero, las bonanzas transitan entre actores y actividades de carácter legal e ilegal, en algunos casos prevaleciendo uno más que el otro, en una dinámica propicia para la violencia armada y la carencia de institucionalidad. Segundo, las dinámicas económicas han sido determinadas por las condiciones del mercado del interior del país o del internacional, mas no del propio de la región, siendo patente por ejemplo en el caso del caucho de antaño, pero también en el de la coca en la actualidad. Tercero, y en relación con el aspecto anterior, las bonanzas han movilizado importantes capitales de fuera de la región; sin embargo, no han resultado en general en mejoras de las condiciones económicas de los pobladores, teniendo en cuenta que en la Amazonía se encuentran índices de pobreza significativamente superiores a los del resto del país<sup>46</sup>. Y cuarto, las bonanzas han sido una de las causas principales de movimiento de población en la región amazónica, sumada a las dinámicas de desplazamiento por la violencia, tanto de habitantes arraigados al territorio en movimientos del campo hacia asentamientos urbanos, pero también de forma muy significativa de habitantes de fuera de la región<sup>47</sup>. En el caso de estos últimos, prevalecen los habitantes provenientes de regiones andinas, de carácter relativamente reciente, con formas de vida y comprensión de un territorio distinto al de la selva amazónica<sup>48</sup>.

Estos cuatro elementos se destacan, puesto que se manifiestan en las causas directas y subyacentes de la deforestación en la región, marcadas por

---

45 ARCILA NIÑO, O. H., *supra*, 51.

46 MEISEL ROCA, A., BONILLA MEJÍA y SÁNCHEZ JABBA, L. A. *Op. cit.*, 158.

47 ARCILA NIÑO, O. H. *Op. cit.*

48 PEÑA BRICEÑO, L. C., AMADO LOAIZA, A. C., SAMACÁ SÁENZ, R., RODRÍGUEZ RONDÓN, J. M., TORRES TORRES, G. I., ARENAS PULIDO, J. C., VERA ESTUPIÑÁN, G. F., LÓPEZ CASTILLO, A. G., MURCIA GARCÍA, U. G., MELGAREJO PÉREZ, L. F., y ALONSO GONZÁLEZ, J. C. *Op. cit.*, 26.

una presencia importante de actividades y actores ilegales, en un contexto de violencia armada, favorecidas por la falta de arraigo y conocimiento del territorio por parte de muchos de sus habitantes o de quienes aportan capital para las actividades productivas desde otras geografías.

La íntima relación entre las causas de la deforestación en la Amazonía y las bonanzas que han determinado las dinámicas económicas y sociales presentan una problemática que trasciende el ámbito eminentemente ambiental, hacia la necesaria comprensión sobre el modelo de desarrollo concebido para la región. Por esta razón, se señalaba la deforestación como un síntoma de una problemática que la antecede y que debe abordarse para el logro de soluciones a largo plazo, desde una concepción integral del sistema socio-ecológico.

## 2.6. HACIA LA SOSTENIBILIDAD

En la agenda global se ha posicionado desde la década de los 80 el concepto del desarrollo sostenible, incorporado en Colombia por la Constitución Política de 1991 y la Ley 99 de 1993. El desarrollo sostenible se ha comprendido como una integración del desarrollo económico y la equidad social con la sostenibilidad ambiental. Aunque la definición que se ha popularizado del Informe Brundtland se ha interpretado principalmente por su enfoque intergeneracional, este referente también incorpora los límites de la biósfera como pilar de la sostenibilidad<sup>49</sup>. El desarrollo sostenible se ha posicionado en la agenda global multilateral con hitos importantes como Agenda 21, resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro de 1992, los Objetivos del Milenio y especialmente los Objetivos de Desarrollo Sostenible, adoptados en 2015 y que constituyen la agenda de desarrollo 2030.

Se trata de un conjunto de 17 ODS con 169 metas determinados de forma global, por lo que corresponde a cada país definir sus alcances según

---

49 RODRÍGUEZ BECERRA, M. El desarrollo sostenible en los albores de los ODS y del Acuerdo de París. En: *Gobernanza y gerencia del desarrollo sostenible*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2018, 7.

las capacidades propias<sup>50</sup>. Los ODS buscan una implementación integral y comprensiva, que promueva círculos virtuosos a partir de acciones que movilicen el avance de varios ODS simultáneamente. Adicionalmente, se destaca que los ODS fueron construidos en uno de los procesos más amplios dirigidos por la ONU, involucrando actores diversos más allá de los países que componen la Organización. De igual forma, su implementación requiere del esfuerzo conjunto de los diversos sectores, de las organizaciones multilaterales, gobiernos nacionales, regionales y locales, del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil<sup>51</sup>.

Si bien los ODS tienen una vocación de integralidad, en la que se promueve una implementación que dinamice las interconexiones entre estos, desde la comprensión del sistema socio-ecológico y los límites planetarios se ha propuesto la necesidad de situar la biósfera como el fundamento que soporta las dimensiones social y económica, como un presupuesto para lograr la sostenibilidad. Folke *et al.* promueven esta interrelación a partir de la preocupación por la adopción de medidas económicas y sociales que en el corto plazo se dirigen hacia metas de los ODS, pero que en el largo plazo resultan contraproducentes con las metas de carácter ambiental y por lo tanto derivan en su insostenibilidad<sup>52</sup>. Las actividades humanas han adquirido una fuerza significativa sobre las dinámicas terrestres, en lo que se denomina el “Antropoceno”. Esto ha derivado en la complejidad e incertidumbre frente a los cambios rápidos y a escala macro que vivimos, lo cual requiere la construcción de una resiliencia adaptativa y transformadora para el manejo y gobernanza de los sistemas socio-ecológicos. Por lo tanto, la capacidad y resiliencia de la biósfera constituye la base sobre la cual se puede construir los demás ODS de carácter social y económico<sup>53</sup>.

Además de esta relación propuesta entre los pilares económico, social y ambiental, desde la sostenibilidad se propone una reformulación de la

---

50 *Ibid.*, 20.

51 STAFFORD-SMITH, M., GRIGGS, D., GAFFNEY, O., ULLAH, F., REYERS, B., KANIE, N., STIGSON, B., SHRIVASTAVA, P., LEACH, M. y O’CONNELL, D. *Integration: the key to implementing the Sustainable Development Goals*, 2017, *Sustain Sci* 12, 911-919. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11625-016-0383-3>

52 *Ibid.*

53 FOLKE, C., BIGGS, R., NORSTRÖM, A. V., REYERS, B. y ROCKSTRÖM, J. *Op. cit.*, 8.

comprensión misma del significado de desarrollo económico. Tras la Segunda Guerra Mundial, se estableció en la economía política prevalente la teoría de un desarrollo modernizante, que parte de concepciones teleológicas para la prescripción de pasos a seguir para el logro del desarrollo, sin considerar singularidades históricas<sup>54</sup>. En las últimas dos décadas del siglo XX empezaron a tomar fuerza propuestas diferentes de la comprensión del desarrollo económico, planteando alternativas centradas en el mejoramiento de la calidad de vida y la equidad social, como es el caso de las teorías de la expansión de las libertades de Sen<sup>55</sup>.

Algunas perspectivas son aún más críticas respecto al concepto de desarrollo sostenible y a la agenda global que lo ha posicionado; señalan como una de las objeciones principales que no hay un verdadero quiebre con las posturas del desarrollo modernizante. Este es el caso de las teorías de la dependencia, el posdesarrollo y las recientes propuestas del buen vivir, posturas que desde América Latina han estado muy asociadas a movimientos campesinos, indígenas y afrodescendientes, aunque con manifestaciones crecientes en espacios urbanos también<sup>56</sup>. Proponen un diálogo en el que se reconozcan los conocimientos locales y comunitarios para la intervención en el territorio y solución de problemas: “Se trata de prescribir unas aproximaciones al desarrollo mucho más modestas y atentas a la complejidad de relaciones y efectos, así como poner a prueba una ética de la responsabilidad de los actos propuestos por una gerencia del desarrollo”<sup>57</sup>.

## 2.7. EL TRATAMIENTO DE LA INTEGRALIDAD EN LA STC-4360 DE 2018

Este debate es de gran importancia para la región Amazónica, donde unas comprensiones del territorio han resultado en el modelo extractivista con

---

54 APARICIO, J. R. Teorías del desarrollo a la latinoamericana: una apuesta por la complejidad y su historicidad. En: *Gobernanza y gerencia del desarrollo sostenible*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2018, 108.

55 SEN, A. *Development as Freedom*. Nueva York: Random House, 2000, 24.

56 APARICIO, J. R. *Op. cit.*, 122.

57 *Ibid.*, 124.

graves consecuencias sociales, culturales y ambientales, dentro de las que se inscribe la deforestación. Este modelo se ha materializado a lo largo de los años en políticas públicas de los distintos niveles territoriales. En este punto se hace énfasis en que se dice políticas públicas en general, partiendo de la conexión entre los diversos sectores hacia la sostenibilidad<sup>58</sup>. Se siguen presentando casos en que la falta de una gobernanza coherente en el territorio amazónico se ha traducido en iniciativas desarticuladas, con objetivos contrapuestos, incluso aquellas promovidas desde el gobierno nacional<sup>59</sup>, que resultan en una valoración mayor de la tierra cuando se ha deforestado<sup>60</sup>. Para revertir esta problemática, la visión de intersectorialidad se ha incorporado en políticas públicas para el control de la deforestación y el cambio climático, aplicables tanto para el territorio nacional como algunas específicas para la región amazónica<sup>61</sup>. Sin embargo, debe señalarse que la armonía y la integralidad intersectorial han sido un reto para la sostenibilidad en general, incluso se han destacado como una falencia de los ODS<sup>62</sup>.

El reto de una gobernanza intersectorial para la integración de las dimensiones económica, social y ambiental es un elemento central y crítico para el camino hacia la sostenibilidad. A escala global, esta fue una de las falencias identificadas en la implementación de la agenda de los Objetivos

---

58 MEISEL ROCA, A., BONILLA MEJÍA y SÁNCHEZ JABBA, L. A. *Op. cit.*, 68.

59 ARCILA NIÑO, O. H. *Op. cit.*, 31.

60 PEÑA BRICEÑO, L. C., AMADO LOAIZA, A. C., SAMACÁ SÁENZ, R., RODRÍGUEZ RONDÓN, J. M., TORRES TORRES, G. I., ARENAS PULIDO, J. C., VERA ESTUPIÑÁN, G. F., LÓPEZ CASTILLO, A. G., MURCIA GARCÍA, U. G., MELGAREJO PÉREZ, L. F. y ALONSO GONZÁLEZ, J. C. *Op. cit.*, 26.

61 Sin el objetivo de hacer un listado cerrado, para el territorio nacional: el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación (Conaldef), la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y la Gestión de los Bosques, la Política Nacional de Cambio Climático, la Estrategia Nacional de Desarrollo Bajo en Carbono, el Plan Nacional de Adaptación, los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales y Territoriales. Para la región amazónica: Visión Amazonía, el Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonía Colombiana (Motra), la Evaluación Ambiental Estratégica del Arco Noroccidental Amazónico, la conformación de la Región Administrativa y de Planeación de la Amazonía.

62 STAFFORD-SMITH, M., GRIGGS, D., GAFFNEY, O., ULLAH, F., REYERS, B., KANIE, N., STIGSON, B., SHRIVASTAVA, P., LEACH, M., O'CONNELL, D. *Op. cit.*, 913.

del Milenio, que al diseñar los ODS fue acompañada de la conformación del Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible. En este sentido, se ha planteado la necesidad de contar en el interior de cada país con estructuras institucionales que busquen la coherencia entre las distintas políticas y programas, que de forma holística fortalezcan la sinergia intersectorial, con la capacidad de movilizar recursos hacia objetivos comunes<sup>63</sup>.

A escala nacional, a pesar de la denominación del sector y del Ministerio como de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sus atribuciones legales no corresponden a esa gobernanza amplia e integradora intersectorial. En este sentido, hay otras entidades e instancias con competencias hacia la intersectorialidad, como el Departamento Nacional de Planeación, las altas consejerías del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República o el Consejo Nacional de Planeación Económica y Social.

Además de los arreglos institucionales para la intersectorialidad, el fortalecimiento hacia una gobernanza descentralizada y colaborativa pone de presente la necesidad de integrar en el diálogo los distintos actores de la sociedad para la toma de decisiones<sup>64</sup>. El principio de corresponsabilidad adquiere importantes dimensiones en la gobernanza<sup>65</sup>, desde horizontes compartidos y apropiados por los actores, planteamiento que se acogió en la formulación de los ODS. Esto se hace patente en el caso de una región como la Amazonía, donde históricamente la falta de visiones comunes entre distintos actores, incluidos entes estatales, ha favorecido la deforestación y degradación ambiental. Debe aclararse que en la problemática que se evidencia son factores muy relevantes las actividades ilegales y el conflicto armado que han marcado el contexto colombiano, pero en el caso brasilero también se ha implementado un modelo productivo legal que no es compatible con las condiciones ecológicas de la región<sup>66</sup>.

---

63 *Ibid.*, 915.

64 TRUJILLO, D. De la gobernanza a la gerencia. Introducción. En: *Gobernanza y gerencia del desarrollo sostenible*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2018, 147.

65 HERNÁNDEZ, A. Modos de gobernanza y gobernanza del agua: aproximaciones conceptuales. En: *Modos de gobernanza del agua y sostenibilidad: aportes conceptuales y análisis de experiencias en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2018, 28.

66 MEISEL ROCA, A., BONILLA MEJÍA y SÁNCHEZ JABBA, L. A. *Op. cit.*, 96.

En el caso del proceso de la STC-4360, la interinstitucionalidad se ha materializado más concretamente en las directivas Presidencial, de la Procuraduría y los autos de seguimiento del Tribunal Superior de Bogotá, ya reseñados previamente. La decisión se centra en los efectos de la deforestación, sin analizar y reflexionar a profundidad sobre sus causas y agentes, elementos que dan cuenta de la complejidad del territorio amazónico. En un sentido similar, la Sentencia de la Corte Constitucional T-622 de 2016 que declara al río Atrato como sujeto de derecho, y se analizará adelante, tampoco refleja la intersectorialidad e integralidad de las políticas, programas y acciones necesarias para la compleja problemática que aborda. Para que los instrumentos ordenados en la Sentencia STC-4360 logren su finalidad de reducir la deforestación, será necesario inscribirlos en un marco intersectorial y de gobernanza más amplios que el derivado de la decisión judicial. Un marco que apunte hacia una nueva comprensión del territorio amazónico desde sus particularidades históricas, socioculturales y ecológicas.

En términos generales, prevalece un desconocimiento sobre las particularidades y dinámicas de la región amazónica, no solo desde el punto de vista ecológico sino también de las dimensiones económicas, sociales y culturales<sup>67</sup>. Esto ha resultado en impactos negativos de intervenciones proyectadas como modelos a partir de experiencias de otros territorios. Desde la realidad compleja de la Amazonía, se requiere el fortalecimiento de políticas para la sostenibilidad y mejoramiento de la calidad de vida, que tengan una construcción con una mayor presencia de las escalas local y regional<sup>68</sup>. La deforestación en la Amazonía es un reto para la acción integral del Estado, no únicamente para los gobiernos nacional, regionales y locales, sino para todos los actores presentes en el territorio. Será una acción conjunta la que permita una transformación hacia la sostenibilidad de la Amazonía colombiana.

---

67 *Ibid.*, 100.

68 PEÑA BRICEÑO, L. C., AMADO LOAIZA, A. C., SAMACÁ SÁENZ, R., RODRÍGUEZ RONDÓN, J. M., TORRES TORRES, G. I., ARENAS PULIDO, J. C., VERA ESTUPIÑÁN, G. F., LÓPEZ CASTILLO, A. G., MURCIA GARCÍA, U. G., MELGAREJO PÉREZ, L. F. y ALONSO GONZÁLEZ, J. C. *Op. cit.*, 26.



### 3. DESCONOCIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CON ENFOQUE DE DERECHOS Y LA MULTICULTURALIDAD QUE CARACTERIZA EL AMAZONAS COLOMBIANO

La premisa que se pretende abordar en este aparte consiste en que la Sentencia STC-4360 de 2018 desconoció los actores locales, la multiculturalidad que los caracteriza y por ende el enfoque que debería adoptarse en el proceso participativo para el cumplimiento de las órdenes y la garantía de derechos, entendiendo las importantes implicaciones que tienen las acciones de la lucha contra la deforestación en el territorio y las comunidades que lo habitan.

Es necesario recordar que las órdenes primera y segunda de la Sentencia STC-4360 de 2018 tienen un componente importante de participación que debe ser analizado con detenimiento, ya que no hay suficiente claridad sobre algunos interrogantes que resultan de la lectura de dichas órdenes: ¿quiénes son las comunidades directamente afectadas?, ¿qué debería tenerse en cuenta para su participación?, ¿cómo se relaciona la participación con los ODS?

Estos interrogantes surgen ante la amplitud de las órdenes primera y segunda, que consideran la participación como un elemento fundamental en los instrumentos mencionados anteriormente, y se enuncian algunos actores de manera muy general: los *accionantes*, *las comunidades afectadas y la población interesada en general* y, para el caso del Pivac, se suman *organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales*.

La forma en la cual se definen los actores en la sentencia de alguna manera homogeniza sus características; solamente se diferencian por el grado de afectación (generalizada también) asociada a la deforestación y los impactos del cambio climático por emisión de gases de efecto invernadero. Sin embargo, un proceso participativo debe ser analizado, partiendo, entre otros aspectos, del reconocimiento de las características poblacionales y culturales, la configuración del territorio y la vinculación de los ODS a estos procesos de construcción colectiva, como se ha venido mencionando.

Como se expuso, el territorio amazónico está compuesto por una diversidad de actores y culturas, por lo que para abordar los interrogantes anteriormente planteados se considera necesario identificar la población directamente afectada como el total los habitantes de los departamentos que conforman la Amazonía, dada la interdependencia que tienen con el territorio y los recursos naturales.

En este sentido, es necesario abordar la participación para estas órdenes desde el enfoque de derechos humanos que se articula de manera importante con los Objetivos de Desarrollo Sostenible; a partir de la inclusión de variables étnicas, de género, y por ciclo vital, lo cual permite reconocer la disparidad en el acceso a derechos, centrando el análisis en los grupos sociales con mayor nivel de segregación, exclusión y marginalización<sup>69</sup>, en este caso las comunidades étnicas, mujeres y niños, adolescentes y jóvenes.

Estas variables deben estar en todo el proceso participativo que incluye etapas de planeación, implementación y seguimiento, lo que permitirá que las comunidades étnicas, campesinas y colonas que habitan el territorio se vean reflejadas e involucradas en la sentencia con una mirada amplia, y así se garantice el derecho a la participación efectiva, identificando los obstáculos y disparidades en el acceso a la participación igualitaria. Además, deberán reflejarse en general, en todas las acciones encaminadas al cumplimiento de las cuatro órdenes dictadas en la sentencia, puesto que se trata de garantizar los derechos de estas comunidades en todos los instrumentos ordenados por la Corte.

### 3.1. MULTICULTURALIDAD Y COMUNIDADES ÉTNICAS EN LA LUCHA CONTRA LA DEFORESTACIÓN

Colombia es un país pluriétnico y multicultural; así es reconocido por la Constitución Política de 1991 (arts. 7 y 70). Este reconocimiento parte de la realidad cultural y territorial del país, pues en el territorio nacional coexisten diferentes grupos étnicos, tales como los pueblos indígenas, los pueblos Rom o gitanos, y los pueblos afrocolombianos (afrocolombianos, afrodescendientes, negros o mulatos, raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y palenqueros de San Basilio, Mahates, Bolívar)<sup>70</sup>.

---

69 Foro Cívico. *Mecanismo para la participación de las mujeres, las organizaciones de mujeres y las víctimas, en la evaluación de los Conpes 161 y 378 de 2013, 2016*. Disponible en: <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Mecanismo-Participacion-Evaluacion-PP-6-3784.pdf>

70 De acuerdo con datos oficiales, el 4,4 % de la población colombiana pertenece a los 115 pueblos indígenas. En la actualidad existen 737 resguardos legalmente constituidos, ubicados en 234 municipios y en 27 departamentos. En el país el 9,34 % de los

Esta diversidad étnica y cultural del país puede ser entendida como la “diversidad de grupos con identidades plurales, diferentes estilos de vida, sistemas de valores, tradiciones y creencias”, la cual debe considerarse como parte de la biodiversidad. Como señala CorpoAmazonía,

la diversidad cultural se manifiesta por la variedad del lenguaje, de las prácticas para el manejo de la tierra y el agua, del arte, de la música, de las formas de organización social, de las prácticas alimentarias, de las cosmovisiones del mundo y de innumerables atributos de las sociedades humanas. Los conceptos de diversidad cultural y de biodiversidad consideran la multiplicidad de las culturas en una perspectiva sistémica, donde cada cultura se desarrolla y evoluciona en contacto con las otras<sup>71</sup>.

Como es evidente, lo anterior tiene importantísimas implicaciones en distintos ámbitos del desarrollo nacional, particularmente en la gestión del territorio y la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, debido a la fuerte relación que existe entre estas comunidades y el territorio que habitan. Si bien la relación entre cada una de estas comunidades y el territorio que habitan es diferente (por ejemplo, los pueblos Rom son semi-

---

habitantes pertenece a la población negra, afrocolombiana, raizal palenquera (NARP). El 0,006 % de la población colombiana pertenece al pueblo Rrom o Gitano; esta población no se ubica en territorios específicos, sino en comunidades seminómadas denominadas *kumpañy*. En la actualidad existen 11 en Sampués en el Departamento de Sucre, Sahagún y San Pelayo en el Departamento de Córdoba, Pasto en el Departamento de Nariño, Girón en el Departamento de Santander, Cúcuta en el Departamento de Norte de Santander, Ibagué en el Departamento del Tolima, Envigado en el Departamento de Antioquia, Sabanalarga en el Departamento de Atlántico, y dos *kumpany* en el Departamento de Cundinamarca ubicadas en Bogotá. Ministerio de EDUCACIÓN. *Grupos étnicos existentes en Colombia*, 2018. Disponible en: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-378980.html?\\_noredirect=1](https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-378980.html?_noredirect=1); DANE. *Grupos étnicos – información técnica*, 2018. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-etnicos/informacion-tecnica>

71 GARCÍA, P., RUIZ, S. L., DE LA HOZ, N., CASTRO, C. H., CANO, A. y SÁNCHEZ, E. Diversidad cultural del sur de la Amazonía colombiana. En: *Diversidad biológica y cultural del sur de la Amazonía colombiana - Diagnóstico*. Bogotá: CorpoAmazonía, Instituto Humboldt, Instituto Sinchi, UAESPNN, 2013. Disponible en: [http://www.corpoAmazonia.gov.co/files/Planes/biodiversidad/diagnostico/AMAZONIA\\_C3.pdf](http://www.corpoAmazonia.gov.co/files/Planes/biodiversidad/diagnostico/AMAZONIA_C3.pdf)

nómadas), sí puede decirse que, en todos los casos, el medio ambiente y el territorio hacen parte de la cosmovisión de estos pueblos. Recientemente, la Corte Constitucional reconoció la figura de los *derechos bioculturales*, partiendo de los vínculos de los modos de vida de los pueblos indígenas, tribales y las comunidades étnicas con los territorios y la utilización, conservación y administración de sus recursos naturales<sup>72</sup>.

Así, la Corte definió los *derechos bioculturales* como:

Los derechos que tienen las comunidades étnicas a *administrar y a ejercer tutela* de manera autónoma sobre sus territorios –de acuerdo con sus propias leyes, costumbres– y los recursos naturales que conforman su hábitat, en donde se desarrolla su cultura, sus tradiciones y su *forma de vida* con base en la especial relación que tienen con el medio ambiente y la biodiversidad. En efecto, estos derechos resultan del reconocimiento de la profunda e intrínseca conexión que existe entre la naturaleza, sus recursos y la cultura de las comunidades étnicas e indígenas que los habitan, los cuales son interdependientes entre sí y no pueden comprenderse aisladamente [...] como concepto legal los derechos bioculturales buscan integrar en una misma cláusula de protección las disposiciones dispersas en materia de derechos a los recursos naturales y a la cultura de las comunidades étnicas, que en nuestra Constitución están presentes en los artículos 7º, 8º, 79, 80, 330 y 55 transitorio. En otras palabras, los derechos bioculturales no son nuevos derechos para las comunidades étnicas, en lugar de ello, son una categoría especial que unifica sus derechos a los recursos naturales y a la cultura, entendiéndolos integrados e interrelacionados. En este sentido, el autor indio Sanjay Kabir Bavikatte, uno de los más importantes teóricos mundiales en esta materia, ha resaltado que “el concepto de derechos bioculturales es de vieja data. Ha sido ampliamente utilizado para indicar un modo de vida que se desarrolla dentro de una relación holística entre la naturaleza y la cultura. Los derechos bioculturales reafirman el profundo vínculo entre comunidades indígenas, *étnicas, tribales y otro tipo de colectividades, con los recursos que comprenden su territorio, entre ellos flora y fauna*”. (Cursiva propia del texto original)<sup>73</sup>.

En cuanto al fundamento filosófico de los derechos bioculturales, la Corte señala que este se configura en una visión holística, caracterizada a partir de

---

72 Corte Constitucional. Sentencia T-622 de 2016, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

73 *Ibid.*

tres aproximaciones: (i) la primera se materializa en la combinación de naturaleza con cultura: en donde la biodiversidad –entendida como un amplio catálogo de recursos biológicos– y la diversidad cultural –entendida como el conjunto de tradiciones, usos y costumbres culturales y espirituales de los pueblos– son consideradas elementos inescindibles e interdependientes; (ii) en la segunda se analizan las experiencias concretas que las comunidades étnicas han vivido en el tiempo, con aciertos y errores, desde una perspectiva que valora el pasado y el presente y se proyecta hacia el futuro en función de establecer un diagnóstico del sistema actual –orientado exclusivamente a darle prioridad a los conceptos de desarrollo y desarrollo sostenible– con el objetivo de ayudarles a conservar su diversidad biocultural para las futuras generaciones; y, finalmente, (iii) en la tercera se resalta la singularidad y a la vez la universalidad que representa la existencia de los pueblos étnicos para la humanidad<sup>74</sup>.

Como se puede observar, la multiculturalidad característica del país es determinante para las relaciones y la gestión del territorio, lo cual tiene una de sus expresiones más importantes en el reconocimiento de los derechos bioculturales. Así, reconociendo que el tema de la multiculturalidad tiene dimensiones bastante amplias y complejas en el país, en este acápite nos centraremos concretamente en los pueblos indígenas del Amazonas, por su relación directa con las órdenes dictadas en la Sentencia analizada en este artículo. Sin embargo, también se reconocerá a las comunidades afroamazónicas como parte fundamental del territorio.

Como ya se mencionó, la región Amazónica se caracteriza por una multiplicidad de culturas y etnias, representadas en comunidades mayoritariamente indígenas. Y es fundamental tener en cuenta los sistemas propios de estas comunidades, como sus formas organizativas, pues para las comunidades indígenas la forma de relación, diálogo y negociación con el Estado es a través de instancias formalmente constituidas en donde participan miembros de las organizaciones de base indígena (representantes políticos de las comunidades indígenas) y entidades del gobierno nacional y local, como se expondrá a continuación.

---

74 *Ibid.*

### 3 I . I . SISTEMAS PROPIOS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS: FORMAS ORGANIZATIVAS Y REPRESENTATIVAS

Este punto tiene un objetivo muy concreto, y es presentar los principales elementos que hacen parte de la organización de las comunidades indígenas, haciendo una especial referencia a las comunidades del Amazonas. Esto servirá para establecer las diferentes formas organizativas que debieron tenerse en cuenta por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia analizada.

Por regla general, la organización y representación política indígena se da en el marco de las autoridades tradicionales según su costumbre y los representantes políticos elegidos localmente en cada resguardo y comunidad. Así, los pueblos indígenas están organizados a nivel territorial en cabildos, capitanías y cacicazgos, a su vez, estos se integran a asociaciones de cabildos de carácter local y regional y se articulan a una plataforma que los representa a nivel nacional en escenarios de gobiernos autónomos y en espacios de concertación de los pueblos indígenas e instituciones del Estado para tratar asuntos que les afectan, como la construcción de políticas públicas y procesos consultivos en la Mesa Permanente de Concertación (MPCI) y la Mesa Regional Amazónica (MRA)<sup>75</sup>.

Para el caso del territorio amazónico, se destacan las siguientes organizaciones indígenas:

1. *Organización de los Pueblos Indígenas de Colombia (ONIC)*: surgió en 1982 como resultado de un consenso de las organizaciones y comunidades de los Pueblos Indígenas Colombianos reunidos en el I Congreso Indígena Nacional en la localidad de Bosa, Cundinamarca. Agrupa a 44 organizaciones indígenas regionales y autoridades indígenas de 32 departamentos del país, que a su vez representan a los 103 pueblos indígenas existentes. La ONIC tiene como misión la reivindicación de los derechos y la articulación de las diferentes luchas de los pueblos indígenas, que desde su creación la ONIC ha abanderado. Es la Organización indígena que tiene a cargo la secretaría técnica de la Mesa Permanente de Concertación de Pueblos y Organizaciones Indígenas y el Gobierno Nacional (MPCI), creada mediante el Decreto 1397 de 1996. En el escenario

---

75 Programa ONU-REDD Colombia. *Op. cit.*

de la MPCÍ participan 9 delegados de la ONIC, lo que corresponde a la mayoría de representación de los pueblos indígenas del país en el Panorama nacional<sup>76</sup>.

2. *Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía colombiana (Opiac)*: Actualmente hacen parte de Opiac 56 pueblos indígenas. En Colombia habitan 56 Pueblos Indígenas Amazónicos, en 162 Resguardos Indígenas en una extensión de 24.699.414 hectáreas. Tiene a su cargo la coordinación y secretaría técnica de la *Mesa Regional Amazónica* (MRA), creada mediante el Decreto 3012 del año 2005. La Mesa Regional Amazónica creó una subcomisión denominada; Mesa Indígena Amazónica y Ambiental Colombiana (Miaac). Esta subcomisión tiene a cargo discutir y abordar la estrategia de participación de los pueblos indígenas de la Amazonía en la estrategia Enredd+. La Opiac, a su vez participa en la Mesa Permanente de Concertación de Pueblos Indígenas MPCÍ, con un delegado con voz y voto. Participa de las discusiones y toma de decisiones a nivel nacional sobre normativas y construcción de políticas públicas para los pueblos indígenas en el país<sup>77</sup>.

De acuerdo con Ulloa, las organizaciones de base indígena no siempre representan las comunidades en sus territorios, puesto que estas en ocasiones tienen intereses y opiniones divergentes, por cuanto pierden su legitimidad, aun así, por medio de estas organizaciones se surte el relacionamiento con las entidades del Estado. Los temas de las mujeres indígenas también hacen parte de la agenda de estos espacios en los cuales participan algunas lideresas permitiendo la implementación de programas y/o acciones dirigidos a mujeres<sup>78</sup>. Como es evidente, estas formas de organización y representación de las comunidades indígenas en el Amazonas deben ser tenidas en cuenta en todos los escenarios de intervención en el territorio.

---

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> DONATO, L. M., ESCOBAR, E. M., ESCOBAR, P., PAZMIÑO, A. y ULLOA, A. (eds.). *Mujeres indígenas, territorialidad y biodiversidad en el contexto latinoamericano*. Universidad Nacional de Colombia, Fundación Natura de Colombia, Unión Mundial para la Naturaleza (Unodc), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2007, 46. Disponible en: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2007-009.pdf>

Otro aspecto fundamental de la organización de los pueblos indígenas tiene que ver con sus *planes de vida*. Son definidos como “un instrumento de planeación que se construye a partir de un proceso participativo de autodiagnóstico y del ejercicio de elaboración de proyectos. Es un instrumento de política y de gobierno; y como tal, un acuerdo social que debe surgir del consenso”<sup>79</sup>. Deben incluir elementos tales como información sobre la comunidad, sus recursos y sus necesidades, información sobre los cambios que la comunidad quiere lograr, y los proyectos para lograr esos cambios y vivir mejor; el posicionamiento de la comunidad acerca de la relación entre el gobierno indígena y los actores gubernamentales y otros actores; la visión política de la comunidad a largo plazo, entre otros.

La Ley 152 de 1994 estableció la obligación de gobernadores, alcaldes y autoridades indígenas de formular sus respectivos planes de desarrollo. Estas últimas deberán definir los alcances y los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes, de acuerdo con sus usos y costumbres (art. 31 Ley 152 de 1994).

La finalidad de estos *planes de vida*, entre otras, es orientar el desarrollo de las comunidades indígenas, principalmente para que estos territorios puedan participar en la transferencia de recursos económicos procedentes de las transferencias de la Nación. Como señala Vieco:

como respuesta a la inclusión y, en especial, a la participación en los ingresos corrientes de la nación, los resguardos indígenas han sido llevados a entrar, de cierta manera, en un diálogo con el desarrollo y su discurso, en el que deben adoptar el nuevo paradigma de la modernidad: el desarrollo sostenible. Así mismo, deben incluir en su discurso términos como biodiversidad, conservación, manejo de recursos naturales, etcétera<sup>80</sup>.

Así, el *plan de vida* parte de principios cosmogónicos y ontológicos, pero debe adoptar los lenguajes y discursos de la modernidad y el desarrollo.

---

79 Territorio Indígena y Gobernanza. *Los planes de vida*, s. f. Disponible en: <http://territorioindigenaygobernanza.com/web/los-planes-de-vida/>

80 VIECO ALBARRACÍN, J. J. Planes de desarrollo y planes de vida: ¿diálogo de saberes? En: *Mundo Amazónico*, 2010, 150.



Una de las concepciones que se ha elaborado desde la academia sobre los *planes de vida* tiene relación con las estructuras de la economía ecológica. Desde esta perspectiva, y considerando el *plan de vida* como un ejercicio de etnoecodesarrollo, tendría tres componentes fundamentales: a) Su proceso complejo de vida; las consideraciones culturales y naturales de la zona de vida desde la recuperación de sus procesos culturales y respetos naturales ancestrales, estimando como fundamental su espiritualidad y simbología. b) Un proceso de organización social, de respeto natural, para definir sustentos de vida natural en una relación ecosocial y unos papeles de responsabilidad ecosistémica del pueblo indígena en su territorio. c) Una construcción básica de entendimiento de que sus recursos por difícil o fácil que sea su apropiación, colección, siembra o cosecha, tiene un valor y no un precio, y depende directamente de los equilibrios que dejen los dos puntos anteriores, para ser preservado y conservado en tiempo y espacio; sustentada ahí la pervivencia del pueblo indígena en sus zonas de vida<sup>81</sup>.

En el mismo sentido, Monje señala tres particularidades que deben sustentar los *planes de vida*: a) Su universo indígena, que es particularmente complejo; y que es visto desde la integración natural del indígena al entorno en una dualidad de respeto naturaleza-hombre; b) Los formatos de ver, vivir, analizar, participar y compartir estas relaciones socioambientales de las comunidades en su medio de vida y no simplemente presentar un inventario o unas cuentas numéricas deterministas sobre lo que son, lo que hacen, lo que tienen, lo que proyectan, etc.; como quiera que para eso ya existen estudios que hacen referencia a estos datos y cuyos resultados se encuentran en otras investigaciones; y c) Su modelo de economía y comercio<sup>82</sup>.

Para finalizar, resulta interesante considerar un *plan de vida* como:

una respuesta a la sustentabilidad de un proceso indígena, cuya base está fundamentada en una construcción permanente de sus espacios sociales y naturales, en ambientes justos para las partes inmersas en él, con respeto por sus construcciones sociales y culturales, no solo de parte de los no indígenas

---

81 MONJE CARVAJAL, J. J. El plan de vida de los pueblos indígenas de Colombia, una construcción de etnoecodesarrollo, *Luna Azul*, n.º 41, julio-diciembre 2015. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/luaz/n41/n41a03.pdf>

82 *Ibid.*, 39.

o de los entes del gobierno; también por parte de ellos mismos para lograr que se refleje en su realidad lo que día a día ellos construyen, y son la base de su propia historia con presencia autónoma en sus territorio, para pervivir, sostener, recuperar y resaltar su cultura, recuperar sus trabajos ancestrales y ser resistentes a la modernidad<sup>83</sup>.

En el año 2011, el Programa Presidencial Indígena reportó la elaboración de alrededor de 80 *planes integrales de vida* a escala nacional y para la región de la Amazonía en el año 2016 se reportan 63 planes. Estos planes de vida han incorporado orientaciones en materia de ordenamiento territorial, uso del suelo desde una perspectiva social y comunitaria estableciendo (en algunos casos) lineamientos de uso, conservación y aprovechamiento de recursos naturales. Sumado a los *planes integrales de vida*, la Corte Constitucional Colombiana ordenó en el Auto 004 de 2009, la creación e implementación de *planes de salvaguarda étnica* ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado para 35 pueblos indígenas, los cuales se constituyen en uno de los instrumentos de la planificación regional de los pueblos indígenas en algunas regiones del país. Se resalta que la mayoría de los pueblos indígenas que tienen planes de salvaguarda en la actualidad, se encuentran en zonas de importante cobertura boscosa, así como en focos de deforestación activos como son los pueblos indígenas Nukak Makuk, Barí, Emberá Chamí, entre otros<sup>84</sup>.

### 3.2. LA LUCHA CONTRA LA DEFORESTACIÓN EN LOS TERRITORIOS DE COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL AMAZONAS

Es indiscutible la importancia que tienen los bosques naturales para las comunidades indígenas del país, las cuales han desarrollado una visión de

---

83 *Ibid.*

84 GARCÍA, P., OME, E., LEGUÍA, D., CAMACHO, A., YEPES, A. y RODRÍGUEZ, M. *Perspectiva del pueblo indígena frente a la deforestación y degradación del territorio: un insumo para la construcción e implementación de Bosques Territorios de Vida - Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques*. Programa ONU-REDD Colombia. Bogotá, 2018, 84. Disponible en: [https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/MedioAmbiente/Publicaciones%20proyectos/undp\\_co\\_medioambiente\\_redd\\_indigenas.pdf](https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/MedioAmbiente/Publicaciones%20proyectos/undp_co_medioambiente_redd_indigenas.pdf)

los bosques desde un valor y una significación ancestral. Como señala el documento de ONU-REDD,

la noción del bosque para los pueblos indígenas no se puede desligar de todo el conjunto de relaciones y concepciones frente al manejo del territorio y la naturaleza que tiene cada pueblo indígena, la cual se nutre de los principios y mandatos dados a cada cultura por su ley de origen (principio de origen, ley mayor) la cual se recrea en la vida y cotidianidad de cada pueblo a través de sus conocimientos y prácticas ancestrales transmitidos de generación en generación<sup>85</sup>.

Ahora bien, es claro que

[...] esta forma de pensamiento territorializado se manifiesta en cada cultura indígena a través de múltiples y singulares tradiciones, materiales e inmateriales, que suelen resaltar las conductas personales de respeto, reciprocidad y autolimitación con los seres humanos y no humanos de su sociedad. Estos valores sociales son la base de las prácticas sostenibles del uso y manejo de los bienes naturales y de los pueblos. En este sentido, temas como la protección y recuperación de conocimientos y prácticas ancestrales, la protección de espacios de uso y manejo, y de sitios sagrados cobran especial importancia en las discusiones asociadas a las estrategias de conservación y gestión del territorio y por ende los bosques<sup>86</sup>.

Esto presenta una mayor relevancia en la región amazónica por dos factores principalmente. En primer lugar, de las más de 27 millones de hectáreas de bosque que se encuentran en territorios colectivos de los pueblos indígenas, el 81,8% se encuentra en la Amazonía colombiana<sup>87</sup>. Además, hay que tener en cuenta que actualmente se han otorgado 894 títulos de resguardos, que abarcan más de 31,6 millones de hectáreas, siendo los departamentos del Amazonas (26 %), Guainía (23 %), Vaupés (12 %) y Vichada (12 %), donde se concentra más del 72 % de los territorios colectivos en Colombia.

---

85 *Ibid.*, 73.

86 *Ibid.*, 79.

87 *Ibid.*, 90.

Solamente cinco resguardos indígenas, cuyos territorios y bosques pertenecen al bioma amazónico y a la zona de transición entre las llanuras de la Orinoquía y la región Amazónica, representan más de la mitad (54 %) de los bosques naturales presentes en los territorios indígenas de Colombia. Estos resguardos con la mayor área de su territorio en bosque natural son el Resguardo Predio Putumayo (5.750.778 ha), el Resguardo Vaupés (3.803.931 ha), el Resguardo Cuenca Media y Alta del Río Inírida (2.173.139 ha), el Resguardo Mirití-Paraná (1.555.577 ha) y Resguardo Selva de Matavén (1.532.682 ha), cuya superficie de bosques suman alrededor de 14.816.107 ha<sup>88</sup>. Y, en segundo lugar, como ya se expuso, esta es la región del país más afectada por el fenómeno de la deforestación. De acuerdo con el Ideam, el 70,1 % de la deforestación del año 2018 ocurrió en la región de la Amazonía, y las principales causas de la deforestación en esta región son la expansión de la frontera agrícola, la praderización, la extracción ilícita de minerales y la expansión de la infraestructura<sup>89</sup>.

De acuerdo con datos previos, la deforestación en resguardos indígenas para el año 2016 fue de 18.327,46 ha, que correspondió al 10,26% de la deforestación nacional de ese mismo año. Los análisis indican que la deforestación en Resguardos Indígenas ha incrementado en los últimos cuatro años de manera preocupante, en especial del año 2015 al 2016, donde este proceso aumentó en aproximadamente 6.838,69 ha. En particular, la deforestación en 2016 fue más alta en los resguardos del Vaupés (8,54 %); Predio Putumayo (7,17 %); Llanos del Yarí - Yaguará II (5,22 %); Nukak (4,46 %); Cuenca Media y Alta del Río Inírida (4,01 %); y Caranaoa Yuri-Laguna Morocoto (2,39 %)°.

En este sentido, se ha considerado por parte de las organizaciones y líderes indígenas que la principal causa de la deforestación en los resguardos es “la falta de coherencia y articulación de las políticas sectoriales del

88 El 82,2 % de los bosques de los territorios indígenas de la región de la Amazonía se encuentran en 10 resguardos, principalmente en los resguardos Predio Putumayo (25,6 %) y Vaupés (16,9 %). *Ibid.*, 30.

89 Ideam. *Resultados monitoreo de la deforestación*, 2018. Disponible en: [http://www.ideam.gov.co/documents/24277/91213793/Actualizacion\\_cifras2018FINALDEFORESTACION.pdf/80b719d7-1bf6-4858-8fd3-b5ce192a2fdc](http://www.ideam.gov.co/documents/24277/91213793/Actualizacion_cifras2018FINALDEFORESTACION.pdf/80b719d7-1bf6-4858-8fd3-b5ce192a2fdc)

90 GARCÍA, P., OME, E., LEGUÍA, D., CAMACHO, A., YEPES, A. y RODRÍGUEZ, M. *Op. cit.*, 92.

Estado colombiano y la superposición de visiones frente al ordenamiento territorial en una determinada región donde confluyen intereses de distintas instituciones y sectores de orden nacional y regional”. En este escenario, las organizaciones indígenas en todo el país coinciden en que

las instituciones que toman las decisiones finales sobre el ordenamiento territorial a nivel regional (Por ejemplo, los entes territoriales, Corporaciones Autónomas Regionales, entre otros) no incluyen, ni toman en cuenta la visión de las comunidades indígenas frente la ordenación del territorio, ni los instrumentos de planificación territorial propia como planes de vida o cualquier otro instrumento de planificación. Se identificó también que no se cuentan con suficientes espacios o instancias de coordinación a nivel regional que permitan la articulación de acciones entre pueblos indígenas y autoridades regionales en materia de ordenamiento territorial y usos del suelo<sup>91</sup>.

De igual manera, es necesario resaltar la importancia del cambio climático en estos territorios ya que de manera general los territorios colectivos de las comunidades indígenas han sido afectados por los efectos de esta problemática y por las diversas transformaciones ambientales, y que además las políticas globales y nacionales en esta materia no han incorporado la participación de las comunidades indígenas para su construcción, desconociendo no solo los efectos para los pueblos y especialmente para las mujeres indígenas, como se precisará adelante, sino también las acciones que han desarrollado para la mitigación y adaptación por el conocimiento ambiental de sus territorios<sup>92</sup>.

Al respecto, en la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra, los pueblos indígenas manifestaron lo siguiente:

Exigimos a los Estados que reconozcan, respeten y garanticen la efectiva aplicación de los estándares internacionales de derechos humanos y los derechos

---

91 *Ibid.*, 107.

92 ULLOA, A. Justicia climática y mujeres indígenas en América Latina, *Lassaforum*, vol. XLVII, n.º 4, 2016. Disponible en: <https://forum.lasaweb.org/files/vol47-issue4/Debates2.pdf>

de los Pueblos Indígenas, en particular la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la OIT, entre otros instrumentos pertinentes, en el marco de las negociaciones, políticas y medidas para resolver los desafíos planteados por el cambio climático. En especial, demandamos a los Estados a que reconozcan jurídicamente la pre-existencia del derecho sobre nuestros territorios, tierras y recursos naturales para posibilitar y fortalecer nuestras formas tradicionales de vida y contribuir efectivamente a la solución del cambio climático<sup>93</sup>.

Debido a esta problemática, muchos esfuerzos nacionales e internacionales se han enfocado en desarrollar acciones contra la deforestación en el territorio amazónico, con importantes implicaciones para las comunidades indígenas en la zona. Por estas razones es que se ha considerado la importancia de la participación y reconocimiento de las comunidades indígenas en las acciones que se desarrollen en su territorio, así estas tengan una finalidad de protección ambiental<sup>94</sup>.

Así lo ha reconocido la Corte Constitucional, al señalar que se debe garantizar la participación de las comunidades indígenas en las decisiones que afecten su territorio, independientemente de si el impacto directo resulte positivo o negativo. Señala la Corte que

esta especial protección implica un proceso mediante el cual el Estado garantiza a las autoridades respectivas y a las comunidades implicadas, directamente la participación y el acceso a la información sobre un programa o plan que se pretenda realizar en su territorio, buscando que participativamente sean identificados los impactos positivos o negativos del proyecto o programa respectivo, buscando salvaguardar la idiosincrasia de los pueblos indígenas y tribales que habitan el país<sup>95</sup>.

---

93 Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra. *Acuerdo de los Pueblos*, 2010. Disponible en: [https://www.oei.es/historico/divulgacioncientifica/noticias\\_301.htm](https://www.oei.es/historico/divulgacioncientifica/noticias_301.htm)

94 Así lo dijo la Corte Constitucional en la Sentencia T-063 de 2019, en la que se ordenó la consulta previa respecto del Pilar Indígena o de Gobernanza Indígena del Programa Visión Amazonía.

95 Corte Constitucional. Sentencia T-063 de 2019, M. P. Antonio José Lizarazo.

Además, señala que esta protección que debe el Estado a las comunidades étnicas

implica que se deben asumir las acciones que correspondan para contrarrestar los efectos negativos de los programas o proyectos de desarrollo, así como también para que las comunidades indígenas resulten beneficiadas ante iniciativas positivas que se pretendan implementar en sus territorios. En todo caso, quienes deben decidir si un proyecto favorece o beneficia a una población étnicamente diferenciada, es precisamente esta misma, a través de los mecanismos de participación que tienen a su favor, en consideración a que estos pueblos tienen una cosmovisión distinta, según la cual definen si una medida que pueda impactarlos tiene una connotación positiva o si, al contrario, la afecta negativamente<sup>96</sup>.

### 3.3. ENFOQUE DE GÉNERO: PERSPECTIVA TRANSVERSAL

En la variable de género es fundamental analizar las diferencias entre las actividades de trabajo y roles entre hombres y mujeres. Aunque los roles de género son dinámicos y varían en el tiempo, sociedad y cultura, estos pueden favorecer o limitar las posibilidades de acceso al derecho de participación de las mujeres en escenarios de toma de decisión; estas limitaciones podrían afectar significativamente sus vidas.

De manera general, las mujeres han desarrollado labores de cuidado en el ámbito privado conocido como trabajo reproductivo (esfera privada); este comprende todas las actividades de la vida familiar para mantener el bienestar y lo relativo a la vivienda, pero es además fundamental para el sustento del trabajo productivo (esfera pública), que ha sido ejercido por los hombres en mayor proporción; este se refiere a las acciones para proveer bienes y servicios, en donde perciben remuneración económica, contrario al trabajo reproductivo<sup>97</sup>.

---

96 *Ibid.*

97 DURÁN, A. y VELASCO, T. Introducción a la equidad de género: conceptos clave. Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, s. f. Disponible en: <https://www.doccity.com/es/equidad-de-genero-u-1/5416176/>

Por su parte, el Convenio de Diversidad Biológica señala que la incorporación del enfoque de género permite identificar las afectaciones económicas, políticas, sociales y ecológicas de acuerdo con las labores que desempeñan hombres y mujeres, que inciden en las restricciones, acceso y uso de la diversidad. De igual forma se destaca la importancia de las labores que ejercen las mujeres como encargadas primarias de la gestión de la tierra y el uso de los recursos. Por tanto, en términos de diversidad biológica el enfoque de género se considera fundamental para lograr el éxito de la formulación y la territorialización de políticas públicas, generar una mayor garantía en la conservación de la biodiversidad y beneficiar a las comunidades que dependen de esta<sup>98</sup>.

De igual forma, es necesario mencionar que la vulnerabilidad de las mujeres y niñas al cambio climático es mayor que la de los hombres, sobre todo en zonas rurales o en zonas urbanas donde no hay acceso a servicios públicos, pues ellas dedican mayor tiempo a la búsqueda de agua y alimentos para la manutención del hogar, es decir, si se presenta una alteración en los ciclos hídricos las mujeres tienen que caminar grandes distancias para conseguir agua, lo que pone en riesgo también su seguridad<sup>99</sup>.

Entendido lo anteriormente expuesto respecto a la situación de mujeres y niñas, su participación en espacios de toma de decisión en el contexto ambiental se considera fundamental. En la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979) se ratifica la necesidad de que los Estados incluyan en sus constituciones (aquellos que no la tengan), medidas legislativas adecuadas y de otro carácter con las sanciones correspondientes, que prohíban toda forma de discriminación contra la mujer y que promueva su empoderamiento. Frente a esto, el Estado

---

98 SASVARI, A., AGUILAR, L., KHAN, M. y SCHMITT, F. *Guidelines for Mainstreaming Gender into National Biodiversity Strategies and Action Plans*. CBD Technical Series n.º 49, 2010. Disponible en: [https://www.cbd.int/programmes/cross-cutting/gender/cbd\\_ts49\\_gender\\_guidelines.pdf](https://www.cbd.int/programmes/cross-cutting/gender/cbd_ts49_gender_guidelines.pdf)

99 ZEGARRA, M. T. Género y cambio climático en América Latina. En: *Casos de estudio, alianza clima y desarrollo*, 2017. Disponible en: [https://cdkn.org/wp-content/uploads/2017/07/Arana\\_G%C3%A9nero-y-cambio-clim%C3%A1tico-en-Am%C3%A9rica-Latina-ULTIMOS-CAMBIOS\\_05-de-JULIO-1.pdf](https://cdkn.org/wp-content/uploads/2017/07/Arana_G%C3%A9nero-y-cambio-clim%C3%A1tico-en-Am%C3%A9rica-Latina-ULTIMOS-CAMBIOS_05-de-JULIO-1.pdf)



colombiano ha asumido algunos compromisos internacionales vinculados a esta convención, que se han reflejado en el desarrollo de medidas constitucionales y legales para proteger los derechos de las mujeres<sup>100</sup>.

En el mismo sentido, el Objetivo 5 de Desarrollo Sostenible, sobre la *Igualdad de género y empoderamiento de la mujer*, refuerza la importancia de la inclusión de género en el contexto de los derechos humanos:

La igualdad entre los géneros no es solo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible, [...] si se facilita la igualdad a las mujeres y niñas en el acceso a la educación, a la atención médica, a un trabajo decente, y una *representación en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas*<sup>101</sup>.

Una de las metas relacionadas con este ODS, que es relevante para el caso de la STC-4360, es la meta 5a: “Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y *al control de la tierra* y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y *los recursos naturales*, de conformidad con las leyes nacionales”<sup>102</sup>.

En función de la participación de las mujeres, es importante señalar que la educación es la base fundamental para el adecuado ejercicio de este derecho, pues no basta solo con estar presente en los espacios convocados sino tener la capacidad de identificar, proponer acciones y comprender las implicaciones de las decisiones que se tomen a nivel local, regional y nacional. En Colombia las mujeres tienen un porcentaje mayor que los hombres en procesos de formación; sin embargo, existen disparidades en el acceso a la educación de mujeres rurales y urbanas, debido a que el alcance de los niveles educativos avanzados es sustancialmente menor en las áreas rurales,

---

100 Programa ONU Mujeres. *El progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos*, 2018. Disponible en: <https://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2018/10/progreso-de-las-mujeres-2018>

101 Naciones Unidas. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible>

102 *Ibid.*

principalmente en la educación superior, a la que llegan solo el 7,3 % frente a un 28,7 % de las mujeres urbanas, es decir, cuatro veces más<sup>103</sup>.

Así mismo, el analfabetismo de las mujeres rurales es superior al de las mujeres urbanas, con 6,2 % y 0,9 %, respectivamente. Los departamentos que presentan mayores índices de analfabetismo de mujeres en Colombia son Vaupés 2,8 %, La Guajira 10,6 % y Guainía 8,9 %<sup>104</sup>. Como es evidente, este contexto es fundamental y debe ser tenido en cuenta por parte de las entidades del Estado involucradas en las órdenes en el momento de realizar los espacios participativos.

Aunque Colombia ha tenido avances importantes en materia de la inclusión del enfoque de género en las políticas públicas, aún el país se encuentra muy distante de lograr la igualdad en el acceso a derechos entre hombres y mujeres, en este caso el de participación. En este punto, Ulloa *et al.*<sup>105</sup> plantean que las mujeres han legitimado espacios de manera individual y colectiva para acceder a la participación en condiciones de igualdad en la toma de decisiones en las esferas de la vida pública y privada.

De igual forma, esos autores indican que, aunque para el diseño de políticas públicas, programas, proyectos y demás acciones de los Estados a escala nacional y global se ha considerado la importancia de la participación de las mujeres y de manera particular de las mujeres indígenas, poco se ha tenido en cuenta su presencia en el desarrollo de los procesos que esto implica<sup>106</sup>.

En la literatura se ha identificado un número importante de limitaciones que enfrentan las mujeres para poder participar; sin embargo, a continuación se señalan las más recurrentes<sup>107</sup>:

---

103 Ministerio de Salud, Profamilia. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*, tomo 1, 2015. Disponible en: <https://profamilia.org.co/wp-content/uploads/2018/12/ENDS-TOMO-1.pdf>

104 *Ibid.*

105 DONATO, L. M., ESCOBAR, E. M., ESCOBAR, P., PAZMIÑO, A. y ULLOA, A. (eds.). *Op. cit.*

106 *Ibid.*

107 Programa ONU Mujeres. *Prevenir los conflictos, transformar la justicia y garantizar la paz*, 2015. Disponible en: [https://www2.unwomen.org/-/media/field\\_office\\_colombia/documentos/publicaciones/2016/unw-global-study-1325-2015-sp.pdf?la=es&vs=3442](https://www2.unwomen.org/-/media/field_office_colombia/documentos/publicaciones/2016/unw-global-study-1325-2015-sp.pdf?la=es&vs=3442)

- Incompatibilidad de las labores de la esfera pública y privada: las mujeres tienen obligaciones familiares que los hombres no asumen, como por ejemplo ayuda en términos de cuidado infantil.
- Aspectos socioculturales, que dependerán de cada cultura y pueblo.
- Existencia de estereotipos de género: creencia en que las mujeres tienen una capacidad inferior a la de los hombres para interpretar las necesidades y de negociación.
- Limitaciones económicas: para poder participar en pie de igualdad, las mujeres necesitan transporte, alojamiento y seguridad personal.

Con relación a los obstáculos culturales, el hecho de ser mujer perteneciente a comunidades étnicas las ubica en una situación de desventaja respecto a las mujeres no indígenas o afrocolombianas, así como con los hombres pertenecientes o no a comunidades étnicas, debido a las pocas oportunidades que tienen y a la triple discriminación por su condición económica, étnica y de género. Por todo esto, se evidencia la urgencia de espacios de participación en escenarios de toma de decisión de las mujeres indígenas en el ámbito nacional, regional y local, que permitan identificar las necesidades, propuestas y estrategias de acción, así como fortalecer su capacidad de incidencia<sup>108</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior y las dinámicas de participación de las comunidades afrocolombianas y de manera particular de las mujeres afroamazónicas, es importante recordar las instancias de diálogo y negociación de estas comunidades con el Estado colombiano, las cuales se realizan a través del *espacio nacional de consulta* establecido en el Decreto 1372 de 2018 en cuyo artículo 2.5.1.4.2 se establecen siete criterios para la participación y la integración de este espacio, los cuales tienen en cuenta la representatividad de los concejos comunitarios, comunidades negras en zonas urbanas, distritos especiales turísticos y portuarios, comunidades afro especiales (raizales, palanqueros y capitánías del Cauca) y la inclusión de un enfoque diferencial, reconociendo, entre otros, la participación y delegación de mujeres y jóvenes para este espacio.

---

108 DONATO, L. M., ESCOBAR, E. M., ESCOBAR, P., PAZMIÑO, A. y ULLOA, A. (eds.). *Op. cit.*, 49.

Como se mencionó, las comunidades afroamazónicas no tienen a la fecha territorios colectivos, aunque existen consejos comunitarios y organizaciones de base, razón que particulariza el riesgo de estas comunidades por la carencia de titulación de tierra y por ser una minoría entre las comunidades que habitan en la Amazonía.

Para las comunidades negras el territorio es una parte esencial de su vida e identidad, pues en él proyectan su cultura y conocimientos ancestrales, sus formas de relacionamiento y el sustento de la vida misma; en palabras de las comunidades:

El territorio es y forma parte de nuestra vivencia social y cultural y jamás puede ser considerado como un inmueble de intercambio comercial. Él es para nosotros, los dueños y pobladores ancestrales, un espacio que acoge la vida de las comunidades de manera integral, con pueblos, culturas y organizaciones sociales propias, y que nos proporciona los recursos naturales para la reproducción de la vida y la cultura. [...] Este es todo aquello que se puede ver y palpar con facilidad, es decir, los ríos, las ciénagas, los bosques los animales, la tierra para cultivar, los minerales, pero también incluye todo aquello que no se puede tocar con las manos y que hace parte de nuestra espiritualidad como pueblos afrodescendientes, esto es, las manifestaciones culturales propias, las tradiciones, las costumbres, las fuerzas sobrenaturales que rigen la naturaleza, los espíritus de nuestros ancestros que protegen el territorio, las formas propias de relacionarnos con la naturaleza y nuestro conocimiento ancestral<sup>109</sup>.

Las participaciones de las mujeres negras no son muy conocidas aún, pues se desconocen

las experiencias organizativas urbanas y rurales de las mujeres negras y de su participación en la esfera pública, cívica y política. La participación femenina en niveles formales de decisión es casi nula y, aunque hay mujeres negras en cargos públicos, en posiciones de representación y en los movimientos negros, se trata de casos excepcionales que en muchas ocasiones implican costos personales y familiares muy altos. La presencia de las mujeres en tales espacios de

---

109 CORONADO, S. El territorio: derecho fundamental de las comunidades afrodescendientes en Colombia, *Revista Controversia*, 2006, 48-81. Disponible en: [https://revistacontroversia.com/index.php?journal=controversia&page=article&op=view&path\[\]=165](https://revistacontroversia.com/index.php?journal=controversia&page=article&op=view&path[]=165)

mayor visibilidad política, además de los propios méritos, implica un indudable apoyo educativo y organizativo de instituciones públicas, privadas y religiosas<sup>110</sup>.

El poco conocimiento del liderazgo de y participación de las mujeres afrodescendientes fuera de sus comunidades, no quiere decir necesariamente que ellas mismas desconozcan su rol o exista una ausencia de representatividad y liderazgo en sus organizaciones para la toma de decisiones frente al territorio y de manejo de los recursos naturales, en algunas ocasiones esta “invisibilidad” se convierte en una estrategia de resistencia y sobrevivencia por la presencia de grupos armados en los territorios<sup>111</sup>.

Para el contexto de las órdenes de la sentencia se considera fundamental su participación teniendo en cuenta que, como se mencionó, son una población particularmente vulnerable por su pertenencia étnica, de género y además por las condiciones de habitabilidad en el territorio amazónico, como una estrategia para incluir y priorizar sus necesidades en el Plan de Acción, su visión de territorio en el Pivac, y demás instrumentos vinculados a la sentencia, y a su vez fortalecer el empoderamiento y acceso al logro efectivo del derecho a la participación.

#### 4.4. NIÑOS, NIÑAS, JÓVENES Y ADOLESCENTES

En relación con este componente poblacional, es importante considerar características de ciclo vital de la población colombiana, el grado de vulnerabilidad de niñas, niños, adolescentes y jóvenes (NNAJ) ante eventos climáticos y ambientales en general, analizar el acceso a la participación de este grupo poblacional en la toma de decisión respecto a las cuestiones ambientales, de conformidad con lo establecido en la ley y teniendo como precedente la característica de los actores que interponen la tutela: un grupo

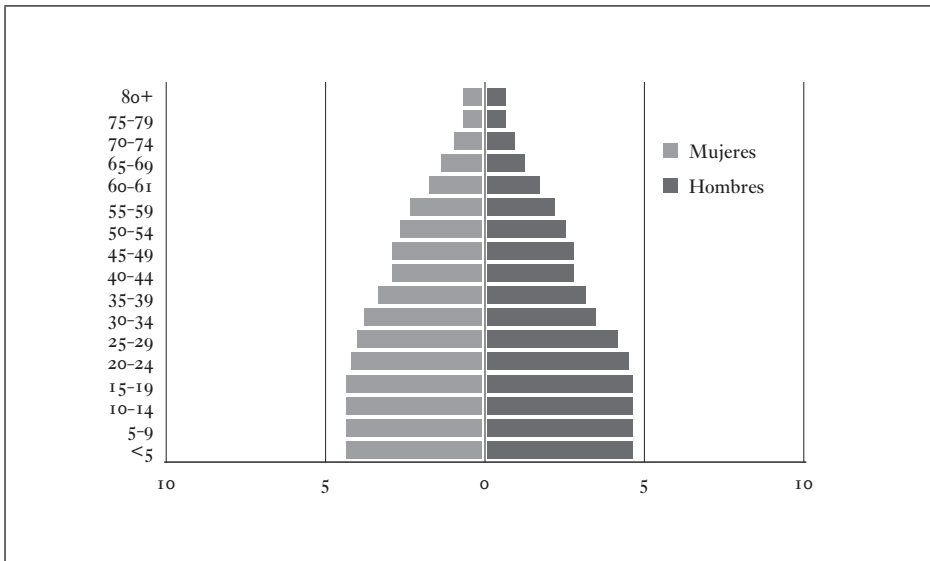
---

110 ROJAS, P., MOSQUERA, C. y RAMÍREZ, M. (Eds.). *Panorámica afrocolombiana, estudios sociales en el Pacífico*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2004.

111 BIFANI-RICHARD, P. Género y biodiversidad: una relación cambiante, *VII Simposio de Biodiversidad Caribe: Mujer y Biodiversidad, una estrecha relación de vida*. Barranquilla, Universidad del Norte, 2018. Disponible en: <http://manglar.uninorte.edu.co/bitstream/handle/10584/8089/9789587890136%20eMujeres%20y%20Biodiversidad.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

de 25 niños, adolescentes y jóvenes del país que solicitan el amparo de sus derechos a gozar de un ambiente sano, vida y salud.

Actualmente, en el aspecto poblacional Colombia se encuentra en lo que se conoce como el fenómeno de “bono demográfico”, lo que significa que la mayor parte de la población está concentrada en NNAJ y que un número significativamente alto está en personas con capacidad productiva. Esta proporción aumentó del año 2010 al 2015 según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud<sup>112</sup>.



Fuente: Ministerio de Salud, Profamilia.

Teniendo en cuenta el bono demográfico, se ha evidenciado la necesidad de que el Estado colombiano tome todas las medidas necesarias para la protección de la niñez, la adolescencia y la juventud frente a los impactos del cambio climático. Lo anterior, en concordancia con lo establecido en los compromisos de la Convención sobre los Derechos del Niño y el seguimiento realizado a través del Comité de los Derechos del Niño liderado por Unicef, en la cual se afirma que “los niños del mundo se enfrentan a nuevas

112 Ministerio de Salud, Profamilia. *Op. cit.*

y peligrosas amenazas para su supervivencia y su bienestar, como la reaparición del sarampión, el aumento del sobrepeso en la infancia, el acoso, el abuso y la explotación por internet y el impacto del cambio climático”<sup>113</sup>.

En relación con este último aspecto, la niñez y la juventud alrededor del mundo se han venido movilizandando de manera importante exigiendo a los Estados medidas urgentes y proponiendo alternativas de solución novedosas. Los artículos 12 y 5 de esta Convención manifiestan que es “su derecho expresar sus opiniones libremente y ser escuchados” y que es necesario el “empoderar a las familias y las comunidades para guiar a sus niños en el aprendizaje para ejercer sus derechos de acuerdo con las capacidades que están desarrollando”<sup>114</sup>.

Respecto a lo anterior, y para garantizar la protección de los derechos de la niñez, adolescencia y juventud, el Estado colombiano ha formulado legislación específica por ciclo de vida. La Ley 1098 de 2006, por la cual se crea el Código de Infancia y Adolescencia, tiene el objeto de:

Establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes [...] (art. 2).

En cuanto al derecho de la participación, esta ley suscribe que

los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a participar en las actividades que se realicen en la familia, las instituciones educativas, las asociaciones, los programas estatales, departamentales, distritales y municipales que sean de su interés. El *Estado y la sociedad propiciarán la participación* en organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, cuidado y educación de la infancia y la adolescencia (art. 13).

---

113 Unicef. *Para cada niño, todos los derechos: la Convención sobre los Derechos del Niño en la Encrucijada*, 2019, 2. Disponible en: <https://www.unicef.org/media/63381/file/Convencion-derechos-nino-en-encrucijada-2019.pdf>

114 *Ibid.*, 13.

Ahora, para la protección de derechos de las juventudes, la Ley 375 de 1997 brinda el marco institucional para orientar políticas, planes y programas, por parte del Estado y la sociedad civil, para la juventud (art. 1). En términos de participación, el artículo 5 resalta que el Estado, la sociedad civil y los mismos jóvenes deben crear condiciones para que se efectúe este derecho y que se debe dar en los ámbitos de la vida económica, cultural, ambiental, política y social del país. Además, suscribe en el artículo 17 que

[el] *Estado y la sociedad, coordinadamente, tienen la obligación de promover y garantizar los mecanismos democráticos de representación de la juventud en las diferentes instancias de participación, ejercicio, control y vigilancia de la gestión pública, teniendo en cuenta una adecuada representación de las minorías étnicas y de la juventud rural en las instancias consultivas y decisorias que tengan que ver con el desarrollo y progreso de la juventud, así como la promoción de la misma juventud.*

Además, para reforzar el derecho a la participación juvenil, brindar garantías y reconocimiento al ejercicio de la ciudadanía juvenil, la Ley estatutaria 1622 de 2013 tiene como objeto:

Establecer el marco institucional para garantizar a todos los y las jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos civil o personal, social y público, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno y lo ratificado en los tratados Internacionales, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización, protección y sostenibilidad; y para el *fortalecimiento de sus capacidades y condiciones de igualdad de acceso que faciliten su participación e incidencia* en la vida social, económica, cultural y democrática del país (art. 1).

En este punto, también resulta importante señalar los efectos del cambio climático en NNAJ y mujeres, pues en su condición de vulnerabilidad es importante comprender las formas en las cuales se manifiesta dicha afectación, que se determina principalmente según tres aspectos: la alteración de los entornos relacionados con enfermedades, el aumento de la inseguridad alimentaria y el acceso al agua y el saneamiento básico. De manera general, en las zonas rurales y algunas zonas urbanas del mundo se evidencian los



impactos a la salud de los NNAJ por los niveles de la contaminación del aire y la falta de agua potable y saneamiento básico<sup>115</sup>.

Para el caso colombiano, en términos de agua potable y saneamiento básico, en zonas rurales el acueducto llega al 17 % de las viviendas, mientras que en las zonas urbanas hay una cobertura del 91 % de las viviendas; en la zona rural el 22 % de las viviendas tiene conexión a alcantarillado y en centros urbanos el 92 % de las viviendas. En cuanto a la Orinoquía y Amazonía, únicamente la mitad de los hogares de la región tienen conexión al servicio de agua potable, lo cual pone en evidencia el inminente riesgo de mujeres y NNAJ de la región frente a los efectos del cambio climático, los impactos en su salud y la dificultad para garantizar los derechos de esta población<sup>116</sup>.

### 3.5. EL TRATAMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CON ENFOQUE DE DERECHOS Y LA MULTICULTURALIDAD EN LA STC-4360 DE 2018

Todas las consideraciones expuestas en los acápite precedentes permiten identificar unos aspectos fundamentales que fueron desconocidos por la CSJ en la sentencia estudiada. En primer lugar, ya se mencionó que la STC-4360 de 2018 cita y toma como fundamento la sentencia de la Corte Constitucional T-622 de 2016, que reconoce al río Atrato como sujeto de derechos. Sin embargo, al citar esta fuente, la CSJ desconoce un aspecto sustancial del pronunciamiento, relacionado con los derechos bioculturales, ya señalados previamente en este artículo. No obstante, vale la pena insistir en lo dicho por la Corte Constitucional:

*Se puede concluir que la premisa central sobre la cual se cimienta la concepción de la bioculturalidad y los derechos bioculturales es la relación de profunda unidad entre naturaleza y especie humana. Esta relación se expresa en otros*

---

115 *Ibid.*

116 Ministerio de Salud, Profamilia. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*, 2010. Disponible en: [https://formularios.dane.gov.co/Anda\\_4\\_1/index.php/catalog/465/export](https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/465/export)

elementos complementarios como: (i) los *múltiples modos de vida* expresados como diversidad cultural están íntimamente vinculados con la diversidad de ecosistemas y territorios; (ii) la riqueza expresada en la *diversidad de culturas, prácticas, creencias y lenguajes* es el producto de la interrelación coevolutiva de las comunidades humanas con sus ambientes y constituye una respuesta adaptativa a cambios ambientales; (iii) las relaciones de las diferentes culturas ancestrales con plantas, animales, microorganismos y el ambiente contribuyen activamente a la biodiversidad; (iv) *los significados espirituales y culturales* de los pueblos indígenas y de las comunidades locales sobre la naturaleza forman parte integral de la diversidad biocultural; y (v) la conservación de la diversidad cultural conduce a la conservación de la diversidad biológica, por lo que *el diseño de política, legislación y jurisprudencia debe enfocarse por la conservación de la bioculturalidad*<sup>117</sup>.

En consecuencia, tal como lo señala la Corte Constitucional, las políticas públicas sobre la conservación de la biodiversidad deben adecuarse y centrarse en la preservación de la vida, de sus diversas manifestaciones, pero principalmente en la preservación de las condiciones para que esa *biodiversidad* continúe desplegando su potencial evolutivo de manera estable e indefinida, tal y como lo ha señalado la Corte en abundante jurisprudencia<sup>118</sup>. De igual forma, las obligaciones del Estado sobre protección y conservación de los modos de vida de los pueblos indígenas, las comunidades negras y campesinas implican garantizar las condiciones para que estas formas de ser, percibir y aprehender el mundo puedan pervivir<sup>119</sup>.

Además, es necesario destacar que la sentencia desconoció los sistemas organizativos y representativos y los *planes de vida* de las comunidades indígenas que habitan en el territorio, pues en ningún aparte de aquella se hace una mención directa o un reconocimiento indirecto de estas organizaciones o instrumentos. Como señala Monje,

---

117 Corte Constitucional. Sentencia T-622 de 2016, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

118 Corte Constitucional. Sentencias T-411 de 1992, T-415 de 1992, T-536 de 1992, T-092 de 1993, C-519 de 1994, C-200 de 1999, C-431 de 2000, C-671 de 2001, C-339 de 2002, T-760 de 2007, C-595 de 2010, T-080 de 2015 y C-449 de 2015, entre otras.

119 Corte Constitucional. Sentencia T-622 de 2016.

[...] la construcción del plan de vida para un pueblo o nación indígena en Colombia es relevante tanto política como socialmente, por todo lo que implica a nivel institucional en el Estado, más cuando está pensado para fijar las estrategias en el manejo de un territorio desde los umbrales propios de cada pueblo; y de allí que la formulación de este debe fundamentarse en los principios básicos de vida interna de cada pueblo involucrado en el plan<sup>120</sup>.

Por ejemplo, en la lucha contra la deforestación deben incluirse expresamente espacios participativos con las organizaciones de las comunidades indígenas de la región, y contar con su participación para proponer actividades de manejo, veda, recuperación y repoblamiento, con la construcción de calendarios de abundancia como estrategia de uso y manejo sustentable de los recursos naturales de las zonas naturales, de interacción entre los indígenas, las zonas naturales y los demás actores<sup>121</sup>.

#### CONCLUSIONES

La deforestación en la Amazonía está íntimamente ligada al modelo productivo que se ha establecido en la región, manifestado especialmente en el anillo de poblamiento noroccidental. Se trata de un fenómeno alimentado por la complejidad de un territorio atravesado por la pobreza, la violencia armada, la ilegalidad, el desarraigo de algunos de sus pobladores e inversionistas de capital, la desarticulación institucional y el establecimiento de modelos de desarrollo adoptados de otros lugares, sin consideraciones a las particularidades de la Amazonía. Por lo tanto, la deforestación, más que una problemática exclusivamente ambiental, es una consecuencia de la falta de una visión integral de la sostenibilidad de la región, cuya construcción y gestión debe hacerse en el marco de una gobernanza multinivel e inclusiva.

En consecuencia, todas las acciones en el marco de la lucha contra la deforestación deben abordarse desde un enfoque de Integralidad y de Derechos Humanos, con el reconocimiento de las particularidades específicas de la población de la región. Por ejemplo, debe considerarse el derecho funda-

---

120 MONJE CARVAJAL, J. J. *Op. cit.*, 50.

121 *Ibid.*

mental que tienen los pueblos indígenas al reconocimiento de su propiedad territorial, así como sus derechos al ordenamiento, uso, manejo y cuidado propio de sus bosques. Además, deben incluirse acciones que tengan en cuenta las altas condiciones de vulnerabilidad ambiental que enfrentan, particularmente mujeres y niñas, sobre todo aquellas que pertenecen a comunidades étnicas, por su triple condición (género, pertenencia étnica y condición económica), y las relaciones de interdependencia con los bienes y servicios ambientales. Finalmente, es fundamental el reconocimiento de los NNAJ como agentes de cambio y transformación de las problemáticas ambientales en los contextos locales, nacionales y globales.

Esta perspectiva pone de presente los vacíos de las órdenes de la sentencia respecto a la población de la Amazonía. Además, la falta de claridad en relación con la participación pone a merced de las entidades del Estado involucradas en la sentencia su interpretación y alcance, lo que podría generar que la participación fuese asumida como elemento accesorio al cumplimiento de las órdenes, y no el eje estructurante de estas. Por ello, se insiste, es necesario que toda afectación o problemática ambiental que se denuncie o se pretenda transformar tenga en cuenta las implicaciones que representa para las comunidades que, por su cultura, cercanía geográfica y dependencia con los recursos naturales, afecten el desarrollo de las condiciones de vida digna.

Solo de esta manera se logrará que las acciones realizadas en los territorios sean sostenibles en el tiempo y se reduzca de manera significativa la brecha de desigualdad.

#### BIBLIOGRAFÍA

ANDRADE-PÉREZ, G., CHÁVEZ, M., CORZO, G., TAPIA, C. *Transiciones socioecológicas hacia la sostenibilidad: gestión de la biodiversidad en los procesos de cambio de uso de la tierra en el territorio colombiano. Primera aproximación*. Bogotá: Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, 2018.

APARICIO, J. Teorías del desarrollo a la latinoamericana: una apuesta por la complejidad y su historicidad. En *Gobernanza y gerencia del desarrollo sostenible*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2018.

- ARCILA NIÑO, O. *La Amazonía colombiana urbanizada: un análisis de sus asentamientos humanos*. Bogotá, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi), 2010.
- BIFANI-RICHARD, P. Género y biodiversidad: una relación cambiante. En *VII Simposio de biodiversidad caribe. Mujer y biodiversidad: una estrecha relación de vida*, Universidad del Norte, Barranquilla, 2018.
- Cepal y Patrimonio Natural. *Amazonía posible y sostenible*, 2013.
- Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra. *Acuerdo de los Pueblos*, 2010.
- CORONADO, S. El territorio: derecho fundamental de las comunidades afrodescendientes en Colombia, *Revista Controversia*, 2006.
- CORREA RUBIO, F. Límites a la autonomía indígena en la Amazonía colombiana, *Revista Colombiana de Sociología*, jul.-dic., 2014, vol. 37, n.º 2.
- Dejusticia. Respuesta de los 25 accionantes respecto del cumplimiento que las entidades accionadas han dado a las órdenes impartidas en la sentencia STC 4360 de 2018 proferida por la Corte Suprema de Justicia el 5 de abril de 2018, 2019.
- Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*.
- Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*.
- DONATO, L., ESCOBAR, E., ESCOBAR, P., PAZMIÑO, A. y ULLOA, A. (editoras). *Mujeres indígenas, territorialidad y biodiversidad en el contexto latinoamericano*. Universidad Nacional de Colombia, Fundación Natura de Colombia y Unión Mundial para la Naturaleza-Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2007.
- DURÁN, A. y VELASCO, T. *Introducción a la equidad de género: conceptos clave*. Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, s. f.
- FOLKE, C., BIGGS, R., NORSTRÖM, A. V., REYERS, B. y ROCKSTRÖM, J. Social-ecological resilience and biosphere-based sustainability science, *Ecology and Society*, 2016, vol. 21, n.º 3.
- Foro Cívico. *Mecanismo para la participación de las mujeres, las organizaciones de mujeres y las víctimas, en la evaluación de los Conpes 161 Y 378 de 2013*, 2016.

GARCÍA, P., OME, E., LEGUÍA, D., CAMACHO, A., YEPES, A. y RODRÍGUEZ, M. *Perspectiva del pueblo indígena frente a la deforestación y degradación del territorio: un insumo para la construcción e implementación de Bosques Territorios de Vida - Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques*. Bogotá: Programa ONU-REDD Colombia, 2018.

GARCÍA, P., RUIZ, S., DE LA HOZ, N., CASTRO, C., CANO, A. y SÁNCHEZ, E. Diversidad Cultural del Sur de la Amazonía Colombiana. En *Diversidad biológica y cultural del sur de la Amazonía colombiana - Diagnóstico*. Bogotá: CorpoAmazonía, Instituto Humboldt, Instituto Sinchi, UAESPNN, 2013.

GONZÁLEZ, J., CUBILLOS, A., CHADID, M., ARIAS, M., ZÚÑIGA, E., JOUBERT, F., PÉREZ, I. y BERRÍO, V. *Caracterización de las principales causas y agentes de la deforestación a nivel nacional período 2005-2015*. Bogotá: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Programa ONU-REDD Colombia, 2018.

HERNÁNDEZ, A. Modos de gobernanza y gobernanza del agua: aproximaciones conceptuales. En *Modos de gobernanza del agua y sostenibilidad: aportes conceptuales y análisis de experiencias en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2018.

Ideam. *Resultados Monitoreo de la Deforestación*, 2018.

MEISEL ROCA, A., BONILLA MEJÍA, L. y SÁNCHEZ JABBA, A. *Geografía económica de la Amazonía colombiana*, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional n.º 193. Cartagena: Banco de la República, 2013.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. *Caracterización de las regiones para la preparación de la ENREDD+*.

Ministerio de Educación. *Grupos étnicos existentes en Colombia*, 2018.

DANE. *Grupos étnicos. Información técnica*, 2018.

Ministerio de Salud, Profamilia. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*, 2010.

Ministerio de Salud, Profamilia. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*, tomo 1, 2015.

MONJE CARVAJAL, J. El Plan de Vida de los Pueblos Indígenas de Colombia, una construcción de etnoecodesarrollo, *Luna Azul*, n.º 41, julio-diciembre 2015.

Naciones Unidas. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*.

OLAYA, CARLOS. El extraño campesinado amazónico, *Dejusticia*, 2019.

Opiac. *Miembros de la Opiac*, s. f.

PEÑA BRICEÑO, L. et al. *Orientaciones para reducción de la deforestación y degradación de los bosques: ejemplo de la utilización de estudios de motores de deforestación en la planeación territorial para la Amazonía colombiana*. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi) y GIZ, 2016.

Programa ONU Mujeres. *El progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos*, 2018.

Programa ONU Mujeres. *Prevenir los conflictos, transformar la justicia y garantizar la paz*, 2015.

Programa ONU-REDD Colombia. *Mapeo, caracterización y análisis de los pueblos indígenas, afrodescendientes, y campesinos para la construcción de la estrategia nacional REDD+ en Colombia*, 2016.

RIAÑO UMBARILA, E. y SALAZAR CARDONA, C. *Habitar la Amazonía. Ciudades y asentamientos sostenibles*. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi), 2018.

RODRÍGUEZ BECERRA, M. El desarrollo sostenible en los albores de los ODS y del Acuerdo de París. En *Gobernanza y gerencia del desarrollo sostenible*. Bogotá: Ediciones Unian-des, 2018.

ROJAS, P., MOSQUERA, C. y RAMÍREZ, M. (editores). *Panorámica afrocolombiana, estudios sociales en el Pacífico*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2004.

SALAZAR CARDONA, C. y RIAÑO UMBARILA, E. *Perfiles urbanos en la Amazonía colombiana*. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi), 2016.

SASVARI, A., AGUILAR, L., KHAN, M. y SCHMITT, F. *Guidelines for Mainstreaming Gender into National Biodiversity Strategies and Action Plans*. CBD Technical Series, n.º 49, 2010.

SEN, A. *Development as Freedom*. New York: Random House, 2000.

Sinchi. *Amazonía Político-administrativa*, s. f.

Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonía Colombiana (Siatac). *Territorios indígenas*, s. f.

Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonía Colombiana (Siatac). *Población*, s. f.

Sistema Nacional de Información Cultural (Sinic). *Población-Amazonas*.

STAFFORD-SMITH, M., GRIGGS, D., GAFFNEY, O., ULLAH, F., REYERS, B., KANIE, N., STIGSON, B., SHRIVASTAVA, P., LEACH, M. y O'CONNELL, D. *Integration: the key to implementing the Sustainable Development Goals*, Sustain Sci, 2017.

Territorio Indígena y Gobernanza. *Los planes de vida*.

TRUJILLO, D. De la gobernanza a la gerencia. Introducción. En *Gobernanza y gerencia del desarrollo sostenible*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2018.

ULLOA, A. Justicia climática y mujeres indígenas en América Latina, *Lassaforum*, vol. XLVII, n.º 4, 2016.

Unicef. *Para cada niño, todos los derechos: la Convención sobre los Derechos del Niño en la encrucijada*, 2019.

Universidad Nacional de Colombia. *Hacia un Conpes indígena amazónico. Construyendo una política pública integral para los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana*, vol. 1, 2012.

VIECO ALBARRACÍN, J. Planes de desarrollo y planes de vida: ¿diálogo de saberes?, *Mundo Amazónico*, 2010.

ZEGARRA, M. Género y cambio climático en América Latina. En *Casos de estudio, alianza clima y desarrollo*, 2017.



CAPÍTULO 3

JORGE IVÁN HURTADO MORA\*  
LIZETH CAROLINA QUIROGA CUBILLOS\*\*

*El rol del juez frente a la garantía del derecho  
a la participación en el marco de la sentencia  
sobre la Amazonía*



## RESUMEN

Tras la grave situación de deforestación que atravesaba la región de la Amazonía en Colombia, se interpuso una acción de tutela impulsada por 25 niños, niñas y jóvenes de diferentes zonas del país, la cual, sin duda alguna, marcó una decisión política, social y ambiental sin precedentes. La Corte Suprema de Justicia, previos los análisis correspondientes, mediante Sentencia STC-4360 de 2018 declaró a la Amazonía sujeto de derechos. Después de casi dos años de emitido el fallo judicial, y vencidos los términos estipulados para cumplir con lo allí dispuesto, a la Administración pública se le ha dificultado cumplir todo lo impartido por el juez. En el presente trabajo se plantea que, si bien el juez (agente) actúa en pro del equilibrio de los ecosistemas y la protección de la Amazonía, así como de la garantía efectiva del derecho a la participación de grupos minoritarios, siguiendo un rol de activista judicial, el agente carece de la ponderación suficiente para lograr que las órdenes que son impartidas se implementen en los términos previstos por la sentencia, pues su visión no contempla el circuito que existe entre la Administración Pública y el Poder Judicial, toda vez que, en sus actuaciones, el administrador de justicia desconoce el tránsito administrativo que deben surtir sus decisiones para que sean materializadas como políticas públicas.

## PALABRAS CLAVES

Rol del juez, participación, sentencia Amazonía, activismo judicial, medio ambiente.

*The judge's role upon the guarantee to the right to participation  
within the framework of the Amazonía's sentence*

## ABSTRACT

Due to the grave deforestation situation that the Amazonian region went through, it was introduced a concrete review brought up by 25 children and

---

\* Doctor en Derecho, con especialización en Gestión Pública e Instituciones Administrativas. Consultor en derecho ambiental y profesor investigador de la Universidad Externado de Colombia. Correo: [jorge.hurtado@uexternado.edu.co](mailto:jorge.hurtado@uexternado.edu.co)

young people from across different regions of the country that traced not only an influence in the political stream, but also within the social and Environmental realms with non-existing precedent. The Supreme Court of Justice declared and stated that the Amazonian region as an entitled subject of rights. After two years that the Court's decision and sentence came up and its terms had expired to comply with its content, the public administration has executed none of the judge's orders. This paper aims to look up to at that if even the judge (the agent) acts in favor of maintaining the balance and protection of ecosystems and the Amazonía's region, the effective protection to the right to participation of minorities groups that allows these to act as judicial activists. In this case the agent lacks of certain consideration to make all orders and measures that have been introduced in the sentence to take place effectively due to agent's vision does not contemplate the existing links between the public administration and the judiciary. The one that administers justice in the judiciary in its acts does not have information on the administrative transit that it is required to happen to these acts get converted into policies.

#### KEY WORDS

Role of judge, participation, Amazonía's sentence, judicial activists, environment.

#### INTRODUCCIÓN

A pesar de que Colombia es el tercer país de América Latina con mayor cantidad de bosques naturales al representar el 52 % de la superficie continental, cerca del 82 % de deforestación a escala nacional ha afectado sobre todo a la Amazonía. La deforestación se presenta como un fenómeno científico que implica desafíos en materia ambiental, económica, política, jurídica y social, obligando a la sociedad a centrarse en la evidencia de los daños irreversibles que genera este tipo de acciones sobre los ecosistemas y el derecho colectivo de todos los colombianos a vivir en un ambiente sano.

---

\*\* Magíster en Gobierno y Relaciones Públicas de la Universidad Externado de Colombia. Docente investigadora de la misma universidad. Correo: lizeth.quiroga@est.uexternado.edu.co

Las condiciones biogeográficas, caracterizadas por ecosistemas boscosos naturales, posicionan a Colombia como el segundo país con mayor biodiversidad del mundo. La región de la Amazonía y Andina representan “66,9 % y 17,8 % respectivamente de este territorio, seguidos por la región Pacífico, Orinoquía y Caribe”, de acuerdo con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam)<sup>1</sup>. “El Amazonas es el bosque húmedo más extenso de la Tierra, su inigualable diversidad biológica incluye, en el caso colombiano, 674 especies de aves, 158 de anfibios, 195 de reptiles, 212 de mamíferos, 753 de peces y más de 6300 plantas diferentes de flora”<sup>2</sup>.

La pérdida de bosques naturales sigue siendo un reto para el país. La selva se enfrenta a grandes peligros, como la deforestación, la minería, la cacería ilegal, la sobrepesca y la expansión de la frontera agrícola. Según la WWF, en las últimas cinco décadas la selva perdió aproximadamente el 17 % de la cobertura forestal, lo que implica no solo la pérdida de riqueza natural, sino la reducción de su capacidad para absorber gases de efecto invernadero, además de la afectación que esto ha generado en los grupos étnicos, titulares de territorios donde se encuentran los bosques naturales. De acuerdo con el reporte del Ideam, el 10 % de la deforestación del país se presentó en jurisdicciones de resguardos indígenas (20.713 ha. Véase gráfico 1).

En la actualidad, la propiedad colectiva de los resguardos indígenas representa aproximadamente 46,33 % del bosque natural en Colombia. Según el Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonía colombiana<sup>3</sup>, se han otorgado 894 títulos de resguardos, que abarcan más de 31,6 millones de hectáreas; en los departamentos del Amazonas (26 %),

---

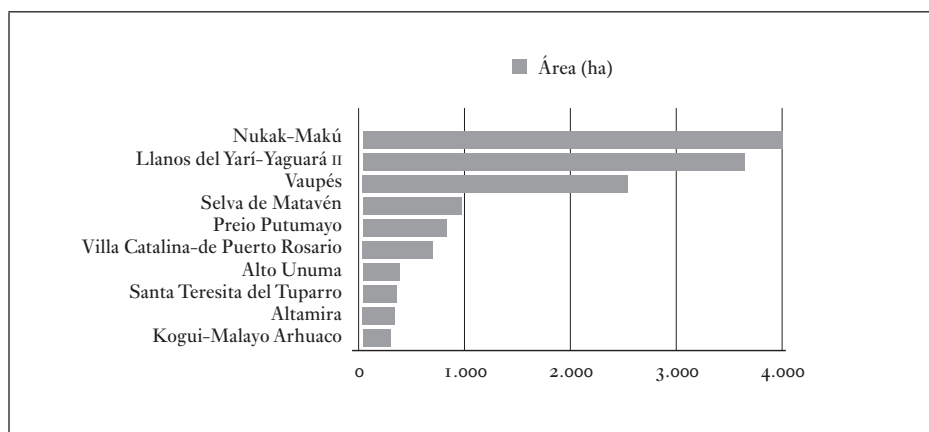
1 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). *Resultados monitoreo de la deforestación*, 2017. Disponible en: <http://www.ideam.gov.co/web/bosques/deforestacion-colombia>

2 Según la WWF, se calcula que en todo el Amazonas hay más de 390.000 millones de árboles y 10 % de la biodiversidad mundial. En esta macrorregión, que reúne nueve países (Brasil, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador, Venezuela, Guyana, Surinam y la Guyana Francesa), viven 35 millones de personas, entre ellos, más de 2,6 millones de indígenas.

3 Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonía Colombiana. *Resguardos indígenas*, 2018. Disponible en: <http://siatac.co/web/guest/productos/territorios-ancestrales/resguardos-indigenas>

Guainía (23 %), Vaupés (12 %) y Vichada (12 %), donde se concentra más del 72 %, los territorios colectivos de resguardos indígenas tenían 27.477.568 hectáreas de bosque natural.

GRÁFICO I  
GRUPOS ÉTNICOS TITULARES DE TERRITORIOS AMAZÓNICOS  
DONDE SE ENCUENTRAN BOSQUES NATURALES



Fuente: elaboración propia.

En el plano internacional, se ha asumido la problemática desde un enfoque de prevención de los efectos del cambio climático, la protección de la biodiversidad –medio ambiente y fomento del desarrollo sostenible–. Con la Declaración de Estocolmo de 1972, se introdujo en la agenda política global la dimensión ambiental, como condicionante del modelo tradicional de crecimiento económico y del uso de los recursos naturales. Bajo ese derrotero se fijaron 26 principios orientadores y, adicionalmente, se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma)<sup>4</sup>.

En materia de bosques, no existe un documento de carácter jurídico internacional dedicado de forma exclusiva al tema y a las actividades relativas que preparen el escenario en un futuro previsible. “En 1990 se

4 Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC-4360, 5 de abril de 2018, M. P. Luis Armando Tolosa, 23 p.

iniciaron negociaciones internacionales explícitamente encaminadas a un convenio mundial sobre bosques, a propuesta y con el apoyo del G-7 [...]”<sup>5</sup>. Sin embargo, en las negociaciones en Río quedó claro que la comunidad internacional “estaba lejos de alcanzar un consenso sobre el contenido de un convenio sobre bosques”. En su lugar, se aprobó una ‘Declaración, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo’, para “[...] elaborar estrategias y medidas para detener e invertir los efectos de la degradación ambiental en el contexto de los esfuerzos dirigidos a promover un desarrollo sostenible y ambientalmente equilibrado, realizados tanto en el plano internacional como nacional [...]”<sup>6</sup>.

Es hasta el año 2015, en la Convención Marco sobre el Cambio Climático de París, que la comunidad internacional llegó a un acuerdo vinculante<sup>7</sup> de cara a la necesidad de actuar en materia medioambiental frente al cambio climático y el efecto invernadero producto de la deforestación y la degradación de los bosques. En París se logró acordar:

[...] mantener y promover la cooperación regional e internacional con el fin de movilizar una acción más vigorosa y ambiciosa para hacer frente al clima, por todas las Partes y por los interesados que no son Partes, incluidos la sociedad civil, el sector privado, las instituciones financieras, las ciudades y otras autoridades subnacionales, las comunidades locales y los pueblos indígenas<sup>8</sup>.

El derecho internacional público determina el significado jurídico que tienen los instrumentos a partir de su forma: un tratado frente a un instrumento

---

5 RUIS, B. *A falta de un convenio forestal, diez tratados sobre árboles*. Disponible en: <http://www.fao.org/3/y1237s/y1237s02.htm>

6 Organización de las Naciones Unidas. *Convención Marco sobre el Cambio Climático*, 2015.

7 El Acuerdo de París es vinculante, pues reúne los requisitos establecidos por la Convención de Viena de 1969 para ser considerado un tratado internacional. Colombia ratificó el instrumento el 16 de julio de 2018, cuando la embajadora ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU), María Emma Mejía, depositó ante la organización el instrumento de ratificación.

8 Organización de las Naciones Unidas. *Op. cit.*

no vinculante. El Acuerdo de París se convierte, por primera vez, en el instrumento jurídico que hace un llamado a la obligatoriedad por parte de un Estado signatario en la implementación de prácticas ambientales sostenibles, lo cual propende a un equilibrio en la balanza del poder, en donde los *países de renta alta* deben asumir una postura contundente frente al cambio climático y sus efectos. En este orden de ideas, “se estableció una meta global de mitigación y adaptación, se abordó el tema de daños y pérdidas, y se incluyó el rol de los bosques en un acuerdo climático”<sup>9</sup>.

El compromiso, que fue adoptado el 12 de diciembre de 2015 en la 21.<sup>a</sup> Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP21), convirtió al Acuerdo de París en una herramienta esencial para cumplir las metas de mitigación, que incluyen de manera vinculante por primera vez a los bosques. El instrumento establece que los estados deben

tomar medidas e incentivos económicos para preservar los bosques en los países en desarrollo como los pagos por resultados, implementar las decisiones que se han tomado en el marco de la Convención sobre la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal (REDD+), y aplicar enfoques de política alternativos que combinan la adaptación<sup>10</sup>.

En Colombia, la Constitución de 1991 trazó un nuevo derrotero respecto a la protección del ambiente, desde un enfoque de orden público ecológico nacional, por cuanto en su articulado se fijaron varios preceptos sobre la materia, tales como: la prevalencia del “interés general” (art. 1); el deber de proteger las “riquezas naturales de la Nación” (art. 8); El saneamiento ambiental (art. 49); la “función ecológica” de la propiedad privada (art. 58); la calificación de los “parques naturales” como bienes “inalienables, imprescriptibles e inembargables” (art. 63); la “protección del medio am-

---

9 GARCÍA ARBELÁEZ, C., VALLEJO, G., HIGGINGS, M. L. y ESCOBAR, E. M. El Acuerdo de París. Así actuará Colombia frente al cambio climático. WWF-Colombia, 2016, 52. Disponible en: [www.wwf.org.co](http://www.wwf.org.co)

10 Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. *Ahora sí, ¿qué es REDD?* Disponible en: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/reduccion-de-emisiones-de-gases/ahora-si-que-es-redd>



biente [...]” (art. 67); el derecho fundamental a “[...] un ambiente sano y protección de la diversidad e integridad del ambiente [...]” (art. 79); la imposición al Estado del mandato de “[...] planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible [...]” (art. 80); la creación de la acción popular como mecanismo judicial idóneo para la salvaguarda de “derechos e intereses colectivos” (art. 88); la protección de los recursos [...] naturales del país [...]” (art. 95-8); la posibilidad del presidente de decretar el estado de emergencia ante una amenaza ecológica (art. 215); la obligación del “[...] Estado de promover [...] la internacionalización de las relaciones [...] ecológicas [...]” (art. 226); la asignación a los entes de control y a las dependencias territoriales de la función de proteger las reservas ambientales (arts. 268-7, 277-4, 289, 300-2, 310, 311 y 313-9), entre otras normas<sup>11</sup>.

En el año 2009, como parte de los compromisos jurídicos adquiridos en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, se creó el mecanismo internacional de REDD+ (Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero Provenientes de la Deforestación y Degradación de Bosques), “cuyo objetivo es ayudar a que las emisiones de dióxido de carbono producidas por la deforestación y degradación de bosques [selvas], se reduzcan, para así atenuar el Cambio Climático”<sup>12</sup>.

En cumplimiento de lo establecido en el Documento Conpes 3700 de 2015 y los artículos 170 y 171 de la Ley 1753 de 2015, por medio de la cual se expedía el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014 - 2018, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decidió construir el Plan de Acción de la Política Nacional de Lucha contra la Deforestación (PNLCD) que buscaba un acuerdo de sostenibilidad con sectores específicos que incluyera la recuperación de bosques en función de su actividad productiva a 2030. El PND estableció que la Estrategia Integral para el Control de la Deforestación y la Gestión de los Bosques (EICDGB) sería conocida como el Plan de Acción, en el marco de la preparación de la Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (ENREDD+10).

---

11 Corte Constitucional, 1991.

12 Minambiente. *Op. cit.*

En ese mismo año, Colombia se comprometió a adoptar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, proteger el medio ambiente y garantizar el goce de la paz y prosperidad de toda la humanidad. Como parte de dicha responsabilidad, Colombia implementó la EICDGB, como instrumento clave de política pública que permitiría garantizar los objetivos 13 y 15, “Los Bosques como territorio de vida”, y orientar las acciones a tomar medidas urgentes de protección y combate del cambio climático, la gestión de manera sostenible de los bosques y combatir la desertificación y detenerla.

A pesar de los esfuerzos de la Administración pública y del ordenamiento jurídico, el reporte del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales reveló un preocupante panorama al indicar que “el país perdió 178.597 hectáreas en el año 2016, es decir, la deforestación aumentó en 44 % respecto a la cifra reportada para 2015 [...], y, de ese número, 70.074 hectáreas corresponden a la Amazonía”<sup>13</sup>. Pese a que el PND 2014-2018 se propuso como meta reducir la deforestación a 90.000 ha/año, se estima que el país entre 1996 y 2016 perdió más de 6 millones de hectáreas de bosque natural<sup>14</sup> por deforestación.

Tras la grave situación que atravesaba la región, se instauró en el año 2018 una acción de tutela impulsada por 25 niños, niñas y jóvenes de diferentes zonas del país, en representación de una colectividad, que marcó una decisión política, económica, social y ambiental sin precedentes. El 5 de abril de 2018, la Corte Suprema de Justicia reconoció el derecho a vivir en un ambiente sano, dándole un tratamiento de interés público, frente a la violación de derechos fundamentales, debido a los niveles de deforestación en el periodo 2015-2017 en Colombia.

---

13 Ideam. *Op. cit.*, 21.

14 El bosque natural es entendido como la “Tierra ocupada principalmente por árboles que puede contener arbustos, palmas, guaduas, hierbas y lianas, en la que predomina la cobertura arbórea con una densidad mínima del dosel de 30 %, una altura mínima del dosel (*in situ*) de 5 m al momento de su identificación, y un área mínima de 1,0 ha. Se excluyen las coberturas arbóreas de plantaciones forestales comerciales (coníferas y/o latifoliadas)”: Ideam. Disponible en: <http://www.ideam.gov.co/web/bosques/deforestacion-colombia>

El magistrado ponente declaró a la Amazonía como sujeto de derechos<sup>15</sup>, siguiendo la misma línea jurisprudencial de tiempo atrás cuando la Corte Constitucional reconoció dicho derecho al ecosistema del río Atrato, y ordenó a entidades de diferente nivel territorial salvaguardar de manera efectiva, por medio de cinco decisiones puntuales, la selva amazónica en un plazo máximo de 6 meses contados a partir del momento del fallo.

Después de casi dos años de la sentencia, y vencidos los términos estipulados para cumplir con lo dispuesto, cabe preguntarse ¿hasta qué punto el rol del juez permite garantizar el efectivo derecho a la participación y a vivir en un ambiente sano según lo dispuesto en la Sentencia T-4360 de 2018? En este trabajo se plantea a manera de hipótesis que, si bien el juez (agente) actúa en pro del equilibrio de los ecosistemas y la protección de la Amazonía, así como de la garantía efectiva del derecho a la participación de grupos minoritarios, siguiendo un rol de activista judicial, el agente carece de la ponderación suficiente para lograr que las órdenes impartidas se implementen en los términos previstos en su fallo, pues su visión no contempla el circuito<sup>16</sup> que existe entre la Administración pública y el Poder Judicial; en sus actuaciones, el administrador de justicia desconoce el tránsito administrativo que deben surtir sus decisiones para que sean materializadas como políticas públicas.

Teniendo en cuenta lo anterior, este trabajo se centra en la Sentencia T-4360/2018 sobre la Amazonía, su reconocimiento como “sujeto de derechos” y en el derecho a la participación ciudadana, desde la responsabilidad que le atribuyó en las dos órdenes judiciales al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente). Para abordar estos temas se formulan reflexiones conceptuales sobre la teoría del rol del juez y el concepto de

---

15 De acuerdo con Javier Molina, el reconocimiento de la personalidad jurídica de los ríos, ecosistemas y animales se ha convertido en un nuevo paradigma jurídico, evidenciado por medio de normas, leyes, políticas y fallos judiciales, que buscan garantizar la posibilidad de protección mediante las acciones judiciales. MOLINA ROA, J. *Nuevos sujetos de derechos. La biodiversidad como sujeto jurídico*. Departamento de Derecho del Medio Ambiente, Universidad Externado de Colombia, 2018, 10.

16 Entendido como las cuestiones que irrumpen de manera antipragmática, generando una tensión, pues el juez actuará como administrador público y dejará así una percepción de ausencia de autoridad en la rama ejecutiva.

activismo judicial frente a la dimensión institucional del derecho, derivado del principio de colaboración armónica que caracteriza a los estados democráticos. La metodología de investigación será la aplicación de los indicadores de medición del activismo judicial propuestos por Feoli Villalobos<sup>17</sup> al estudio de caso de la Sentencia STC-4360 de 2018, para comprobar la hipótesis de investigación y lograr plantear nuevas preguntas.

#### I. APROXIMACIÓN AL AGENTE: EL ROL DEL JUEZ

El presente artículo se enmarca en la disciplina del derecho público y la filosofía del derecho, en lo referente a la teoría sobre el rol del juez desde un análisis conceptual del principio de colaboración armónica, y la separación de poderes para el caso colombiano. En primer lugar, la investigación abordará el referente teórico propuesto por Richard A. Posner en su texto *The role of the judge in the twenty-first*. El autor expone la concepción del rol del juez a través del tiempo y realiza una reflexión crítica sobre las características del razonamiento inductivo que debe caracterizar los fallos judiciales<sup>18</sup>. Posner establece que el rol del juez puede ser entendido en dos dimensiones: por un lado, puede referirse al rol que cumple en la realidad y, por otro lado, al rol que debería cumplir. Es en este sentido en el que el rol judicial puede referirse a un concepto de compleja delimitación entre el ser y el deber ser.

En esa línea, según Garrido, la motivación principal que encuentran los jueces en las sentencias “es una exigencia de los derechos fundamentales para que no se produzca la arbitrariedad del poder, para controlarlo y para garantizar jurídicamente los derechos y libertades de los ciudadanos”. Por lo tanto, “[...] la resolución del juez se infiere de sus premisas conforme a

---

17 FEOLI VILLALOBOS, MARCO. Doctor por el programa Estado de Derecho y Buen Gobierno de la Universidad de Salamanca (España). Máster en Democracia y Buen Gobierno de la Universidad de Salamanca (España). Máster en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Costa Rica (Costa Rica). Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica (Costa Rica). Profesor de Derecho Constitucional Universidad de Costa Rica (Costa Rica).

18 POSNER, R. *The Role of the Judge in the Twenty-First Century*. *Boston University Law Review*, n.º 49, 2006, 1049-1068.

las líneas de inferencia que han sido aceptadas, dándose un razonamiento lógico que dirige la conclusión prevista en el fallo”<sup>19</sup>.

Para Posner, existen dos tipos de agentes. El agente moral simple, quien tiene la obligación de decidir, y el agente cualificado institucionalmente, quien debe tener en cuenta el trasfondo de las restricciones, basado en los aspectos que incluye la dimensión institucional. A dicha postulación teórica, como autores pretendemos agregar una tercera dimensión y es *lo que en realidad puede hacer* el juez por medio de sus actuaciones. De esta manera, la aplicación de una norma a un caso particular exige algún tipo de razonamiento que conecte lo dispuesto en los textos jurídicos con el caso en la realidad.

La propuesta teórica utilizada a continuación exige que los jueces deban ser menos formalistas y más pragmáticos. Se resalta que en la administración de justicia existen costos de eficiencia y eficacia debido a los circuitos o asimetrías que caracterizan a la Administración pública. Si bien el juez es presentado como el encargado de aplicar la ley en casos particulares donde existe una controversia, con el paso del tiempo las necesidades de la sociedad han transformado la manera como se ha entendido y abordado el rol del juez, permitiendo el surgimiento del concepto de activismo judicial, el cual será presentado adelante, pues no se puede equiparar el juez que está fallando cuestiones de derecho privado, en donde las relaciones entre los particulares son igualitarias, y por ende se toman decisiones estrictamente en derecho, al juez que se desempeña en el ámbito del derecho público, en este caso el ambiental, en donde, atendiendo la naturaleza del derecho a proteger, el agente por supuesto falla en derecho, pero deberá armonizar sus decisiones con elementos que proveen otras disciplinas para lograr su eficacia.

Ahora bien, según el Programa Interamericano de Capacitación Judicial sobre el Estado de Derecho Ambiental:

Los jueces son el último eslabón en la cadena de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental y su papel ha evolucionado no solo en la garantía

---

19 GARRIDO GOMEZ, M. I. La procedibilidad de las decisiones judiciales. *Revista Ius et Praxis*, 1, 2015, 55-72. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/So718-00122009000100003>

del acceso a la justicia, sino en proveer los incentivos correctos para lograr el estado de derecho ambiental<sup>20</sup>.

Desde la visión de Posner, las decisiones de los jueces traspasan la frontera de lo académico y de la ciencia del derecho, pues sus apreciaciones generan un efecto realista, que los convierte en agentes generadores de impacto en el ámbito político, social y económico, en pro de la garantía de derechos fundamentales y conexos de toda la ciudadanía.

De esta manera, las decisiones del juez se encuentran restringidas por ciertos aspectos que configuran la dimensión institucional del derecho. En este orden de ideas, las obligaciones del juez se enfrentan al dilema del mismo sistema normativo, en cuyo caso se entiende como un conflicto interno o intrasistémico, o bien puede pertenecer a sistemas normativos distintos, en los cuales el conflicto es externo o intersistémico. Bajo la visión de la dimensión institucional, el derecho muestra que cualquier propuesta de solución a una situación de dilema jurídico debe pasar por un filtro de dimensión institucional. (Ver tabla 1).

TABLA 1  
CARACTERÍSTICAS DEL AGENTE CUALIFICADO INSTITUCIONALMENTE

Procedimientos establecidos en el derecho	En cualquier dilema jurídico, el juez no puede decidir cuándo tiene argumentos empatados frente a una pretensión, basado en un criterio arbitrario.
Modalidad de argumentos aceptables	El juez tiene la obligación de asumir un punto de vista sensato que consiste en dar y recibir razones, las cuales se miden por criterios de evaluación que permiten determinar qué tan aceptable es o no la decisión tomada.
Piezas o elementos jurídicos	La dimensión institucional del derecho no se agota en la existencia de reglas jurídicas, sino que suele conectar otros valores, principios, directrices u objetivos colectivos que actúan en el razonamiento jurídico.

Fuente: elaboración propia.

20 Programa Interamericano de Capacitación Judicial sobre el Estado de Derecho Ambiental. *Marco Conceptual del Derecho Ambiental*, 2016, 19.

## 2. PERSPECTIVA CONCEPTUAL

### 2.1. ACTIVISMO JUDICIAL

Según la doctrina especializada –autores como Feoli Villalobos–, durante los últimos años los jueces han adquirido mayor relevancia en la democracia, al poder intervenir en los asuntos de las otras ramas e incluso reemplazar la toma de decisiones que es de resorte exclusivo del poder legislativo o del poder ejecutivo y llevarlas al ámbito judicial<sup>21</sup>. Aunque este fenómeno se ha presentado en América Latina desde la década de los 80, el autor reconoce que este proceso no se ha dado igual en todos los países. En general, los jueces se han convertido en: a) guardianes de la Constitución frente a las decisiones de otros poderes (por ejemplo, al anular decisiones del Congreso y el poder ejecutivo), b) árbitros en conflictos al señalar los alcances y límites de políticas públicas y c) líderes de fiscalización y control de las actuaciones de otros agentes políticos. El autor señala que el mayor protagonismo que han tomado los jueces a veces es llamado judicialización de la política o activismo judicial; sin embargo, es necesario diferenciarlos, aunque hacen parte de lo que podría llamarse expansión judicial.

Por un lado, la judicialización de la política se refiere al proceso en el cual a los órganos judiciales se les han dado facultades de control sobre las decisiones de los otros poderes públicos y pueden solucionar asuntos que antes solo se resolvían en los poderes legislativos o ejecutivos. Para el profesor Villalobos:

La judicialización de la política implica, en resumen, dar a las cortes un determinado papel de control sobre los otros órganos públicos o utilizarlas como arena de combate para la resolución de asuntos que antes se ventilaban en el ámbito del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo. Este es un hecho generalizado en muchos países del mundo, cuyo ejemplo más claro en países sin fuerte tradición de modelos de *judicial review*, es la creación de cortes constitucionales<sup>22</sup>.

---

21 FEOLI VILLALOBOS, M. El nuevo protagonismo de los jueces: una propuesta para el análisis del activismo judicial, *Revista de Derecho*, n.º 2, 2015, 173-198.

22 VILLALOBOS. *Op. cit.*, 182.

Concluye el autor que la literatura ha buscado identificar las características de la judicialización política. Por ejemplo, según Domingo, hay cuatro niveles de la judicialización de la política: i) el impacto de las decisiones judiciales en los procesos de las esferas políticas y sociales es cada vez mayor; ii) el aumento de la resolución de conflictos de otras esferas en las cortes; iii) la legitimidad del Estado se construye en la opinión pública, cada vez más sobre la base de conceptos legales emitidos por los jueces, y, por último; iv) el uso de mecanismos legales (por ejemplo, por medio de demandas judiciales) por parte de algunos grupos sociales para lograr algunas iniciativas económicas, políticas o sociales<sup>23</sup>.

En cambio, el activismo judicial está relacionado con la actuación y comportamiento como tal del agente, sin que se le haya otorgado funciones formales o legales, sino a la posición activa de imponer sus preferencias sobre las otras ramas del poder. Dicho de otra manera, el activismo judicial “[...] atañe a una manera específica en la que se implican los jueces en los asuntos públicos mediando, o no, la asignación formal de funciones de control sobre las actuaciones del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo”<sup>24</sup>. Aunque la literatura se ha encargado de analizar qué implica que un juez sea activista, el autor propone analizar los alcances, la conceptualización y delimitación del activismo judicial mediante indicadores. Esta propuesta puede ser utilizada para evaluar el actuar de las instituciones judiciales, los jueces y su relación con los otros brazos del Estado. Es así como, teniendo en cuenta a autores como Courtis, hay indicadores que permiten definir cuándo se está en presencia de activismo judicial. En la tabla 2 se resumen los siguientes cinco indicadores<sup>25</sup>:

---

23 DOMINGO, P. Judicialization of politics or politicization of the judiciary? Recent trends in Latin America. *Democratization*, vol. 11, n.º 1, 2004, 111.

24 VILLALOBOS. *Op. cit.*, 182.

25 COURTIS, C. *Breves apuntes de caracterización de la actividad política de los tribunales*. Ojeto, F., Orozco, J. y Vázquez, R., eds. México: Porrúa y UNAM, 2015, 64.



TABLA 2  
INDICADORES DE MEDICIÓN DEL ACTIVISMO JUDICIAL

Contestación de los actos de los otros poderes	Cuando, más allá de las razones jurídicas, los jueces revierten los actos de los otros poderes, es decir, la posición de la rama judicial prevalece por encima de las ramas ejecutiva y legislativa.
Reconocimiento o expansión de derechos	En este aspecto, los jueces reconocen o expanden derechos que no se encuentran en la literalidad de una norma anterior al establecer significados que no se evidencian textualmente.
Uso de sentencias interpretativas	Hace referencia a cuando el tribunal, por medio de una sentencia interpretativa, modula o aclara cuál es la forma correcta de entender una disposición normativa y sus efectos, imponiendo su razonamiento, lo que podría llevarlo a suprimir o adicionar algunos contenidos de la norma.
Definición de una política pública	Por parte del juez, entendiéndose política pública como “el conjunto de acciones o programas que el Estado procura ejecutar para lograr ciertos objetivos y cubrir ciertas necesidades en distintos ámbitos como salud, educación, cultura, seguridad, relaciones internacionales, etc.” <sup>26</sup> . Esto sucede cuando en una sentencia se ordena a los otros poderes desarrollar acciones o programas con el fin de cubrir algunas de las necesidades de las personas.
Decisión <i>ultra petita</i>	Cuando el juez resuelve más de lo que se le ha solicitado dentro de un proceso, es decir, el juez no se restringe a las pretensiones, sino que solicita pruebas adicionales y decide más allá de lo solicitado por las partes.

Fuente: elaboración propia (2020).

El activismo judicial es la relación que establecen los jueces con las otras ramas del poder, por medio de la decisión de delimitar los alcances de las normas jurídicas, establecer significados que no surgen de la literalidad de las normas, definir políticas públicas, resolver más allá de lo solicitado e incluso invalidar las decisiones de otros órganos estatales.

---

26 VILLALOBOS. Op. cit., 190.

En definitiva, el activismo judicial es entendido como un concepto radial, es decir, no es rígido, pues no debe tener todas las características (o indicadores anteriores) para considerarse activismo judicial, sino el suceso de alguno de ellos. Empero,

[...] hay que aclarar que estas dimensiones, al ser el activismo judicial, según se advirtió, un concepto radial, no forman un núcleo, en su conjunto, de condiciones necesarias. Cada una por sí sola es suficiente para juzgar una sentencia como activista. No obstante, al realizar una revisión empírica, uno o algunos de ellos podrían no estar presentes lo cual, de ningún modo, sería obstáculo para considerar que haya activismo judicial<sup>27</sup>.

## 2.2. EL ROL DEL JUEZ EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PRINCIPIO DE COLABORACIÓN ARMÓNICA DEL PODER PÚBLICO

Este autor sostiene que la crisis de gobernanza del Estado ha llevado a que el juez constitucional colombiano se convierta en un diseñador de políticas públicas, crisis que se manifiesta en los siguientes elementos:

- El incumplimiento o déficit de implementación de las acciones del Estado colombiano, lo que termina afectado la concreción y cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas; por lo tanto, el juez debe ordenar el restablecimiento de dichos derechos. El Estado no es administrativa, jurídica y financieramente efectivo para garantizar los derechos fundamentales, de modo que incumple los fines esenciales del Estado establecidos en la Constitución: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”<sup>28</sup>.
- Existe un imperativo de orden internacional que obliga a todos los estados a adoptar y desplegar recursos efectivos para cumplir los derechos de sus habitantes. Por lo tanto, si un Estado incumple, el juez tiene la obligación de imponer reglas y acciones para superar dicha omisión.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, 193.

<sup>28</sup> HENAO. *Op. cit.*, 71.

- Las cortes poseen legitimidad otorgada por la Constitución. Es decir, la obligación del juez, en cumplimiento de sus funciones, es garantizar el goce pleno de los derechos.

En este sentido, el Consejo de Estado en el año 2002 señaló que

[n]o se trata, entonces, de que el juez popular asuma funciones propias de las otras ramas del poder público, sino de que, en cumplimiento de su obligación de garantía de los derechos, asegure a sus titulares que las instituciones estatales que les deben su prestación, protección o promoción, han sido requeridas para que cumplan sus obligaciones<sup>29</sup>.

El incumplimiento de lo establecido en la Constitución o la creación de normas contrarias a los postulados de la Carta han creado una situación de “letra muerta” durante casi treinta años, lo que para muchos expertos, como Henao, ha servido para que los ciudadanos decidan presentar demandas de tutela o de constitucionalidad, solicitando el actuar de la Corte, pues, sin dicha intervención, los intereses de los ciudadanos quedarían insatisfechos porque no tienen suficiente representación política en el Congreso. Por ello, según Henao,

[...] el juez constitucional colombiano ha actuado ante ciertos vacíos de poder, que recaen en la falta de satisfacción del contenido obligacional de los derechos; la cual se presenta cuando las autoridades estatales –primeras obligadas a afrontar una situación socialmente relevante– se abstienen de hacerlo o lo hacen en forma precaria e inefectiva. Es entonces ante esa crisis de gobernanza y ese déficit de implementación que la Corte ha sido llamada a intervenir<sup>30</sup>.

Reconociendo que existen límites a la intervención judicial en las políticas públicas, pues en Colombia la autoridad judicial solo puede intervenir una vez sea llamada a pronunciarse sobre una situación jurídica específica, bien sea para resolverla o como órgano de consulta, Henao presenta algunas críticas que se realizan a la injerencia de la autoridad judicial en las políticas

---

29 *Ibid.*, 76.

30 *Ibid.*, 77.

públicas. La primera es la falta de idoneidad de los jueces para pronunciarse sobre ciertas materias. Aunque el autor considera que dicha observación es cierta, ya que las autoridades judiciales no pueden conocerlo todo, es una dificultad superable, puesto que para ello existen los peritos, que ilustran al juez y lo ayudan a resolver tales situaciones. La segunda crítica es que la autoridad judicial carece de fundamento democrático para tomar y adoptar tales decisiones; legitimidad que sí tendrían los otros poderes. Sin embargo, el autor señala que la Constitución le otorga al juez tal facultad y, ante la falta de protección de derechos humanos por parte del ejecutivo y el legislativo, él está llamado a intervenir. Una tercera crítica es que la intervención de las autoridades jurisdiccionales en las políticas públicas desincentiva la participación política de los ciudadanos. Sin embargo, mediante las acciones de tutela y las acciones públicas de inconstitucionalidad, los grupos sociales que no logran representación política en el legislativo o el ejecutivo pueden ver materializados sus derechos que, aunque están contemplados en la Constitución, no han sido garantizados por las otras entidades. La última crítica es que el juez también se equivoca y sus decisiones no son necesariamente favorables para todas las personas; por ende, son importantes el escrutinio público y el debate con la academia. Pues, si bien todas las personas pueden cometer fallas y es algo inevitable en toda actividad humana, no se debe impedir que un actor relevante en la consolidación de los derechos humanos cumpla su deber<sup>31</sup>.

Para Landau<sup>32</sup>, las condiciones políticas y administrativas de Colombia permiten que la Corte Constitucional realice un claro activismo judicial; señala que quizás es la más activista del mundo, al actuar en varias ocasiones como la rama legislativa e incluso reemplazar al poder ejecutivo, al proponer soluciones políticas sobre problemas complejos<sup>33</sup>.

---

31 *Ibid.*, 79-81.

32 LANDAU, D. Political Institution and Judicial Role in Comparative Constitutional, *Harvard International Law*, 2010, 5.

33 MEJÍA TURIZO, J. y CABALLERO, R. P. *Activismo judicial y su efecto difuminador en la división y equilibrio de poderes*, 2015. Disponible en: <http://publicaciones.unisimon-bolivar.edu.co/rdigital/justicia/index.php/justicia>

Otros autores, como Febres<sup>34</sup>, Fernández Segado<sup>35</sup> y López Daza<sup>36</sup>, señalan que el juez, en el ejercicio del control de constitucionalidad, puede ser un legislador positivo cuando crea normas o establece parámetros o reglas vinculantes, que deberían ser reguladas por el legislativo. En el caso de la Corte Constitucional, ha hecho modificaciones a las leyes ordenando acciones y efectos no previstos por el legislador. Algunos críticos de este accionar consideran que la Corte puede crear inseguridad jurídica con sus pronunciamientos<sup>37</sup>. Por otro lado, el juez puede ser legislador negativo al anular normas o disposiciones de las otras ramas que considera van en contra de las disposiciones constitucionales<sup>38</sup>.

### 3. EL AGENTE EN LA SENTENCIA T-4360/2018 DESDE EL ENFOQUE DEL ACTIVISMO JUDICIAL

Una vez propuesto el marco conceptual y teórico que será abordado, en este apartado se buscará hacer una medición de tipo cualitativo para demostrar que nos encontramos ante un fenómeno de expansión judicial, que ha caracterizado la decisión del juez en la Sentencia T-4360 de 2018. En este primer análisis se demostrará, mediante los cinco indicadores de medición del activismo judicial creados por Villalobos, que con su decisión el juez constitucional generó un impacto en la esfera administrativa del Estado colombiano. (Ver tabla 3).

Si bien en el análisis se comprueba que la decisión del juez no cuenta con uno de los indicadores descritos en el acápite teórico, como es el caso de la decisión *ultra petita*, de ningún modo se puede considerar que el papel protagónico que desempeñó el juez no se encuentra guiado por el rol del

---

34 ALTUVE-FEBRES-LORES, F. El juez constitucional como legislador positivo en el Perú. *Revista Jurídica Piélagus*, 2010, 163. Disponible en: [http://repositorio.ulima.edu.pe/handle/ulima/5981#.Xq7\\_bppMtVA.mendeley](http://repositorio.ulima.edu.pe/handle/ulima/5981#.Xq7_bppMtVA.mendeley)

35 *Ibid.*, 163.

36 LÓPEZ DAZA, A. G. Colombian Constitutional Judge as the Positive Legislator: A Government of the Judges? *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n.º 24, 2011, 169-193.

37 *Ibid.*, 184.

38 *Ibid.*, 178.

activismo judicial. De este primer análisis se concluye que el rol del juez resalta la visibilidad que ha tomado, en el poder ejecutivo, el protagonismo de las decisiones jurídicas en el caso de la deforestación en la Amazonía.

### 3. I. MEDICIÓN DE ACTIVISMO JUDICIAL EN EL CASO DE LA SENTENCIA T-4360 DE 2018

#### 3. I. I. CONTESTACIÓN DE LOS ACTOS DE LOS OTROS PODERES

Si bien, en la respuesta de la demanda a la acción de tutela, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República exigió su desvinculación, pues “[...] en manera alguna ha afectado con su actuar los derechos fundamentales de los accionantes y, de otra parte, nada tiene que ver con los hechos y las pretensiones de la demanda ni tiene competencia para adoptar las mismas [...]” (fls. 1398 a 1404), y por su parte Minambiente, en términos generales, expuso las “estrategias nacionales de gestión del cambio climático” y las elaboradas para hacer frente a la deforestación (fls. 1503 a 1525), el juez resolvió que la acción era procedente en cuanto contemplaba la protección *iusfundamental* de derechos colectivos amenazados, que guardaban conexión directa con el derecho a gozar de un ambiente sano, así como a la vida, salud y dignidad humana.

Aunque en un principio fue cuestionado el mecanismo –acción de tutela– por medio del cual se buscó proteger los derechos colectivos alegados, la decisión del juez prevaleció sobre los criterios técnicos, políticos y administrativos de la rama ejecutiva, en el entendido que, para el juez, los hechos que fueron invocados en la acción de tutela habían sido probados y estos “afectan de manera directa los derechos fundamentales individuales en cabeza no solo de los gestores, sino de todos los colombianos; ello permite concluir la ineficacia de la acción popular, tal como se expone en el sucesivo”<sup>39</sup>.

---

39 Corte Suprema de Justicia. *Op. cit.*, 30.

### 3.1.2. RECONOCIMIENTO O EXPANSIÓN DE DERECHOS

El agente extiende, en la pretensión del derecho demandado, el reconocimiento de la Amazonía como sujeto de derecho, lo cual implica que cualquier ciudadano puede exigir ante una autoridad judicial su protección. “Reconocer como entidad sujeta de derecho a elementos de la naturaleza, impulsa a una acción más efectiva del Estado en la tutela y guarda del ambiente”<sup>40</sup>. En su momento, Dejusticia postuló que la expansión del derecho en la materia no es una figura jurídica nueva en el ordenamiento legal colombiano; anteriormente se le había reconocido el mismo derecho al río Atrato y en el plano internacional existen avances jurisprudenciales referentes a la materia, si se consideran casos como el del río Ganges, el Whanganui y ecosistemas como el parque Te Urewera.

Minambiente precisó que la expansión del derecho al reconocimiento de la Amazonía como sujeto de derecho tenía unos impactos positivos en materia de derecho ambiental. “Hay algo muy positivo en esa sentencia y es que el bioma de la Amazonía es sujeto de derechos. [...] Hay un planteamiento que me parece excepcional y es que esta es una responsabilidad de todo el Estado, pero más que el Estado, es una responsabilidad de la sociedad colombiana”<sup>41</sup>. Significa entonces que el reconocimiento de la Amazonía como sujeto de derecho es una interpretación de la necesidad de promover su integridad y no destrucción.

Asimismo, si bien el mecanismo de amparo utilizado fue motivo de discusión jurídica, en cuanto se consideró que la tutela no era un mecanismo procedente para la protección de derechos e intereses colectivos, pues el

---

40 GARCÍA PACHÓN, M. del P. *La Corte Suprema de Justicia reconoce como sujeto de derechos a la Amazonía colombiana*. Universidad Externado de Colombia, 2018. Disponible en: <https://medioambiente.uexternado.edu.co/la-corte-suprema-de-justicia-reconoce-como-sujeto-de-derechos-a-la-Amazonía-colombiana/>

41 RODRÍGUEZ GARAVITO, C. Respuesta de los 25 accionantes respecto del cumplimiento que las entidades accionadas han dado a las órdenes impartidas en la Sentencia STC-4360 de 2018 proferida por la Corte Suprema de Justicia, 2018. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/04/5-de-abril-de-2019-Respuesta-de-los-25-accionantes-respecto-del-cumplimiento-que-las-entidades-accionadas-han-dado-a-las-%C3%B3rdenes-impartidas-en-la-sentencia-STC-4360-de-2018.pdf>

debate conceptual se enmarcaba en los derechos de tercera generación, en la sentencia queda claro que para el agente, si bien la tutela es un mecanismo idóneo de protección de derechos fundamentales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución Política y la Ley 472 de 1998, estos derechos se protegen por medio de las acciones populares, excepcionalmente, la jurisprudencia colombiana ha permitido la procedencia de la acción de tutela en la protección de derechos e intereses colectivos, cuando el menoscabo del interés del grupo afectado recae sobre la garantía individual de los derechos fundamentales.

En este orden de ideas, el mecanismo de tutela como derecho fundamental fue extendido jurisprudencialmente bajo cuatro argumentos que sustentan el agente en el fallo de la sentencia: i) Existe una conexidad probada entre los derechos colectivos y la violación de derechos fundamentales, es decir que existe un nexo causal; ii) El actor es la persona sobre la que recaen las acciones que afectan sus derechos fundamentales; iii) El quebrantamiento del derecho fundamental no era una cuestión hipotética sino probada para el juez; y iv) La orden judicial de fallo debía propender al restablecimiento de los derechos individuales alegados<sup>42</sup>.

### 3.1.3. USO DE SENTENCIAS INTERPRETATIVAS

Como parte del acervo jurídico utilizado por el juez, para tomar la decisión una vez tenidas en cuenta las consideraciones, contempló una línea jurisprudencial que acoge conceptos y avances jurídicos según estándares internacionales y nacionales. “En tal sentido, ha analizado los postulados constitucionales desde una perspectiva ‘verde’, catalogando a la Carta Política como una ‘Constitución Ecológica’ y elevando el ‘ambiente’ a la categoría de derecho fundamental”<sup>43</sup>.

En primer lugar, el agente hace uso de la interpretación de instrumentos internacionales de carácter no vinculante como la Declaración de Estocolmo de 1972 y la Declaración de Río de 1992, luego hace un reconocimiento de estándares vinculantes como el Acuerdo de París de 2015 por el bloque de

---

42 Corte Suprema de Justicia. *Op. cit.*, 11.

43 *Ibid.*, 27.



constitucionalidad, la Constitución Ecológica y la vulneración de los principios de precaución, equidad intergeneracional y solidaridad.

Asimismo, en su interpretación dimensiona la sentencia de la Corte Constitucional como la T-411 de 1992, en la cual se planteó la problemática ambiental de la siguiente manera:

[...] La protección jurídica del medio ambiente es hoy una necesidad universalmente reconocida, una necesidad socialmente sentida, de dar una respuesta contundente a las intolerables agresiones que sufre el medio ambiente.

El desarrollo sin planificación y los avances científicos fueron ampliando considerablemente el impacto industrial en el entorno.

El problema ecológico y todo lo que este implica es hoy en día un clamor universal, es un problema de supervivencia.

[...] [L]a protección al ambiente no es un “amor platónico hacia la madre naturaleza”, sino la respuesta a un problema que de seguirse agravando al ritmo presente, acabaría planteando una auténtica cuestión de vida o muerte: la contaminación de los ríos y mares, la progresiva desaparición de la fauna y la flora, la conversión en irrespirable de la atmósfera de muchas grandes ciudades por la polución, la desaparición de la capa de ozono, el efecto invernadero, el ruido, la deforestación, el aumento de la erosión, el uso de productos químicos, los desechos industriales y la lluvia ácida<sup>44</sup>.

Asimismo, el fallo de la Corte Constitucional C-431 de 2000 en el que se señala que:

[...] [L]a defensa del medio ambiente [como] un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho [...], en cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado “Constitución ecológica”, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir

---

44 *Ibid.*

de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección [...]

[...] Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas —quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación—, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica<sup>45</sup>.

Para, finalmente, delimitar que su fallo se daría de acuerdo con la línea jurisprudencial sostenida por la Corte Constitucional en la Sentencia T-622 de 2016, relacionada con el reconocimiento de la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos:

La postura acorde con la relevancia del medio ambiente y su conservación, desde la perspectiva exocéntrica definida en acápites precedentes. En ese pronunciamiento, el alto tribunal conceptuó [...] El desafío más grande que tiene el constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental, consiste en lograr la salvaguarda y protección efectiva de la naturaleza, las culturas y formas de vida asociadas a ella y la biodiversidad, no por la simple utilidad material, genética o productiva que estos puedan representar para el ser humano, sino porque al tratarse de una entidad viviente compuesta por otras múltiples formas de vida y representaciones culturales, son sujetos de derechos individualizables, lo que los convierte en un nuevo imperativo de protección integral y respeto por parte de los Estados y las sociedades. En síntesis, solo a partir de una actitud de profundo respeto y humildad con la naturaleza, sus integrantes y su cultura, es posible entrar a relacionarse con ellos en términos justos y equitativos, dejando de lado todo concepto que se limite a lo simplemente utilitario, económico o eficientista<sup>46</sup>

### 3.1.4. DEFINICIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

La Corte ordenó a los ministerios demandados que, en coordinación con el Sistema Nacional Ambiental, formulen un plan de acción que contrarreste

---

45 *Ibid.*, 28.

46 *Ibid.*, 40.

la tasa de deforestación amazónica y tenga como propósito mitigar las alertas tempranas de deforestación emitidas por el Ideam. Adicionalmente, se prescribió la construcción de un Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (Pivac) que adopte medidas dirigidas a reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases de efecto invernadero.

El fallo permite un avance en la construcción de políticas públicas en las que las decisiones de la autoridad judicial logren posicionar un tema relevante, como es el de la deforestación, en la *agenda setting* del país. Da, de esta manera, un llamado a la entidad competente para construir, dentro del ciclo de política pública, unos lineamientos que permitan la participación de actores de diferente naturaleza. De esta manera, la lectura de implementar unas acciones no se hace desde la clásica mirada del enfoque *top down* para integrar una visión no solo jerarquizada sino pluralista.

### 3.2. EL ACTIVISMO JUDICIAL DEL AGENTE EN LA SENTENCIA 4360 DE 2018 Y SUS EFECTOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

De acuerdo con lo anterior, el juez de buena fe, y acogiendo anteriores valoraciones jurisprudenciales, buscó restablecer un equilibrio ambiental, extendiendo su poder sobre el campo de lo que tradicionalmente en Colombia le pertenece a la exclusividad de las decisiones de la Administración pública. Ahora bien, ese activismo judicial ha tenido un impacto en la rama ejecutiva que será evaluado a continuación. De esta forma, se demostrará que el corto circuito que existe entre lo dispuesto por el agente y lo que ha logrado la Administración pública da cuenta de que el juez fue activista en su decisión, y por ende faltó una mayor ponderación para lograr una verdadera sinergia entre lo dispuesto y lo que en realidad puede hacer el agente.

Casi dos años después del fallo, implementar las medidas que fijó el juez en la Sentencia 4360 de 2018 se ha convertido en un reto para la Administración pública y esto se debe a que el juez al intentar corregir posibles omisiones públicas carece de un soporte o visión técnica que le impiden hacer eficaz sus órdenes.

Bajo esta realidad, el 9 de abril de 2019, los accionantes le solicitaron al Tribunal Superior de Bogotá que declarara el incumplimiento de las órdenes por parte del gobierno y de los demandados, puesto que las medidas que

debieron ser adoptadas vencían en agosto de 2018. Desde el fallo de 2018, el Ideam ha publicado nueva información relacionada con la deforestación en Colombia, en particular, el monitoreo de la deforestación del año 2017 y los ocho boletines trimestrales de AT-D de 2017 y 2018, en los que se afirma que los niveles de deforestación de la Amazonía siguen siendo un reto ambiental a pesar de la decisión tomada por el juez.

Por su parte, Minambiente argumentó que existen avances en la materia, los cuales se han gestado por medio de un acuerdo de voluntades entre las entidades estatales, comunidades, sociedad civil, academia y el sector privado que ha buscado orientar y fortalecer el horizonte de la política pública y las acciones en territorio, a partir de la construcción conjunta de una visión socioambiental de la Amazonía colombiana que garantice los derechos de las generaciones presentes y futuras para combatir las amenazas del cambio climático y la deforestación, buscando incorporar los derechos de las comunidades étnicas. Sin embargo, una vez se revisen las dos posiciones, es evidente que no se ha logrado subsanar la diferencia existente entre la Administración pública y lo dispuesto por el juez.

#### 4. EL CAMINO EN LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN

En los dos siguientes apartados del capítulo de investigación se visibilizará tanto la postura de los accionantes, para quienes la decisión adoptada por el juez ha sido incumplida, como también el reporte de hechos y actividades de Minambiente, quien busca dar cuenta de los avances que la administración ha logrado en la materia. La participación ciudadana es entendida como aquella donde los individuos buscan incidir en lo público; como lo indicó Parés<sup>47</sup>, se puede determinar sin dificultad cómo esta confirma su carácter transversal, al ser cada vez más dinámica y maniobrable, dentro de una gestión ambiental, cada día más gobernada por las tensiones y conflictos socio-ambientales.

El apartado no pretende generar una controversia política o administrativa respecto al incumplimiento o no de lo dispuesto en el fallo. Este espacio

---

47 PARÉS, M. *Introducción: participación y evaluación de la participación*. Barcelona: Ariel y Generalitat de Catalunya, 2009.

motiva al lector a dimensionar cómo la decisión judicial adoptada logra o no ser implementada bajo un estándar de eficacia por parte de la Administración pública, al develar las diferencias que existen entre lo dispuesto y lo que en realidad esta ha podido hacer.

El hecho de que lo dispuesto por el juez no se haya logrado materializar en los términos que se dispusieron en la sentencia, no desconoce en ningún momento que existe una necesidad imperativa de proteger el pulmón del mundo, el ecosistema más grande de Colombia y uno de los de mayor riqueza natural del mundo. Lo anterior se encuentra contemplado en el contenido del artículo 79 constitucional, que reconoce el derecho superior a gozar de un medio ambiente sano, sentando de forma paralela las bases para que, en sede de una democracia participativa, el sistema jurídico posterior estableciera toda una serie de instrumentos que le permitieran al ciudadano, de forma individual o colectiva, tener incidencia en las decisiones estatales que pudiesen llegar a afectar sus legítimos intereses.

#### 4.1. LA VISIÓN DE LOS ACCIONANTES Y LA COMUNIDAD RESPECTO AL BAJO CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO POR EL JUEZ EN LA STC-4360 DE 2018

Luego de un año de la promulgación de la Sentencia STC-4360 de 2018, y después de hacer una revisión en periódicos de circulación nacional como el *Espectador*, *El Tiempo*, revista *Semana*, *La Silla Vacía*, Caracol.com, la FM, *Las 2 Orillas*, se encontraron más de 100 artículos de alta difusión y comentarios de ONG ambientalistas –como Dejusticia–, según los cuales hasta la fecha los accionantes y comunidades afectadas, como grupos indígenas, argumentan que existe un evidente incumplimiento de la decisión judicial. Bajo este contexto, el 5 de abril de 2019, 25 accionantes señalan que las entidades demandadas habían incumplido las órdenes de la Corte Suprema de Justicia, presentando el alegato al Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras<sup>48</sup>.

---

48 Radicado 11001220300020180031900. Asunto: Respuesta de los 25 accionantes respecto del cumplimiento que las entidades accionadas han dado a las órdenes impartidas en la Sentencia STC-4360 de 2018 proferida por la Corte Suprema de Justicia el 5 de abril de 2018.

En su argumentación los accionantes afirmaron que, respecto a la *primera orden*: Plan de acción de corto, mediano y largo plazo para contrarrestar la deforestación en la Amazonía, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) ordenó

a la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Sistema Nacional Ambiental y la participación de los accionantes, las comunidades afectadas y la población interesada que en un plazo de cuatro meses [que vencían en agosto de 2018] formularan un plan de acción a corto, mediano y largo plazo para contrarrestar la tasa de deforestación en la Amazonía colombiana y así hacer frente a los efectos del cambio climático.

Los accionantes consideran que el cumplimiento de esta orden ha sido bajo, pues, de los 5 ítems (responsables, participantes, plazo, documento y objetivo) que debía contener el Plan de Acción, las entidades demandadas cumplieron solo uno (responsables)<sup>49</sup>, como se evidencia en la tabla 3.

TABLA 3  
COMPONENTES DE LA ORDEN 1, CUMPLIMIENTO  
DE CADA UNO Y NIVEL DE CUMPLIMIENTO

Componente	Caso específico	Cumplió	Nivel de cumplimiento
1. Responsables	Minambiente, Minagricultura, Presidencia en coordinación con los sectores del SINA.	Sí	Bajo
2. Participantes	Accionantes, comunidades afectadas, población interesada en general.	No	
3. Plazo	4 meses	No	
4. Documento	Plan de acción	No	
5. Objetivo	Mitigar las alertas tempranas de deforestación emitidas por el Ideam.	No	

Fuente: Tribunal de Bogotá (2019, p. 11).

49 Tribunal Superior de Bogotá. Acción de tutela radicado 11001220300020180031900. *Dejusticia*, 1, 2019, 2.

#### 4.2. RESPONSABLES

Los accionantes consideran que es el único ítem que se cumple porque en el documento se señala que fue construido “conjuntamente por la Presidencia de la República y los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente), y de Agricultura y Desarrollo Rural (Minagricultura) en coordinación con los Sectores del Sistema Nacional Ambiental y la participación de los accionantes, las comunidades afectadas y la población interesada en general”<sup>50</sup>.

#### 4.3. PARTICIPANTES

En este caso, los accionantes señalan que en el documento entregado por Minambiente como Plan de Acción se indica que

Para dar cumplimiento a las órdenes de la Sentencia 4360/18, y atendiendo al cumplimiento de Colombia en los compromisos internacionales, el gobierno enmarcó su ruta de trabajo en la Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de los Bosques – Bosques Territorio de Vida (EICDGB) al reconocer que corresponde a un documento de Estado formulado durante cerca de ocho años, el cual contó con una amplia participación de diversos grupos poblacionales, tal como lo solicita la CSJ en la Sentencia<sup>51</sup>.

Adicionalmente, los accionantes señalan que en los seis talleres (uno nacional y cinco regionales) el 56 % de los asistentes fueron funcionarios públicos, a cada uno de los talleres asistieron cuatro accionantes gracias a la financiación de Dejusticia, pues se realizaron en cabeceras municipales de difícil acceso para las comunidades y el Gobierno no otorgó los recursos para garantizar la participación de los afectados.

#### 4.4. PLAZO

En este componente, los accionantes señalan que el Gobierno debía entregar el plan de acción cuatro meses después de la sentencia, es decir, el 5 de

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, 11.

<sup>51</sup> *Ibid.*

agosto de 2018. A pesar de que el 17 de agosto del mismo año, Minambiente entregó un documento denominado “Plan de Acción para reducir la deforestación y hacer frente a los efectos del cambio climático en la Amazonía colombiana – STC-4360 de 2018”<sup>52</sup>, este es un documento borrador y no un plan definitivo. Por lo tanto, no se cumplió con este componente.

#### 4.5. DOCUMENTO REQUERIDO POR LA CSJ EN LA PRIMERA ORDEN

Los accionantes consideran que el documento entregado no es el plan de acción solicitado por la CSJ, sino que se trata de un borrador, pues en el oficio de entrega Minambiente hace referencia a que el texto no había recibido el visto bueno del ministro de esa cartera, ya que se necesitaba revisar, analizar y precisar las acciones propuestas en el documento.

De igual forma, se especifica que el documento se sometería a revisión, análisis y aprobación de siete ministros (Agricultura, Infraestructura, Defensa, Educación, de las Tecnologías, Industria, Comercio y Turismo). De esta forma, los accionantes consideran que la Administración pública tampoco contempla espacios de socialización y aprobación con los accionantes y comunidades afectadas.

#### 4.6. OBJETIVO QUE DEBE CUMPLIR EL PLAN DE ACCIÓN DE LA PRIMERA ORDEN

Según la CSJ, el objetivo del plan debía ser “Definir acciones de corto, mediano y largo plazo que contrarresten la tasa deforestación y la degradación de la Amazonía colombiana, para hacer frente a los efectos del cambio climático, en el marco de lo ordenado en la Sentencia SCT4630-2018”<sup>53</sup>. Sin embargo, los cinco objetivos específicos planteados en el Plan de Acción son un parafraseo de las estrategias contenidas en la EICDGB, sin tener en cuenta la orden de la sentencia.

---

52 *Ibid.*, 12.

53 *Ibid.*, 11.



No obstante, los accionantes consideran que dicho objetivo no se cumplió, pues la deforestación continúa aumentando y se concentra cada vez más en la Amazonía, además dentro del PND 2018-2022 se plantó un indicador que no acata el cumplimiento de la Sentencia 4360 y de los compromisos internacionales que tiene Colombia, como el Acuerdo de París, pues en el PND se plantea que el crecimiento de la deforestación sea cero a 2022, es decir, que se mantenga la pérdida de bosque registrada en 2017, año en el que se deforestaron 219.973 hectáreas, la cifra más alta desde 2010, aceptándose la pérdida de más de 800.000 hectáreas durante el cuatrienio.

Ahora bien, respecto a la segunda orden de la Corte Suprema de Justicia, con relación a la creación de un Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (en adelante, Pivac):

Se ordena a la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, formular en un plazo de cinco (5) meses siguientes a la notificación del presente proveído, con la participación activa de los tutelantes, las comunidades afectadas, organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales, y la población interesada en general, la construcción de un ‘pacto intergeneracional por la vida del amazonas colombiano-Pivac’, en donde se adopten medidas encaminadas a reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero, el cual deberá contar con estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático<sup>54</sup>.

Según los accionantes, el cumplimiento de esta orden ha sido bajo, pues, de los 5 ítems (responsables, participantes, plazo, documento y objetivo) que debía contemplar el Pivac, las entidades demandadas cumplieron solo uno (responsables), como se evidencia en la tabla 4.

---

54 *Ibid.*, 16.

**TABLA 4**  
**COMPONENTES DE LA ORDEN 2, CUMPLIMIENTO DE CADA UNO**  
**Y NIVEL DE CUMPLIMIENTO**

Componente	Caso específico	Cumplió	Nivel de cumplimiento
1. Responsables	Presidencia de la República, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	Sí	Bajo
2. Participantes	Tutelantes, comunidades afectadas, organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales.	No	
3. Plazo	5 meses.	No	
4. Documento	Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (Pivac).	No	
5. Objetivo	Reducir a cero la deforestación. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. 1. Adaptarse al cambio climático: Adoptar medidas para reducir a cero la deforestación. 2. Adoptar medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. 3. Establecer estrategias de ejecución nacional, regional y local dirigidas a la adaptación del cambio climático. 3.1. Dichas estrategias deben ser de tipo preventivo, obligatorio, correctivo o pedagógico.	No	

Fuente: Tribunal de Bogotá (2019, p. 16).

#### 4.7. RESPONSABLES

Los accionantes señalan que, aunque la Presidencia de la República como los ministerios de Ambiente y Agricultura aportan respuestas sobre la segunda orden, se trata de respuestas muy amplias, en las cuales no se especifica el proceso de construcción, responsables, actores, estructura y componentes del Pivac, y por eso el cumplimiento del primer criterio es bajo.

#### 4.8. PLAZO

Los accionantes señalan que el Ministerio de Ambiente realizó una petición formal a la Corte Suprema de Justicia, solicitando una prórroga de 10 meses, a pesar de que señalaban contar con importantes insumos y avances para la construcción del Pivac, pues necesitaba surtir un proceso participativo y de coordinación institucional. No obstante, luego de seis meses de dicha solicitud, no se evidencia respuesta por parte de la CSJ.

Además, el Ministerio de Ambiente presentó una propuesta de cronograma de siete fases para la construcción del Pivac; sin embargo, según los accionantes, dicha propuesta no establecía de forma detallada fechas, responsables, presupuesto y demás elementos para el cumplimiento de las fases. Y lo más grave es que, aunque el Ministerio había señalado que el Pivac estaría contemplado en el PND 2018-2022, los accionantes revisaron las bases del plan y encontraron mención a este. Por las anteriores razones, se considera que no se cumplió este componente.

#### 4.9. PARTICIPACIÓN

Los accionantes consideran que tampoco se cumplió este componente porque a pesar de que participaron en seis talleres convocados por el Ministerio de Ambiente (uno nacional y cinco regionales), en dichos talleres no se construyó el Pivac y en los últimos ocho meses no fueron convocados a participar en la construcción.

Los accionantes advierten que, aunque el Ministerio de Agricultura desarrolló una plataforma web (<https://www.minagricultura.gov.co/siteweb/pivac.aspx>) para recibir comentarios de la ciudadanía acerca del Pivac, no les definió cómo se iba a recopilar la información, cómo se iban a responder los comentarios y la forma de incorporarlos al Pivac.

#### 4.10. DOCUMENTO REQUERIDO POR LA CSJ

El Ministerio de Ambiente les respondió a los accionantes que, respecto al Pivac, Dejusticia, por su parte, elaboró un documento borrador con la propuesta de Pivac que aborda considerandos, recoge principios y desarrolla compromisos que involucran al Estado en su conjunto. Este docu-

mento servirá como punto de partida y borrador de discusión, junto con los insumos recogidos en los talleres realizados, hasta consolidar un pacto articulado a otros pactos que están ocurriendo en la región. Sin embargo, ni los accionantes ni el representante legal de los 25 jóvenes fueron consultados respecto del envío de dicho documento a la CSJ, y como autores consideran que dicho documento se encuentra en construcción, no puede ser el Pivac solicitado por la Corte, y en el encabezado se señala “No circular”, “propuesta de borrador”<sup>55</sup>.

De forma similar, a pesar de que el Ministerio señaló que como resultado de un taller realizado entre el 3 y el 5 de septiembre “se logró precisar los lineamientos generales y conceptuales de base para la formulación del Pivac”<sup>56</sup>, dichos lineamientos no fueron discutidos con los accionantes ni con las comunidades interesadas y fueron aportados en la respuesta a la CSJ.

#### 4.11. OBJETIVO QUE DEBE CUMPLIR EL PIVAC

De acuerdo con la sentencia, el objetivo del Pivac debería ser reducir a cero la deforestación, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y adaptarse al cambio climático por medio de estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico. A pesar de las solicitudes de los accionantes a las entidades demandadas, estas no lograron responder cuáles eran las estrategias que estarían contempladas en el Pivac de acuerdo con las instrucciones señaladas por la CSJ. Por esta razón, los accionantes consideran que no se cumplió este componente.

#### 4.12. ACCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN

Por su parte, Minambiente ha argumentado encontrarse en proceso de creación del plan de acción de corto, mediano y largo plazo y construcción del Plan Intergeneracional por la Vida del Amazonas (Pivac). Para lo cual resaltan que, desde la Presidencia de la República, se expidió la Directiva

---

55 *Ibid.*, 20.

56 *Ibid.*

n.º 05 del 6 de agosto de 2018, en la que se establece que, como deber del Minambiente y de las entidades del Sina, se debía “liderar, formular y gestionar la formulación de los planes que contrarresten la deforestación en la Amazonía, hagan frente a los efectos del cambio climático, a la par de la construcción del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas – Pivac”<sup>57</sup>. En noviembre de ese mismo año la orden es reiterada con la expedición de la Directiva n.º 10.

En esta última directiva, de noviembre de 2018, se le ordenó a Minambiente la tarea de coordinar a los distintos actores para cumplir la sentencia y frenar la deforestación. El propósito del plan consistiría en mitigar las alertas tempranas de deforestación (en adelante AT-D) emitidas por el Ideam para contrarrestar la tasa de deforestación de Amazonía colombiana y así hacer frente a los efectos del cambio climático.

Bajo este escenario, el Gobierno Nacional convocó cinco talleres regionales durante el mes de julio y agosto en las capitales de la Amazonía y un taller en Bogotá para recoger ideas con el fin de dar cumplimiento a las dos órdenes de competencia del Minambiente<sup>58</sup>. En relación con la construcción del Plan Intergeneracional por la Vida del Amazonas, durante el 2018 se realizaron cinco talleres territoriales en Florencia, San José, Mocoa, San José del Guaviare, Macarena y Granada y uno nacional en Bogotá. Estos talleres hicieron parte de los avances de la Administración pública en cabeza del ejecutivo por garantizar el derecho a la participación de los grupos minoritarios, los accionantes, actores tanto institucionales como la sociedad civil, en la construcción de los documentos del plan de acción y el Pivac.

---

57 Presidencia de la República. Directiva 10. Bogotá, 2018, 2.

58 De acuerdo con la Sentencia 4360, el juez creó cuatro órdenes: (1) Formular un plan de acción de corto, mediano y largo plazo para contrarrestar la deforestación en la Amazonía. (2) Crear el Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas colombiano. (3) Municipios de la Amazonía deben actualizar e implementar sus planes de ordenamiento territorial. (4) Realizar un plan de acción para contrarrestar la deforestación por parte de las corporaciones autónomas regionales con jurisdicción en la Amazonía. De las cuatro órdenes, en las dos primeras Minambiente en coordinación con Minagricultura y la Presidencia de la República son los responsables jurídicos de crear los mecanismos para que en un plazo de 4 y 6 meses, respectivamente, se cumplan las órdenes del agente.

Según el Ministerio de Agricultura, en el año 2019 los talleres regionales tenían como propósito (i) acercar a la ciudadanía a los espacios de participación y (ii) conocer la percepción de esta frente al fenómeno de la deforestación, así como las propuestas de los accionantes, las comunidades afectadas y la población interesada en general, para frenar la deforestación y reducir los efectos del cambio climático. Esto con el objetivo de construir y desarrollar tanto el Plan de Acción como el Pacto Intergeneracional.

Con los resultados de los talleres, el Gobierno nacional, en articulación con el Minambiente, enmarcó la ruta de trabajo del Plan de Acción, en el marco de la Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de los Bosques – Bosques Territorio de Vida, “al reconocer que corresponde a un documento de Estado formulado durante cerca de ocho años, el cual contó con una amplia participación de diversos grupos poblacionales y está íntimamente relacionado con la problemática ambiental”<sup>59</sup>.

Finalmente, el Minambiente radicó el 17 de septiembre de 2018 ante la Corte Constitucional el documento “Construyendo Acuerdos para Garantizar la Vida del Amazonas Colombiano. Avances en torno a la Construcción del Pivac”, en el cual se solicitó un plazo adicional para preparar una ruta de participación conjunta con el Ministerio de Agricultura y la Presidencia de la República. En los meses de octubre y noviembre de 2019 se desarrollaron las audiencias de seguimiento de la Sentencia STC-4360 por parte del Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras. En este escenario se presentaron los avances en la actualización del plan de acción, la construcción del Pivac y de la ruta de participación desarrollada a escala territorial y nacional.

A diciembre de 2019, Minambiente daba seguimiento a sus obligaciones por medio de las audiencias de seguimiento de la Sentencia STC-4360 por parte del Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras. “En este escenario se presentaron los avances a la fecha en la construcción del Pivac, así como la ruta de participación, la cual se desarrolla como parte del plan de acción del año 2020”.

Como se sustentó en el oficio 8200-2-173 del 31 de diciembre de 2019, en donde el Minambiente dio respuesta a la observación planteada por la

---

59 Minambiente. *Op. cit.*

comunidad ante el Tribunal, ratificando que el “Plan de acción para reducir la tasa de deforestación en la Amazonía y enfrentar los efectos del cambio climático”<sup>60</sup>, se presentó en agosto de 2018, en cumplimiento de la orden dada por la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia CSJ 4360 de 2018 y que los escenarios de participación contaron con más de 946 personas de los actores que se identificaron en la providencia judicial, “de conformidad con el sustento probatorio en los anexos que reposan en el expediente desde el 17 de agosto de 2018”, para la construcción del plan de acción.

Asimismo, el oficio resalta que, en el documento entregado el 17 de septiembre de 2018 al despacho judicial, se destacó que para la Administración pública los términos definidos en la sentencia de la Corte eran cortos para la tarea que el juez le había asignado al Minambiente. Sin embargo, el Minambiente, la Presidencia y el MADR buscaron articularse de la manera más rápida para darle celeridad al proceso participativo durante el segundo semestre del 2018. Esta circunstancia fue informada en la audiencia de seguimiento del 15 de octubre de 2019, sobre la cual no ha habido un pronunciamiento por parte del Tribunal.

La Administración pública en control interno ante la Contraloría argumentó que, referente a la orden,

[respecto a]l Pivac, se inició un proceso constante de actualización de este a partir de instrumentos técnicos y políticos como la firma del Pacto de Leticia, el establecimiento de la Red Amazónica de Cooperación ante Desastres Naturales; el intercambio e implementación de experiencias relacionadas con el manejo integral al fuego y la promoción de alternativas del uso del fuego en el medio rural; concretar iniciativas aceleradas de rehabilitación, reforestación y restauración de zonas degradadas<sup>61</sup>.

Asimismo, se resaltó el avance en la construcción de una ruta participativa que considera la complejidad de la población de la Amazonía: pueblos indígenas; comunidades afrocolombianas; campesinos y colonos; institucionalidad del nivel nacional, regional y local; gremios; academia y población interesada en general, con un enfoque intergeneracional y de género.

---

60 *Ibid.*

61 Contraloría General de la República, 2019, 185.

De acuerdo con la Subdirección de Educación y Participación<sup>62</sup>, se elaboró un insumo metodológico preliminar del Pivac,

el cual será utilizado como base para la construcción y definición del Pacto en el marco de la ruta de participación con los diferentes actores señalados en la orden segunda de la Sentencia, así como la definición de la ruta de participación. Esta ruta fue planteada por el Minambiente para el área de la macrocuenca de conformidad con lo establecido en la Sentencia 4360, bajo un esquema diferencial por población, incluyendo las comunidades rurales, teniendo en cuenta los actores identificados en las órdenes emitidas por la cs.

Los espacios de participación se estarían diseñando para desarrollarse bajo una unidad metodológica y conceptual, reconociendo las características diferenciales de poblaciones y territorios.

Del proceso participativo adelantado se obtuvieron insumos que se utilizaron para construir el documento “Avances en torno a la Construcción del Pivac” que fue radicado en la Corte en el mes de octubre del mismo año. (Ver tabla 5).

TABLA 5  
ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL DOCUMENTO  
“AVANCES EN TORNO A LA CONSTRUCCIÓN DEL PIVAC”

Departamento	Municipio	Asistentes
Meta	Granada	65
	La Macarena	
Putumayo	Mocoa	
Guaviare	San José del Guaviare	187
Caquetá	Florencia	144
Bogotá	Bogotá D. C.	

Fuente: Subdirección de Educación y Participación (SEP), 2019.

62 Subdirección de Educación y Participación. Informe avances Sentencia 4360 de 2018. 2019, I.



Esta metodología contempla la participación de los actores del sector agropecuario, estudiantes de instituciones educativas de colegios rurales, comunidades afectadas por la deforestación, organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales, y la población interesada en general con el fin de llegar a acuerdos de tipo correctivo y pedagógico. Durante los días 7 y 8 de mayo se realizó un primer espacio de participación, que contó con la asistencia de 60 estudiantes del Colegio de la Macarena, quienes plantearon propuestas desde el territorio para la construcción del pacto y la lucha contra la deforestación en la Amazonía.

Asimismo, se argumentó que durante el 2020 se continuaría con el proceso participativo en los departamentos que hacen parte de la macrocuenca, “bajo un esquema diferencial por población, teniendo en cuenta los diferentes actores involucrados en la orden judicial, tales como las comunidades indígenas, campesinas, afrocolombianos, niños, niñas y adolescentes, tutelantes, comunidad civil y universidades, entre otros”, según la Subdirección de Educación y Participación<sup>63</sup>.

Además, la SEP advierte que dará inicio al proceso participativo con los diferentes gremios que hacen parte de los departamentos de la macrocuenca del Amazonas. Se encontró que, desde el Grupo de Cambio Climático y Sostenibilidad de la Dirección de Innovación Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria, en trabajo asociado con la Dirección de Bienes Público-Rurales, se está estructurando una metodología participativa para implementar la construcción del Pacto Intergeneracional por la Amazonía, según lo dispuesto por el agente en la orden judicial.

##### 5. LA DIFERENCIA ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LO DISPUESTO POR EL PODER JUDICIAL

Si bien la reducción de la deforestación debería ser abordada como un problema público por parte de la Administración, la dimensión que ha tomado el conflicto ambiental presente en la Amazonía permitió que el juez fuese visto como el agente capaz de corregir las falencias de la Administración pública. Sin embargo, dicha actuación tiene unas repercusiones importantes, entre

---

63 *Ibid.*, 2.

ellas los límites que debe respetar la autoridad judicial en su injerencia en las políticas públicas, pues sus decisiones deben ser adaptadas al derecho, “es decir, aplicar el ordenamiento jurídico que lo rige”<sup>64</sup>. En este estudio de caso, pareciera ser que el activismo que por este tiempo caracteriza al juez lo convierte en el defensor de las causas, según sus opiniones subjetivas, guiándose por la línea de lo que considera debería ser y no lo que en realidad puede hacer la Administración pública.

Desde la visión del principio del *checks and balances*, el papel que asume el agente desequilibra la balanza del poder, debido a que su actuar presiona la implementación de políticas públicas de acuerdo con sus propias convicciones, careciendo de legitimidad democrática<sup>65</sup>, capacidad técnica y obstrucción de los procesos de *accountability*<sup>66</sup> a los cuales se debe enfrentar la Administración pública, superando los límites de su propio rol. “Esto se expresa cuando los jueces pueden convertirse en legisladores positivos o negativos y actuar como administradores públicos”<sup>67</sup>, pues en la relación de la administración con los particulares el juez es un tercero, quien debería ser llamado como instrumento a solucionar los conflictos, exclusivamente cuando la controversia no logra ser resuelta por la vía gubernativa.

Si bien en un Estado democrático las tres ramas del poder están llamadas a colaborar de manera armónica, llenando los vacíos o falencias que existen, queda claro que la actuación del juez debe presentar unas limitaciones que este no puede desconocer. De los esfuerzos que alega el poder ejecutivo y el seguimiento que se ha generado por parte de la comunidad para resolver la problemática que plantea la deforestación de la Amazonía colombiana,

---

64 MEJÍA TURIZO, J. y CABALLERO, R. P. *Activismo judicial y su efecto difuminador en la división y equilibrio de poderes*, 2015, 39. Disponible en: <http://publicaciones.unisimonbolivar.edu.co/rdigital/justicia/index.php/justicia>

65 La legitimidad democrática no es solo entendida como el mandato de las mayorías electorales, sino, además, como un límite al poder que impone cumplir con los imperativos definidos por el constituyente.

66 Después de que el juez falla la sentencia hace tránsito de cosa juzgada, lo cual no tiene un control por fuera de la rama judicial. Mientras que la rama ejecutiva y la legislativa se enfrentan al control de justicia. En este sentido, no se podría plantear un equilibrio de poderes.

67 MEJÍA y CABALLERO. *Op. cit.*

es claro que existe un corto circuito entre lo que dispuso el agente y lo que en realidad la Administración pública puede hacer. Si bien en la construcción de los compromisos se deben tener en cuenta las responsabilidades comunes, pero diferenciadas, de cada uno de los actores, y también sus particulares capacidades, las decisiones activistas del juez no contemplan las limitaciones de la Administración pública, generando un escenario de inseguridad jurídica respecto a la garantía de derechos específicos, como gozar de un ambiente sano y el goce efectivo del derecho a la participación.

Dos años después del fallo, la única realidad es que, si bien la decisión del juez generó un impacto en la Administración pública, pues su decisión contiene unas implicaciones jurídicas, como acto vinculante, al sector ambiente no le queda muy claro cómo materializar la decisión en los términos contemplados por el agente. Este fenómeno se debe principalmente a que el juez motivó la creación de una política pública sin contar con los mínimos criterios de observancia que un *policy maker* debe considerar para lograr una efectiva implementación. En este orden de ideas, y bajo este escenario, se identificaron cinco criterios<sup>68</sup> mínimos que el juez obvió al convertirse en un administrador público con su decisión. Estos criterios nos permitirán concluir que el rol activista que asumió el agente en la Sentencia T-4360 desconoce el tránsito y la realidad administrativa, demostrando de esta manera por qué para la rama ejecutiva cumplir con lo dispuesto por el agente implica ciertos niveles de complejidad en los términos establecidos en la sentencia.

---

68 Patton y Sawicki sugirieron el uso de cuatro criterios comúnmente utilizados para la formulación de una política pública eficaz: A) La viabilidad técnica, la cual responde a la pregunta ¿existen los recursos y saberes para implementar la alternativa de solución? B) La viabilidad económica, en la cual se resalta la capacidad del administrador público para superar las dificultades presupuestales y la destinación de los recursos para garantizar la implementación. C) La viabilidad administrativa: la cual mide qué tan posible es implementar la medida según el contexto público. D) La viabilidad política, que busca delimitar qué tan difícil o impopular es adoptar la medida propuesta. PATTON, C. y SAWICKI, D. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1993.

## 5.1. CINCO CRITERIOS MÍNIMOS DE OBSERVANCIA QUE UN *POLICY MAKER* DEBE CONTEMPLAR EN SU FORMULACIÓN

### 5.1.1. VIABILIDAD TÉCNICA

Si bien la búsqueda de soluciones por medio de las sentencias se convierte en un reconocimiento a los problemas estructurales de la Administración pública y a los vacíos que existen en la concreción de derechos fundamentales, la implementación de las disposiciones emanadas del juez, y más aún cuando esta tiene una relación directa con la formulación de política pública, convierte a la etapa de implementación en un escenario de vital importancia dentro del proceso.

La delimitación de los mecanismos e instrumentos que deberá adoptar la Administración pública para cumplir la orden se convierte en un elemento que escapa de la capacidad jurídica del juez; estos elementos se transforman en el cuello de botella que el agente debería evaluar si busca que su decisión sea adoptada de manera eficiente. Es el administrador público quien conoce de fondo la realidad social de la que trata el problema, y por ello le compete a la Administración determinar los mecanismos por los cuales dará cumplimiento a las sentencias. “Es por lo anterior que distintas cortes del mundo han creado mecanismos de seguimiento a la implementación de sus sentencias, buscando con ello asegurar o motivar su cumplimiento por parte de los actores involucrados en ellas”<sup>69</sup>.

### 5.1.2. VIABILIDAD ADMINISTRATIVA

Los mecanismos que dispuso el agente en su fallo no se lograron en los tiempos en los que la sentencia lo determinó. El plan de acción y el Pivac están siendo elaborados en etapas posteriores, de acuerdo con los desafíos que debe enfrentar la administración para su cumplimiento. Por ende,

---

69 Tribunal Superior de Bogotá. *Op. cit.*, 36.

esta experiencia muestra que el éxito de un mecanismo de implementación reside en la adaptabilidad de ese mecanismo frente a nuevas circunstancias que incidan en el problema que se aborda. Particularmente, un mecanismo liviano y dinámico permite que, al identificar vacíos y dificultades de las herramientas adoptadas en un determinado momento, este mute con facilidad para incluir nuevas herramientas, escenarios y actores que apunten a incrementar los niveles de cumplimiento<sup>70</sup>.

En la audiencia del 15 de octubre de 2019, en la intervención de Minambiente mediante su representante, se indicó en varios escenarios que el tiempo establecido por el juez no era el suficiente para generar un proceso dinámico que permitiera la implementación de las medidas de manera rápida y efectiva. Los cambios y adaptaciones en la etapa de formulación de la política pública hacen parte de la realidad administrativa que Minambiente no puede desconocer; por esta razón, la Administración pública se ve sujeta a la necesidad de solicitar una prórroga del plazo para la generación de la ruta de participación del Pivac. El Tribunal a la fecha no se ha pronunciado sobre dicha prórroga —es de anotar que durante el 2018 y lo corrido del 2019—, pues

[...] se presentaron circunstancias que desbordaron la capacidad de este Ministerio por cuanto los fallos de Santurbán, Pisba, Atrato, Arroyo Bruno, Río Cauca, generaron mecanismos de participación con trámites complejos y extensos, los cuales debían realizarse en los territorios de las comunidades, así como la atención de temas coyunturales como la Minga del Putumayo, la Minga del Cauca que generó el bloqueo de la vía Panamericana, el Paro de Buenaventura, espacios de diálogo con comunidades indígenas en Huila, Cauca, Caldas, Tolima y Putumayo, espacios de diálogo comunitario con el Consejo Comunitario del Norte del Cauca, consulta previa de la sentencia de seguridad alimentaria para los niños de La Guajira, construcción del capítulo étnico del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, entre otros<sup>71</sup>.

---

70 *Ibid.*, 37.

71 Contraloría General de la República. *Control a la Deforestación en la Amazonía colombiana 2017-2019*. Bogotá, 2020. Disponible en: [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

### 5.1.3. VIABILIDAD ECONÓMICA

Aunque pareciera que el Estado cuenta con todos los recursos y herramientas para lograr la efectiva garantía de los derechos, el ejercicio de conceptualización y formulación, que exigió el agente en el caso de la sentencia de la Amazonía, requiere administrativamente de un proceso de identificación de fuentes de financiación y planeación para su ejecución. La expedición de la Ley 1962 del 28 de junio de 2019 tiene por objeto

[...] dictar las normas orgánicas para fortalecer la Región Administrativa y de Planificación (RAP), y establecer las condiciones y el procedimiento para su conversión en Región Entidad Territorial (RET), así como reglamentar su funcionamiento y regular las relaciones entre estas y las otras entidades territoriales existentes, en la que la Amazonía podrá obtener un presupuesto diferencial para el desarrollo de la región que permita combatir la deforestación<sup>72</sup>.

Dicho ejercicio depende, a su vez, de un proceso de articulación con otras entidades del SINA e incluso con actores cooperantes, que permitan el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia.

### 5.1.4. *EFFECTIVENESS*<sup>73</sup>

Por otra parte, a los criterios planteados por Patton, Sawicki<sup>74</sup> y William Dunn<sup>75</sup>, adiciona criterios que deben ser contemplados por el administrador público en la identificación de las alternativas de solución a un problema

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, 2020.

<sup>73</sup> Dunn agrega criterios a la lista básica de elementos que debe contemplar el hacedor de políticas públicas para garantizar una adecuada solución al problema público. De esta manera, plantea que la efectividad es entendida como la pretensión por parte del agente de lograr alcanzar el objetivo que se plantea, teniendo en cuenta la relación entre el tiempo y los recursos necesarios. DUNN, W. *Public policy analysis: an introduction*. Upper Saddle River, N. J.: Pearson Prentice Hall, 2004.

<sup>74</sup> PATTON, C. y SAWICKI, D. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1993.

<sup>75</sup> DUNN, W. *Op. cit.*

público. Aunque los plazos estipulados por el juez ya vencieron, Minambiente y Minagricultura siguen siendo responsables del pleno cumplimiento de las órdenes de la Corte, y deben coordinarse con otros organismos gubernamentales. Bajo este criterio, en aras de contribuir a la reducción de la deforestación, el administrador público se enfrenta a un nuevo escenario: lograr la coordinación con los organismos gubernamentales específicos

para asegurar el cumplimiento de la decisión de la Corte Suprema. Algunos de los desafíos del cumplimiento de este caso son los siguientes: 1) definir el alcance y el poder vinculante del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano, 2) asegurar una mayor participación de las comunidades que habitan la región Amazónica en la ejecución de las órdenes y 3) fortalecer institucionalmente a las autoridades ambientales para permitir el logro de la deforestación cero<sup>76</sup>.

Bajo los criterios descritos anteriormente, el juez obvió, de la lista de chequeo que plantea para la Administración pública, la creación de nuevos instrumentos. Según el capítulo anterior, el juez no ponderó:

- La manera y las consecuencias de su decisión en la Administración pública en el largo plazo.
- No determinó si la Administración contaba con la capacidad técnica y administrativa para la implementación de la decisión.
- Obvió los esfuerzos de coordinación que debía existir de manera interinstitucional para la implementación del proceso.
- No consultó a los actores técnicos respecto a la construcción de un plan de monitoreo para determinar los cambios de entorno y las necesidades que surgieran en el proceso de cumplimiento.

Por lo tanto, según estos criterios mínimos de observancia, para Sabatier y Mazmanian<sup>77</sup>, la decisión del juez no logra adaptar las condiciones de efectividad en la implementación de cualquier tipo de política pública.

---

76 Tribunal Superior de Bogotá. *Op. cit.*

77 SABATIER, P. y MAZMANIAN, D. *Effective Policy Implementation*. D. C. Heat and Company, 1981.

De otra parte, puede advertirse que sigue siendo considerable la distancia conceptual de los actores que intervienen en los procesos democráticos de carácter ambiental, y temas como el alcance y efectivo vinculante de la participación, el ámbito espacial y territorial de intervención o la legitimación en la causa siguen divagando en debates de índole jurídica o política.

Por parte de la comunidad, quizás su mayor reparo se centra en la eficacia de las instancias participativas, advirtiendo que no necesariamente la Administración debe acatar o acoger los insumos que esta entregue en los mencionados espacios, y si ello no es así, lo que realmente existe es un esquema de socialización donde a la ciudadanía se le muestra el resultado final de un proceso en que no participó ni material ni eficazmente. La disparidad entre Estado, sector productivo y comunidad respecto al alcance fundamental de la participación pone en duda su eficacia, si continúan vigentes las siguientes percepciones:

- Para la Administración pública, que la participación solo sea un instrumento de legitimación procesal de una decisión, relegando la sustancialidad del insumo que lleve el ciudadano a un segundo plano,
- Para la empresa, que la participación debería ser reemplazada por instancias informativas a la comunidad de procesos ya concluidos,
- Para la comunidad, que la participación es el único criterio que debe imperar para la toma de decisiones ambientales.

La cuestión no es elemental en su solución, pues el otro vértice de esta ecuación está dado por el carácter científico de la gestión ambiental; en efecto, se requiere de la interdisciplinariedad de la ciencia para decidir cuestiones públicas relacionadas con la naturaleza; por ejemplo, una licencia ambiental otorgada debe ser el resultado de identificar con rigor técnico los impactos que el proyecto, obra o actividad en ella cobijada pueda generar, y correlativamente las medidas suficientes que los corrijan, compensen o subsanen.

Así las cosas, la científicidad y la participación ciudadana son dos variables estrechamente relacionadas que deben convivir armónicamente en un esquema de desarrollo sostenible, previsto en el artículo 8o del ordenamiento constitucional, como requisito previo de observancia del gasto de los recursos naturales renovables.

El ideario de la participación ciudadana sería entonces aquel donde se reconozca la legitimidad que tiene el Estado en la toma de decisiones am-



bientales, pues así está consagrado tanto en el orden constitucional como en el marco legal; paralelo a esta premisa, que la autoridad le dé valía a la opinión del ciudadano, logrando que esta se vea reflejada en el acto que le ponga fin a un trámite administrativo. Por último, y no menos importante, que el sector empresarial utilice los escenarios de relacionamiento con la comunidad para darle cuenta de la integralidad de su proyecto: naturaleza, alcance, impactos, beneficios, medidas de mitigación y compensación, etc.

Ahora bien, quizás ese debate sobre el efecto vinculante de la participación y su real impacto en el actuar público ha generado una especie de migración de la intervención en fase administrativa al escenario judicial. La comunidad tiene la sensación de que sus clamores se diluyen frente al actuar de la autoridad, pero que cobran vigor ante el juez, que sí tiene la capacidad de plasmarlos en una decisión cuando libra toda una serie de órdenes para ser cumplidas perentoriamente por esta autoridad; es decir, el juez se convierte, para el ciudadano, en el instrumento que hace posible lo que él no pudo lograr directamente frente a la autoridad: el efecto vinculante material de sus opiniones.

En sede de esa participación judicial también es fácil identificar otra tendencia, y es la defensa, ya no de un “interés particular” dentro de lo colectivo, sino de una verdadera cruzada para la conservación del macro ambiente, ello referido a sistemas ecológicos de importancia estratégica para el país, como los páramos, ríos o selvas. Ahora, si hay una tendencia en el usuario de las acciones, paralelo a ella, hay una en el tomador de decisiones judiciales, pues se ha venido construyendo una línea jurisprudencial en los últimos años, constante y sostenida, donde, a propósito, tomando como base la participación de las comunidades, se resuelve declarar sujetos de derecho a los mismos elementos de la naturaleza.

Desde todo punto de vista es legítimo y positivo que la sociedad se involucre en lo que es *de todos* y use con ponderación y vigor los instrumentos trazados por la carta política para defender su derecho a un aire más puro, al agua potable, solo por mencionar algunos vértices del ambiente. Lo anterior denotará que ese orden superior estructurado sobre las bases del Estado social de derecho y la democracia participativa trascendió de una proclama ideológica para garantizar a sus administrados una garantía y equilibrio ecológico.

En un estado de cosas ideal, cualquier desequilibrio o injerencia en un derecho constitucionalmente protegido debería ser restablecido en sede

de la misma función misional que le corresponde al Estado, y no como consecuencia de una orden judicial. Construir lazos de confianza entre administrador y administrado es fundamental; si bien se realza el ámbito judicial como una vía legítima, al final no deja de ser una relación de contingencia. Así como se pueden prever daños al medio ambiente, se pueden contener, prevenir las grietas en ese derecho superior, neutralizando, como consecuencia, la maniobrabilidad de la instancia judicial. Para ello, son importantes, entre otros imperativos, los siguientes:

- Utilizar y aplicar sistemas de prevención y precaución que impidan la materialización del daño ambiental.
- Dar prelación a la participación sobre la socialización, lo que significa involucrar a la comunidad en la construcción de decisiones más democráticas, y no simplemente darles cuenta de procesos donde no intervinieron.
- Garantizar el derecho de acceso a la información ambiental, pero no a cualquier información, sino a aquella de calidad para lograr una participación eficaz; con un aditamento, el cual consiste en que, si esa información estratégica es científica, debe también garantizarse su comprensión y aprehensión por parte de la comunidad.

Es necesario desterrar la creencia a veces injusta acerca de que toda la responsabilidad o culpa debe atribuirse única y exclusivamente a la Administración pública; por supuesto, advirtiendo que en su interior también se identifican serias falencias o distorsiones. Así entonces, con la prudencia debida, se consigna que también hay una responsabilidad del juez cuando, en lugar de la claridad que debe gobernar sus fallos, se emiten órdenes ambiguas o confusas que terminan por diluir el derecho mismo que se busca proteger.

Los siguientes son algunos criterios mínimos de observancia por parte del juez en sus fallos de contenido ambiental:

- *Fallos coherentes y no ambiguos.* Lo que significa que las órdenes sean lo suficientemente expeditas, concretas y diáfanas, que no se presten para variedad de interpretaciones en sus destinatarios y se termine por dilatar los imperativos en ellas contenidas.
- *Erradicación de cualquier vestigio de militancia.* La militancia en cuestiones ambientales podría predicarse de la comunidad, la cual encuentra varias formas de manifestarse en pro de sus intereses, pero esta debe

- estar totalmente vetada al juez, que en su escenario debe fallar con el derecho y una variable de científicidad.
- *Dimensión de la base científica de sus decisiones.* Como ya se advirtió, la gestión ambiental está necesariamente gobernada por una base técnica y científica, dada la condición y esencia de los ecosistemas, así como su dinamismo. No podría el juez supeditarse únicamente a la participación ciudadana, sin poner en un nivel de igualdad la ya mencionada científicidad.
  - *Concientización del escenario territorial donde se van a concretar los fallos y la verdadera capacidad del Estado para cumplirlos.* Este es un ejercicio vital que debe realizar el juez para que las decisiones adoptadas puedan implementarse como una ecuación exacta dentro del territorio a donde van dirigidas; lo cual también implicará conocer la real capacidad del Estado para asumir todas las cargas impuestas. De nada sirve impartirle al Estado mil órdenes si, no por negligencia, sino por incapacidad presupuestal, administrativa y financiera, le resulta imposible despachar favorablemente todo lo impuesto.
  - *El protagonista debe ser el derecho, no el juez que lo tutela.* Finalmente, el juez debe renunciar a cualquier veleidad o protagonismo más allá de ser el instrumento con el cual el derecho irradia su contenido para salvaguardar derechos y volver a equilibrar lo intervenido abruptamente.

## CONCLUSIONES

El ideario en el relacionamiento entre Estado y sociedad es la salvaguarda plena de derechos y la correlativa responsabilidad ciudadana en el cuidado y mantenimiento ambiental. La tensión que pueda formarse entre estos dos vértices debería ser solucionada en sede administrativa, y con ello evitar que aquella deba ser llevada a la instancia judicial, pues no necesariamente llegar a esta instancia es garantía del resarcimiento pleno de derechos menoscabados. Cuando una causa de protección ambiental alcanza la esfera judicial, el juez debe contemplar la diferencia que existe en la resolución de esta controversia, pues no necesariamente se atiende a los mismos criterios que gobiernan un litigio de carácter privado. Lo anterior significa la necesidad imperante de atender, más allá de los sustentos meramente jurídicos, elementos contenidos en otras áreas del conocimiento que permitan no solo la posición declarante en defensa de un derecho, sino su concreción eficaz.

De esta manera, se deben modular los fallos, y dotarlos de fuerza técnica y administrativa no puede significar la coadministración ni mucho menos la militancia del juez en cuestiones ambientales. Es un riesgo para el equilibrio del Estado, pero sobre todo para la misma protección de los derechos tutelados, que el juez trascienda las fronteras de sus competencias al asumir un rol de activista judicial, para ser gobernado por una esfera política o de cualquier otra índole diferente a su misión constitucional y legal.

Si bien el juez es un elemento crucial en un Estado democrático, por ser el agente llamado a garantizar la protección de derechos puestos en amenaza o para el restablecimiento de los ya menoscabados o intervenidos, solamente de su ponderación, equilibrio y medida dependerán los cometidos antes relacionados. En cualquier escenario, primará el derecho a resarcir el instrumento que lo hace posible. Teniendo en cuenta los elementos hasta acá planteados, se llega a la médula de este texto, es decir, a la protección judicial de la Amazonía realizada por la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia STC-4360 de 2018, en que se pueden resumir las siguientes consideraciones:

- La Amazonía es un ecosistema estratégico que rompe cualquier escenario de territorialidad para convertirse en patrimonio de la humanidad.
- Modos de intervención, como la tala indiscriminada, ampliación de la frontera agrícola, desarraigo de comunidades étnicas, procesos de colonización, resquebrajan el equilibrio ambiental de la Amazonía.
- Pactos e instrumentos internacionales de cambio climático alcanzados en la COP21 en París son un llamado a la implementación de acuerdos jurídicamente vinculantes para el Estado, donde Colombia se comprometió a aunar esfuerzos por la reducción sostenible de la deforestación y la protección de los ecosistemas del país.
- Existe la percepción de la ciudadanía respecto a que el restablecimiento y la defensa de la Amazonía solo pueden ser garantizados desde el ámbito judicial, vía una acción de tutela, imponiendo unas barreras a la Administración pública para que esta pueda diseñar y delimitar una política pública desde su capacidad técnica.
- El juez que sopesa y evalúa, desde su criterio, todos los elementos aportados y argumentos sustentados, finalmente ordena una serie de acciones estatales que buscan el restablecimiento de ese territorio de connotaciones ambientales únicas, pero desconoce la realidad de lo que se puede hacer.

De acá en adelante es que se puede empezar a sentar las reflexiones acerca de la efectividad de los mandamientos judiciales, es decir, de su concreción material y eficaz que lleve a la protección de los derechos tutelados. La tesis determina que la instancia judicial no es necesariamente el escenario perfecto de cosas, donde, tras el despacho de ordenanzas, todo vuelve automáticamente a su equilibrio natural. La sentencia, entre otros mandatos, le ordena al Estado la formulación de un plan de acción que contrarreste las altas tasas de deforestación, y la construcción de un Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (Pivac), para llevar a cero la deforestación, reducir los gases de efecto invernadero y formular estrategias para la adaptación al cambio climático.

Todo lo anterior, con la participación efectiva de las comunidades, pero no solo las étnicas sino la población interesada en general; igualmente, se involucra no solo al Gobierno central sino al territorial. De otra parte, se fijan unos plazos específicos para el cumplimiento de lo ordenado. Lo anterior, y de acuerdo con lo analizado, lleva a la necesidad de diferenciar las rutas de participación entre las comunidades étnicas y el resto de la *sociedad interesada*, pues aquellas tienen una relación estrecha e indisoluble con el territorio y una cosmovisión propia que debe ser protegida.

Ese conocimiento ancestral que emana de estos grupos debe convertirse en un insumo vital en la construcción de los instrumentos ordenados por la sentencia. Los grupos étnicos son los primeros cuidadores de sus territorios, no por una ley ordinaria, sino por el mandato implícito en su ley de origen y su cosmovisión. No podría entonces estructurarse un plan dirigido a equilibrar su territorio, sin su concurso. Al respecto, las siguientes consideraciones:

- Debe documentarse, informarse y analizar con ponderación toda la información y la literatura sobre las cuestiones ambientales que le atañen.
- Debe conducir también sus actuaciones a construir consensos con la administración, y no solo litigios.
- En cuanto a las comunidades étnicas, deben también hacer que los procesos fluyan y se concreten con eficacia. No es lo mismo la actitud que deben tener estos grupos cuando se trata de viabilizar un proyecto de desarrollo económico particular en su territorio, que cuando se busca implementar un instrumento de planificación que redundará en beneficio del territorio donde se asientan.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALTUVE-FEBRES, L. F. El juez constitucional como legislador positivo en el Perú, *Revista Jurídica Piélagus*, 2010.
- Contraloría General de la República. *Control a la deforestación en la Amazonía colombiana 2017-2019*. Bogotá, 2020.
- Corte Suprema de Justicia. *Corte Suprema ordena protección inmediata de la Amazonía colombiana*, 2019.
- Corte Suprema de Justicia. STC 4360 de 2018. Bogotá, 2018.
- COURTIS, C. *Breves apuntes de caracterización de la actividad política de los tribunales*. Ojesto, Orozco, J. y Vázquez, R. (eds.). México: Porrúa y UNAM, 2015.
- DOMINGO, P. Judicialization of politics or politicization of the judiciary? Recent trends in Latin America, *Democratization*, vol. 11, n.º 1, 2004.
- DUNN, W. *Public policy analysis: an introduction*. Upper Saddle River, N. J.: Pearson Prentice Hall, 2004.
- FEOLIVILLALOBOS, M. El nuevo protagonismo de los jueces: una propuesta para el análisis del activismo judicial, *Revista de Derecho*, n.º 2, 2015.
- GARCÍA ARBELÁEZ, C., VALLEJO, G., HIGGINGS, M. L. y ESCOBAR, E. M. *El Acuerdo de París. Así actuará Colombia frente al cambio climático*. WWF-Colombia, 52, 2016.
- GARCÍA PACHÓN, M. DEL P. *La Corte Suprema de Justicia reconoce como sujeto de derechos a la Amazonía colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018.
- GARRIDO GÓMEZ, M. I. La procedibilidad de las decisiones judiciales, *Revista Ius et Praxis*, n.º 1, 2015.
- HENAO, P. El juez constitucional: un actor de las políticas públicas, *Revista de Economía Institucional*, vol. 15, n.º 29, 2013.
- Impacto. *¿Qué ha pasado con la orden de la Corte Suprema de proteger la Amazonía?*, 2019.
- Infoamazonía. Indígenas dicen que la sentencia que otorga derechos a la Amazonía los deja por fuera. *El Espectador*, 2019.

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). *Resultados monitoreo de la deforestación*.

LANDAU, D. Political Institution and Judicial Role in Comparative Constitutional, *Harvard International Law*, 2010.

LÓPEZ DAZA, A. G. Colombian Constitutional Judge as the Positive Legislator: A Government of the Judges?, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n.º 24, 2011.

MEJÍA TURIZO, J. y CABALLERO, R. *Activismo judicial y su efecto difuminador en la división y equilibrio de poderes*, 2015.

Minambiente. *Ahora sí, ¿qué es REDD?*

MOLINA ROA, J. *Nuevos sujetos de derechos. La biodiversidad como sujeto jurídico*. Bogotá: Departamento de Derecho del Medio Ambiente, Universidad Externado de Colombia, 2018.

Naciones Unidas. *Convención Marco sobre el Cambio Climático*, 2015.

PARÉS, M. Introducción. En *Participación y evaluación de la participación*. Barcelona: Ariel y Generalitat de Catalunya, 2009.

PATTON, C. y SAWICKI, D. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1993.

POSNER, R. A. The Role of the Judge in the Twenty-First Century, *Boston University Law Review*, vol. 86, n.º 1049, 2006.

Presidencia de la República de Colombia. *Directiva 10*. Bogotá, 2018.

Programa Interamericano de Capacitación Judicial sobre el Estado de Derecho Ambiental. En *Marco conceptual del derecho ambiental*, 2016.

RODRÍGUEZ GARAVITO, C. Respuesta de los 25 accionantes respecto del cumplimiento que las entidades accionadas han dado a las órdenes impartidas en la Sentencia STC 4360 de 2018 proferida por la Corte Suprema de Justicia, 2018.

RUIS, B. *A falta de un convenio forestal, diez tratados sobre árboles*. Disponible en: <http://www.fao.org/3/y1237s/y1237s02.htm>

SABATIER, P. y MAZMANIAN, D. *Effective Policy Implementation*. D.C. Heat and Company, 1981.

Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonía Colombiana. *Resguardos Indígenas*.

Subdirección de Educación y Participación. *Informe avances Sentencia 4360 de 2018*.

Tribunal Superior de Bogotá. Acción de tutela radicado 11001220300020180031900. *Dejusticia*, n.º 1, 2019.

WWF Colombia. *Amazonas*.



CAPÍTULO 4

CRISTINA FIGUEIREDO TEREZO RIBEIRO\*  
IGOR DAVI DA SILVA BOAVENTURA\*\*

*Violações de direitos humanos na Amazônia  
pelas lentes do Sistema Interamericano*



## RESUMO

O presente capítulo de livro versa sobre as violações de direitos humanos ocorridas na região amazônica brasileira e a forma como os órgãos do Sistema Interamericano analisam e julgam casos concretos, cujos fatos narrados ocorreram na região. Por meio da análise de casos e suas recomendações e medidas de reparações, que foram impostas ao governo brasileiro, é possível identificar se houve ou não mudanças significativas nas políticas públicas implementadas na Amazônia brasileira, proporcionando medidas internas que protejam direitos e revertam o cenário de violações. Tais questões são problematizadas ante ao posicionamento de representações de Estado e organismos internacionais sobre a degradação ambiental e ineficiências das políticas públicas adotadas para a Amazônia que ocorreram fortemente em 2019, colocando em dúvida a real influência que tais posicionamentos críticos exercem sobre as políticas internas brasileiras para a Amazônia.

## PALAVRAS-CHAVE

Amazônia, Violações de Direitos Humanos, Sistema Interamericano.

*Human rights violations in the Amazon through the lens  
of the Inter-American System*

## ABSTRACT

This book chapter deals with the human rights violations that took place in the Brazilian Amazon region and how the organs of the Inter-American System analyze and judge concrete cases, the facts of which were narrated in the region. Through the analysis of cases and their recommendations and remedial measures, which were imposed on the Brazilian government, it is possible to

---

\* Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará, Brasil. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, Coordenadora da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia. Email: cfterezo@hotmail.com

\*\* Advogado. Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, Brasil. Residente da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia. Email: igor.boaventura@hotmail.com

identify whether or not there have been significant changes in public policies implemented in the Brazilian Amazon, providing internal measures that protect rights and reverse the scenario of violations. Such issues are problematized in face of the positioning of State representations and international organizations on environmental degradation and inefficiencies of public policies adopted for the Amazon that occurred strongly in 2019, placing in doubt the real influence that such critical positions have on Brazilian internal policies for the Amazon.

#### KEYWORDS

Amazon, human rights violations, Inter-American System.

#### INTRODUÇÃO

Em 2019, a Amazônia brasileira foi alvo de críticas da sociedade global devido a divulgação de dados sobre queimadas, desmatamento e ausência de uma política nacional clara de proteção ambiental. As críticas resultaram em insultos entre Chefes de Estado, pronunciamentos oficiais de representações de organismos internacionais sobre a Amazônia brasileira, debates no G7, não concretização de acordos econômicos e políticos multilaterais, reacendendo um debate sobre a possibilidade de gestão internacional dos recursos naturais existentes na região.

Essa discussão remonta à descoberta do patrimônio natural que pertence à região amazônica. A noção de preservação versus a necessidade de incrementar o desenvolvimento da região com Índice de Desenvolvimento Humano mais baixo do Brasil acompanha os debates internacionais e norteiam as políticas públicas nacionais.

As notícias que incendiaram os meios de comunicação em meados de agosto de 2019 apresentam a posição da comunidade internacional sobre como o Estado brasileiro vem lidando com as questões sociais, econômicas e ambientais da Amazônia brasileira, revelando também mudanças de posicionamento de autoridades nacionais frente as críticas internacionais.

Tal contexto possibilita refletir se realmente tais posicionamentos, pronunciamentos públicos e oficiais por parte de representações de Estado ou de organismos internacionais exercem de fato uma influência sobre a agenda brasileira para sua Amazônia.

O presente capítulo tem por objetivo demonstrar se essa influência internacional realmente ocorre. Tal análise será feita a partir das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), envolvendo casos da região amazônica – órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) – fazendo uso do banco de dados existente na Clínica de Direitos Humanos da Amazônia, da Universidade Federal do Pará, que reúne todos os casos já apreciados por tal Sistema internacional envolvendo o Brasil, identificando seu perfil, argumentos das partes, resolução da lide e classificação das medidas de reparação.

Com as medidas de reparação, em especial, aquelas voltadas para medidas de não repetição, pode-se identificar quais as medidas administrativas, judiciais ou legislativas, que devem ser adotadas pelo Estado brasileiro, a fim de evitar futuras violações. Tais medidas podem refletir as políticas públicas domésticas e, ao mesmo tempo, a recomendação ou determinação de um organismo internacional para uma agenda interna.

Diante de tal análise, é possível relacionar quais políticas públicas na Amazônia foram impulsionadas por organismos internacionais, em especial do SIDH e, se de fato, a sociedade internacional, por meio de organismos internacionais, intervém na agenda de direitos na Amazônia.

Para tanto, traz-se notas gerais sobre o cenário de violação de direitos existente dentro da Amazônia brasileira para, em seguida, apresentar alguns casos que tramitaram ou ainda estão em andamento no âmbito da Comissão Interamericana e alguns julgados da Corte IDH, cujos temas se relacionam com o cenário amazônico ou envolvem fatos que teriam ocorrido na região.

#### I. NOTAS SOBRE O MODELO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO AMAZÔNICA BRASILEIRA E O CENÁRIO DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS

A região amazônica abriga até hoje, um modelo de desenvolvimento e de ocupação projetado ainda na década de 70. Esse modelo transformou o espaço geográfico amazônico e inseriu novos sujeitos sociais, que vivem em permanente disputa pela posse da terra com agricultores familiares, populações tradicionais – indígenas, quilombolas e extrativistas –, mineradoras, madeireiros e empresas transnacionais.

O reflexo desse quadro sempre foi alarmante, com mortes no campo, trabalho escravo, ocupação irregular de terras públicas (“grilagem”), garimpos e degradação ambiental, sendo que, atualmente, o ingrediente político vem aumentando a tensão territorial com populações tradicionais que habitam a região<sup>1</sup>.

A ausência de reconhecimento de territórios ocupados por populações tradicionais, como indígenas, quilombolas e extrativistas, os quais fazem uso sustentável dos recursos naturais, que se veem imersos em burocracia administrativa, cuja morosidade em reconhecer o território, leva a uma devastação irreparável e chacina de trabalhadores rurais<sup>2</sup>.

A utilização de mão-de-obra escrava nas regiões sul e sudeste do Pará, por exemplo, é uma realidade que vem na esteira dos conflitos agrários na região, fazendo com que, muitas vezes, trabalhadores sejam submetidos a condição análoga a de escravo<sup>3</sup>.

Ao lado de tais violações de direitos no campo, estão as ocorridas em âmbito urbano, sentidas pela ausência ou negligência de políticas públicas específicas de combate à tortura, de proteção para grupos vulnerabilizados como mulheres e crianças, por exemplo.

Essas violações sempre são denunciadas em diferentes espaços, quer nacional e internacional, por diversos setores, principalmente movimentos sociais, organizações não governamentais, sindicatos e as próprias vítimas e familiares, os quais, em determinadas situações, pelo trabalho que desenvolvem, sofrem ameaças e são criminalizados por suas próprias denúncias.

Tal cenário de descompasso entre literatura, gramática e narrativa dos direitos humanos, com políticas institucionais, não é próprio da realidade da Amazônia brasileira, mas acaba por envolver os países da América Latina, que se sujeitaram as regras fixadas pelo Consenso de Washington.

- 
- 1 JONES, A. *A Política Fundiária do Governo Militar: legitimação privilegiada e grilagem especializada (Do Instituto das Sesmarias ao Estatuto da Terra)*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 1997, 143.
  - 2 NOVAIS, F.; SCHWARCZ, L. (Orgs). *História da vida privada no Brasil*, vol. 4. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, 669.
  - 3 MESQUITA, V.; CHAVES, J. *O trabalho análogo ao de escravo: uma análise jurisprudencial do TRF da 1ª Região*. Belo Horizonte: RTM, 2016.

Assim, a maioria dos governos na região patrocinou, em ritmos e intensidades diferentes, um processo de abertura financeira, que resultou no incremento do número de instituições estrangeiras e no volume de ativos sob seus controles, com cortes em investimentos sociais e infraestrutura, acirrando conflitos e dando feição a atores não estatais, que gradativamente passam a controlar riquezas nacionais e espaços de poder<sup>4</sup>.

Nesse sentido, a implementação dessa política regional, acompanhada aos processos de redemocratização, alteraram significativamente o papel do Estado, da sociedade e de atores não estatais. No plano político, persistem dilemas da consolidação democrática em um contexto marcado por níveis elevados de pobreza, além da persistência e aumento da desigualdade, que colocam à prova a finalidade do Estado.

As violações de direitos humanos experimentadas pela região amazônica, desde sempre são objeto de análise por parte dos órgãos do Sistema Interamericano, quer por meio do seu sistema de denúncia, via peticionamento, quer por outros mecanismos de acesso, como relatórios, como se verá adiante.

## 2. A DITADURA MILITAR BRASILEIRA APRECIADA PELO SISTEMA INTERAMERICANO

O Sistema Interamericano vai iniciar seu funcionamento com a vigência da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), que embora tenha sido aprovada em 1969 na Conferência Interamericana em San José, somente entrou em vigor em 1978, quando o Estado de Granada depositou o instrumento de ratificação junto à Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA). No entanto, a Comissão Interamericana é anterior a CADH, pois foi criada em 1959, como forma de promover os direitos humanos e sua relação com a democracia representativa, até que o projeto da Convenção Americana fosse redigido pelo Conselho Interamericano de Jurisconsultos. Foi o primeiro órgão das Américas a tratar, em âmbito internacional, dos Direitos Humanos, solucionando a questão da carência de

---

4 OLIVEIRA, C. *et al.* *Manual sobre direitos humanos e empresas transnacionais na América Latina*. Goiânia: Gráfica UFG, 2018.

mecanismos internacionais e regionais específicos que buscassem a garantia dos Direitos Humanos<sup>5</sup>.

A função da CIDH, de acordo com a previsão do seu Estatuto, era essencialmente de promoção de direitos, podendo realizar visitas ou seu período de sessões nos Estados-membros da OEA<sup>6</sup>. Estava claro, desde já, que a CIDH não teria competência normativa para evitar a implantação de ditaduras militares, restando sua atribuição limitada às competências semelhantes a que estava incumbida à antiga Comissão de Direitos Humanos da ONU: formular instrumentos internacionais de proteção e difundir sua concepção para os Estados-membros. Com efeito, a Comissão Interamericana não conseguiria evitar os horrores e as violações de Direitos Humanos, ocorridos durante as ditaduras militares, em diversos países das Américas.

Uma das primeiras atuações da CIDH enfocava a situação dos Direitos Humanos em Cuba, mas, com o advento das ditaduras militares em diversos países das Américas, seu desempenho teve de se intensificar. Então, tornou-se fundamental que as competências da Comissão se ampliassem e ganhassem força, visto que muitos Estados faziam objeção à sua atuação pelo fato de ter sido criada por uma Reunião de Consulta, sem qualquer alteração a Carta da OEA e aprovação de um tratado específico<sup>7</sup>.

Mesmo que, durante a VIII Reunião de Consulta realizada, em 1962, em Punta Del Este, no Uruguai, tenha-se questionado a insuficiência das atribuições que foram conferidas à Comissão pelo Estatuto, foi aprovada uma Resolução, recomendando ao Conselho da OEA, as modificações devidas no Estatuto da CIDH, o que iriam ocorrer somente em 1965.

A Comissão resolveu então submeter seu pleito na II Conferência Interamericana Extraordinária, ocorrida no Rio de Janeiro, em 1965, diante da inércia dos membros do Conselho da OEA, sendo finalmente autorizado à CIDH, mediante a aprovação de Resolução com o título de “expansão das

---

5 TEREZO, C. *Sistema Interamericano de Direitos Humanos: pela defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais*. Curitiba: Appris, 2014.

6 TRINDADE, A. O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro. O sistema interamericano no limiar no novo século: recomendações para o fortalecimento de seu mecanismo de proteção. In: GOMES, L. F.; PIOVESAN, F. (orgs.). São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000.

7 TEREZO, C. *Sistema Interamericano...*, *supra*.



funções da Comissão Interamericana de Direitos Humanos”, o direito de alterar seu Estatuto e, por conseguinte, seu Regulamento, o que foi realizado durante o período de sessões do órgão em 1966, após aprovação do Conselho da OEA, passando então a receber petições individuais e a adotar medidas preventivas de violações de Direitos Humanos, além de poder solicitar aos Estados-membros relatórios e informações sobre o assunto, distinguindo suas atribuições para receber petições individuais e tratar de situações gerais de violações de Direitos Humanos.

A Comissão Interamericana, desde seu estabelecimento, acompanha a trajetória dos direitos humanos no Brasil, mediante informações de organizações não governamentais que buscam a implementação dos direitos humanos em sua integralidade e, ao se pronunciar sobre alguns casos que lhe eram submetidos de forma individual, formula algumas recomendações e observa ainda as reformas legislativas que visavam a consolidação do Estado democrático de Direito no país.

Diante da grave situação de violação Direitos Humanos no Brasil no período da ditadura militar, a CIDH solicitava ao governo autorização para uma missão *in loco* ao país, a fim de observar as medidas que estavam sendo adotadas para a promoção e a garantia dos Direitos Humanos.

Os casos que alcançavam a CIDH versavam fundamentalmente sobre tortura, desaparecimentos forçados e execução sumária, ausência de devido processo legal, refletindo as violações praticadas no contexto de ditadura militar. Sobre a região amazônica, tem-se o caso sobre o Povo Indígena Yanonami, objeto de relatório anual da CIDH de 1984-1985, onde se discutia a necessidade de proteção do território indígena. Contudo, até o momento, não se tem o relatório de mérito da CIDH, enfrentando a matéria proposta pela denúncia.

### 3. DA REABERTURA POLÍTICA A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO SISTEMA INTERAMERICANO

Após o processo de redemocratização em 1985, a Comissão Interamericana passa a receber várias denúncias envolvendo o Estado brasileiro, acompanhando a própria democratização de acesso ao Sistema Interamericano. Tal iniciativa reflete na autorização da visita *in loco* da CIDH ao Brasil em 1995. Esse seria o primeiro passo concreto para que o Sistema Interamericano

pudesse realmente exercer influência sobre as políticas de Direitos Humanos no Brasil.

Durante a visita oficial da comitiva da CIDH ao Brasil várias questões foram analisadas e objeto de relatório e de recomendações em 1997, dentre elas: direitos sócio-econômicos, judiciário, violência policial, sistema carcerário, os direitos da infância, dos indígenas e dos trabalhadores rurais, direitos das mulheres e discriminação racial.

A CIDH concluiu que, embora o governo tenha empreendido esforços nos planos legislativo e executivo no sentido de implementar políticas voltadas a promoção dos Direitos Humanos, tais medidas ainda não têm se mostrado realmente eficazes, diante do grau de impunidade e da prática sistemática de violência, em especial a “institucional”.

A dificuldade no acesso às garantias judiciais, bem como ao devido processo legal, representam no entendimento da Comissão um descumprimento do Brasil às suas Recomendações, na medida em que a morosidade e a burocracia administrativa e judicial são aspectos intrinsecamente relacionados com a impunidade em apurar e julgar os crimes de violações aos direitos humanos, principalmente aqueles praticados por agentes de segurança pública, não sendo uma questão a ser resolvida apenas na justiça penal, mas também na cível e na agrária.

Em seu relatório de 1997, a Comissão apresentou recomendações sobre os conflitos agrários ocorridos no Brasil, enfatizando a necessidade de acelerar o processo de redistribuição da terra e de promoção do crédito rural, bem assim a ampliação da prática de negociação pacífica, de modo a impedir conflitos violentos pela posse e pela propriedade da terra<sup>8</sup>.

A Comissão fez especial menção a grave situação do Estado do Pará, em que recebeu várias denúncias, inclusive a partir de um relatório produzido pela Câmara de Deputados Federal, que apresentando as impunidades ocorridas no Pará, destacou a péssima condução das investigações policiais e dos processos penais e o desacato, por parte dos agentes de segurança pública, em cumprir as ordens judiciais<sup>9</sup>.

---

8 OEA, 1997, 36-47.

9 Através da Lei Estadual n. 6.236, de 21 de julho de 1999, o Pará cumpriu com a Recomendação da CIDH que previa indenização aos familiares do líder sindical assas-

A Comissão considera que embora o governo tenha instituído medidas legais e administrativas, a ineficácia jurídico-social de tais ações ainda faz da ocupação e da distribuição de terras, bem como da impunidade dos agentes de segurança pública e dos particulares, um dos principais problemas a serem resolvidos no país, pois a vida e a segurança dos defensores dos direitos humanos e dos trabalhadores rurais é colocada em risco diante da ausência do Estado.

Os direitos dos povos indígenas também foram objeto de recomendação da CIDH, principalmente no que se refere a demarcação, titulação e proteção das áreas ocupadas pelos indígenas<sup>10</sup>.

A Comissão verificou que o governo federal avançou bastante, desde 1998, com a demarcação, homologação e titulação de terras indígenas. No entanto, quanto à proteção das suas terras e do seu habitat, o serviço de patrulhamento, visando evitar que as terras indígenas fossem invadidas por mineiros, garimpeiros e madeireiros ilegais, mostrou-se ineficiente, demonstrando a ausência de políticas e ações efetivas da Fundação Nacional do Índio.

A CIDH verificou que, embora houvesse ações destinadas a promover e a defender os direitos indígenas, tais medidas são adstritas ao âmbito do governo federal, sem qualquer participação dos Estados e dos Municípios, de modo a auxiliar na concretização de políticas, tidas pela Comissão, como inovadoras. Neste sentido, a CIDH entende que uma ação conjunta de todas as esferas do Poder Público poderia vir a garantir uma política realmente eficaz para a implementação de tais direitos.

Embora a CIDH tenha avançado nos debates sobre algumas questões que se relacionam diretamente com o modelo de desenvolvimento vivenciado pela região amazônica, por meio do relatório de 1997, as recomendações emitidas pela Comissão Interamericana em sede de casos individuais, apresentados pelo sistema de peticionamento, demonstram desconhecimento da Amazônia brasileira.

---

sinado no sul do Pará, João Canuto, concedendo assim uma pensão vitalícia à viúva. Além disso, o governo estadual, na época informou que Jeronimo Alves, o principal acusado no processo, foi detido pela polícia estadual, mas foi libertado por não ter sido expedido mandado de prisão.

10 OEA, CIDH, 1997, 48-54.

Pode-se citar como exemplo casos envolvendo chacina de trabalhadores rurais, como Fazenda Ubá e Fazenda Princesa, em que trabalhadores foram assassinados por ocuparem terras, que supostamente pertenciam a outros proprietários, além do internacionalmente conhecido caso de Eldorado dos Carajás (11.820), que versa sobre o assassinato de 19 de trabalhadores rurais e a lesão de dezenas de outros em 17 de abril de 1996, quando 155 policiais militares cercaram pelos dois lados um grupo de aproximadamente 1.500 trabalhadores rurais que se encontravam acampados na margem da rodovia estadual PA 150, no município de Eldorado dos Carajás, Estado do Pará. Dentre os 19 trabalhadores mortos, 6 foram assassinados com os disparos iniciais e 13 executados sumariamente após a desobstrução da estrada.

Nos referidos casos, em relatórios de admissibilidade ou de solução amistosa, a Comissão não se manifesta sobre as políticas públicas executadas na região que resultam em graves violações de acesso à terra, que culminam com o assassinato de trabalhadores rurais, limitando sua análise sobre os direitos à vida (art. 4), à integridade física e psíquica (art. 5), ao acesso à justiça (arts. 8 e 25) contidos na CADH.

Na mesma esteira, vislumbra-se tal análise superficial em casos envolvendo assassinatos de defensores de direitos humanos, lideranças locais, como nos casos José Dutra (11.820), Gabriel Pimenta (1.236) e João Canuto (11.287), por exemplo. Em todos esses casos, há uma morosidade por parte das autoridades em elucidarem os fatos e responsabilizarem os autores dos crimes, por outro lado, os crimes revelam a insegurança em que vivem lideranças, advogados, defensores de direitos humanos, que ao denunciarem violações, práticas ilegais que colocam em dúvida o modelo de desenvolvimento adotado para a região amazônica e exigirem mudanças do Estado, acabam por serem assassinados.

Tão somente as questões afetas a garantia e proteção judicial são objeto de apreciação por parte da Comissão Interamericana e não a criminalização dos defensores de direitos humanos.

A CIDH, no caso José Pereira (11.289), por sua vez, ao aprovar uma solução amistosa, preocupa-se com violações para além dos direitos civis, buscando, claramente interferir em políticas públicas para a Amazônia brasileira.

O caso que alcançou a esfera internacional ficou conhecido como Fazenda Espírito Santo (11.289) que trata da prática de trabalho escravo no Sul do Pará. Os peticionários alegaram que em setembro de 1989, José Pereira foi

gravemente ferido por disparos de arma de fogo e que outro trabalhador rural conhecido por “Paraná” foi morto quando tentavam fugir da Fazenda Espírito Santo, onde realizavam trabalhos forçados em condição de escravos juntamente outros 60 trabalhadores.

Em 18 de setembro de 2003, os peticionários e o Estado subscreveram um acordo de solução amistosa, no qual o Brasil reconheceu a responsabilidade internacional e foi estabelecida uma série de medidas a serem cumpridas (OEA, CIDH, Caso n. 11.289, relatório n. 95/03).

O caso em apreço foi denunciado em 1994 perante a CIDH, tendo sido o governo federal, em março do mesmo ano, notificado da denúncia. Em 1995, o governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, anunciou a criação do Grupo Executivo para Combate ao Trabalho Escravo e o Grupo Especial de Fiscalização Móvel. No entanto, após a solução amistosa realizada pelo Brasil e os peticionários de denúncia diante da CIDH em setembro de 2003, fez com que o tema fosse tratado com mais seriedade e redundasse em ações mais concretas. Em 24 de setembro de 2003, o governo federal aperfeiçoou o Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo e o lançou oficialmente em março do mesmo ano, contendo as medidas que irão pôr fim a prática de trabalho escravo no país.

Dentre as ações previstas no novo Plano estão: a criação da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, em que representantes da sociedade civil organizada e órgãos do Poder Público irão discutir e buscar a implementação das medidas previstas no Plano, bem assim o seu monitoramento; o Grupo Móvel terá como um dos seus integrantes ora Procuradores do Trabalho, ora Procuradores da República que deverão ajuizar ações de natureza criminal e trabalhista; varas itinerantes em locais de difícil acesso determinando o pagamento de verbas trabalhistas aos trabalhadores libertados; criação de colegiados com o escopo de tratar sobre trabalho escravo, devendo participar dos mesmos representantes da sociedade civil organizada e de órgãos do Poder Público, que atuarão em caráter deliberativo<sup>11</sup>.

Ademais, outra mudança em âmbito doméstico no que se refere ao combate ao trabalho escravo se deu através de alteração legislativa, ocorrida em dezembro de 2003, por meio da Lei n. 10.803, a qual alterou o artigo 149

---

11 Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/emquestao/eq80.htm>

do Código Penal, identificando as formas contemporâneas de escravidão como tipo penal<sup>12</sup>. Contudo, tal previsão normativa trouxe várias discussões sobre a caracterização das formas contemporâneas de escravidão, o que supostamente poderia ter sido solucionada pela Corte Interamericana em outro caso, como se verá mais adiante.

Embora a CIDH tenha analisado o caso mencionado dentro de um contexto amazônico, outro caso de maior repercussão coloca em dúvida o trabalho da Comissão Interamericana: trata-se da medida cautelar *Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu vs. Brasil* (MC 382/10).

A medida cautelar citada foi apresentada em novembro de 2010 por sete peticionários, em nome das comunidades de Arara da Volta Grande, Juruna do Km 17, Arroz Cru e Ramal das Penas. Alegam os peticionários que há uma violação iminente e grave a essas comunidades, em decorrência da construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHE Belo Monte), no rio Xingu, Estado do Pará, Brasil.

A construção do projeto implicará na ameaça à vida, integridade das comunidades indígenas e tradicionais, no deslocamento forçado, insegurança alimentar e hidrológica, pela perda de água potável e pelo aumento das doenças e aproveitamento ilegal dos recursos naturais, de acordo com as informações dos peticionários.

A UHE Belo Monte fazia parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), desenvolvido pelo poder executivo federal com a finalidade de dar continuidade e executar grandes obras de infraestrutura no país. O projeto em tela não se trata de uma novidade trazida pelo PAC, mas remonta

---

12 “Artigo 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. 1º Nas mesmas penas incorre quem: I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho. 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido: I – contra criança ou adolescente; II – por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem”.

aos grandes projetos de infraestrutura planejados para a região amazônica desde os anos 70.

Naquela época, o movimento indígena impediu o início das atividades de construção da UHE Belo Monte. Já nos anos 90, o Ministério Público Federal obteve decisão judicial em caráter liminar que impediu novamente a implantação do projeto.

A UHE Belo Monte, quando todo seu complexo de usinas e reservatórios forem construídos, será a terceira maior do mundo, restando 516 km<sup>2</sup> de floresta inundada e 80% do curso original do rio Xingu será alterado<sup>13</sup>.

As comunidades atingidas pelo projeto terão seu modo de vida alterado. “[...] Belo Monte mudará a escala das representações dessas populações, ou seja, o seu conjunto de valores, crenças, concepções, em relação a todo o seu mundo socio-biótico, que é a base de suas vidas como pessoas humanas e como sociedade”<sup>14</sup>.

As comunidades tradicionais mantêm uma relação diferenciada com o meio em que habitam. Situações que envolvam seu deslocamento permanente ou mesmo a alteração da biodiversidade a sua volta, resulta em mudanças na sua forma de viver e perceber o meio que a cerca. Tal compreensão é admitida pela jurisprudência dos órgãos do SIDH, os quais já se manifestaram em casos envolvendo populações tradicionais. No entender da Corte IDH:

[...] Os indígenas, pelo fato da sua própria existência, têm direito a viver livremente em seus próprios territórios; a estreita relação que os indígenas mantêm com a terra deve ser reconhecida e compreendida como a base fundamental de suas culturas, sua vida espiritual, sua integridade e sua superveniência econômica. Para as comunidades indígenas, a relação com a terra não é meramente uma questão de posse e produção, mas um elemento material e espiritual de que devem gozar plenamente, inclusive para preservar seu legado cultural e transmiti-lo a gerações futuras<sup>15</sup>.

---

13 MAGALHÃES, S.; HERNANDEZ, F. (Orgs). Painele de Especialistas: análise crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte. Belém, 2009.

14 *Ibid.*

15 “[...] Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho

Além dos danos gerados nos direitos culturais das comunidades, os peticionários identificam violações ao direito à vida e por via indireta à saúde e à segurança alimentar das populações previamente identificadas.

Outro elemento que merece ser destacado levantado pelos peticionários, em sede de medidas cautelares, diz respeito à participação das comunidades afetadas na discussão da UHE Belo Monte.

Tendo em vista as diretrizes seguidas pelos órgãos do Sistema Interamericano, as populações tradicionais, notadamente as indígenas, devem ter assegurada pelo Estado sua participação em projetos de desenvolvimento, exploração ou extração de recursos que ocorra em seu território, por força da interpretação evolutiva dos artigos 1 (1), 2 e 21 da Convenção Americana.

Para que ocorra essa participação, os povos devem ser consultados, sendo tal consulta realizada em conformidade com seus costumes e tradições; de boa-fé para se alcançar um acordo<sup>16</sup>; prévia, obrigatoriamente antes das etapas iniciais do projeto e “não unicamente quando surja a necessidade de obter a aprovação da comunidade”<sup>17</sup>; suas decisões são apresentadas por quem os represente no processo de consulta, de maneira livre e informada, observando os eventuais riscos<sup>18</sup>.

A partir do processo de consulta, o Estado se obriga a compartilhar todos os benefícios advindos do projeto implantado na área dos povos indígenas; a desenvolver um estudo de impacto ambiental e social por instituições técnicas e independentes<sup>19</sup>; e a obter um consentimento livre, informado e prévio do povo indígena afetado.

---

de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”. OEA, 2001, 149.

16 OEA, 2007, 133.

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*, 17.

19 *Ibid.*, 143.



No presente caso, os peticionários alegam que o processo de consulta dos povos indígenas não foi realizado, observando as obrigações internacionais assumidas pelo Estado. As comunidades passaram a ter ciência do projeto por meio de reuniões prévias, mas não caracterizadas como um processo de consulta, na medida em que não foi informada, atendendo os costumes e tradições desses povos e mediante a análise dos estudos de riscos ambientais. Outrossim, não tinha a finalidade de obter o consentimento de boa-fé, por aqueles que representam tais comunidades.

Os pressupostos para apresentação da medida cautelar teriam sido preenchidos pelos peticionários, pois apresentaram a situação de extrema gravidade e de urgência com a concessão da licença para início da realização da obra do projeto em questão.

Ao analisar os pedidos dos peticionários formulados em novembro de 2011, no caso Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu vs. Brasil, a Comissão Interamericana concedeu em 1 de abril de 2011, as medidas cautelares em favor das comunidades representadas na petição.

A principal medida recomendada pela CIDH era a suspensão imediata das obras até que fossem observadas as seguintes condicionantes: (1) condução do processo de consulta em atenção ao regramento contido nas normas internacionais sobre o assunto; (2) que o processo de consulta seja informado, observando os costumes e tradições das comunidades, com o estudo de impactos ambientais e sociais; e (3) que sejam implementadas medidas para proteção do direito à vida, prevenindo doenças causadas pelo projeto.

Muito embora a mencionada medida cautelar fosse concedida em atenção aos pedidos formulados pelos peticionários, em 29 de julho de 2011, a Comissão Interamericana modificou seu posicionamento, tendo em vista as informações prestadas pelo Estado brasileiro.

Nas novas Recomendações apontadas pela CIDH, não se verifica a determinação da suspensão do projeto da UHE Belo Monte, mas medidas de redução de impactos, como: (1) proteção da vida, integridade pessoal e cultural das comunidades; (2) garantia do direito à saúde, com a finalização de uma política específica para saúde indígena; e (3) conclusão dos processos de regularização das terras ocupadas pelos povos indígenas.

No tocante ao aspecto do processo de consulta que deveria ter conduzido pelo Estado brasileiro e que foi tão detalhada na primeira medida cautelar concedida, a Comissão Interamericana passou a entender que tal

questão envolve o mérito do caso e que não poderia ser decidida em sede de medida cautelar.

Tal discussão entre o caráter cautelar e tutelar de uma medida de urgência vem ensejando alguns posicionamentos por parte da Corte Interamericana, a qual entende que a medida de urgência pode ser tutelar e proteger um direito em possível risco consagrado na CADH quando não haja uma relação direta com o mérito da causa, mas sim com a situação jurídica imposta pelo fato urgente. Ademais pode ser cautelar, quando preencher os pressupostos de extrema gravidade, urgência e que vise evitar danos irreparáveis, atuando de maneira preventiva.

O debate permeia não apenas as jurisprudências dos órgãos do Sistema Interamericano, mas ensejou um longo processo de discussão política desencadeado por Estados-membros da OEA, que não admitiam alguns procedimentos adotados pela CIDH, notadamente aqueles conduzidos em sede de medidas cautelares.

Quando concedida a cautelar do caso Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu vs. Brasil, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil publicou nota qualificando “[...] as solicitações da CIDH precipitadas e injustificáveis”<sup>20</sup>. Na mesma medida que a Ministra da Secretaria de Direitos Humanos, a época, sustentou que “houve uma certa agilização desmedida da comissão de direitos humanos neste terreno”<sup>21</sup>.

A reação enérgica por parte do Estado brasileiro, após a concessão da primeira medida cautelar, o fez participante de um grupo de países que motivaram a criação de um Grupo de Trabalho Especial (GTE) em 29 de junho de 2011 no âmbito da OEA.

O GTE, que teve seu relatório aprovado pela Assembleia Geral da OEA em junho de 2012, analisou diversos temas, dentre eles: trâmite de petições individuais e, obviamente, medidas cautelares.

---

20 Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA. Nota à imprensa nº 142. Brasília, 5 de abril de 2011. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea>.

21 Rádio Câmara. Maria do Rosário critica decisão da OEA de pedir suspensão do processo de licenciamento de Belo Monte (01’48”), Brasília, 06 de abril 2011. Áudio disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/>

Em seu relatório, o GTE aponta várias recomendações para CIDH, ora gerais, como fortalecer os mecanismos de consulta e de solução amistosa, e ora mais específicas, com vistas a restringir o papel de proteção de Direitos Humanos da CIDH, recomendando: adotar critérios rigorosos para admissibilidade de petição individual; verificar a importância do capítulo IV do seu relatório anual, que versa justamente sobre relatórios acerca dos Estados; reunir em um único capítulo a atuação das Relatorias; e sobre as medidas cautelares, uma lista extensa de recomendações, como: definir critérios objetivos de concessão e de situações que envolvam gravidade e urgência, bem como o caráter temporal das medidas; motivar e fundamentar a concessão; requerer informações do Estado; e individualizar os beneficiários das medidas.

Com efeito, verifica-se que tais recomendações, intituladas como “fortalecimento do sistema interamericano”, visam estimular mais o caráter de promoção de Direitos Humanos que a CIDH assume principalmente durante a égide de regimes autoritários dos anos 60 e 70, do que ao revés, seu hodierno papel de proteção de direitos, mormente de grupos vulnerabilizados<sup>22</sup>.

O presente caso, seria uma oportunidade da CIDH em fixar seu entendimento sobre a realidade amazônica, aprofundando questões que envolvam populações tradicionais, já tão descritas em sua jurisprudência. Contudo, mais uma vez, observa-se recomendações que não afetam diretamente o modelo de desenvolvimento imposto a região.

#### 4. MEDIDAS DE REPARAÇÃO DA CORTE INTERAMERICANA E A REALIDADE DA AMAZÔNIA BRASILEIRA

Pela análise das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, as medidas de reparação parecem acompanhar as recomendações da Comissão Interamericana, pouco refletindo a natureza dos conflitos da Amazônia brasileira.

---

22 GROSSMAN, C. durante o evento “Specialized Human Rights Program”, realizado pela Academy on Human Rights and Humanitarian Law, da American University, Washington College of Law, em 1º de junho de 2010, em Washington, D.C., Estados Unidos da América.

Caso de maior destaque já julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos envolvendo o Estado brasileiro, sem dúvida é o caso *Gomes Lund e outros vs. Brasil* (2010), que trata sobre o episódio conhecido como *Guerrilha do Araguaia*, em que 22 pessoas foram mortas durante operações militares ocorridas na região do Araguaia, sul do Estado do Pará, Amazônia, no período de 1972 a 1975. Os familiares das vítimas, por meio de uma ação na Justiça Federal de 1982, tentam obter informações sobre as circunstâncias do desaparecimento e morte dos guerrilheiros e recuperar os corpos.

Com a referida sentença, a Corte IDH reitera sua jurisprudência sobre desaparecimento forçado, direito à memória e à verdade, temas relacionados à justiça de transição e seus pilares. Embora os fatos do caso tenham ocorrido em território amazônico, eles pouco refletem a realidade de região, não permitindo que o Tribunal de San José adote medidas específicas sobre isso.

Outros dois casos, julgados pela Corte IDH envolvendo o Estado brasileiro, apresentam elementos de Direito que se relacionam com a Amazônia, embora os fatos não tenham ocorrido na região. Tratam-se dos casos *Escher e outros vs. Brasil* (2009) e o mais recente *Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil* (2018).

O primeiro caso versa sobre interceptações telefônicas ilegais em 1999 contra associações de trabalhadores rurais ligadas ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no Paraná.

As interceptações telefônicas foram autorizadas pelo Poder Judiciário, sem fundamentação jurídica e autorizaram a polícia militar a fazer a escuta telefônica, sendo que a mesma não tem atribuição para isso. Além disso, as gravações foram divulgadas na imprensa. Diante da condenação do Brasil, o caso resultou em grande debate interno sobre o uso de interceptações telefônicas e a legislação existente a época, pois, foi desta forma, que o caso foi enfrentado pela Corte IDH, sem fazer qualquer relação com criminalização de movimentos sociais.

Ao deixar de se pronunciar sobre a situação de vulnerabilidade de organizações não governamentais, de defensoras e defensores de direitos humanos, a Corte silencia sobre o uso de instituições públicas nesse cenário de criminalização, sendo que tal questão poderia beneficiar a região Amazônica, a qual reserva a maioria de casos de assassinatos desses grupos de pessoa.

Já no caso *Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil*, o Estado brasileiro foi condenado por violações contra o direito de propriedade do

Povo Xucuru, uma vez que houve demora no processo administrativo de reconhecimento, titulação, demarcação e delimitação das suas terras, além da não garantia e proteção judiciais. No presente caso, embora o Estado tenha sido responsabilizado por tais violações, a Corte silencia sobre a relação de tais obrigações internacionais, com a regra do artigo 2 da CADH, que determina ao Estado adotar medidas internas para garantir o cumprimento das obrigações elencadas na Convenção Americana.

Embora tal matéria tenha sido alegada pela CIDH, a Corte sustenta que não foram apresentados elementos suficientes para demonstrar que o Estado deixou de cumprir com a obrigação do artigo 2 da CADH no processo administrativo de demarcação de território indígena, o qual é extremamente burocrático, moroso e inadequado para a pretensão das partes envolvidas e ineficiente por não atingir sua finalidade de proteger o território. Com efeito, a principal questão que o caso poderia apresentar medidas de não repetição de repercussão geral sobre o reconhecimento de territórios indígenas no Brasil.

Cumprir esclarecer que as medidas de reparação de não repetição são às de maior complexidade e exigem mais tempo ao Estado condenado para dar cumprimento, referem-se ao que está expressamente previsto no artigo 2 da CADH para adoção de medidas internas para garantir o disposto no texto internacional, mediante a criação ou extinção de entidades governamentais, assim como aquelas situações em que se verifica a incompatibilidade entre legislações, atos administrativos internos e Sentenças judiciais e artigos da Convenção Americana de Direitos Humanos.

De acordo com o ex-juiz da Corte, Sergio García Ramírez, as medidas de reparação de não repetição podem consistir na modificação ou anulação de norma ou ato administrativo ou judicial interno<sup>23</sup>, como ocorreu em casos, envolvendo leis de anistia<sup>24</sup>, alterando de forma significativa a aplicação de legislação e exercendo o “controle de convencionalidade”<sup>25</sup>.

---

23 RAMÍREZ, S. *La jurisdicción interamericana de derechos humanos: estudios*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2006.

24 Caso Barrios Altos vs. Peru, Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile, Caso Guerrilha do Araguaia vs. Brasil.

25 OEA, 2006, *op. cit.*, 124, “[...] Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar por que los efectos de

Logo, caso a Corte IDH enfrentasse a matéria em tela, o procedimento administrativo de reconhecimento de territórios indígenas poderia ser revisto. Outro caso julgado pelo Tribunal de San Jose, dessa vez ocorrido na região amazônica, versa sobre a interpretação do artigo 6 da CADH sobre proibição de escravidão e servidão. Trata-se da sentença *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil* (2016), que versa sobre 128 trabalhadores rurais, que foram submetidos a condições degradantes, jornadas exaustivas de trabalho e eram impedidos de deixar a fazenda em razão de dívidas contraídas. Depois que trabalhadores fugiram da fazenda, procedimento apuratório foi instaurado, mas nenhum responsável foi punido e nenhuma das 128 vítimas foram indenizadas pelas condições degradantes até o caso alcançar o SIDH.

Desde a criação do delito penal sobre formas contemporâneas e análogas à escravidão, por força da solução amistosa do caso *José Pereira vs. Brasil* (I.I.289) no âmbito da CIDH, várias foram as discussões doutrinárias e jurisprudências sobre a caracterização desse delito, para fins de responsabilização criminal daqueles que fazem uso de mão-de-obra escrava, algo tão presente na região Amazônica.

Na sentença, o Tribunal de San José reconhece o caráter pluriofensivo da escravidão e a complexidade em se definir a escravidão. Não obstante, interpreta que a violação do artigo 6 resulta na violação:

[...] à integridade e à liberdade pessoais (violência e ameaças de violência, coerção física e psicológica dos trabalhadores, restrições da liberdade de movimento), os tratamentos indignos (condições degradantes de habitação, alimentação e de trabalho) e a limitação da liberdade de circulação (restrição de circulação em razão de dívidas e do trabalho forçado exigido)<sup>26</sup>.

Uma das controvérsias diz respeito a privação da liberdade e sobre o conceito de trabalho degradante. Para alguns, a forma análoga de escravidão de-

---

las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

26 OEA, 2016, *op. cit.*, 306.

pende da impossibilidade de locomoção da vítima, quando sua liberdade é cerceada, para outros o endividamento embora não restrinja a liberdade de locomoção, não autoriza a saída do empregado da fazenda, enquanto não adimplir com sua dívida, o que, por si só, representaria uma privação da liberdade.

Problema maior resta na caracterização da degradância, pois, embora a Corte IDH reconheça que “os trabalhadores resgatados da Fazenda Brasil Verde se encontravam em uma situação de servidão por dívida e de submissão a trabalhos forçados”<sup>27</sup>, não apresenta qualquer forma de caracterização de trabalho forçado ou degradante. A Corte se limita a constatar:

i) os trabalhadores se encontravam submetidos ao efetivo controle dos gatos, gerentes, guardas armados da fazenda, e, em última análise, também de seu proprietário; ii) de forma tal que sua autonomia e liberdade individuais estavam restringidas; iii) sem seu livre consentimento; iv) através de ameaças, violência física e psicológica, v) para explorar seu trabalho forçado em condições desumanas; [...] vi) a vulnerabilidade dos trabalhadores e vii) o ambiente de coação existente nesta fazenda, os quais viii) não lhes permitiam alterar sua situação e recuperar sua liberdade<sup>28</sup>.

Com tais considerações, o Tribunal de San José resolve o problema do cerceamento da liberdade, interpretando que o trabalho escravo contemporâneo pode ocorrer independentemente da restrição da locomoção física do trabalhador, mas não dispõe sobre condições desumanas ou degradantes, lançando o trabalhador a sorte de como seu ambiente ou condições de trabalho serão garantidos pelo empregador na floresta amazônica.

O caso dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil é a sentença mais importante para a região até então proferida por um Tribunal Internacional, pois seu contexto e os elementos fáticos refletem a realidade fiel da Amazônia brasileira, o que poderia representar em mudanças de políticas públicas e alterações legislativas.

---

27 *Ibid.*, 304.

28 *Ibid.*

## CONSIDERAÇÕES

A Amazônia sempre foi objeto de debates, não apenas ensejando discussões sobre sua importância para o clima, mas devido seu patrimônio natural. A forma de administrar esse acervo, também chama a atenção da comunidade internacional e dos organismos internacionais.

Reivindicar acesso à informação, políticas de comprovada eficiência ambiental, contenção de desmatamento, proteção da identidade cultural de povos indígenas, são reações que sempre aparecem em contextos que ressaltam agravamento. No entanto, percebe-se que quando há verdadeira legitimidade de discutir tais temas e atribuição legal para decidir sobre eles, há ausência de enfrentamento.

Os casos analisados ilustram um descompasso entre as recomendações e medidas de reparação impostas pelos órgãos do Sistema Interamericano com a realidade amazônica brasileira. Em muitos deles, elementos comprobatórios e argumentos jurídicos foram levados para o debate internacional, sem ensejarem em grandes repercussões internas. Em outros, ao revés, percebe-se que o litígio em âmbito internacional seguiu outras estratégias que não o debate sobre as políticas de desenvolvimento aplicadas na região amazônica.

De toda sorte, resta mencionar que os sistemas internacionais de direitos humanos ainda se constituem em ferramentas importantes para proteção de direitos, buscando além da punição dos responsáveis pelas violações aos Direitos Humanos, a reparação integral do dano.

Compete ao SIDH, elencar uma série de medidas que visam além de garantir o respeito pelos direitos consagrados nos tratados, reparar as consequências advindas de lesões, determinando o pagamento de uma indenização, a título de compensação; “[...] devem reparar imediatamente todas consequências direta e indireta do dano. Além disso, tem um foco duplo no sofrimento da vítima e na ilegal conduta governamental”<sup>29-30</sup>. Devem ainda assegurar que fatos violadores não ocorram novamente<sup>31</sup>.

---

29 SHELTON, D. The inter-american system of human rights. Reparations in the Inter-American System. In: Harris, D.; Livingstone, S. *The inter-american system of human rights*. New York: Oxford University Press, 1998, 151-172.



A partir do conceito de reparação integral, os órgãos do SIDH poderiam determinar medidas que refletissem melhor a realidade da Amazônia brasileira, no entanto, estar-se-á longe de mudanças concretas e mais próximo das reivindicações presente na comunidade internacional de maneira geral.

#### BIBLIOGRAFIA

Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA. Nota à imprensa n.º 142. Brasília, 5 de abril de 2011.

Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. A situação das defensoras e defensores de direitos humanos da política nacional a defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil. Relatório sombra laborado pelo Comitê brasileiro de defensoras e defensores de direitos humanos, 2016.

HARRIS, D. J. y LIVINGSTONE, S. *The inter-american system of human rights*. New York: Oxford University Press, 1998.

JONES, A. *A Política Fundiária do Governo Militar: legitimação privilegiada e grilagem especializada (Do Instituto das Sesmarias ao Estatuto da Terra)*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Sociologia. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 1997.

MAGALHÃES, S. y HERNANDEZ, F. (Orgs). *Painel de Especialistas: análise crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte*. Belém, 2009.

MESQUITA, V. J. *O trabalho análogo ao de escravo: uma análise jurisprudencial do TRF da 1.ª Região*. Belo Horizonte: RTM, 2016.

---

30 “[...] should repair all the proximate direct and indirect consequences of the harm. Moreover, with dual focus on suffering of the victim and wrongfulness of government conduct [...]”.

31 Caso *Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Peru*, sentença de mérito, reparações e custas, de 8 de julho de 2004, parágrafo 189; caso *Maritza Urrutia vs. Guatemala*, sentença de mérito, reparações e custas, de 27 de novembro de 2003, parágrafo 144; caso *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, sentença de mérito, reparações e custas, de 25 de novembro de 2003, parágrafo 286; caso *Bulacio vs. Argentina*, sentença de mérito, reparações e custas, de 18 de setembro de 2003, parágrafo 73.

NOVAIS, F. y SCHWARCZ, L. (Orgs). *História da vida privada no Brasil*, vol 4. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

OLIVEIRA, C. DE *et al.* *Manual sobre direitos humanos e empresas transnacionais na América Latina*. Goiânia: Gráfica UFG, 2018.

Organização de Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Caso n. 11.820, relatório de admissibilidade n. 21/03.

Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Caso n. 11.289, relatório n. 95/03.

Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Caso n. 11.820, relatório de admissibilidade n. 21/03.

Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório de seguimento do cumprimento das recomendações da CIDH constante no relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil de 1997.

Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatórios anuais 1971, 1972, 1973, 1974, 1975, 1984-1985, 1997, 1998, 1999, 2000, 2002, 2003 e 2004.

Organização dos Estados Americanos. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile. Sentença de exceções preliminares, mérito, reparações e custas, de 26 de setembro de 2006.

Organização dos Estados Americanos. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua. Sentença de mérito, reparações e custas, de 31 de agosto de 2001.

Organização dos Estados Americanos. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso González Medina, de 21 de junho de 2012.

Organização dos Estados Americanos. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso Povo Saramaka vs. Suriname. Sentença de exceções preliminares, mérito, reparações e custas, de 28 de novembro de 2007.

Organização dos Estados Americanos. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso Quatro Comunidades Indígenas Ngöbe e seus Membros, de 28 de maio de 2010.

Organização dos Estados Americanos. Resolução IX, OEA/Ser.F/II.8, Doc. 68 Rev., 1962.

Rádio Câmara. Maria do Rosário critica decisão da OEA de pedir suspensão do processo de licenciamento de Belo Monte (01'48''), Brasília, 06 de abril 2011.

RAMÍREZ, S. *La jurisdicción interamericana de derechos humanos: estudios*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2006.

SHELTON, D. Reparations in the Inter-American System. En: Harris, D. y Livingstone, S. *The inter-american system of human rights*. New York: Oxford University Press, 1998.

TEREZO, C. *Sistema Interamericano de Direitos Humanos: pela defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais*. Curitiba: Appris, 2014.

TRINDADE, A. O sistema interamericano no limiar no novo século: recomendações para o fortalecimento de seu mecanismo de proteção. En: Gomes, L. y Piovesan, F. (orgs.), *O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000.



CAPÍTULO 5

CLARA INÉS ATEHORTÚA ARREDONDO\*  
DIANA CAROLINA SÁNCHEZ ZAPATA\*\*

*Desafíos y potencialidades del reconocimiento  
de la naturaleza como sujeto de derechos  
para el ordenamiento territorial amazónico*



## RESUMEN

El texto analiza los retos y las potencialidades que ofrece la perspectiva ecocéntrica en la planeación del ordenamiento territorial para la protección del territorio amazónico, a partir de la declaración de la naturaleza como sujeto de derechos. Se parte de reconocer las particularidades de este territorio, que lo sitúan en una dualidad: entre su relevancia para enfrentar el cambio climático y las disputas extractivistas que amenazan su integridad como ecosistema y la de sus pueblos y culturas ancestrales. Se analizan, a su vez, algunas de las debilidades que ostenta la función pública de planeación del ordenamiento territorial actual, así como los retos, desafíos y las potencialidades que puede ofrecer la incorporación de un enfoque ecocéntrico en la transformación de dicha función, para contribuir a garantizar el reconocimiento jurídico de la naturaleza amazónica como sujeto de derechos y a superar las contradicciones entre ambiente y desarrollo, y naturaleza y cultura. A partir de esta revisión se plantean algunas conclusiones que invitan a reconsiderar las categorías vigentes en el Derecho Público y a reflexionar sobre la necesaria transformación de las funciones estatales a partir de nuevos paradigmas, como el ecocéntrico.

## PALABRAS CLAVE

Ordenamiento territorial, enfoques medioambientales, protección del medio ambiente, política en materia de cambio climático, nuevos derechos.

*Challenges and potentialities of the amazonic territory planning  
from 'nature as subject of right' approach*

## ABSTRACT

The chapter analyzes the challenges and potentialities offered by the ecocentric perspective into the land planning to protect the Amazonian territory, based on nature subject of rights declaration. The peculiarities of this territory have it pla-

---

\* Profesora e investigadora Grupo de investigación en Estudios Internacionales: Derecho, Economía, Política y Relaciones Internacionales y del área de Derecho Público de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. Contacto: clara.atehortua@udea.edu.co. Orcid ID: 0000-0002-5896-0472.

ces in a duality: between its relevance to face climate change, and the extractive disputes that threaten its integrity as an ecosystem, and to its ancestral peoples and cultures. In turn, examines some of the weaknesses of the public function of the land planning, as well as the challenges and potentialities of the incorporation of an ecocentric approach into the transformation of this function, to contribute to ensure the legal recognition of the Amazonian nature as a subject of rights, and to overcoming the contradictions among environment and development, and nature and culture. From this review, some conclusions are proposed which invite to reconsider the categories in Public Law and to consider the necessary transformation of state functions based on new paradigms such as the ecocentric.

#### KEYWORDS

Land planning, approaches to the environment, environmental protection, climate change policy, new rights.

*Todo era importante en el gran enredo de la vida. No existía ningún “fragmento” desconectado, pensó. Los organismos más diminutos pertenecían a esa red tanto como los seres humanos. ¿Por qué debería considerarse el hombre más valioso que una partícula infinitamente pequeña de la gran unidad de la creación?, se preguntaba<sup>1</sup>.*

#### I. EL TERRITORIO AMAZÓNICO: ENTRE LAS VALORACIONES GLOBALES Y LAS DISPUTAS TERRITORIALES POR SUS RECURSOS<sup>2</sup>

La región amazónica es un territorio peculiar. El concepto de territorio es complejo y trasciende la dimensión de la tierra o terreno en que ella se

---

\*\* Profesora e investigadora Grupo de investigación Derecho y Sociedad y del área de Derecho Público de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia. Coordinadora del semillero de investigación en Estudios sobre Minería. Abogada, especialista en Derecho Administrativo y magíster en Derecho de la misma institución. Medellín, Colombia. Contacto: [diana.sanchez@udea.edu.co](mailto:diana.sanchez@udea.edu.co). Orcid ID: 0000-0002-4992-8833

I WULF, A. *La invención de la naturaleza. El nuevo mundo de Alexander von Humboldt*. Bogotá: Penguin Random House, 2017, 389.



instituye. La jurisprudencia constitucional lo ha definido como el “espacio físico en el que determinadas personas o el Estado ejercen derechos de propiedad”<sup>3</sup>. Advierte la Corte que el territorio es un conjunto de relaciones, parámetros y orientaciones “de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural”, y que “involucran una gran interrelación y articulación entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural”<sup>4</sup>. Cualquier apuesta por un acercamiento a esta región debe pasar por abordar algunas de sus dimensiones: geográficas, político-administrativas y humanas.

La Amazonía es una región transfronteriza que comparten nueve países; su delimitación integral está dada por los límites hidrográficos y biogeográficos ligados a la vida de la cuenca del río Amazonas. Su importancia está dada por su diversidad biológica, sus funciones hidrográficas y ecosistémicas. Dichas características se presentan por las condiciones biofísicas de la región, tales como: una alta pluviosidad, que permite, entre otras, la regulación climática a escala regional y global, lo que contribuye a la adaptación al cambio climático. Su posición, en la que nacen los mayores afluentes del río Orinoco y del río Amazonas. En la región están presentes diversos ecosistemas –un total de 170– y coberturas vegetales variadas, entre ellas el bosque húmedo tropical –que incluye más del 60 % de los bosques nacionales–, coberturas arbustivas y herbáceas, y llanuras aluviales y zonas

- 
- 2 Este artículo integra resultados de las investigaciones: “La repercusión del principio de participación en la teoría del acto administrativo: un análisis de su incidencia en el carácter unilateral de los actos administrativos en el marco de los procedimientos administrativos para la expedición de licencias ambientales y de la negociación colectiva de los empleados públicos”, Grupo de investigación Derecho y Sociedad de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, y “Retos de la conservación con gente: modos de vida sostenibles y gobernanza del agua local”, Grupo de investigación en Estudios Internacionales: Derecho, Economía, Política y Relaciones Internacionales” de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia. Cofinanciada por Colciencias, la Universidad del Rosario, la Universidad de Antioquia y la Pontificia Universidad Javeriana.
  - 3 Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-530 de 2016. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.
  - 4 Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-445 de 2016. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

pantanosas<sup>5</sup>. Se suma a esto su ubicación transfronteriza y la presencia de diversas comunidades étnicas, algunas de ellas en aislamiento, por lo que la región cuenta también con un patrimonio cultural de gran valor<sup>6</sup>.

La trascendencia de la región Amazónica no solo es nacional sino global. Por ello se han emitido diversos instrumentos de derecho internacional que pretenden avanzar en su protección, mediante el uso racional de sus recursos; por mencionar algunos, están: el Tratado de Cooperación Amazónica que crea la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y busca “el desarrollo sustentable de la Región Amazónica mediante el equilibrio entre el aprovechamiento de sus recursos, su protección y la conservación, respetando una equidad que asegure su desarrollo integral sustentable”<sup>7</sup>.

En Colombia, en términos político-administrativos, la región Amazónica comprende seis departamentos en su totalidad: Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés. Parcialmente incluye también a los departamentos de Cauca, Meta, Nariño y Vichada. En ella están presentes varias divisiones territoriales, como los municipios y corregimientos en el interior de estos. La región alcanza “la cima de la cordillera andina, y al norte, hasta la línea divisoria entre la cobertura de bosque amazónico y las sabanas de los Llanos Orientales. Al sur y al oriente el límite corresponde a las fronteras políticas internacionales”<sup>8</sup>.

De acuerdo con Guío-Rodríguez y Rojas-Suárez, existen dos subregiones en la Amazonía colombiana: la noroccidental o piedemonte, en la que existe mayor intervención antrópica y en la que están ubicados la mayor cantidad de suelos urbanos, y la Amazonía suroriental o planicie, cuya población es en su mayoría de comunidades étnicas, con mayor conservación de ecosistemas y baja intervención antrópica<sup>9</sup>.

5 GUIO, C. y ROJAS, A. Amazonía colombiana. Dinámicas territoriales, *Ideas verdes. Análisis político*, n.º 22, 2019. Bogotá: Fundación Heinrich Böll.

6 *Ibid.*, 8.

7 Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Visión, misión y objetivos estratégicos de la OTCA. Disponible en: <http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160702/2cda79262573e6f3840865e81d94fd82.pdf>

8 GUIO, C. y ROJAS, A. Amazonía colombiana. Dinámicas territoriales..., *supra*.

9 *Ibid.*

Para la conservación de la región se han efectuado varias declaraciones de protección, entre ellas, la declaración de la región Amazónica como reserva forestal de acuerdo con la Ley 2 de 1959. Vale agregar que de ella se han hecho varias sustracciones. El Decreto 1989 de 1989 crea el área de manejo especial de la Macarena (AMEM). Dos de sus complejos hidrográficos han sido declarados sitios *Ramsar*. En la región se encuentran también reservas forestales protectoras, distritos de conservación de suelos y aguas, parques naturales regionales y reservas de la sociedad civil. Es de resaltar que el 15 % de las áreas protegidas del país se encuentran en la región<sup>10</sup>.

La diversidad de la región no es solo natural. La Amazonía es habitada por 33 millones de personas, entre las que se encuentran 385 comunidades étnicas<sup>11</sup>. La región Amazónica colombiana es el territorio de alrededor de 60 pueblos indígenas para quienes<sup>12</sup>, de acuerdo con el bloque de constitucionalidad, es el espacio de construcción permanente que es memoria y comprende “todo el territorio que utilizan [las comunidades], comprendidos bosques, ríos, montañas y mares, y tanto su superficie como el subsuelo. La tierra tiene importancia fundamental para la cultura y la vida de muchos de estos pueblos”<sup>13</sup>. Los pueblos indígenas han logrado que el 51 % de la región haya sido declarado resguardos.

Sumado a lo anterior, la población colono-campesina como resultado de la lucha por el territorio logró que sus tierras fueran declaradas zonas de reserva campesina (ZRC)<sup>14</sup>. Esta figura fue creada por la Ley 160 de 1994 y su objeto es fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las

---

10 *Ibid.*, 10.

11 LAMPREA, E. *El derecho de la naturaleza. Una aproximación interdisciplinaria a los estudios ambientales*. Bogotá: Siglo del Hombre y Universidad de los Andes, 2019, 89.

12 Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (sin fecha). *Miembros de la Opiac*. Disponible en: <https://opiac.org.co/organizaciones/>.

13 Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-547 de 2010. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Organización Internacional del Trabajo. *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 1989, s. l.: OIT. ISBN 9788578110796. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)

14 GUIO, C. y ROJAS, A. *Amazonía colombiana. Dinámicas territoriales*, cit.

causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas<sup>15</sup>. La Amazonía cuenta con el 69 % de las tierras declaradas ZRC del país.<sup>16</sup>

Estas condiciones son significativas porque definen las determinantes territoriales ambientales de la región Amazónica. Las declaraciones que se hacen respecto a dichas condiciones son los criterios de superior jerarquía que obligan o subordinan los instrumentos del ordenamiento territorial. Deben ser tomados en cuenta en la planeación del territorio, ya que son vitales para, entre otras, la conservación y protección del ambiente, resolver los conflictos que se presenten durante el diseño, formulación y ejecución de los planes, proyectos y acciones relativas al ordenamiento del territorio<sup>17</sup>.

Las conexiones de la región con el centro del país están dadas por medio de las capitales de los departamentos del Guaviare y del Amazonas; esta última es el principal centro de interconexión. Leticia (Amazonas) es también la conexión con los países transfronterizos.

Esta forma de conexión ha hecho que la región se haya mantenido aislada<sup>18</sup>. Este aislamiento ha facilitado durante mucho tiempo la conservación de recursos en varias zonas de la región y que muchos de los pueblos se hayan mantenido en su estado natural<sup>19</sup>, pero la intervención estatal de forma sectorial, fragmentada y la debilidad del Estado descentralizado han permitido también la explotación ilegal o no controlada de los recursos naturales. De ello dan cuenta las diversas situaciones denunciadas en medio

15 Presidencia de la República de Colombia. Decreto 1777. Por el cual se reglamenta parcialmente el capítulo XIII de la ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina, 1996. Colombia: Ministerio de Justicia y del Derecho.

16 GUIO, C. y ROJAS, A. *Amazonía colombiana. Dinámicas territoriales...*, *supra*.

17 Congreso de la República de Colombia. Ley 388, 1997. Disponible en: [http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/m/m\\_norma.jsp?i=339](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/m/m_norma.jsp?i=339). Art. 10. Sistema Regional de Áreas Protegidas (Sirap). Guía Básica con las determinantes ambientales para la incorporación de la biodiversidad y las áreas protegidas en planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial, 2009. Disponible en: [http://www.crc.gov.co/files/ConocimientoAmbiental/SIRAP/GUIA\\_POT\\_SIRAP\\_FINAL.pdf](http://www.crc.gov.co/files/ConocimientoAmbiental/SIRAP/GUIA_POT_SIRAP_FINAL.pdf)

18 GUIO, C. y ROJAS, A. *Amazonía colombiana. Dinámicas territoriales...*, *supra*

19 LAMPREA, E. *El derecho de la naturaleza. Una aproximación interdisciplinaria a los estudios ambientales*, cit.

del aislamiento preventivo obligatorio declarado por el Gobierno nacional como medida contra el Covid-19, en términos de aumento de deforestación y vulnerabilidad de las comunidades étnicas ante la llegada del virus<sup>20</sup>.

Las formas de interconexión nacional, internacional y la importancia de la región han hecho que sobre ella surjan diversos intereses. Actores locales, regionales y nacionales de diversa naturaleza, al igual que internacionales y multilaterales, han intervenido o buscan intervenir en la región. Las acciones y decisiones de dichos actores han traído consigo formas de concebir el territorio que en muchos casos colisionan entre sí, desembocan en conflictos y, en algunos momentos, en confrontaciones directas entre ellos.

La relevancia de algunos de ellos, más allá de la procedente de sus intervenciones en el territorio, se desprende de las oportunidades y obstáculos que ellos representan para la realización de los derechos de la Amazonía como sujeto. El alcance del derecho envuelve a otros sujetos diferentes a los funcionarios estatales<sup>21</sup>. Esto es de singular importancia cuando se trata de introducir cambios relativos a la manera de verlo, como es el caso de la introducción de enfoques diferentes al antropocéntrico y la declaración de un nuevo sujeto de derechos como es la naturaleza.

En ese sentido, ellos actúan como una especie de mediadores entre las disposiciones y su realización. En relación con los derechos de la Amazonía, deben tenerse en cuenta entidades estatales y no estatales. En esa línea, el primer actor es el Estado colombiano. De acuerdo con el ordenamiento jurídico, el uso y conservación de los recursos naturales está bajo su soberanía. Con esta finalidad debe colaborar con los otros Estados para su conservación<sup>22</sup>.

---

20 VÉLEZ, J. La cara de la deforestación amazónica en tiempos de coronavirus, *La silla vacía*, 2020. Disponible en: <https://lasillavacia.com/cara-deforestacion-amazonica-tiempos-coronavirus-75903>. “Están aprovechando la cuarentena para quemar la selva”: CorpoAmazonía. *Sostenibilidad Semana*, 2020. Bogotá, 1 abril 2020. pp. Impacto; Ambientalistas piden al gobierno acciones prioritarias para enfrentar pandemia en la Amazonía. *Sostenibilidad Semana*, 2020. Bogotá, 28 abril 2020.

21 FITZPATRICK, P. *La mitología del derecho moderno*. México: Siglo Veintiuno, 1998.

22 Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de 1991*, arts. 80, 101, 102 y cc. Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), sin fecha. Visión ,

La presencia del Estado en la región se hace por medio de diferentes entidades: las del sector central y las del sector descentralizado. Entre las entidades nacionales con competencia en manejo y conservación de los recursos están los ministerios, tales como el del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, el de Agricultura y Desarrollo Rural y el de Defensa; departamentos administrativos como el de Planeación Nacional y entidades como la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAEPNN). Entre las entidades descentralizadas territorialmente se encuentran diez departamentos y 60 municipios. Además de las corporaciones autónomas regionales (CAR) con jurisdicción en la región: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (CorpoAmazonía), Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA), Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (Cormacarena), Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño), Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corpoorinoquía) y Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC).

Tal y como fue mencionado, el territorio es habitado por diferentes grupos. Las comunidades étnicas cuentan con gobierno propio y Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas (AATI)<sup>23</sup>. Muchas de ellas están adscritas directamente a los departamentos<sup>24</sup>. Los colonos-campesinos, cuya subsistencia depende del uso de los recursos naturales. Las personas que residen en las ciudades, especialmente en las capitales de departamento. Ante el desarrollo de megaproyectos, debe considerarse a los trabajadores que permanecen en los enclaves que los implementan como habitantes de la región, ya que viven de manera continua en el territorio. También es

---

misión y objetivos estratégicos de la OTCA. Disponible en: <http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160702/2cda79262573e6f3840865e81d94fd82.pdf>

23 Gaia Amazonas. Los primeros tres consejos indígenas que se van a formalizar ante el Estado. Un hecho histórico para Colombia, *Gaiamazonas.org*, 2019; GUIO, C. y ROJAS, A. *Amazonía colombiana. Dinámicas territoriales...*, cit.; Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (sin fecha). *Miembros de la Opiac*. Disponible en: <https://opiac.org.co/organizaciones/>

24 Gobernación del Amazonas (sin fecha). Comunidades indígenas del departamento de Amazonas. Disponible en: <http://www.amazonas.gov.co/noticias/comunidades-indigenas-del-departamento-de-amazonas>

necesario tener en cuenta a las empresas que desarrollan actividades de diversa naturaleza: extractiva, agroindustrial, minera, entre otras. De ellas, debe prestarse especial atención a las que implementan megaproyectos en la región<sup>25</sup>. Otros actores que es necesario mencionar son las organizaciones no gubernamentales (ONG) con presencia en la Amazonía. Ellos han impulsado diferentes iniciativas y proyectos, en especial vinculados con la conservación de los recursos naturales en la región<sup>26</sup>.

No puede dejarse de lado a quienes de manera ilegal usan los recursos naturales. En la Amazonía colombiana, debido, entre otros factores, al aislamiento de la región, subsisten diversas organizaciones que explotan los recursos naturales por fuera de las estipulaciones del ordenamiento jurídico. Ellos pueden ser actores armados o no, nacionales o internacionales, que destruyen o aprovechan las coberturas naturales, para aprovechamiento forestal, cultivo de plantas para la producción de sustancias ilícitas, extracción de recursos del subsuelo, entre otras<sup>27</sup>.

Todos los sujetos mencionados han jugado un papel en las disputas por el uso de los recursos naturales en la Amazonía. Dichos conflictos se han escalado con la introducción del debate sobre el cambio climático en la esfera política global. El escalamiento se percibe mediante los numerosos ejes de discusión y la manera en que los actores intervienen en relación con los centros de los conflictos. En medio de esa dinámica, surgen iniciativas que

---

25 Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Visión Amazonía. *Motra: Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonía Colombiana*, 2020. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Visión Amazonía. Disponible en: <http://visionAmazonia.minambiente.gov.co/content/uploads/2020/02/Libro-MotraVF-pq.pdf>; GUIO, C. y ROJAS, A. *Amazonía colombiana. Dinámicas territoriales...*, *supra*.

26 CAYÓN, L. y TURBAY, S. Discurso chamánico, ordenamiento territorial y áreas protegidas en la Amazonía colombiana, *Journal of Latin American Anthropology*, vol. 10, n.º 1, 2008, 88-125.

27 Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Visión Amazonía. *Motra: Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonía Colombiana*, cit.; GUIO, C. y ROJAS, A. *Amazonía colombiana. Dinámicas territoriales*, cit.; *Ideas verdes. Análisis político*, 22; “Están aprovechando la cuarentena para quemar la selva”: CorpoAmazonía. *Sostenibilidad Semana*, Bogotá, 1 de abril de 2020. pp. Impacto.

propenden a la conservación de los recursos naturales. Si bien la sentencia que declara la Amazonía como sujeto de derechos ofrece una alternativa ante lo realizado<sup>28</sup>, debe reconocerse que ella hace parte de un universo amplio y anterior.

#### I. I. ALGUNAS INICIATIVAS Y ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN PARA EL TERRITORIO AMAZÓNICO

En orden de rastrear los antecedentes a la declaración de la Amazonía como sujeto de derechos, deben tenerse en cuenta las iniciativas interestatales, estatales nacionales y las de origen comunitario y no gubernamental que pretenden avanzar en la conservación de la región amazónica. Sin el ánimo de ser exhaustivo, sino descriptivo, se hace una relación de algunas de ellas, como quiera que para su análisis se retomarán algunas de ellas en acápite posteriores de este texto.

Entre las iniciativas interestatales, pueden mencionarse las propuestas por la OTCA. Para cumplir con sus objetivos, los países miembros, algunos con cooperación de otros Estados, tienen tareas en materia de conservación en la región. De ellos se destacan cuatro proyectos que tienen entre sus objetivos la protección y conservación de los recursos naturales de la Amazonía y que cuentan con diversos niveles de ejecución: “Proyecto Amazonas”, “Proyecto BioAmazonía”, “Proyecto GEF Amazonas”, “Monitoreo de la Cobertura Forestal”, “Fortalecimiento de capacidades en gestión forestal sustentable y conservación de biodiversidad” y “Pueblos Indígenas en Regiones de Frontera”<sup>29</sup>.

Desde el Estado colombiano, existen varios instrumentos, tales como los propios de la planeación del desarrollo y del ordenamiento territorial, que deben contemplar las características, particularidades y trascendencia de la Amazonía, en su formulación y ejecución; entre ellos se pueden

---

28 Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC-4360-2018, 11001-22-03-000-2018-00319-01. Sala de Casación Civil; M. P. Luis Armando Tolosa Villabona, 5 de abril de 2018.

29 Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) (sin fecha). Visión, misión y objetivos estratégicos de la OTCA. Disponible en: <http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160702/2cda79262573e6f3840865e81d94fd82.pdf>



mencionar: el Plan de Acción Institucional 2016-2019 “Ambiente para la Paz” que contiene información respecto a la estrategia de gestión ambiental articulada a políticas nacionales (Visión Colombia 2019, Conpes, Visión Amazonía), internacionales (ODS 2016-2030, Metas del Milenio, Acuerdo Río +20); Plan de Gestión Ambiental Regional y planes departamentales y municipales; la Propuesta Hacia un Conpes Amazónico; y el Plan de Acción Regional en Biodiversidad del Sur de la Amazonía Colombiana 2007-2027 que describe y analiza el estado del conocimiento, la conservación y uso de la biodiversidad biológica y cultural del sur de la Amazonía colombiana y el Documento Conpes 3155 que define lineamientos para el desarrollo de la política de integración y desarrollo fronterizo. Así mismo, el país cuenta con compromisos constitucionales provenientes de la suscripción y ratificación de instrumentos del derecho internacional, como el TCA, antes mencionado, el convenio de diversidad biológica (CDB), la declaración de Río y El Acuerdo de París<sup>30</sup>.

De cara a estas obligaciones se han diseñado acciones para el uso y conservación de los recursos naturales de la región. En producciones académicas se mencionan, entre las estrategias nacionales que tienen incidencia en la región, las realizadas por la UAEPNN y aquellas que promueven la reducción de la deforestación en la Amazonía, tales como las provenientes de la REDD+ y las apuestas vinculadas a los planes nacionales de desarrollo.

La iniciativa de “parques con la gente” de la UAEPNN es una que ha llamado la atención de la academia y las ONG con presencia en la región. Busca implementar la participación de los pobladores en la política de conservación de los parques naturales nacionales<sup>31</sup>. Esta estrategia ha tenido una

---

30 Municipio de Leticia-Consortio MC. *Documento de seguimiento y evaluación del Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT)*, Leticia, Amazonas. Leticia, 2018. Disponible en: [https://leticiaamazonas.micolombiadigital.gov.co/sites/leticiaamazonas/content/files/000396/19764\\_documento-2-seguimiento-y-evaluacion.pdf](https://leticiaamazonas.micolombiadigital.gov.co/sites/leticiaamazonas/content/files/000396/19764_documento-2-seguimiento-y-evaluacion.pdf)

31 CORDERO, S. y PALACIO, G. Parques Nacionales desde la percepción local: a propósito del Parque Nacional Natural Amacayacu (Amazonas, Colombia), *Mundo Amazónico*, vol. 9, n.º 2, 2018, 199-227; CAYÓN, L. y TURBAY, S. Discurso chamánico, ordenamiento territorial y áreas protegidas en la Amazonía colombiana, cit.; TORRES, A., PALACIO, G. y COLORADO, G. Parques nacionales naturales en la Amazonía: ¿un triunfo de la

aplicación específica en la Amazonía en el Parque Nacional Natural (PNN) Amacayacu<sup>32</sup>.

Ligado a los compromisos adquiridos de la Conferencia de París y para avanzar en los establecidos por el Protocolo de Kioto, Colombia desarrolla la estrategia REDD+<sup>33</sup>. Igualmente, ha incluido en varios planes de desarrollo nacionales acciones y programas para la conservación de los recursos en la región. En ese marco se emprende “Visión Amazonía” que tiene cinco frentes de acción para reducir la deforestación: “Gobernanza Forestal, Desarrollo Sectorial, Desarrollo Agroambiental, Gobernanza con Pueblos Indígenas y acciones de Monitoreo de bosques y Carbono”. A partir de esta iniciativa se formuló el Modelo de Ordenamiento Territorial de la Región Amazónica que “busca orientar el ordenamiento territorial de la región para avanzar en el cierre de brechas socioeconómicas, en el fortalecimiento de la gobernanza territorial, en la conservación del patrimonio natural y cultural, entre otras acciones”<sup>34</sup>.

En la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad”, aparecen dos iniciativas interinsti-

---

conservación o una estrategia colonialista?, *Revista Colombia Amazónica*, vol. 1, n.º 11, 2018, 85–102.

32 CAYÓN, L. y TURBAY, S. Discurso chamánico, ordenamiento territorial y áreas protegidas en la Amazonía colombiana..., *supra*; TORRES, A., PALACIO, G. y COLORADO, G. Parques nacionales naturales en la Amazonía: ¿un triunfo de la conservación o una estrategia colonialista?..., *supra*.

33 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (sin fecha). REDD+. Disponible en: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=439:plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-32>; Departamento Nacional de Planeación. *Conpes 3700. Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia*, 2011. Colombia: s. n. Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC-4360-2018, 11001-22-03-000-2018-00319-01. Sala de Casación Civil; M. P. Luis Armando Tolosa Villabona, 5 de abril de 2018.

34 Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Visión Amazonía. *Motra: Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonía Colombiana*, 2020. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Visión Amazonía. Disponible en: <http://visionAmazonia.minambiente.gov.co/content/uploads/2020/02/Libro-MotraVF-pq.pdf>

tucionales ligadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Desde el Departamento Nacional de Planeación se ha promovido la realización de pactos regionales; el de la región es “Desarrollo sostenible por una Amazonía viva” que tiene entre sus objetivos: conservar los ecosistemas, combatir la deforestación, el suministro de servicios públicos, promover la multiculturalidad de la región y aprovechar la biodiversidad de la región. Este pacto cuenta con una visión a 2030<sup>[35]</sup>.

Una segunda iniciativa que aparece para la conservación y prevención de la deforestación son las “burbujas ambientales”. Esta es una iniciativa interinstitucional nacional en cabeza del Ministerio de Defensa, con copartes en la región como CorpoAmazonía y las gobernaciones para controlar las actividades ilegales que afectan el ambiente en la región<sup>36</sup>. Tal y como sucede con la iniciativa de parques con la gente, más allá de la información de las páginas web, noticias o informes académicos, no es fácil contar con información sobre el pacto regional y la burbuja ambiental en la Amazonía.

Igualmente, las ONG han acompañado una serie de iniciativas de los pobladores y las comunidades étnicas en la región<sup>37</sup>. Dichas iniciativas están encaminadas directa o indirectamente a promover la conservación del medio ambiente y del desarrollo sostenible, sea a través de la formulación de instrumentos de planeación, cadenas productivas sostenibles, uso adecuado de recursos naturales, entre otros<sup>38</sup>.

---

35 Departamento Nacional de Planeación (sin fecha). Pacto Región Amazonía: desarrollo sostenible por una Amazonía viva. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Pactos-Regionales/Región-Amazonía/Desarrollo-sostenible-por-una-Amazônia-viva.aspx>

36 GUIO, C. y ROJAS, A. *Amazonía colombiana. Dinámicas territoriales*, cit.; Corpoamazonía (sin fecha). Lanzamiento de “burbuja del ambiente” en Amazonas. Disponible en: <http://corpoAmazonía.gov.co/index.php/noticias/832-lanzamiento-de-burbuja-del-ambiente-en-amazonas>

37 CAYÓN, L. y TURBAY, S. Discurso chamánico, ordenamiento territorial y áreas protegidas en la Amazonía colombiana, cit.

38 Gaia Amazonas. Los primeros tres consejos indígenas que se van a formalizar ante el Estado. Un hecho histórico para Colombia, cit.; Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi) y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *Agenda 21 Amazonía colombiana: memoria de su construcción*. Bogotá: Instituto Amazónico de

A este acervo de medidas se suman las declaraciones y órdenes dictadas por la Corte Suprema de Justicia en el marco de la sentencia que declara la Amazonía como sujeto de derechos<sup>39</sup>. Este fallo es el fin de una acción de tutela interpuesta por 25 niños, niñas y jóvenes, con acompañamiento de Dejusticia, quienes solicitan: la elaboración de un plan de acción para reducir la deforestación; la realización de un acuerdo intergeneracional para reducir la emisión de gases invernadero y la deforestación; la actualización de los planes de ordenamiento territorial (POT) para incluir medidas de adaptación al cambio climático y reducir la deforestación; la “moratoria” de las actividades motrices de deforestación; la realización de investigaciones penales de las actividades ilícitas de deforestación y que se revise el presupuesto de PNN para que se cumpla a cabalidad la función de policía en la región.

De conformidad con las peticiones de la acción de tutela, la Corte Suprema de Justicia emite las siguientes órdenes para proteger los derechos de los accionantes: formulación de un plan de acción de corto, mediano y largo plazo, que contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonía, en donde se haga frente a los efectos del cambio climático; formular un “pacto intergeneracional por la vida del amazonas (sic) colombiano –Pivac”. Estas órdenes se dirigen al gobierno central –Presidencia de la República, ministerios de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Sistema Nacional Ambiental (SINA), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural–. Este plan debe formularse con los accionantes y las comunidades afectadas y la población en general.

A las entidades territoriales –municipios– se les ordena que actualicen e implementen los planes de ordenamiento territorial (POT) para incluir “un plan de acción de reducción cero de la deforestación”; a las corporaciones regionales –CorpoAmazonía, Cormacarena y la CDA– se les vincula para que elaboren un plan de acción que contrarreste la deforestación mediante medidas policivas, judiciales o administrativas. Todas ellas giran en torno a disminuir, contrarrestar y eliminar la deforestación en la región Amazó-

---

Investigaciones Científicas (Sinchi) y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2007.

39 Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC-4360-2018, 11001-22-03-000-2018-00319-01. Sala de Casación Civil; M. P. Luis Armando Tolosa Villabona, 5 de abril de 2018.

nica. En el mismo sentido, las entidades accionadas deben incrementar las acciones para mitigar la deforestación, mientras se llevan a cabo las demás acciones ordenadas. Estas últimas dentro de las 48 horas siguientes, término del cumplimiento del fallo de tutela.

La planeación del territorio es un escenario en el que deben considerarse las características, los actores y medidas. Son ellas, entre otras, las que hacen que la región Amazónica requiera una perspectiva diferenciada para su protección y conservación. No obstante, la manera en que se ha concebido el ordenamiento territorial en el país no presenta por sí misma una respuesta a los cuestionamientos, conflictos o situaciones específicas que pueden presentarse en la Amazonía. A continuación se enuncian algunos puntos que pueden ofrecer una explicación al respecto.

## 2. LA PLANEACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA: DEBILIDADES PARA LA PROTECCIÓN DEL TERRITORIO AMAZÓNICO

La planeación del ordenamiento territorial actual se desarrolla normativamente en Colombia a partir de la organización territorial consagrada con base en la Constitución de 1991 y la expedición de la Ley 388 de 1997<sup>[40]</sup>. Desde el punto de vista conceptual, la expresión “ordenamiento territorial” es una idea calificada como polisémica, ambivalente y equívoca por distintos autores<sup>41</sup>, circunstancia

---

40 La planeación en Colombia tiene referentes anteriores a la Constitución de 1991 en disposiciones como la Ley 88 de 1947, la Ley 61 de 1978 y la Ley 9 de 1989. Estas normas se reconocen por algunos autores como el marco jurídico que institucionalizó la planeación del territorio en Colombia. DEL CASTILLO, J. y SALAZAR, F. La planeación urbanística en Colombia. En: Brand, P. (editor), *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia y Tercer Mundo Editores, 2001, 131-157. Otros dicen que estas políticas datan de 1940, con las políticas de desarrollo regional que alcanzaron su punto máximo en los años 70 y 80 del siglo pasado con la creación de polos de desarrollo y de los consejos regionales de planificación económica y social. MASSIRIS, A. *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos*. En: Massiris, A., Espinoza, M., Castañeda, T., Avellaneda, P. y Sanabria, T. *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012.

41 Entre ellos: JOLLY, J. Tres variaciones sobre ordenamiento territorial y su planeación. En: *Memorias del Simposio Internacional: Ordenamiento Territorial en Colombia: alcances*

que se atribuye, por una parte, a la confusa referencia que se hace desde la carta constitucional de 1991 y que se proyecta en la legislación —que unas veces aluden a la idea de organización del territorio y otras a la idea de ordenamiento territorial y, a su vez, se refieren en algunos casos indistintamente a urbanismo y a función pública de ordenamiento territorial— y, por otra parte, a que constituye un campo del conocimiento compartido por diferentes disciplinas, que se aproximan y convergen a ella de diferentes modos<sup>42</sup>.

El ordenamiento territorial es entonces un concepto activo en diversas áreas del conocimiento, y es objeto de interpretaciones disciplinares que van desde la economía, el urbanismo, los estudios rurales y ambientales, el derecho, la ciencia política, entre otros. Es calificado como un fenómeno de características multidisciplinarias, precisamente porque tiene que ver con el modo de producción, la ideología, el poder, la gobernabilidad, la legitimidad, la guerra, la paz y el desarrollo económico y social de una nación<sup>43</sup>. A su vez, se destaca su carácter de disciplina científica, técnica administrativa, política pública, proceso integral<sup>44</sup>.

Desde una perspectiva jurídico-política, el ordenamiento territorial alude también a la distribución del poder político en el territorio, lo que está asociado a la idea del modelo territorial. Desde este punto de vista se

*y retos de los planes de ordenamiento territorial*. Plenaria 1: Antes y después de la Ley 388 de 1997: oportunidades y restricciones para el ordenamiento territorial en el país, 2017. Disponible en: <https://www.institutodeestudiosurbanos.info/seminario-internacional-alcances-y-retos-de-los-planes-de-ordenamiento-territorial-en-colombia/memorias-del-seminario/plenaria-1-antes-y-despues-de-la-ley-388-de-1997/1451-jean-francois-jolly/file>. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos. SANTAELLA, H. La ordenación del territorio y el ordenamiento urbano en el Derecho colombiano. En: ROBLEDO, P., SANTAELLA, H. y COVILLA, J. C. *Derecho de las entidades territoriales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018, 277-352.

42 VÉLEZ, L., AGUDELO, L., VÉLEZ, J., PRADA, F. y RINCÓN, A. *Los planes de ordenamiento territorial municipal en Antioquia. Estudio de un ideario*. Medellín: Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, 2013.

43 VANEGAS, G. Prólogo. En: Estupiñán, L. *Ordenamiento territorial en Colombia. Perspectiva histórica y legal*. Bogotá: Universidad Libre, 2001, xi.

44 MASSIRIS, A. Ordenación del territorio en América Latina. En: ESTUPIÑÁN, L., GIRÓN, E. *et al. Organización del territorio, teorías, enfoques y tendencias*. Bogotá: Universidad Libre, 2004, 52.

hace referencia al ordenamiento territorial también como función pública que está sustentada en la organización político-administrativa del Estado, y se relaciona con la organización y distribución de las competencias dentro del mismo y con el cumplimiento de las finalidades y cometidos estatales, tal es el caso del alcance que le confiere la Ley 388 de 1997 (art. 3).

Como función pública, el ordenamiento territorial compromete la actividad pública del Estado en la comprensión y regulación integral de fenómenos urbanos y territoriales para efectos de garantizar el interés general, aspectos que convierten la temática del ordenamiento territorial en un concepto que integra fundamentos sociales, políticos, culturales, ecológicos, y económicos.<sup>45</sup> Desde esta concepción la planeación del ordenamiento territorial es también una manifestación de la posibilidad de intervención estatal en la economía que permite racionalizar la explotación de los recursos naturales, los usos del suelo, la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y de los servicios públicos y privados para procurar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano<sup>46</sup>.

De acuerdo con algunos estudios sobre organización del territorio, en Colombia han coexistido diversas conceptualizaciones y tendencias sobre la organización del territorio, clasificadas como concepciones macro y micro del tema. La visión macro está definida debido a su vinculación con la relación Estado, poder y territorio, y se materializa en el reconocimiento y consolidación de las unidades político-administrativas a través de las cuales se efectúa la división política y territorial del Estado y se distribuye el poder político en el territorio. Esta visión se encuentra reflejada en las normas constitucionales que definen de forma general la forma de Estado y las competencias de las entidades y autoridades territoriales. La otra perspectiva o tendencia, denominada como micro coincide con el llamado enfoque funcionalista, caracterizado por la formulación de instrumentos

---

45 SANTOFIMIO, J. O. *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017, 1174.

46 Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de 1991*, art. 334.

de planeación para el desarrollo territorial cuyo desarrollo en Colombia se fortalece a partir de la expedición de la Ley 388 de 1997<sup>[47]</sup>.

A partir de esta última perspectiva, se destacan los enfoques del ordenamiento territorial que lo califican como un ejercicio de planificación. En este sentido, se pueden identificar vertientes que lo definen como mera planificación física, en términos de asignación de los usos de la tierra, la localización de la población y las actividades económicas en los espacios nacionales, y otras que lo entienden como un proceso integral y complejo cuyo fin último, se refiere al mejoramiento del bienestar social, a partir de la consideración de parámetros de índole físico-territorial, social, cultural, económico y político-administrativo.

Desde la perspectiva de la planeación del espacio físico, el ordenamiento territorial también es objeto de diversas interpretaciones, que como dice Massiris llevan, explícita o implícitamente, la idea de regular u organizar el uso, ocupación y la transformación del territorio en pro de su aprovechamiento óptimo. Este aprovechamiento generalmente se asocia con el uso racional y sostenible de los recursos naturales, en estrecha correspondencia con patrones adecuados de distribución de asentamientos y de actividades económicas.<sup>48</sup> Como instrumento de planificación, el ordenamiento territorial, se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que se pretende lograr y las estrategias mediante las cuales se actuará para evolucionar hacia dicho horizonte y está sujeto a los procedimientos técnicos, políticos y administrativos de la planeación, que incluyen actividades de diagnóstico y prospectiva territorial, formulación de objetivos, elaboración de los lineamientos estratégicos y determinación de las acciones por realizar<sup>49</sup>.

---

47 ESTUPIÑÁN, L. *Estudios, tendencias y teorías sobre la organización del territorio en Colombia*. En: Estupiñán, L., Girón, E. et al., *Organización del territorio, teorías, enfoques y tendencias*. Bogotá: Universidad Libre, 2004, 93-94.

48 MASSIRIS, A. Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos. En: Massiris, A., Espinoza, M., Castañeda, T., Avellaneda, P. y SANABRIA, T. *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012, 19.

49 VÉLEZ, L., AGUDELO, L., VÉLEZ, J., PRADA, F. y RINCÓN, A. *Los planes de ordenamiento territorial municipal en Antioquia. Estudio de un ideario*. Medellín: Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, 2013.



Estos enfoques se concretan con la expedición de la Ley 388 de 1997 y aparecen en las agendas públicas estatales como instrumentos estratégicos tanto para la implementación del modelo de desarrollo neoliberal como para profundizar en el modelo de construcción social y descentralización que impulsó la Constitución de 1991, a partir de la formulación del modelo territorial de Estado unitario, descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales<sup>50</sup>.

La Ley 388 está precedida de la formulación en 1995 de la política urbana denominada Ciudades y Ciudadanía que proponía dotar de instrumentos para las autoridades municipales con el propósito de incidir en la dinámica de sus territorios frente a un proceso creciente de urbanización<sup>51</sup>. En Colombia, el Gobierno nacional, ponente de la Ley 388 de 1997, planteó el ordenamiento territorial como parte de un modelo alternativo de desarrollo, constituido, entre otros aspectos, por ciudades y territorios con mejor calidad de vida, ordenados en lo social y espacial, y con herramientas técnicas y jurídicas.

Por tanto, la implementación de estrategias de planeación del ordenamiento territorial en Colombia y en América Latina, surge en el contexto de políticas económicas que propendían por la implementación de un modelo económico de industrialización y sustitución de importaciones, para las que la planeación era fundamental en la localización de las industrias en los centros urbanos como estrategia para la ampliación de oportunidades laborales y de mejores servicios. Como efecto, estas políticas ocasionaron grandes desplazamientos del campo a las ciudades y un crecimiento urbano descontrolado<sup>52</sup>, que llevan a la necesidad de afianzar las políticas de descentralización territorial a partir de la Constitución de 1991<sup>[53]</sup>.

50 *Ibid.*, 97.

51 HERNÁNDEZ, Y. El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable?, *Cuad. Geogr. Rev. Colomb. Geogr.*, n.º 19, 2010, 97-109. Disponible en: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So121-215X2010000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So121-215X2010000100008&lng=en&nrm=iso).

52 ATEHORTÚA, C. I. *Los procesos de espacialización en las ciudades: una alternativa de la intervención estatal a la superación del desplazamiento forzado. Colombia 2004-2015*. S. l.: Universidad del Rosario, 2017; VIVIESCAS, F. *Urbanización y ciudad en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia, 1989.

53 MASSIRIS, A. Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos. En: Massiris, A., Espinoza, M., Castañeda, T., Avellaneda, P. y Sanabria, T. *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*, cit.

Como legado de estos antecedentes, la planeación del ordenamiento del territorio en Colombia, se ubica en el marco, por un lado, de una organización territorial de orden constitucional inconclusa, fruto de las discusiones inacabadas en la Asamblea Nacional Constituyente frente al modelo territorial de Estado que dejó en manos de otros instrumentos como la Ley orgánica de ordenamiento territorial la tarea de culminar la reforma institucional del Estado, a partir de los consensos no logrados, y de avanzar en el proceso de descentralización de funciones, recursos y de reparto de competencias entre los diferentes niveles territoriales<sup>54</sup>. Y, por otro lado, en el contexto de implementación del modelo neoliberal, que a nivel mundial demandaba serios cambios institucionales, en las relaciones de poder entre el Estado central y las entidades territoriales a partir del afianzamiento del proceso de descentralización y de la autonomía territorial<sup>55</sup>.

En efecto, la Constitución acogió un modelo atípico de Estado que es unitario, pero reconoce la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales (art. 1.º); definió una división general del territorio en departamentos, distritos y municipios, pero reconoció la posibilidad futura de creación de las entidades territoriales indígenas, de las provincias y de las regiones (art. 286). Reiteró el reconocimiento ya realizado en el artículo 1.º de la autonomía de las entidades territoriales, pero sometida a lo que definiera la ley (art. 287), autonomía, que confiere unos derechos a gobernarse autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos, establecer sus tributos y a participar en las rentas nacionales, que han sido objeto de constantes limitaciones legislativas<sup>56</sup>,

---

54 Como se ha afirmado reiteradamente por HERNÁNDEZ, A. *El ordenamiento territorial colombiano. Más allá de la Constitución de 1991*. Serie Documentos de trabajo, n.º 55. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. HERNÁNDEZ, A. Errores constitucionales del 91 en materia de organización territorial. En: Hernández, A. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001.

55 SÁNCHEZ, D.C. *Autonomía territorial y potestad normativa reglamentaria de los concejos municipales: hacia una redefinición del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia*. Medellín: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, 2012.

56 Como se muestra por ROBLEDO, P. *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.

y definió unos principios para el ejercicio de competencias como son los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que hoy aún no logran solucionar las tensiones entre las competencias de los ámbitos nacional y local, y siguen siendo objeto de diferentes interpretaciones jurisprudenciales<sup>57</sup>.

Adicionalmente, la Constitución dejó un conjunto de asuntos a la ley orgánica, como la creación de regiones, provincias y entidades territoriales indígenas (arts. 329, 306 y 307); la distribución de competencias normativas entre la Nación y las entidades territoriales (art. 288); los requisitos para la creación de nuevos departamentos (art. 297); la determinación de las atribuciones, órganos de administración y recursos de las regiones, así como la de su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, y la definición de principios para la adopción de sus respectivos estatutos (C. P., art. 307), entre otros aspectos, que a la postre fueron parcial o totalmente omitidos con la regulación orgánica que finalmente se aprobó con en la Ley 1454 de 2011.

De manera que el ordenamiento territorial como práctica y ejercicio de planeación, hereda los defectos de una organización territorial constitucional que le apostó a una descentralización territorial, pero sin renunciar a la forma de Estado unitario que se había consolidado desde 1886. Esto es, sin ceder a la centralización política cuya manifestación más clara es la concentración exclusiva de la función legislativa en el nivel central de gobierno (Constitución Política, Artículos 150, y 150-10) y que dejó discusiones abiertas y promesas fallidas que no fueron ni siquiera resueltas por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011 expedida 20 años después de la Constitución de 1991<sup>[58]</sup>.

De acuerdo con estas consideraciones, se han elaborado diagnósticos recientes con respecto a los resultados de la implementación de los proce-

---

57 Como se advierte por VARGAS, L. La articulación entre las competencias nacionales y territoriales. El caso de los macroproyectos de interés social nacional. En: Mendoza, G., Cepeda, J. y Achury, L. *Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional*. Bogotá: Universidad del Rosario y Corte Constitucional Colombiana, 253-277.

58 ROBLEDO, P. El ordenamiento territorial para la Paz. En: Montaña, A. y Ospina, A. *La constitucionalización del Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo para la paz*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016, 55.

sos de planeación del ordenamiento territorial en Colombia a partir de la Ley 388 de 1997, que permiten resaltar algunas de sus debilidades, entre ellas: la preeminencia de prácticas funcionalistas de ordenamiento territorial que privilegian el carácter técnico-instrumental del ordenamiento y desatienden los análisis de los contextos sociales y culturales propios de los territorios; el destacado sesgo urbano de la legislación caracterizado por un débil catálogo instrumental para la protección del suelo rural<sup>59</sup>; el carácter municipalista que ha permitido desconocer otras territorialidades como las de las comunidades indígenas o las comunidades negras o que ha imposibilitado análisis a escalas mayores como la regional; y el enfoque de sostenibilidad ambiental débil que ha posibilitado el consumo masivo y creciente de recursos naturales y ha sido un factor desencadenante de la crisis ambiental que actualmente enfrenta el planeta<sup>60</sup>.

Estas debilidades han derivado en objetivos o finalidades contrarios a los declarados teleológicamente para el ordenamiento territorial en los artículos 3° de la Ley 388 de 1997 y 2° de la Ley 1454 de 2011, en términos del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, de distribución equitativa de las oportunidades y de los beneficios del desarrollo, de preservación del patrimonio cultural y natural, de integración territorial por medio del acceso a las vías, infraestructuras, espacios públicos, de acceso a la vivienda y los servicios públicos domiciliarios, de garantía de la función social y ecológica de la propiedad, de aumento de la capacidad de descentralización y de la capacidad y fortalecimiento institucional, así como del reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural y de la identidad regional y nacional.

Algunas de estas debilidades, así como otros aspectos emergentes, develan la insuficiencia de los modelos actuales de la planeación del ordenamiento territorial para dar respuesta a las finalidades protección ambiental, social y cultural de territorios que como el amazónico ostentan características y

---

59 PNUD Colombia. *Informe Nacional de desarrollo Humano 2011. Colombia rural. Razones para la esperanza. Resumen ejecutivo*. Bogotá: PNUD, 2011.

60 QUINCHÍA, S., AGUDELO, L. y ARTEAGA, A. *Urbanismo en Medellín, siglo XXI. Aportes a la discusión*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Arquitectura, 2018.

particularidades que escapan a las visiones homogeneizadoras del ordenamiento territorial y que trascienden de los intereses locales e incluso regionales presentes, a intereses globales como son los de la humanidad en su conjunto y los de las generaciones futuras, en la búsqueda de alternativas frente a fenómenos como el del cambio climático.

Al respecto, varios aspectos de las debilidades señaladas merecen la atención en tanto demuestran la insuficiencia de la planeación del ordenamiento territorial actual en Colombia para cumplir sus finalidades constitucionales en relación con un territorio con las particularidades antes señaladas como el amazónico. Por una parte, la tendencia en las prácticas de planificación de excluir del análisis y de las propuestas derivadas de la formulación de los instrumentos de ordenamiento territorial, a los territorios indígenas. Este aspecto se ha explicado en algunos estudios en el hecho de que los resguardos indígenas reciben ingresos corrientes de la Nación, circunstancia que ha conllevado a que no se consideren en los programas de ejecución inversiones para estos territorios y a que no se alcance el objetivo de profundizar en la descentralización de capacidades y recursos.<sup>61</sup> A la situación de aislamiento geográfico del territorio amazónico se añade que las políticas y la legislación en materia de ordenamiento territorial no han favorecido el desarrollo de capacidades endógenas para la atención de sus propias necesidades de desarrollo.

Por otra parte, como se ha mencionado, la regulación contenida en la Ley 388 de 1997 privilegió a las ciudades y dotó de herramientas a la gestión del suelo urbano en desmedro del suelo rural. A este aspecto se atribuye, entre otros, que la planeación del ordenamiento territorial haya ignorado el tema de la distribución y de la propiedad de la tierra como un elemento indispensable tanto para los objetivos que pretende el ordenamiento territorial en relación con el equilibrio entre la oferta natural y las demandas sociales y económicas, como para solucionar el conflicto y las violencias de décadas<sup>62</sup>. Lo anterior también ha propiciado desplazamientos humanos hacia las

---

61 *Ibid.*, 27.

62 PNUD Colombia. *Informe Nacional de desarrollo Humano 2011. Colombia rural. Razones para la esperanza. Resumen ejecutivo*, cit.; MEJÍA, M. F. y MOJICA FLÓREZ, J. *Conocimientos necesarios sobre las tierras rurales en Colombia*. Bogotá: Oxfam, 2015.

urbes, que terminan localizándose masivamente como asentamientos irregulares en las periferias que coinciden en muchos casos con zonas de alto riesgo<sup>63</sup>. Estos factores han desencadenado, a su vez, desequilibrios urbanos regionales difíciles de solventar exclusivamente por los gobiernos locales y regionales, que apenas hasta hoy se avienen a atender ante la inminencia de la implementación de regulaciones sobre gestión del riesgo, y en atención a la amenaza generalizada que, para la seguridad alimentaria de las ciudades, representan situaciones como el cambio climático<sup>64</sup>.

Esta debilidad de la planeación del ordenamiento territorial en Colombia ha propiciado desequilibrios y desigualdades en los procesos de urbanización, de descentralización y de desarrollo territorial en términos de la calidad de vida de algunas poblaciones, como el caso específico de la población amazónica. A su vez, está sustentada en la dicotomía urbano-rural y en la tesis de la era urbana, que hoy incluso desde los estudios urbanos y territoriales se pone en duda como una categoría válida para determinar patrones de urbanización, para planear los territorios y para responder a las necesidades planetarias, en tanto deja de lado otros criterios contextuales y fenómenos históricos, variables y complejos y sus efectos en las dinámicas

---

63 ATEHORTÚA, C. I. *Los procesos de espacialización en las ciudades: una alternativa de la intervención estatal a la superación del desplazamiento forzado*, cit.

64 Se pueden referenciar pocos ejercicios de ordenamiento territorial en el país que hayan comenzado a dar un giro en la manera de concebir las propuestas de planeación del ordenamiento territorial. Al respecto, los lineamientos de ordenación territorial para Antioquia, fase II, como iniciativa que buscó incorporar una estrategia tripartita para la gestión territorial integrada entre el Departamento de Antioquia, el Área Metropolitana y el Municipio de Medellín, con el fin de articular y definir líneas de actuación y gestión territorial en la atención de tensiones y potencialidades, entre las que se encontraban los desequilibrios territoriales, la informalidad en la tenencia de la tierra y la recurrencia espacial de condiciones de riesgos, entre otros. A su vez, el Departamento de Antioquia aprobó la Ordenanza 31 de 2019, Plan de ordenamiento departamental, instrumento que se enmarca en las atribuciones departamentales asignadas por la ley orgánica a los departamentos para elaborar planes de ordenamiento territorial departamentales. En este instrumento se destaca como novedad el reconocimiento de los bosques como sujetos de derechos.

territoriales como la acumulación del capital, la privatización de recursos comunes como el suelo y las transformaciones socioambientales<sup>65</sup>.

Además de las anteriores debilidades de la planeación del ordenamiento territorial en Colombia, conviene destacar un aspecto relacionado con el enfoque de sostenibilidad ambiental débil que ha caracterizado la planeación del ordenamiento territorial en el país. Según los balances realizados luego de más de 20 años de aplicación de la Ley 388 de 1997, en concordancia con los desequilibrios en los procesos de urbanización, los municipios más poblados del país han sido caracterizados como los territorios con mayor vulnerabilidad ambiental derivada de las condiciones de fragilidad ecosistémica y en los que la gestión del recurso hídrico resulta ser un aspecto fundamental<sup>66</sup>. En la evaluación de las experiencias y desafíos asociados con la ruralidad, el resultado a escala nacional es deficiente y está caracterizado por:

(1) la falta de correspondencia entre las vocaciones de los territorios y lo establecido en la norma (norma nacional, POT y los instrumentos que lo desarrollan) e incluso con la “realidad” del uso (con consecuencias como la suburbanización del suelo rural); (2) la generalidad normativa para planear e intervenir la ruralidad, y [...] (3) los impactos de los proyectos de interés nacional en los suelos rurales<sup>67</sup>.

Así, pese a que el componente ambiental en el ordenamiento territorial constituye un factor o criterio de orden pues es a partir de las determinantes de ordenamiento territorial que se definen y condicionan los demás usos en el territorio, y a que los instrumentos de planificación desde su regula-

65 BRENNER, N. y SCHMID, C. La “era urbana” en debate. *EURE*, vol. 42, n.º 127, 2016, 307-339. Disponible en: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So250-71612016000300013&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So250-71612016000300013&lng=es&nrm=iso); <http://dx.doi.org/10.4067/So250-71612016000300013>. FARIÑA, J. Cambiar el modelo urbano, *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, n.º 18, 2015, 69-79. Disponible en: [dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=192903](http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=192903)

66 Es el caso de ciudades como Bogotá, Medellín, Tunja, Manizales y Bucaramanga. CONTRERAS, Y., PATIÑO, C. y MEDINA, M. *20 años de ordenamiento territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales*. Bogotá: Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia, 2017, 7.

67 *Ibid.*, 108.

ción presentan un enfoque proteccionista, en la práctica su contribución al desarrollo sostenible no ha sido evidente como quiera que en estos ha imperado un paradigma de sostenibilidad ambiental débil<sup>68</sup>. Algunas de las razones se atribuyen a la precaria articulación de los diferentes instrumentos de planificación territorial con los instrumentos propiamente ambientales como los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR), planes de ordenamiento de manejo de cuencas (Pomca), las Política de Gestión Ambiental Urbana (PGAU), las políticas nacionales como las de los POT modernos, entre otros<sup>69</sup>. Asimismo, la debilidad institucional del Sistema Nacional Ambiental precariza el cumplimiento de estos objetivos específicos de la ordenación del territorio.

El caso de la Amazonía es una muestra de ello, como quiera que los instrumentos de planeación del ordenamiento territorial de las entidades territoriales que comprenden parte de su territorio no han logrado cumplir con los objetivos de protección y conservación que se esperan de estos instrumentos en relación con prácticas como la deforestación, o la minería, en una región en la que está presente más del 50% de la cobertura boscosa del territorio nacional, que corresponde al 40% del territorio continental de la Amazonía, y que comprende más de un centenar de ecosistemas amparados también, bajo diversas figuras de protección ambiental.

Paralelo a estas debilidades del ordenamiento territorial se advierte un fenómeno de “hiperinflación de planes” e instrumentos sectoriales de diversa escala –algunos del nivel Nacional, otros con alcance regional–, como los señalados en el apartado primero de este texto, que se ocupan de manera fragmentada y desarticulada de definir la orientación de intereses sectoriales sobre el territorio en materia de vías, atención de la población, reducción de pobreza, aumento de la competitividad, integración y desarrollo fronterizo, en algunos casos en contravía con la vocación ambiental

---

68 QUINCHÍA, S., AGUDELO, L. y ARTEAGA, A. *Urbanismo en Medellín, siglo XXI. Aportes a la discusión*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Arquitectura, 2018, y VÉLEZ, L., AGUDELO, L., VÉLEZ, J., PRADA, F. y RINCÓN, A. *Los planes de ordenamiento territorial municipal en Antioquia. Estudio de un ideario*. Medellín: Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, 2013, 9.

69 *Ibid.*



de la región en su conjunto, los cuales según diagnósticos recientes, han propiciado dinámicas regionales y locales que promueven la colonización de zonas apartadas.<sup>70</sup>

### 3. DESAFÍOS PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA PLANEACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL AMAZÓNICO

De acuerdo con lo dicho hasta el momento, la región Amazónica cuenta con variados instrumentos y medidas de planeación y ordenamiento del territorio, que, por lo menos a primera vista pretenden la conservación del territorio y sus recursos. Sin embargo, las posibilidades que tienen dichos instrumentos de influir en un cambio en torno a la conservación de los recursos son bajas. Una muestra de ello es la acción de tutela que finalizó con el fallo que declara la región como sujeto de derechos.<sup>71</sup> Los accionantes aducen como motivo para la interposición de la acción, la ineficacia de las medidas del gobierno nacional, hecho que da por cierto la Corte Suprema de Justicia<sup>72</sup>. En la sentencia se inventaría además un conjunto de instrumentos y disposiciones que han sido elaborados para intervención en la Amazonía, sin que las tasas de deforestación hayan disminuido.

Tanto la acción como la Corte Suprema de Justicia en uno de los argumentos del fallo siguen la línea de análisis –de uso generalizado en América Latina<sup>73</sup>– de que los instrumentos jurídicos son ineficaces e ineficientes, sin una pregunta sobre cómo se reproducen y pueden variarse dichos atributos<sup>74</sup>. Más allá de realizar una evaluación que conduzca a decir que los instrumentos del ordenamiento territorial son un éxito o fracaso, en este artículo se dejan unos puntos para abrir el debate sobre condiciones que están presentes en

---

70 GUIO, C. y ROJAS, A. *Amazonía colombiana. Dinámicas territoriales*, cit.

71 Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC-4360-2018, 11001-22-03-000-2018-00319-01. Sala de Casación Civil; M. P. Luis Armando Tolosa Villabona, 5 de abril de 2018.

72 *Ibid.*

73 ESQUIROL, J. *¿Hacia dónde va Latinoamérica? Una crítica al enfoque sociojurídico sobre América Latina*. En: García, M. y Rodríguez, C. (eds.), *Derecho y sociedad en América Latina. Un debate sobre los estudios jurídicos críticos*, 1. Bogotá: Ilsa, 2003.

74 *Ibid.*

los instrumentos y medidas, que afectan la realización de los derechos de la Amazonía, desde la planeación del territorio y se constituyen en verdaderos retos y desafíos, al tiempo que permiten identificar las posibilidades que podrían derivarse de la incorporación de un enfoque de sostenibilidad fuerte como el que hace parte de las propuestas ecocéntricas, que fundamentan el reconocimiento jurídico de la naturaleza como sujeto de derechos.

### 3. I. LA CONCEPCIÓN DEL TERRITORIO AMAZÓNICO: UN ESPACIO VACANTE

Históricamente, Colombia ha tenido como base para el diseño de instrumentos normativos sobre el uso y acceso a las tierras, la idea de que en el país existen espacios desocupados o libres.<sup>75</sup> Esa idea ha transitado por diversos momentos y se ha insertado soslayadamente en las normas que, entre otras, impulsan la colonización, la clasificación de bienes baldíos y la conservación de recursos naturales: son territorios sin gente.

La región Amazónica no ha sido ajena a esta realidad. De ello da cuenta la manera en que se han diseñado medidas e implementado programas en la región. Ejemplo de ello, son las críticas que se realizan a programas como “Parques con la Gente” de UAEPNN. La implementación de este programa ha suscitado cuestionamientos, debido a las debilidades en la manera en que se ha involucrado o no a los pobladores en la zona de influencia y protección del parque. Especialmente, en lo que tiene que ver con las comunidades étnicas, a las cuales se ha dejado de lado a la hora de tomar decisiones en cuanto al manejo y uso de los recursos del parque.<sup>76</sup> Los habitantes de la región, especialmente las comunidades étnicas, deben dejar de lado su

---

75 SERJE, M. *El revés de la nación*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2005. Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO), MACHADO, A. y VIVAS, J. A. *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: de la colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), 2009.

76 TORRES, A., PALACIO, G. y COLORADO, G. Parques nacionales naturales en la Amazonía: ¿un triunfo de la conservación o una estrategia colonialista?, *Revista Colombia Amazónica*, vol. 1, n.º 11, 2018, 85-102; CORDERO, S. y PALACIO, G. Parques Nacionales desde la percepción local: a propósito del Parque Nacional Natural Amacayacu (Amazonas,

concepción del territorio, en aras de abrir espacio a la manera en que las entidades conciben la conservación y protección de los recursos que tienden a crear áreas libres de la intervención humana.

Otra forma en que se expresa esta línea es la manera en que se nombra a quienes habitan el territorio, tal y como lo hacen instrumentos jurídicos nacionales como el Motra o la sentencia que declara sujeto de derechos a la Amazonía. En el Motra, las referencias a los habitantes son genéricas, sin una identificación clara de los grupos poblacionales, sus características y diferencias identitarias. Esto puede verse desde la enunciación de los participantes para la elaboración del documento<sup>77</sup> (Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Visión Amazonía 2020). Una situación similar se presenta en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, las referencias a quienes producen el territorio en la región son lejanas y generales, tales como la alusión a “la comunidad afectada” y la “comunidad interesada” como actores con los que se debe coordinar algunas de las acciones ordenadas<sup>78</sup>.

De igual manera, el no reconocimiento de las labores que en términos de protección y conservación del territorio realizan las comunidades es una muestra de esta situación. La deforestación de la Amazonía se ha asociado, entre otros, a la ampliación de la frontera agrícola. No obstante, no se tiene en cuenta que la comunidad campesina -indígenas y colonos- han incorporado procesos de conservación en sus actividades cotidianas e, igualmente, han tratado de vincularse con programas de protección de los recursos naturales oficiales y no gubernamentales<sup>79</sup>.

---

Colombia), cit.; CAYÓN, L. y TURBAY, S. Discurso chamánico, ordenamiento territorial y áreas protegidas en la Amazonía colombiana, cit.

77 Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Visión Amazonía. *Motra. Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonía Colombiana*, 2020. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Visión Amazonía. Disponible en: <http://visionAmazonia.minambiente.gov.co/content/uploads/2020/02/Libro-MotraVF-pq.pdf>

78 Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC-4360-2018, 11001-22-03-000-2018-00319-01. Sala de Casación Civil; M. P. Luis Armando Tolosa Villabona, 5 de abril de 2018.

79 GUIO, C. y ROJAS, A. *Amazonía colombiana. Dinámicas territoriales*, cit.

Ligado a lo anterior, está la idea de que no puede haber territorios inactivos ¿Qué significa esto? No puede haber territorios que no permitan la generación de capital. Tal y como se ha dicho, la visión de desarrollo en el país está ligada al crecimiento económico<sup>80</sup>. Esta situación fue aún más clara en los últimos dos planes nacionales de desarrollo<sup>81</sup>, con un marcado énfasis en la extracción de recursos naturales como fuente para la financiación del Estado.

Este enfoque está presente en la visión de desarrollo de la Amazonía. Un ejemplo de esto es la vinculación de la infraestructura vial con la explotación petrolera en la región, en la que las empresas han contribuido con el trazado y construcción<sup>82</sup>. El nexo desarrollo-crecimiento económico-modelo extractivo ha hecho que los entes estatales apoyen la llegada y anclaje de megaproyectos de esta naturaleza en la Amazonía, dejando de lado la presión que ello implica para la protección y conservación del territorio.

Las actividades mineras y extractivas han alcanzado tal protagonismo, que incluso han tratado de fisurar el ordenamiento jurídico que protege y conserva los recursos naturales. Tal es el caso del debate suscitado por la explotación de oro en el PNN Yagojé-Apaporis que pone en disputa con el ordenamiento constitucional la titularidad del Estado para el uso y protección de los recursos naturales. Luego que una sentencia de la Corte Constitucional ordenara la suspensión de cualquier actividad de exploración y explotación minera en la zona,<sup>83</sup> la compañía Cosigo Resources demandó al Estado por la revocatoria del título minero, argumentando, entre otras la vulneración a la confianza legítima y el incumplimiento del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Canadá. La pretensión de la demanda ascendía a 16.500 millones de dólares como indemnización.

80 PNUD Colombia. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Colombia rural. Razones para la esperanza. Resumen ejecutivo*. Bogotá: PNUD, 2011; MEJÍA, M. F. y MOJICA FLÓREZ, J. *Conocimientos necesarios sobre las tierras rurales en Colombia*, cit.

81 Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. Bogotá, 2018; Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*, vol. 2. Bogotá, 2014, 783.

82 GUIO, C. y ROJAS, A. *Amazonía colombiana. Dinámicas territoriales...*, *supra*.

83 Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012; M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, 17 de junio de 2014.

En esta misma línea, en el proceso que terminó con la declaración de derechos de la Amazonía, los accionantes pidieron la suspensión de las actividades que puedan ser consideradas motor de la deforestación. La Corte Suprema de Justicia no se pronunció al respecto<sup>84</sup>. Vale agregar que el Estado cuenta entre las causas de la deforestación la minería ilegal, incluso desplegando acciones para conjurarla<sup>85</sup>. Sin embargo, pasa por alto los impactos de las actividades extractivas, de explotación u otro tipo de megaproyectos.

De esta mirada no se escapan las iniciativas y estrategias para la conservación de recursos naturales. La Corte Suprema de Justicia en la sentencia que declara como sujeto de derechos a la región asume el enfoque ecocéntrico-antrópico que desde el desarrollo sostenible considera la protección del medio ambiente:

para alcanzar [...] un equilibrio *entre el crecimiento económico*, el bienestar social y la protección ambiental, bajo el entendido de que las actuaciones presentes deben asegurar la posibilidad de aprovechamiento de los recursos en el porvenir<sup>86</sup>. (Cursiva fuera del texto).

Una situación similar se percibe en las acciones impulsadas desde los planes nacionales de desarrollo en la región. Uno de los programas banderas contra la deforestación es REDD+, iniciativa transnacional que pretende por medio de políticas e incentivos positivos reducir las emisiones de la deforestación y degradación y apoyar la conservación de los bosques. Sin embargo, su implementación ha motivado fuertes críticas. Gran parte de ellas se dirige a que REDD+ le otorga a la conservación de los bosques un valor de mercado, ya que ella se basa en ofertas monetarias para quienes disminuyan sus tasas de deforestación y degradación y, también permite que quien contribuya

---

84 Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC-4360-2018, 11001-22-03-000-2018-00319-01. Sala de Casación Civil; M. P. Luis Armando Tolosa Villabona, 5 de abril de 2018.

85 Corpoamazonía (sin fecha). Lanzamiento de “burbuja del ambiente” en Amazonas. Disponible en: <http://corpoAmazonia.gov.co/index.php/noticias/832-lanzamiento-de-burbuja-del-ambiente-en-amazonas>

86 Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC-4360-2018, 11001-22-03-000-2018-00319-01. Sala de Casación Civil; M. P. Luis Armando Tolosa Villabona, 5 de abril de 2018.

con la emisión de carbono puede compensarlo dinerariamente<sup>87</sup>. Además, puede dar pie a secuelas inadecuadas; entre otras, las comunidades y países que tienen prácticas adecuadas con resultados positivos en conservación (como los pueblos indígenas con cultura de conservación) no reciben incentivos<sup>88</sup>. Las comunidades étnicas han sido refractarias a los programas impulsados en este marco, ya que abre una puerta para la apropiación de sus territorios por vía del ofrecimiento de fondos por parte de las empresas que inviertan para la producción en sus territorios<sup>89</sup>.

Acciones diseñadas en este marco en el país adolecen del mismo sesgo. Esto puede verse en “Visión Amazonía”, estrategia nacional diseñada en el marco de REDD+, que se basa en “una visión de desarrollo sostenible, bajo en deforestación, que permita mejorar las condiciones de vida de las poblaciones locales *mientras que se mantiene la base natural que sustenta la vida y la productividad en la región*”<sup>90</sup> (cursiva fuera del texto), y el “Pacto por el desarrollo de la Amazonía” que busca “aprovechar la biodiversidad de la región”<sup>91</sup>.

### 3.2. ESTRATEGIAS DESARTICULADAS DE LA REALIDAD REGIONAL

Una primera lectura al corto e incompleto inventario de medidas que se ha hecho hasta aquí es que existe diversidad de iniciativas, con objetivos comunes y que no son nuevas. Sin embargo, están desarticuladas entre ellas

---

87 CARRERE, R. Una visión crítica del REDD, *Ecología Política*, n.º 39, 2010.

88 *Ibid.*

89 Mongabay. Latam (sin fecha). Algunos pueblos indígenas dudan de REDD+ luego del acuerdo climático en París.

90 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. *Visión Amazonía* (en línea). 2015. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Disponible en: [https://www.minambiente.gov.co/images/Atencion\\_y\\_participacion\\_al\\_ciudadano/consultas\\_publicas\\_2015/viceministerio/Resumen-VisionAmazonia-WEB.pd](https://www.minambiente.gov.co/images/Atencion_y_participacion_al_ciudadano/consultas_publicas_2015/viceministerio/Resumen-VisionAmazonia-WEB.pd).

91 Departamento Nacional de Planeación (sin fecha). Pacto Región Amazonía: desarrollo sostenible por una Amazonía viva. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Pactos-Regionales/Región-Amazonía/Desarrollo-sostenible-por-una-Amazônia-viva.aspx>

y de la realidad territorial. Tanto las decisiones judiciales constitucionales como las del ejecutivo parecen ser fruto de una lectura lejana a la realidad regional. Es el caso de los numerosos instrumentos en los que no es clara la manera en que participan los actores y entidades como un medio para comunicar la realidad de la región.

El ejecutivo central propone acciones que no cuentan con lecturas territoriales sobre necesidades más allá de lo que existe en sus propias producciones o políticas, sin alimentarse de otros conocimientos o de la historia de las acciones. Ejemplos de ello son: el ejercicio de diagnóstico para la realización del Motra que se basó en “información secundaria disponible en entidades de orden nacional y regional articuladas en el Comité Especial Interinstitucional (CEI)”<sup>92</sup>. El silencio y omisión del Estado ante las numerosas peticiones para que tome en cuenta a las comunidades indígenas en la planeación del territorio de la Amazonía, como ha sucedido instrumentos de planeación y solicitudes para la declaración de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) de la Amazonía<sup>93</sup>. De ahí que una de las problemáticas que aparece recurrentemente es la imposibilidad de establecer mecanismos para identificar asuntos específicos para lograr cambios significativos en materia de conservación y protección de la Amazonía<sup>94</sup>.

Algo similar puede señalarse de las órdenes emitidas en la sentencia STC-4360-2018, que deja de lado entidades esenciales para la ordenación del territorio, como los departamentos que tienen competencias en materia de ordenamiento territorial y de acuerdo con la LOOT constituyen una instancia fundamental para la concertación entre los diferentes niveles territoriales y

---

92 Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Visión Amazonía, *Motra. Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonía Colombiana*, cit.

93 CAYÓN, L. y TURBAY, S. Discurso chamánico, ordenamiento territorial y áreas protegidas en la Amazonía colombiana, cit.

94 TORRES, A., PALACIO, G. y COLORADO, G. Parques nacionales naturales en la Amazonía: ¿un triunfo de la conservación o una estrategia colonialista?, cit.; CORDERO, S. y PALACIO, G. Parques Nacionales desde la percepción local: a propósito del Parque Nacional Natural Amacayacu (Amazonas, Colombia), *Mundo Amazónico*, vol. 9, n.º 2, 2018, 199-227; CAYÓN, L. y TURBAY, S. Discurso chamánico, ordenamiento territorial y áreas protegidas en la Amazonía colombiana, cit.

para brindar una visión más amplia que la municipal. Sobre todo, si lo que debe construirse es una visión de la Amazonía como región<sup>95</sup>.

De otra parte, una de las críticas que se ha hecho a la declaración de la naturaleza como sujeto de derechos es que ella para ejercerlos necesita un representante<sup>96</sup>. En el caso de los ríos en Colombia se han establecido “guardianes” que son un grupo de entidades y personas vinculadas con la vida del río<sup>97</sup>. Si bien la sentencia de la Corte Suprema de Justicia declara a la Amazonía sujeto de derechos “[Tal] como la Corte Constitucional declaró al río Atrato”, no asume esta misma figura. En las órdenes los accionantes son los únicos sujetos individualizados: los 25 niños, niñas y jóvenes “que hacen parte de la lista de ciudades de mayor riesgo por cambio climático”<sup>98</sup> deben participar en los instrumentos ordenados. Aunque no hay duda del nexo entre lo acaecido en la Amazonía y los derechos que fueron tutelados, no es clara la relación de los accionantes con el territorio (Dejusticia 2018; Sentencia STC-4360-2018, 2018). De ahí que no se pueda afirmar a ciencia cierta que ellos sean un medio para conocer las dinámicas territoriales.

Los aspectos que acaban de señalarse sin duda comportan cambios e inevitables desafíos para la planeación, y especialmente para el ordenamiento de un territorio como el amazónico, que por sus características particulares permite reconsiderar los presupuestos tradicionales de la planeación, como práctica y función que se ejerce sobre un espacio perfectamente delimitado y demarcado, idea que convencionalmente parte de la base de la homoge-

---

95 Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC-4360-2018, 11001-22-03-000-2018-00319-01. Sala de Casación Civil; M. P. Luis Armando Tolosa Villabona, 5 de abril de 2018.

96 ARIAS, Y. La Naturaleza como sujeto de derecho: posibilidad de “medir” lo intangible. En: Guillén, A. y Phélan, M. (eds.), *Aproximación metodológica para la medición subjetiva del Buen Vivir (sumak kawsay)* (en línea). Cuenca: s. n., 2012, 99-112.

97 Corte Constitucional. Sentencia T-622. Acción de tutela interpuesta por el Centro de Estudios para la Justicia Social “Tierra Digna”, en representación del Consejo Comunitario Cocomopoca y otros contra la Presidencia de la República y otros, T-5.016.242 I; M. P. Jorge Iván Palacio Palacio, 10 de noviembre de 2016.

98 Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC-4360-2018, 11001-22-03-000-2018-00319-01. Sala de Casación Civil; M. P. Luis Armando Tolosa Villabona, 5 de abril de 2018.



neidad<sup>99</sup>. No obstante, las características ambientales y ecosistémicas de una región como la amazónica invitan a contemplar aspectos como la conectividad, los flujos, las redes, la interdependencia entre seres vivos y la indisoluble relación entre naturaleza y cultura, elementos que difícilmente encajan con criterios de planeación para la competitividad y, en cambio, han sido tenidos en cuenta por las cosmovisiones y territorialidades indígenas. De ahí que los procesos de planeación tengan el desafío de propiciar una vinculación y participación de los pueblos originarios y de incorporar su visión acerca del manejo ancestral del territorio, por ejemplo, a partir de sus propuestas de ordenación hidrográfica, o desde la identificación de sus lugares sagrados como estrategias esenciales para la conservación.

La idea de una ordenación hidrográfica implica además reconocer el carácter regional transfronterizo del territorio amazónico en los procesos de planeación, que como se señaló en la parte inicial de este texto, está determinado por las funciones ecosistémicas, por los límites y los procesos hídricos y biogeográficos de la cuenca del río Amazonas. Un proceso de ordenamiento de esta índole convoca a reflexionar, además, en estrategias de preservación de la Amazonía como recurso común global acudiendo a instrumentos de derecho internacional más allá de los de carácter local, a políticas públicas, a mecanismos del mercado y de acción de las comunidades organizadas<sup>100</sup>.

Finalmente, al desafío de conciliar la oferta natural de los ecosistemas con las demandas sociales, sin perjuicio de las demandas de las generaciones futuras, y de propender por un ordenamiento regional hidrográfico que frene la fragmentación de ecosistemas e involucre de manera activa a las comunidades, es preciso añadir el reto y compromiso que implica en Colombia, articular la planeación del ordenamiento territorial amazónico con el Acuerdo de paz y con los instrumentos derivados del posacuerdo como

---

99 TALAVERA, H. Prólogo. En: Massiris, A., Espinoza, M., Castañeda, T., Avellaneda, P. y Sanabria, T. *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012, 5.

100 En el sentido en que se plantea por LAMPREA, E. *El derecho de la naturaleza. Una aproximación interdisciplinaria a los estudios ambientales*. Bogotá: Siglo del Hombre y Universidad de los Andes, 2019, 88-90.

los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial. Esto implica conciliar en todo caso miradas sobre el desarrollo territorial e incorporar las visiones regionales y la lógica de los planes de vida de los pueblos indígenas, a partir de un nuevo pacto que permita integrar las categorías de naturaleza y cultura que por años han estado aisladas. En este escenario, como se verá los presupuestos teóricos del enfoque ecocéntrico y su expresión jurídica a partir del reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, pueden tener potencialidades para su desarrollo.

#### 4. POTENCIALIDADES DE LA PLANEACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DESDE UN ENFOQUE ECOCÉNTRICO

El enfoque ecocéntrico aparece en el contexto de la filosofía y de la ética ambiental como una propuesta alternativa y opuesta al antropocentrismo dominante en la cultura occidental desde la modernidad, que ha predominado en prácticamente todos los saberes como consecuencia primero del racionalismo científico, luego del colonialismo y por último del neoliberalismo. El ecocentrismo cuestiona la creencia antropocéntrica de que los seres humanos son superiores al resto de la naturaleza y en cambio, reconoce que todas las especies, incluyendo los humanos, son el producto de un largo proceso evolutivo y están interrelacionadas en sus procesos vitales. Desde esta perspectiva, la humanidad no es la única portadora de valor intrínseco, y, por el contrario, también los ecosistemas y especies son portadores de dicho valor.

La propuesta ecocéntrica tiene igualmente sus raíces en los movimientos ambientalistas de la ecología profunda<sup>101</sup>. Hace parte de los movimientos y corrientes sociales y ambientales del sur global o epistemologías del sur, y en Latinoamérica ha llegado a ser calificada como materialización de la teoría poscolonial latinoamericana que cuestiona la modernidad ilustrada

---

101 MARTÍNEZ, A. y PORCELLI, A. Una nueva visión del mundo: la ecología profunda y su incipiente recepción en el derecho nacional e internacional (primera parte). *LEX*, II, n.º 20, año XV, ISSN 2313-1861, 2017. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v15i20.1450>

en tanto negación del otro no europeo<sup>102</sup>. A su vez, se ha enriquecido de la filosofía ancestral indígena del “Buen Vivir”, consagrada en la Constitución del Ecuador, de los conocimientos espirituales y de lo sagrado como fundamento de jurisdicción<sup>103</sup>, al igual que de las luchas indígenas de los Yasunidos, movimiento que intentó defender con votos el territorio de los pueblos Waoranis de la Amazonía ecuatoriana<sup>104</sup>.

Sobre la base del antropocentrismo, se configuró el derecho moderno, el derecho a la propiedad privada y las teorías de los derechos humanos, al mismo tiempo que se produjo una ruptura en la relación naturaleza-cultura. Sin embargo, los cambios que supone el enfoque ecocéntrico y su expresión jurídica a partir del reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, han transformado progresivamente el desarrollo del constitucionalismo a partir del denominado constitucionalismo andino, latinoamericano, democrático o plurinacional<sup>105</sup>.

Las propuestas filosóficas emergentes como el ecocentrismo y su expresión jurídica del reconocimiento de la naturaleza como sujetos de derechos se vienen planteando en los ordenamientos jurídicos a partir de reconocimientos constitucionales, legales, jurisprudenciales e incluso reglamentarios, y evidencian las necesidades de transición hacia un nuevo modelo de sostenibilidad fuerte, con ineludibles potencialidades para el ordenamiento territorial. Los antecedentes a escala mundial del reconocimiento de la na-

102 En ese sentido: DE SOUSA, B. *Refundación del Estado en América latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes, 2010. MALDONADO, D. El constitucionalismo radical ambiental y la diversidad cultural en América Latina, *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, n.º 42, 2019, 3-23. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/issue/view/527>

103 DUQUE, J. *Territorios indígenas y Estado. A propósito de la Sierra Nevada de Santa Marta*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012.

104 ÁVILA, R. Los derechos humanos y los derechos de la Naturaleza en el neoconstitucionalismo andino. Hacia un necesario y urgente cambio de paradigma. En: Estupiñán, L., Storini, C., Martínez, R. y De Carvalho, F. (editores), *La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático*. Bogotá: Universidad Libre, 2019.

105 PAVANI, G. Los derechos de la Naturaleza, el territorio y la plurinación. En Estupiñán, L., Storini, C., Martínez, R. y De Carvalho, F. (editores), *La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático*, *supra*.

turalidad como sujeto de derechos, tal y como se puede apreciar en la tabla 1, dan cuenta del crecimiento de esta tendencia.

TABLA I  
LA NATURALEZA COMO SUJETO DE DERECHOS EN EL MUNDO

País	Reconocimientos a nivel constitucional
Ecuador, 2008	Reconocimiento de la naturaleza “Pacha Mama” como sujeto de derechos y del Sumak Kawsay (buen vivir) como propuesta alternativa al desarrollo. (Constitución Política de la República del Ecuador, artículos 10, 71, 72).
Los Estados de Guerrero, Ciudad de México y Colima en México, 2017, 2019	Consagran en sus constituciones el deber del Estado de garantizar y proteger los derechos de la naturaleza (Constitución Política del Estado de Guerrero, Decreto número 433, Artículo 2), (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017, artículo 18 A 3), (Constitución Política del Estado de Colima, 2019).
El Estado de Colorado en Estados Unidos	Se facultó a los municipios a través de una enmienda constitucional para expedir normas que establezcan los derechos fundamentales de la naturaleza (Colorado Community Rights, 2014, section 32, article II).
País	Reconocimientos a nivel legal
Tamaqua Pennsylvania, Estados Unidos, 2006	Derechos de la naturaleza a las comunidades naturales y ecosistemas y la consideración como personas con derechos civiles (Schuylkill County Borough of Tamaqua, Ordinance n.º 612 de 2006).
Lafayette, Colorado, Estados Unidos 2017	Se reconocieron los derechos de la naturaleza a las comunidades naturales y ecosistemas, Ordinance N° 02 de 2017 Council of the City of Lafayette.
Toledo, Ohio, 2019	Derechos del “Lago Erie”.
Bolivia, 2010	La Madre Tierra como sujeto colectivo de interés público en la Ley 071 de 2010.
Ciudad de México, México, 2013	La madre tierra como sujeto de derechos en la Ley de Protección a la Tierra de 2013.
Nueva Zelanda, 2014 y 2017	Los parques naturales “Te Urewera” y “Te Awa Tupua” en Nueva Zelanda, también recibieron esta misma categoría. En el último caso, el carácter de sujeto de derechos se hizo extensivo al río Whanganui.
Australia, 2017	Declaración del río Yarra “como una entidad natural viva e integrada”. (Parliamentary Counsel, Act n.º 49 de 2017).

Estado de Pernambuco en Brasil, 2017, 2018	Se reconoció el derecho de la naturaleza de existir, prosperar y evolucionar en los municipios de Bonito y Paudalho (Cámara Municipal de Vereadores, Enmienda a la ley orgánica N°1 de 2017, Enmienda a la Ley orgánica N°3 de 2018). En este último municipio, se reconoció, además, como sujeto de derecho a la Fuente de agua mineral en San Severino Ramos (Prefeitura Municipal do Paudalho, Lei n.º 878 de 2018).
Uganda, 2019	La Ley Nacional Ambiental de 2019, reconoció a la naturaleza los derechos de existir, persistir, mantener y regenerar sus ciclos vitales, estructura, funciones y sus procesos de evolución.
<b>Reconocimientos a nivel jurisprudencial y judicial</b>	
Ecuador, 2018	La Corte Constitucional del Ecuador amparó los derechos del río Vilcabamba aplicando las disposiciones constitucionales que reconocen a la naturaleza como sujeto de derechos.
Ecuador, 2012	La Corte Constitucional del Ecuador reconoció a las Islas Galápagos como sujetos de derechos.
India, 2019	El Tribunal Superior del Estado de Uttarakhand reconoció al reino animal como una entidad legal con los derechos, deberes y responsabilidades de una persona natural. Una decisión anterior de ese tribunal reconoció los derechos de los ríos Ganges y Yamuna, pero esa decisión fue suspendida.
Argentina, 2014	La Cámara Federal de Casación Penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, le otorgó derechos de un “ser no humano” a un orangután que se encontraba recluido en un Zoológico de la ciudad.
Bangladesh, 2019	La Alta Corte, reconoció a todos los ríos de ese país el estatus de “persona legal” a fin de protegerlos de la invasión ilegal de sus rondas.
Brasil, 2019	La Corte Superior de Justicia desde una perspectiva ecológica basada en el principio de la dignidad humana, reconoció a los animales no humanos como sujetos de derechos.
Colombia 2016–2020	Altas Cortes: – El reconocimiento del río Atrato, su cuenca y afluentes, como entidad sujeto de derechos “a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas” (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-622 de 2016). – La Corte Suprema de Justicia, en el marco de una decisión en la que se analizaba una garantía de libertad o <i>habeas corpus</i> a favor de un oso de anteojos llamado “Chucho”, lo reconoció como sujeto de derecho sintiente no humano (Corte Suprema

<p>Colombia</p> <p>2016-2020</p>	<p>de Justicia Colombiana, Sentencia AHC4806 de 2017). La decisión anterior fue controvertida mediante acción de tutela, y evaluada por consiguiente en primera y en segunda instancia, por la Sala Laboral y por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, respectivamente. Ambas salas concedieron el amparo, y dejaron sin valor y efectos, las decisiones adoptadas en el marco del habeas corpus. La Corte Constitucional conoció el caso y determinó que el recurso de habeas corpus no es el mecanismo para resolver la controversia planteada en relación con la permanencia del oso andino chucho en un zoológico, en la medida en que se trata de un instrumento de protección de la libertad de los seres humanos, que es un derecho que no se puede predicar de los animales (Corte Constitucional Sentencia SU-016/20).</p> <p>– La Corte Suprema de Justicia en el trámite de una acción de tutela interpuesta por un grupo de niños y niñas reconoció a la Amazonía colombiana como entidad, “sujeto de derechos” y titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran (Corte Suprema de Justicia Colombiana, Sentencia STC-4360 de 2018).</p> <p>Tribunales y jueces:</p> <p>– El Tribunal Administrativo de Boyacá declaró al páramo de Pisba como sujeto de derechos y como un ente del cual también se derivan ciertos derechos fundamentales y colectivos de la población que de éste dependen (Tribunal Administrativo de Boyacá, 2018).</p> <p>– Los ríos Coello, Combeima y Cocora sus cuencas y afluentes fueron declarados entidades individuales, sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades (Tribunal Administrativo del Tolima, 2019).</p> <p>– El río Cauca, sus cuencas y afluentes fueron objeto de esta misma declaración. Los derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración que le fueron reconocidos deben ser garantizados y reparados a cargo de Empresas Públicas de Medellín y del Estado (Tribunal Administrativo de Medellín, 2019).</p> <p>– El río Quindío. Tribunal Administrativo del Quindío.</p> <p>– El río Magdalena. El Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Neiva.</p>
----------------------------------	---

	<p>– El Juzgado Civil Municipal de La Plata, Huila, en sentencia de tutela, reconoció al río La Plata como sujeto de derechos (Juzgado Único Civil Municipal de La Plata, 2019).</p> <p>– El Juez Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad reconoció al río Pance como sujeto de derechos.</p>
País	Reconocimientos a nivel reglamentario
Colombia, 2019	<p>En el Decreto 348 de 2019 de la Gobernación del Nariño, se reconoció a la naturaleza de dicho departamento como sujeto de derechos con el fin de proteger los 39 ecosistemas estratégicos que posee.</p> <p>En Antioquia, la Asamblea Departamental aprobó el Proyecto de Ordenanza n.º 31 del 2 de septiembre de 2019 «Por medio de la cual se aprueba y se adopta el Plan de Ordenamiento Departamental de Antioquia -POD- Construyendo nuestra casa común». Se incorpora el reconocimiento de los bosques como sujeto de derechos. (Asamblea Departamental de Antioquia, Ordenanza N° 31 de 2019).</p>

Fuente: elaboración propia, 2020.

A las propuestas de la tabla 1 se suman otras, como las contenidas en el Proyecto de Acto Legislativo n.º 80 que pretende la modificación del artículo 79 de la Constitución Política de Colombia, con el objeto constitucionalizar el reconocimiento de la naturaleza como una entidad viviente sujeto de derechos<sup>106</sup>.

En el plano internacional se registran avances también significativos hacia el reconocimiento del enfoque ecocéntrico en materia ambiental con la Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra del 2010 y la creación del Tribunal Ético Permanente de los Derechos de la Naturaleza en el 2014. Con anterioridad a estos, también, la Declaración Universal de

---

106 Congreso de la República de Colombia. *Gaceta* n.º 687, año XXVIII, ISSN 0123-9066. Bogotá, 2019. Este proyecto fue acumulado con el Proyecto de acto legislativo n.º 074 de 2019 Cámara, “Por el cual se adiciona un inciso al artículo 79 y se modifica el numeral 8 del artículo 95 de la Constitución Política”. *Gaceta* n.º 1112. Bogotá, 2019. Disponible en: [svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/view/gestion/gacetapublica.xhtml](http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/view/gestion/gacetapublica.xhtml)

los Derechos de los Animales de 1978, la Carta Mundial de la Naturaleza de las Naciones Unidas de 1982, la Carta de la Tierra, la Declaración de los pueblos indígenas sobre el cambio climático en el año 2000 y la llamada Jurisprudencia de la Tierra en 2001. Recientemente, en el marco de los sistemas de protección de los Derechos Humanos, la Opinión Consultiva n.º 23 de 2017 de la Corte Interamericana “Medio ambiente y derechos humanos”, emitida por solicitud del Estado colombiano, constituye el primer documento de esta índole de una corte internacional que se dedica exclusiva e integralmente a analizar las obligaciones estatales en materia de medio ambiente<sup>107</sup>. En este documento se reconoció el carácter del derecho al ambiente sano como un derecho humano autónomo que puede ser protegido directamente por el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que desborda el componente ambiental inmerso en otros derechos y que, “a diferencia de otros derechos, protege componentes del ambiente tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales”<sup>108</sup>.

A su vez, organismos como la Oficina Internacional del Trabajo han emitido informes en los que destacan que, aunque los pueblos indígenas se encuentran entre la población mundialmente más afectada para enfrentar el cambio climático, constituyen agentes poderosos para enfrentar este fenómeno, debido a que, si bien tienen una dependencia económica mayor de los recursos naturales y los ecosistemas, comparten también con ellos una relación cultural compleja, de manera que los conocimientos tradicionales que poseen y sus planteamientos en relación con la cultura les permiten contar con mayores herramientas para adaptarse al cambio climático<sup>109</sup>.

---

107 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre, 2017. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf)

108 En la sentencia de fondo del 6 de febrero de 2020 la COIDH estudió por primera vez en un caso contencioso el derecho a un ambiente sano. COIDH. “Comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina”, 2020. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_400\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf)

109 Oficina Internacional del Trabajo. *Los pueblos indígenas y el cambio climático. De víctimas a agentes del cambio por medio del trabajo decente*, 2017. Disponible en: <https://www.>



El enfoque ecocéntrico se erige así en un paradigma con potencialidad de reconfigurar la manera de concebir la naturaleza, la interacción del ser humano con ella y las estrategias de sostenibilidad que permitan garantizar la supervivencia de la humanidad en la tierra, frente a fenómenos como el cambio climático. Estos aspectos constituyen en sí mismos tanto potencialidades como parte de los fundamentos éticos y pragmáticos que subyacen a su reconocimiento: el argumento ético que alude a la reflexión sobre la relación de interdependencia entre el ser humano y su entorno y el argumento pragmático referido a la posibilidad y viabilidad de pervivencia de la especie humana en la tierra<sup>110</sup>.

De acuerdo con Toca, si el antropocentrismo está ligado a una visión débil del desarrollo sostenible, el ecocentrismo por el contrario se corresponde con una postura de sostenibilidad ambiental fuerte. Las posturas de sostenibilidad débil sitúan los ecosistemas naturales al servicio del ser humano desde una perspectiva más individualista, en tanto que las posturas de sostenibilidad fuerte apuntan al bienestar recíproco de las especies en general, en términos participativos, transparentes, democráticos y de equidad intergeneracional entre los individuos<sup>111</sup>.

Del mismo modo, Gudynas se refiere a los enfoques de sustentabilidad superfuertes como aquellos que defienden una valoración plural de la Naturaleza a partir de escalas múltiples, que incluyen los valores ecológicos, estéticos, religiosos, culturales, como valores propios o intrínsecos. De ahí que el concepto de Patrimonio Natural resulte útil a una valoración que incluya sus múltiples dimensiones, con independencia de la utilidad o apreciación que representa para los seres humanos<sup>112</sup>.

---

ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms\_632113.pdf

110 MARTÍNEZ, R. Fundamentos para el reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de derechos. En: Estupiñán, L., Storini, C., Martínez, R. y De Carvalho, F. (editores), *La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático*, cit.

111 TOCA, C. Las versiones del desarrollo sostenible. *Sociedade e Cultura*, vol. 14, n.º 1, 2011, 195-204. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70320084019>

112 GUDYNAS, E. Desarrollo, derechos de la naturaleza y buen vivir después de Montecristi. En: Weber, G. (editora), *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo*. Pers-

Estas propuestas apuntan a un necesario cambio de paradigma y de las instituciones y funciones estatales. La idea de un Estado plurinacional, multi- e intercultural, conlleva redefinir las relaciones entre Estado y naturaleza y replantear la institucionalidad estatal, las políticas públicas, las formas de gestión y planeación, e incluso el tránsito hacia los llamados derechos bioculturales. Tal y como señala De Sousa Santos: “Es verdaderamente a este nivel que se puede evaluar en qué medida el principio de la plurinacionalidad está presente en el nuevo pacto político”<sup>113</sup>.

Por tanto, puede afirmarse que los reconocimientos que se han venido verificando en el mundo jurídico, de la naturaleza como sujeto de derechos, entre ellos los judiciales como ha ocurrido en Colombia, no constituyen por sí mismos un cambio, pero sí representan un punto de partida para iniciar y diseñar un proceso de transición que permita, desde funciones como la planeación del ordenamiento territorial, intervenir problemas propios del mundo globalizado para los que los actuales modelos de planeación del ordenamiento han sido insuficientes en la resolución de desequilibrios urbano regionales, que han derivado en fenómenos propios del mundo globalizado, como el cambio climático, la pobreza y la exclusión.

En suma, este tipo de propuestas exigen revisar no solo esta nueva tipología de derechos y de sujetos y la manera de adjudicar los conflictos entre los derechos de la naturaleza y los derechos e intereses corporativos o humanos<sup>114</sup>, sino ante todo contemplar transformaciones en el modelo territorial centralizado, unitario, y en cambio considerar cosmovisiones diversas, que requieren como presupuesto un fortalecimiento de la participación. En este proceso de transición, en Colombia existen avances en materia ambiental<sup>115</sup> y, a su vez, resulta relevante volver al rescate e insistir

*pectivas desde la sociedad civil en Ecuador.* Quito: Centro de investigaciones Ciudad y Observatorio de la Cooperación al Desarrollo, 2011.

113 DE SOUSA, B. *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur.* Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes, 2010.

114 CHAPRON, G., EPSTEIN, Y. y LÓPEZ-BAO, J. A rights revolution for nature. *Science*, 363 (6434), 2019, 1392-1393. Disponible en: [10.1126/science.aav5601](https://doi.org/10.1126/science.aav5601)

115 Al respecto: RODRÍGUEZ, G. y VARGAS-CHAVES, I. *Avances del derecho constitucional ambiental colombiano: una mirada desde la interpretación jurisprudencial*, 213-244. En:

en el potencial jurídico del pluralismo, de las autonomías territoriales, de la descentralización territorial, de la autonomía indígena y de la participación ciudadana mediante los procesos de ordenamiento territorial.

## CONCLUSIONES

Los retos antes mencionados para la planeación del ordenamiento territorial amazónico desde una perspectiva ecocéntrica implican replantear el conocimiento jurídico tradicional y acudir a diversas disciplinas y áreas del conocimiento tanto del saber occidental como de los saberes y culturas originarias y ancestrales. Como función pública, la planeación del ordenamiento territorial ha operado bajo los marcos teóricos que le ofrece el Derecho Público moderno, desde distintas ramas como el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo, el Derecho Ambiental o el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Se trata de un solo derecho en todo caso, que hasta ahora ha funcionado bajo una idea del Estado y del territorio como un espacio predominantemente homogéneo, debidamente delimitado y demarcado por límites político-administrativos. Esta representación unívoca ha invisibilizado otros saberes y culturas, ha imposibilitado proteger desde su complejidad ecosistemas y comprender otras territorialidades y sus interrelaciones naturales, y por sobre todo, en la actual era denominada como del *antropoceno*, se convierte en un obstáculo para una gestión ambiental y territorial adecuada que permita entender y enfrentar fenómenos como el cambio climático y proteger territorios que como el amazónico constituyen bienes comunes y globales.

Esto convoca a concebir las funciones estatales ya no desde paradigmas unitarios, unilaterales; en últimas, invita a flexibilizar los rígidos principios que desde la teoría del poder público tradicional han consolidado los instrumentos propios de la actividad de la Administración pública, lo que se traduce en una necesaria apertura ontológica que permita democratizar las técnicas administrativas, redimensionar y reentender el derecho y las nuevas relaciones con estos sujetos, superar la dicotomía naturaleza y

sociedad, cuya discusión lleva años en otras disciplinas, y cuestionar la representación espacial y la manera como el derecho asume el territorio. Para esa necesaria revolución, el constitucionalismo del sur global y propuestas como la ecocéntrica, sin duda, ofrecen alternativas.

El cambio de enfoque y el entendimiento de la naturaleza como sujeto de derechos necesitan un acercamiento diferente al territorio. Debe entender que este es espacio vivo, dinámico, heterogéneo, cambiante y que en él se entretrejen diferentes formas de gestión que implican maneras específicas de conservarlo y protegerlo. Dichas dinámicas y formas de gestión deben ser una fuente viva que alimente la planeación, en el entendido que es una herramienta y que su labor es reunir armónicamente lo que sucede en y con el territorio.

En esa línea, los instrumentos de planeación, así como las iniciativas y estrategias para la protección y conservación, deben ser en contexto. Es decir, deben plantearse como parte de un todo que trasciende el escenario jurídico-normativo, que busca mejorar las condiciones de vida, no solo humana sino de todos los seres en el planeta. Así como concebirse en acción, como creación de múltiples prácticas, pues sus resultados y consecuencias dependerán de los entornos específicos en que ellas se implementan.

#### BIBLIOGRAFÍA

Ambientalistas piden al gobierno acciones prioritarias para enfrentar pandemia en la Amazonía, *Sostenibilidad Semana*, Bogotá, 28 de abril de 2020.

ARIAS, Y. La Naturaleza como sujeto de derecho: posibilidad de “medir” lo intangible. En: Guillén, M. y Phélan, M. (eds.), *Aproximación metodológica para la medición subjetiva del Buen Vivir (sumak kamsay)* (en línea]. Cuenca: s. n., 2012.

Asamblea Departamental de Antioquia. Ordenanza 31 de 2019. Plan de Ordenamiento Departamental.

Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de 1991.

ATEHORTÚA, C. *Los procesos de espacialización en las ciudades: una alternativa de la intervención estatal a la superación del desplazamiento forzado. Colombia 2004-2015*. S. l.: Universidad del Rosario, 2017.

- ÁVILA, R. Los derechos humanos y los derechos de la naturaleza en el neoconstitucionalismo andino. Hacia un necesario y urgente cambio de paradigma. En: Estupiñán, L., Storini, C., Martínez, R. y De Carvalho, F. (editores), *La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático*. Bogotá: Universidad Libre, 2019.
- BRENNER, N. y SCHMID, C. La “era urbana” en debate, *EURE* (Santiago), vol. 42, n.º 127 (en línea), 2016.
- CARRERE, R. Una visión crítica del REDD, *Ecología Política*, n.º 39, 2010.
- CAYÓN, L. y TURBAY, S. “Discurso chamánico, ordenamiento territorial y áreas protegidas en la Amazonía colombiana”, *Journal of Latin American Anthropology*, vol. 10, n.º 1, 2008 (en línea).
- CHAPRON, G., EPSTEIN, Y. y LÓPEZ-BAO, J. A rights revolution for nature, *Science*, vol. 363, 2019 (en línea).
- CHARRY, A., MATTHIAS, J., ENCISO, K., ROMERO, M., SIERRA, L., QUINTERO, M., HURTADO, J. y BURKART, S. *Cadenas de valor con enfoque ambiental y cero deforestaciones en la Amazonía colombiana*. Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT). Cali: Políticas, en síntesis, 2018.
- Congreso de la República de Colombia, 1979. Ley 74 de 1979. Por Medio de la cual se aprueba el Tratado de Cooperación Amazónica, firmado en Brasilia el 3 de julio de 1978 (en línea). Colombia: Ministerio de Justicia y del Derecho, 1979.
- Congreso de la República de Colombia. *Gaceta* n.º 687, año XXVIII, ISSN 0123-9066. Bogotá, 2019. Proyecto de Acto legislativo n.º 074 de 2019 Cámara. Por el cual se adiciona un inciso al artículo 79 y se modifica el numeral 8 del artículo 95 de la Constitución Política. *Gaceta* n.º 1112, 2019 (en línea).
- Congreso de la República de Colombia. Ley 388 (en línea). 1997. S.l.: s.n.
- CONTRERAS, Y., PATIÑO, C. y MEDINA, M. *20 años de ordenamiento territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales*. Bogotá: Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia, 2017.
- CORDERO, S. y PALACIO, G. Parques Nacionales desde la percepción local: a propósito del Parque Nacional Natural Amacayacu (Amazonas, Colombia), *Mundo Amazónico*, vol. 9, n.º 2, 2018.
- Corpoamazonía (sin fecha). Lanzamiento de “burbuja del ambiente” en Amazonas (en línea).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre (en línea), 2017.

DE SOUSA, B. *Refundación del Estado en América latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Bogotá: Siglo del Hombre y Universidad de los Andes, 2010.

DEL CASTILLO, J. y SALAZAR, F. La planeación urbanística en Colombia. En: Brand, P. (editor), *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Tercer Mundo, 2001.

Departamento Nacional de Planeación (sin fecha). Pacto Región Amazonía: desarrollo sostenible por una Amazonía viva (en línea).

Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Visión Amazonía. *Motra: Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonía Colombiana*, 2020 (en línea). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Visión Amazonía.

Departamento Nacional de Planeación. *Conpes 3700. Estrategia Institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia*. Colombia: s. n., 2011.

Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*. Bogotá, 2018.

Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá, 2014.

DUQUE, J. *Territorios indígenas y Estado. A propósito de la Sierra Nevada de Santa Marta*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012.

ESQUIROL, J. *¿Hacia dónde va Latinoamérica? Una crítica al enfoque sociojurídico sobre América Latina*. En: García, M. y Rodríguez, C. (eds.), *Derecho y sociedad en América Latina. Un debate sobre los estudios jurídicos críticos*, 1. Bogotá: Ilsa, 2003.

ESTUPIÑÁN, L. Estudios, tendencias y teorías sobre la organización del territorio en Colombia. En: Estupiñán, L., Girón, E. et al. *Organización del territorio, teorías, enfoques y tendencias*. Bogotá: Universidad Libre, 2004.

FARIÑA, J. Cambiar el modelo urbano. *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, n.º 18, 2015 (en línea).

FITZPATRICK, P. *La mitología del derecho moderno*. México: Siglo Veintiuno, 1998.

- Gaia Amazonas. Los primeros tres consejos indígenas que se van a formalizar ante el Estado. Un hecho histórico para Colombia. *Gaiamazonas.org*, 2019.
- Gobernación del Amazonas (sin fecha). *Comunidades indígenas del departamento de Amazonas* (en línea).
- GUDYNAS, E. Desarrollo, derechos de la naturaleza y buen vivir después de Montecristi. En: Weber, G. (ed.), *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la sociedad civil en Ecuador*. Quito: Centro de investigaciones Ciudad y Observatorio de la Cooperación al Desarrollo, 2011.
- GUIO, C. y ROJAS, A. Amazonía colombiana. Dinámicas territoriales. *Ideas verdes. Análisis Político*, n.º 22, 2019. Bogotá: Fundación Heinrich Böll.
- HERNÁNDEZ, A. *El ordenamiento territorial colombiano. Más allá de la Constitución de 1991*. Serie Documentos de trabajo, n.º 55. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015.
- HERNÁNDEZ, A. Errores constitucionales del 91 en materia de organización territorial. En: Hernández, A. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001.
- HERNÁNDEZ, Y. El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Cuad. Geogr. Rev. Colombiana de Geología*, n.º 19, 2010 (en línea).
- Indígenas del Amazonas, Guainía y Vaupés exigen la formalización de sus consejos. *Sostenibilidad Semana*, 2020 (en línea).
- Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi) y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2007a. *Agenda 21 Amazonía colombiana: memoria de su construcción*. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi), Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi) y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2007b. *Construyendo Agenda 21 para el Departamento de Amazonas*. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi), Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi) y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2007c. *Construyendo Agenda 21 para el departamento*

*del Putumayo*. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi), Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial.

JOLLY, J. F. Tres variaciones sobre ordenamiento territorial y su planeación. En: *Memorias del Simposio Internacional: Ordenamiento Territorial en Colombia: alcances y retos de los planes de ordenamiento territorial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos, 2017.

LAMPREA, E. *El derecho de la naturaleza. Una aproximación interdisciplinaria a los estudios ambientales*. Bogotá: Siglo del Hombre y Universidad de los Andes, 2019.

MACHADO, A. y VIVAS, J. *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: de la colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), 2009.

MALDONADO, D. El constitucionalismo radical ambiental y la diversidad cultural en América Latina. *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, n.º 42, enero-abril, 2019 (en línea).

MARTÍNEZ, A. y PORCELLI, A. Una nueva visión del mundo: la ecología profunda y su incipiente recepción en el derecho nacional e internacional (primera parte), *LEX* n.º 20, año XV, 2017 (en línea).

MARTÍNEZ, R. *Fundamentos para el reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de derechos*. En: Estupiñán, L., Storini, C., Martínez, R. y De Carvalho, F. (editores), *La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático*. Bogotá: Universidad Libre, 2019.

MASSIRIS, A. Ordenación del territorio en América Latina. En: Estupiñán, L., Girón, E. *et al. Organización del territorio, teorías, enfoques y tendencias*. Bogotá: Universidad Libre, 2004.

MASSIRIS, A. Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos. En: Massiris, A., Espinoza, M., Castañeda, T., Avellaneda, P. y Sanabria, T. *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012.

MEJÍA, M. y MOJICA FLÓREZ, J. *Conocimientos necesarios sobre las tierras rurales en Colombia*. Bogotá: Oxfam, 2015.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (sin fecha). REDD+ (en línea) [consulta: 30 abril, 2020a].



- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (sin fecha). *Visión Amazonía: 5 frentes de acción para reducir la deforestación 19* (en línea) (consulta: 30 abril, 2020b).
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. *Visión Amazonía* (en línea). Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015.
- Mongabay. Latam (sin fecha). *Algunos pueblos indígenas dudan de REDD+ luego del acuerdo climático en París*.
- Municipio de Leticia-Consorcio MC. *Documento de seguimiento y evaluación del Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT Leticia, Amazonas*. Leticia: 2018 (en línea).
- Oficina Internacional del Trabajo. *Los pueblos indígenas y el cambio climático: de víctimas a agentes del cambio por medio del trabajo decente*, 2017 (en línea).
- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), (sin fecha). *Visión, misión y objetivos estratégicos de la OTCA* (en línea) (consulta: 20 abril, 2020).
- Organización Internacional del Trabajo. *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 1989 (en línea). S. I.: OIT.
- Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (sin fecha). *Miembros de la Opiac* (en línea) (consulta: 30 de marzo de 2020).
- Parques Nacionales Naturales de Colombia. *Parques con la Gente* (en línea), 2018 (consulta: 22 de abril de 2020).
- PAVANI, G. Los derechos de la Naturaleza, el territorio y la plurinación. En: Estupiñán, L., Storini, C., Martínez, R. y De Carvalho, F. (editores), *La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático*. Bogotá: Universidad Libre, 2019.
- PNUD Colombia. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Colombia rural. Razones para la esperanza. Resumen ejecutivo*. Bogotá: PNUD, 2011.
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto 1777. Por el cual se reglamenta parcialmente el capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina. Colombia: Ministerio de Justicia y del Derecho, 1996.
- QUINCHÍA, S., AGUDELO, L. y ARTEAGA, A. *Urbanismo en Medellín, siglo XXI. Aportes a la discusión*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Arquitectura, 2018.

- ROBLEDO, P. El ordenamiento territorial para la Paz. En: Montaña, A. y Ospina, A. *La constitucionalización del Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo para la paz*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016.
- ROBLEDO, P. *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.
- RODRÍGUEZ, G. y VARGAS-CHAVES, I. Avances del derecho constitucional ambiental colombiano: una mirada desde la interpretación jurisprudencial. En: Chacón, M. (editor), *Derecho Ambiental del siglo XXI*. San José: Universidad de Costa Rica, 2019.
- SÁNCHEZ, D. *Autonomía territorial y potestad normativa-reglamentaria de los concejos municipales: hacia una redefinición del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia*. Medellín: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, 2012.
- SANTAELLA, H. La ordenación del territorio y el ordenamiento urbano en el Derecho colombiano. En: Robledo, P., Santaella, H. y Covilla, J. *Derecho de las entidades territoriales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018.
- SANTOFIMIO, J. *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017.
- SERJE, M. *El revés de la nación*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2005.
- Sistema Regional de Áreas Protegidas (Sirap). Guía básica con las determinantes ambientales para la incorporación de la biodiversidad y las áreas protegidas en planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial, 2009 (en línea).
- Sostenibilidad Semana. Están aprovechando la cuarentena para quemar la selva: Corpo-Amazonía. Bogotá, 2020.
- TALAVERA, H. Prólogo. En: Massiris, A., Espinoza, M. et al. *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012.
- TOCA, C. Las versiones del desarrollo sostenible. *Sociedade e Cultura*, vol. 14, n.º 1, 2011 (en línea).
- TORRES, A., PALACIO, G. y COLORADO, G. Parques Nacionales Naturales en la Amazonía: ¿un triunfo de la conservación o una estrategia colonialista? *Revista Colombia Amazónica*, vol. 1, n.º 11, 2018.

- VANEGAS, G. Prólogo. En: Estupiñán, L. *Ordenamiento territorial en Colombia. Perspectiva histórica y legal*. Bogotá: Universidad Libre, 2001.
- VARGAS, L. La articulación entre las competencias nacionales y territoriales. El caso de los macroproyectos de interés social nacional. En: Mendoza, G., Cepeda, J. y Achury, L. *Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional*. Bogotá: Universidad del Rosario y Corte Constitucional colombiana.
- VÉLEZ, J. La cara de la deforestación amazónica en tiempos de coronavirus. *La silla vacía* (en línea), 2020.
- VÉLEZ, L., AGUDELO, L., VÉLEZ, J., PRADA, F. y RINCÓN, A. *Los planes de ordenamiento territorial municipal en Antioquia. Estudio de un ideario*. Medellín: Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, 2013.
- VIVIESCAS, F. *Urbanización y ciudad en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia, 1989.
- WULF, A. *La invención de la naturaleza. El nuevo mundo de Alexander von Humboldt*. Bogotá: Penguin Random House, 2017.

## JURISPRUDENCIA

- Corte Constitucional. Sentencia T-530 de 2016, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional. Sentencia T-445 de 2016, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Corte Constitucional. Sentencia T-547 de 2010, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Corte Constitucional. Sentencia T-622 de 2016, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de fondo. Caso Comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, 2020 (en línea).
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia STC4360-2018, 11001-22-03-000-2018-00319-01 del 5 de abril de 2018, M. P. Luis Armando Tolosa Villabona.



CAPÍTULO 6

JULIÁN TOLE MARTÍNEZ\*

SARA SOFÍA BROCHET SIERRA

SANTIAGO RODRÍGUEZ SANMIGUEL\*\*

*The Leticia Pact: another illusion  
for the Amazon protection?*



## ABSTRACT

After the recent wildfires befell in the Amazon rainforest, the concern about the protection of the region was laid on the table of the Amazon States, once again. For that reason, a new pact arose in the international scenario: The Leticia Pact. Considering this landmark, through a historical description of the Amazon situation and the analysis of the content and impacts of the Leticia Pact, this article aims to provide tools to study the problematics and the challenges of the Amazonia. Therefore, this research work presents the reader with a criticism based on the new pact and calls on the Amazonian States to assume true commitments or obligations, which entail true solutions for the protection of the natural and human resources of the Amazon region.

## KEYWORDS

Amazonia, Amazon Cooperation Treaty Organization, Leticia Pact, cooperation, sovereignty, guidelines, Action Plan.

*El Pacto de Leticia:  
¿otro espejismo para la protección de la Amazonía?*

## RESUMEN

Tras los recientes incendios incontrolables de la selva amazónica, la preocupación sobre la protección de la región se puso nuevamente sobre la mesa para

---

\* Professor Julián Tole Martínez is a researcher at the Department of Constitutional Law of the Externado de Colombia University, Ph.D and Master in International Economic Law by the University of Barcelona (Spain), Master in Public Law by the Externado de Colombia University in association with the Universities of Bologna, Carlos III and Salamanca, invited researcher at the Universidad Autónoma de Madrid and the Universidad Nacional Autónoma de México-UNAM, Director of the Latin American Observatory of Human Rights and companies of the Externado de Colombia University, Representative of the Board of the Civil Society for the Transparency of Extractive Industries before the EITI, National Tripartite Committee, mail : jose.tole@uexternado.edu.co

\*\* Members of the Latin American Observatory of Human Rights and Businesses of the Externado de Colombia University.

los Estados amazónicos. Por esa razón, surgió un nuevo pacto en el panorama internacional: Pacto de Leticia. Teniendo en cuenta este punto de referencia, mediante una descripción histórica de la situación en el Amazonas y junto al análisis del contenido y la repercusión del Pacto de Leticia, se propende a proveer herramientas que permitan el estudio de las problemáticas y los desafíos en la Amazonía. Este trabajo de investigación presenta una crítica sustentada en el nuevo pacto y hace un llamado a los Estados amazónicos para asumir verdaderos compromisos u obligaciones que lleven a verdaderas soluciones para la protección de los recursos naturales y humanos de la región Amazónica.

#### PALABRAS CLAVE

Amazonas, Organización del Tratado de la Cooperación Amazónica, Pacto de Leticia, cooperación, soberanía, directrices, Plan de Acción.

#### INTRODUCTION

In the last few years, wildfires have steadily grown and undermined the planet. This phenomenon has provoked, among other destructive effects, natural disasters, extreme temperatures and affectations to human health (triggered mainly by wood combustion process)<sup>1</sup>. The Amazon is a group of tropical environments that occupies more than 7.5 million km in nine countries<sup>2</sup>, being the world's largest tropical forest<sup>3</sup>. It is characterized for being the home of a wide variety of species of flora and fauna. Also, it is an important area for endemism, making it a genetic reserve of global importance for the development of humanity<sup>4</sup>.

- 
- 1 BARRÍA, R. M., Wildfires as a Public Health Problem: A Setting for Nursing Disaster, *Investigación y Educación en Enfermería*, vol. 37, n.º 3, September-December 2019.
  - 2 Brasil, Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, Venezuela, Guyana and Surinam and France (French Guyana).
  - 3 GUDYNAS, E. La nueva geografía amazónica: entre la globalización y el regionalismo, *Observatorio del desarrollo Claes*, 2007. Accessed on 16<sup>th</sup> March 2020. Available from: <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/la-nueva-geografia-amazonica-entre-la-globalizacion-y-el-regionalismo>
  - 4 NAGATANI, K., OLIVEROS, L. A., GÓMEZ GAMARRA, R., and GALARZA CONTRERAS, E. *GEO Amazonia: Environment Outlook in Amazonia*, United Nations Environment



Furthermore, the Amazonia is suffering the effects of climate change, it is experiencing a rapidly warming and rise of atmospheric CO<sub>2</sub> levels<sup>5</sup>. In addition, the wildfires of the last decade have damaged the ecosystems of this important region. Indeed, in August 2019 more than 70.000 wildfires were registered in the Amazon region, this is an all-time high on the number of wildfires in recent years<sup>6</sup>. Considering this situation, seven countries in South America signed a document intended to protect the Amazon, the “Leticia Pact”<sup>7</sup>.

In the following pages, this document intends to see the Leticia Pact under the lenses of international law and discover whether this Pact has any juridical value and the subsequent effects that could derive from it. Firstly, by analyzing the prior international instruments, to find similarities, and uncover the novelty of this agreement, or its lack thereof, as will later be developed. Following, we will address the study of the political aspects of the signing of this document; some aspects, such as the gender and ethnic perspective are new, and positive, yet they are useful only on paper, as they do not extend to the reality. Later, arriving at the juridical nature of the pact, we will find ourselves disappointed as the Pact is mistakenly portrayed as

---

Programme (UNEP) and the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO) in collaboration with the Research Center of the Universidad del Pacífico (CIUP), 2009. Accessed on 18th March 2020. Available from: [http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9421/-Environment\\_Outlook\\_in\\_Amazonía\\_%e2%80%93\\_GEO\\_Amazonía2009GEO\\_Amazonía\\_2009\\_1.pdf.pdf?sequence=4&isAllowed=y](http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9421/-Environment_Outlook_in_Amazonía_%e2%80%93_GEO_Amazonía2009GEO_Amazonía_2009_1.pdf.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

- 5 GLOOR, E. The fate of Amazonia, *Natural Climate Change*, vol. 9, n.º 5, 2019, 355-356. Available from: <http://eprints.whiterose.ac.uk/145979/>; DE FARIA, B. *et altri*. “Patrones actuales y futuros de degradación forestal inducida por el fuego en la Amazonía”, *Cartas de investigación ambiental*, vol. 12, n.º 9, 2017.
- 6 BRANDO, P. M. *et altri*. “The gathering firestorm in southern Amazonía”, *Science Advances*, vol. 6, n.º 2, 2020; BBC News Mundo. *Incendios en el Amazonas: lo que se sabe de cómo se originaron los fuegos que causan estragos en la región*. BBC News Mundo (26th August 2019). Available from: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49448825>
- 7 BBC News Mundo. *Incendios en el Amazonas: 7 países de Suramérica se comprometen a proteger la Amazonía en el Pacto de Leticia*. BBC News Mundo (7<sup>th</sup> September 2019). Available from: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49617143>

an international law instrument, yet it is not. Finally, we intend to propose some alternatives for a real protection of the Amazon.

## I. HISTORICAL ROOTS

Since the Stockholm Conference in 1972 it was evidenced a global awareness and recognition of environmental problems. The Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Unced) recognized the right to a healthy environment and especially a principle of cooperation<sup>8</sup>. However, more than the achievement of international solutions to the imbalance in the environment, this first landmark constituted an impetus for the nations to work together to meet the new challenges recorded in the Declaration<sup>9</sup>.

From this point forward there have been other noteworthy efforts in the international community for the environmental issues, such as the Earth Summit held in Rio de Janeiro in 1992 that resulted in the Rio Declaration on Environment and Development, Agenda 21, The Forest Principles and the signing of the Climate Change and Biodiversity Conventions.

There were other environmental norms and practice efforts<sup>10</sup> developed by regional and sub-regional organizations such as the Organization of American States (OAS), the Andean Community (CAN), and the Caribbean Community (Caricom). Nevertheless, for the specific purpose of the

---

8 GURUSWAMY, L. International Environmental Law: Boundaries, Landmarks, and Realities, *Nat. Resources & Env't*, Fall 1995, at 43. Accessed on 20<sup>th</sup> March 2020. Available from: <http://scholar.law.colorado.edu/articles/713/>. 45

9 SULLIVAN, E. "The Stockholm conference: step toward global environmental cooperation and involvement", *Indiana Law Review*, vol. 6, n.º 2, 1972, 280.

10 Such as the 1996 CAN Decision N. 391 on the Common Regime for Access to Genetic Resources and the 2001 Mercosur Framework Agreement on Environment. In practice, they have developed environmental field projects, particularly in the Amazon. The regional development banks, notably Inter-American Development Bank and the Andean Development Corporation, have incorporated environmental concerns into their operational strategies, by introducing best practices, such as IDB's 2006 Environment and Safeguards Compliance Policy, and investing in green projects to be carried out in the borrowing countries. See more in GARCIA, B. *The Amazon from an international law perspective*. Cambridge University Press, 2011, 127-150.

protection of the Amazonia in this chapter it will be analyzed the historical path of the international cooperation instruments, through (i) first initiatives, (ii) the Amazon Cooperation Treaty (ACT) and (iii) critical thoughts.

#### I . I . FIRST INITIATIVES

Since 1889, with the early inter-American conferences, started in Washington DC, the Amazon States, among others, have adopted resolutions on environmental protection. In particular, the resolution XXXVIII, adopted at the Eighth Inter-American Conference held in Lima, led to the adoption of the 1940 Convention on Nature Protection and Wildlife Preservation in the Western Hemisphere. However, this convention has never been implemented<sup>11</sup>.

Concurrently, when the rubber boom declined in Brazil, the Amazon began to occupy a second line for this country, which focused its agenda with the United States on trade and became one of its main partners<sup>12</sup>. On 10<sup>th</sup> October 1940, Getulio Vargas pronounced the speech of the Amazon river, recovering the relationship between Brazil and the Amazon region. In 1946, on the first session of Unesco's General Conference it arose out the proposal of the construction of the International Institute of the Hylean Amazon<sup>13</sup>, the immediate forerunner of the ACT. Nevertheless, the Brazilian parliament dismissed the initiative<sup>14</sup>. Brazil in the following years would keep its intentions to involve in the Amazon region, enforcing the "Operation Amazonia (1965-1967)", creating the Amazon Development Superintendence (Sudam), applying in 1970 the National Integration Program, etc.<sup>15</sup>

---

11 BIRNIE, P. and Boyle, A. *International Law and the Environment*. Oxford: Oxford University Press, 2002, 202.

12 SARMIENTO, L. R. *Análisis crítico del discurso del Tratado de Cooperación Amazónica y los pronunciamientos sociales*. Valladolid: Universidad de Valladolid, 2016, 140.

13 Unesco. *Provisional Programme of Action of the Hylean Amazon Project during 1948 IIIHA/7*, Nat. Sci./52. Paris: Unesco, April 7, 1948, 1.

14 SARMIENTO, L. R. *Análisis crítico del discurso del Tratado de Cooperación Amazónica...*, *supra*, 144-147.

15 The military in 1964 encouraged policies in respect of the construction of infrastructure, with the aim of join the region with the rest of the country. MORAN, E. F. "Roads

In the 1970s, the Amazon States committed to cooperate by signing some bilateral friendship agreements in various matters of common interest in areas such as culture, science, health, and sanitation, but the environment was not a policy priority for the Amazon basin States.<sup>16</sup> However, there were some few bilateral agreements such as the agreements on the conservation of fauna and flora in the Amazonian territories between Brazil and Colombia (1973) and Brazil and Peru (1975).

This falling behind of the environmental issues started to change, probably because of the abovementioned Unced held in Stockholm in 1972<sup>[17]</sup>. The first official idea about the ACT negotiations started in the Brazilian Ministry of Foreign Affairs in 1976<sup>18</sup>. At the time of the ACT negotiations, “*Brasilia and Washington were experiencing diplomatic friction that culminated in the denunciation of several bilateral strategic cooperation agreements*”<sup>19</sup>. In this sense, Brazil set out to find foreign policy alternatives through a multilateral strategy with the South American States supported by the Ernesto Geisel presidency (1974-1979)<sup>20</sup>. However, even when Brazil was open to the multilateralism, its neighbors were hesitating about its intentions<sup>21</sup>, regarding the Brazilian diplomatic strength and its combination of economic growth and defense<sup>22</sup>.

and dams: Infrastructure-driven transformations in the Brazilian Amazon”, *Ambiente & Sociedade*, vol. 19, n.º 2, 2016, 572.

- 16 Such as such the 1976 Treaty of Friendship, Cooperation, and Trade between Brazil and Suriname and the 1977 Friendship and Cooperation Treaty between Brazil and Venezuela.
- 17 MUÑOZ, H. *Environment and Diplomacy in the Americas*. London: Lynne Rienner, 1992, 1.
- 18 CARRASO, J. P. El Tratado de Cooperación Amazónica, *Nueva Sociedad*, n.º 37, julio-agosto, 1978, 22.
- 19 FARIA NUNES, P. H. *L’institutionnalisation de la Pan-amazone*, tesis doctoral, Université de Liège, 2013, 206.
- 20 *Ibid.*
- 21 Specially Venezuela, a State that maintained an isolationist stance and was reluctant to participate in Latin American integration processes, invoking the Betancourt Doctrine. SARMIENTO, L. R. *Análisis crítico del discurso del Tratado de Cooperación Amazónica*, cit., 149.
- 22 Brazil policies were based on “security and development”, a model that intended to establish Brazil as a regional potency with projects as “the transamazonic route”. CARRASO, El Tratado de Cooperación Amazónica, cit., 19-25; WALKER, R. *et altri*. The

Even though the distrust was still present (especially from the Andean Community group), several factors, as it is mentioned by Faria Nunes, allowed the celebration of the Amazon Cooperation Treaty in 1978:

- The territorial disputes between several negotiating countries.
- The global energy crisis that placed South American oil, gas, and coal on the Brazilian agenda, considering also the South American States' interests in new economic relations.
- The growing ecological movement and the organization of conferences of global scope such as the United Nations Conference on the Environment (Stockholm, 1972) and the United Nations Conference on Water (Mar del Plata, 1977).
- Seeking mutual support for the conduct of national economic exploitation projects in the Amazon<sup>23</sup>.

It is evident that although the treaty developed the environmental matter, the main axis of the instrument is the economic development of the region. Following this line, its purpose and its approach were very different in respect of the Leticia Pact.

## I . 2 . THE AMAZON COOPERATION TREATY

On the 3<sup>rd</sup> of July 1978, the eight Amazon countries (Brazil, Bolivia, Colombia, Guyana, Ecuador, Surinam, Peru and Venezuela) adopted an international agreement with a regional application called Amazon Cooperation Treaty (ACT)<sup>24</sup>. For the first time, it was recognized the transboundary nature of the Amazonía, it became institutionalized and the regional cooperation process was guided.<sup>25</sup>

---

transamazon highway: past, present, future, *Engineering Earth*, Springer, Dordrecht, 2011, 569-599.

23 FARIA NUNES. *L'institutionnalisation de la Pan-amazone*, cit., 212.

24 PICASSO BOTTO, M. The Amazon Cooperation Treaty: A mechanism for cooperation and sustainable, *Management of Latin American River Basins: Amazon, Plata, and Sao Francisco*, 1999, 68.

25 PASMIÑO MORALES, B. E. *Análisis jurídico del Tratado de Cooperación Amazónica de 1978. Propuesta de reforma que incorpore mecanismos de protección y conservación del Ecosistema Amazónico*. Universidad Central del Ecuador, 2014, 29-44.

The 1978 ACT is a multilateral and framework agreement—a set of declarations of principles that establish the fundamental guide to determine in the future the specific obligations—and it is a typical cooperation agreement where the States behave like sovereigns and the decisions are taken by consensus<sup>26</sup>. Regarding its legal nature, the ACT is considered: “an international environmental treaty, with soft law norms’ characteristics, and which creates an international regime in the Amazon region”<sup>27</sup>.

The fundamental principles that guide the Treaty are sovereignty, equity, cooperation and harmonious or sustainable development<sup>28</sup>. It contains 28 articles where the States concede the freedom of commercial navigation, the inherent right to exclusivity on the use of natural resources in the respective territories, the rational use of hydraulic resources, the promotion of scientific research and exchange information and technical personnel, a permanent exchange of information and collaboration with each other and with the Latin American cooperation agencies, the increase in national and other tourist currents in their respective Amazon territories, among other important affairs<sup>29</sup>.

The legal status of resolutions adopted by the ACT organs is not defined by their constituent instruments. In the context of the ACT, resolutions, independently of their binding character, have produced significant legal effects, notably that of strengthening its institutional structure, but those are administrative matters, not legal commitments<sup>30</sup>. In that sense, the insti-

---

26 FARIA NUNES, P. H. The Amazon Cooperation Treaty Organization: A Critical Analysis of the Reasons behind Its Creation and Development, *Brazil Journal International Law*, vol. 13, 2016, 219; TIGRE, M. A. Building a regional adaptation strategy for Amazon countries, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 19, n.º 4-5, 2019, 411-427.

27 DA SILVA GUEVARA, G. Complex interdependence and its contribution to a new approach to the work of the Amazon Cooperation Treaty Organization. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, vol. 9, n.º 2, Lisbon, November 2018-April 2019.

28 Nonetheless, other scholars have identified other principles as the freedom of commercial navigation. FARIA NUNES. *L'institutionnalisation de la Pan-amazone*, cit., 219.

29 CARRASO. *El Tratado de Cooperación Amazónica*, cit., 19.

30 Garcia, B. *The Amazon from an international law perspective*, cit., 99.

tutional structure foreseen under the ACT has evolved more significantly than its normative framework. The organs created under the ACT are<sup>31</sup>:

- Meeting of Presidents
- Meetings of Ministers of Foreign Affairs (MMFA): It is the highest body within the ACT institutional structure. It shall establish common policy guidelines, assess the development of the process of Amazonian cooperation, and take decisions to carry out the aims of the treaty,<sup>32</sup> through declarations and resolutions.
- Amazon Cooperation Council (ACC): The second highest body within the ACT hierarchy, is composed of high-level diplomatic representatives of each member State. This body shall ensure compliance with the aims of the treaty, carry out decisions adopted at the MMFA, consider initiatives presented by the parties, and decide on the undertaking of bilateral or multilateral projects<sup>33</sup>.
- Permanent National Commissions: They should enforce the ACT provisions domestically and carry out decisions taken at the MMFA and ACC meetings. They are composed of ministries, governmental and non-governmental national institutions, and headed by each State's ministry of foreign affairs. Although formally created in most of the ACT member States, the PNCS have not been operative or have functioned on a very limited scale.
- Special Commissions: They are set aside for the study of problems and specific topics related to the purposes of the Treaty. To date, seven have been created in the following areas: 1) environment, 2) science and technology, 3) transport, communication and infrastructure, 4) health, 5) indigenous affairs, 6) tourism, and 7) education.
- *Pro Tempore* Secretariats: They are responsible for preparing and circulating documents or keeping the member States informed via

---

31 *Ibid.*, 100-107.

32 ACTO (Amazonian Cooperation Treaty Organization), 1978, Amazonian Cooperation Treaty, Brasilia, Brazil, Article XX.

33 *Ibid.*, article XXI.

diplomatic channels, ensuring compliance with the treaty objectives, and MMFA and ACC resolutions, among others.<sup>34</sup>

The treaty manages environmental issues combined with the economic development of the Amazon. Although the ACT is considered an environmental treaty, it is compulsory to consider that the concept of sustainable development had not been yet fully debated internationally.<sup>35</sup> In this sense, it is remarkable the fact that the main approach of the treaty was economic.

### 1.2.1. THE ACTO

From the sign of ACT to 1988, there were no significant activities in the frame of the agreement. The Member States were not focused on the enforcement of the ACT, but in their national problems and their transition to democracy.<sup>36</sup> In 1989, environmental law milestones such as the Montreal Protocol and the United Nations Conference of the Human Environment (Unche), foster the inclusion of Amazonía in the international environmental agenda. This situation provoked the creation of the Environment Special Commission in 1989 and the regulation of the Pro Tempore Secretariat in 1991.<sup>37</sup>

In 1998, after the Kyoto Protocol and in the context of the Unche Rio + 10 preparation, the ACT was amended (specifically in its article XXII) and

---

34 Article 5 of the Regulation of the Pro Tempore Secretariat, adopted at Santa Cruz in 1991 (BJ, 1992). GARCIA, B. *The Amazon from an international law perspective*. Cambridge University Press, 2011, 100-117; LANDAU, G. D. "The Treaty for Amazonian Cooperation: A Bold New Instrument for Development", *Georgia Journal of International & Comparative Law*, vol. 10, n.º 3, 1980, 463.

35 DA SILVA GUEVARA. *Complex interdependence and its contribution to a new approach to the work of the Amazon Cooperation Treaty Organization*, cit., 68.

36 VILLANUEVA, F. P., SARKER, P. K., and GIESSEN, L. *Influence of the international environmental agenda on the institutional design and forest policy development of the Amazonian Cooperation Treaty Organization (ACTO)*, 2020, 15. Available from: [https://www.academia.edu/40388808/Influence\\_of\\_the\\_international\\_environmental\\_agenda\\_on\\_the\\_institutional\\_design\\_and\\_forest\\_policy\\_development\\_of\\_the\\_Amazonian\\_Cooperation\\_Treaty\\_Organization\\_ACTO](https://www.academia.edu/40388808/Influence_of_the_international_environmental_agenda_on_the_institutional_design_and_forest_policy_development_of_the_Amazonian_Cooperation_Treaty_Organization_ACTO)

37 *Ibid.*



the Pro Tempore Secretariat was modified, triggering the creation of the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO).<sup>38</sup>

The ACTO is an intergovernmental organization that facilitates regional cooperation and intermediate regarding the acquisition of financial sources. The organization finances are based on the quota system in respect of the Member States, voluntary contributions from Member Countries to finance activities and strategies, voluntary contributions of public or private companies to the valuation of the Amazonian culture, international cooperation with external agents, etc.<sup>39</sup> Even though from the last few years the ACTO has looked for prioritizing the local funding, the most important source of financing still is the international cooperation with external agents<sup>40</sup>.

Besides the institutions that structure the ACT, the ACTO created the Permanent Secretariat, established in Brasilia<sup>41</sup>, that took the *Pro Tempore* Secretariats place. In consequence, the organization acquired more stability. Likewise, the ACTO has legal personality and is competent to enter into agreements with member countries, third parties, and international organizations in conformity with specific mandates conferred on it by the MMFA and the ACC.

---

38 CTO (Amazonian Cooperation Treaty Organization). Legal basis of the Amazon cooperation treaty: Summary update 2003-2012. Brasilia, 2013. Available from: <http://www.otcaoficial.info/assets/documents/20160629/832921b9594e07e68ae42b64a7e4238e.pdf>

39 XI Meeting of Ministers of Foreign Affairs of the member countries of the Organization of the Amazonian Cooperation Treaty RES/XI MRE-OTCA/03. ACTO's annual functioning and maintenance budget is still of US\$ 1,139,600 The Ministers of Foreign Affairs decided to raise their annual contributions to ACTO from USD 1,7 Mill in 2012 to USD 2 Mill in 2014 and in USD 2,7 Mill in 2016 (just analyzing the quota system). ACTO (Amazonian Cooperation Treaty Organization), 2020, ACTO homepage. Available from: <http://www.otca-oficial.info/projects>

40 VILLANUEVA, F. P., SARKER, P. K., and GIESSEN, L. *Influence of the international environmental agenda on the institutional*, cit., 16-18.

41 BORBÉLY, A. *El lugar y papel de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OCTA) en la geopolítica brasileña y sudamericana*. Szeged, Hungría: Belvedere Meridionale, 2014, 63. Available from: [http://digit.bibl.u-szeged.hu/00000/00030/00090/belvedere\\_2014\\_002\\_057-069.pdf](http://digit.bibl.u-szeged.hu/00000/00030/00090/belvedere_2014_002_057-069.pdf);

Throughout ACTO's existence, there have been established several projects to protect the Amazon environment<sup>42</sup>. However, just two formal action plans have been adopted: "the Strategic Plan 2004-2012" and the "Amazonian Strategic Cooperation Agenda (2010)". The action plans mentioned above develop topics such as natural resources, sustainability and sustainable development, knowledge management, institutional strengthening, preservation of cultures and the rights of indigenous peoples, climate change problems, etc.<sup>43</sup>

These policy instruments responded to the international law debates considering the moment they were discussed and the international environmental agenda. In other words, the "Strategic Plan 2004-2012" was based on the Kyoto Protocol and the Unche Rio + 10; and the "Amazonian Strategic Cooperation Agenda" was based in the Unche + 20 and the Convention on Biological Diversity discussions. Considering the concurrency of the action plans and some worldwide forums, the ACTO programs were financed mainly by international funding coming from institutions, different from the ACTO Member States<sup>44</sup>.

---

42 The Monitoring of Deforestation, Forest Use and Changes in Land Use in the Pan Amazonian; The Monitoring of Forest Coverage in the Amazon Region; Sustainable Forest Management (ITTO-CBD-ACTO); and Bio Amazonía Project, etc. ACTO (Amazonian Cooperation Treaty Organization), 2019. ACTO homepage. Available from: <http://www.otca-oficial.info/projects>

43 FRANCO, F. El reto de la contribución de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OCTA) para el bienestar de las poblaciones locales y fronterizas, *Mundo Amazónico*, 4, 2013, 175-182; ACTO (Amazonian Cooperation Treaty Organization), 2010. Strategic agenda of Amazonian cooperation: approved at the X meeting of ministers of foreign relations of the Amazon Cooperation Treaty. Brasilia. Available from: <http://www.otcaoficial.info/assets/documents/20160629/bfa5dfe5a1ca92b4efd-b102ee8e54634.pdf>

44 For example, regarding the "Strategic Plan 2004-2012", "Many donors participated in the construction of this plan, such as: Cooperation of the Andean Development Corporation (CAF), the Pan American Health Organization / World Health Organization (PAHO / WHO), the International Union for Conservation of Nature (IUCN) and the German Cooperation Agency (GTZ) through": VILLANUEVA, F. P., SARKER, P. K., and GIESSEN, L. *Influence of the international environmental agenda on the institutional*, cit., 17.

### I.3. CRITICAL THOUGHTS

As a corollary of what has been exposed in the previous pages, there are some considerations to make with the purpose of analyzing the actual panorama of the Amazonía protection. Those could be summarized in four points: *(i)* the ACT is not binding, *(ii)* the finances are mainly based on foreign donors, *(iii)* the States just want to exercise sovereignty to keep the territory and *(iv)* the economic development is not based on renewable sources.

#### I.3.1. THE ACT IS NOT BINDING

The ACT contains general guidelines on ways in which its main objectives should be achieved, but it does not develop specific obligations. Even though there were some subsequent declarations adopted by the ACT's institutional bodies introducing new concepts or principles,<sup>45</sup> no other protocols or additional treaties have been concluded to specify the commitments under this treaty.

One of the weaknesses of the ACT is the irregularity of the institutional bodies meetings and when these are developed, they are often limited to diplomatic purposes and leave the treaty normative strengthening aside, since the members does not use their power to adopt decisions and negotiate additional legal commitments. Additionally, there is no involvement of other actors, such as NGOs and indigenous communities. As Beatriz García concludes:

Despite the progress made in the institutional strengthening of the ACT, this treaty has not been very successful in achieving its objectives. During the last few years, it has been faced not only with the normative deficiencies outlined above, but also institutional inadequacies. Probably the major institutional weakness of the ACT lies in the fact that its executive organs have not been operative or have functioned on a very limited scale. Therefore, even if the ACT parties had come up with more specific substantive obligations through

---

45 ACTO (Amazonian Cooperation Treaty Organization), 2013, cit.

additional instruments, those organs would probably not have been able to put them into effect<sup>46</sup>.

At the regional level, the ACT is the only treaty to involve all Amazon States to promote the conservation and rational use of natural resources. Therefore, it is an ideal forum where all States can negotiate, adopt, implement, and enforce norms and policies applicable basin wide.<sup>47</sup> Nevertheless, the outcomes of the instruments contained in declarations, resolutions, and regulations are not binding, but in any case, they do not propose specific obligations for the State to really take care of the Amazonía. At this point, the cooperation objectives are relatively clear. The challenge is to establish at least an instrument with precise procedural and substantive obligations for the States.

### 1.3.2. THE FINANCES ARE MAINLY BASED ON EXTERNAL DONORS

Even though from the last few years the ACTO has looked for new sources of funding<sup>48</sup>, the main projects are still based on international donations. Accordingly, the organization only develops environmental policies when the international environmental agenda decide to act upon it. This situation creates an approach more focused on the obtention of donations rather than on the Amazon ecosystem. In fact, the Permanent Secretariat does not have the conditions to execute properly the environmental policies, because of its lack of budget and personal staff<sup>49</sup>.

---

46 GARCIA, B. *The Amazon from an international law perspective*, cit., 124.

47 *Ibid.*, 121.

48 XIII Meeting of Ministers of Foreign Affairs of the member countries of the Organization of the Amazonian Cooperation Treaty, RES/XIII MRE-OTCA/01.

49 Certainly “[a]lthough the permanent staff only consist of: one General Secretary, one Executive Director, one Administrative Director; three professionals from a Technical Support Unit; ten administrative staff; and one communication advisor; all the coordinators and technical professionals were not permanent because they were directly linked to the projects”. VILLANUEVA, F. P., SARKER, P. K., and GIESSEN, L. *Influence of the international environmental agenda on the institutional...*, cit., 11; FONTOURA

Additionally, the donation dependence generates a lack of autonomy in respect to the organization's policies. If the main projects depend mostly on external funds, one could infer, that the environmental action plans could be tied to the interests of those external actors that support the projects. As it is sustained by Singer and Giessen, the donor's objectives are related to the domination of forestry science, and generally, the domination of environmental policy<sup>50</sup>.

### 1.3.3. THE STATES JUST WANT TO EXERCISE SOVEREIGNTY TO KEEP THE TERRITORY

The multiple manifestations of the international community regarding the importance of the Amazon region as the world's lung and a world heritage site were considered by the Amazon States as a kind of threat to their sovereignty over the region<sup>51</sup>. That is why, as it was abovementioned, the need to guarantee sovereignty over the Amazon was a main concern during the ACT negotiations and the first stage of the treaty's validation. Likewise, the issue of whether a regional treaty would in any way affect the parties' sovereign rights caused disquiet for the States. In that sense, the protection of the Amazon as a rainforest is just a subsequent consequence of the idea of sovereignty that guides the Amazon States<sup>52</sup>. In fact, there is not a serious commitment of the States to develop effective projects and public policies to prevent and protect the Amazonian wealth.

---

COSTA, J. A., DA SILVA, S. T., and SOLA, F. *Governance and Amazon Cooperation Treaty Organization*, 2012.

50 SINGER, B., and GIESSEN, L. Towards a donut regime? Domestic actors, climatization, and the hollowing out of the international forests regime in the Anthropocene, *Forest Policy and Economics*, vol. 79, 2017, 69-79.

51 See more in GARCIA, B. *The Amazon from an international law perspective*, cit., 266-305.

52 SILVA GABRICH, L. M., PERES, and LEMOS SANTOS, A. P. Reflections on multi-level pan-amazon protection after Amazon Cooperation Treaty, *V Congresso Internacional de Direito Ambiental e desenvolvimento sustentavle*, 2018. Available from: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/congressodireitoambiental/article/view/1358>

According to the Biodiversity Convention, the biodiversity resources are sovereign assets of the States<sup>53</sup>. Nevertheless, efforts made by a State in a sovereign and isolated way to conserve and benefit from the resources of the biodiversity, won't be enough if they are not coordinated with other States with whom it shares those resources. In consequence, policy, strategies, and regional agreements are essential to make the shared resource of biodiversity an alternative to the economic development of the countries and the region<sup>54</sup>.

#### 1.3.4. THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF LATIN-AMERICAN STATES IS NOT BASED ON RENEWABLE SOURCES

The Latin American economy is sustained mainly by foreign and national investment in sectors in which their main activity is based on mining commodities. This situation does not facilitate the enforcement of the environmental policy promoted by the OCTA<sup>55</sup>.

On the other hand, most of the Member States have not reached an economic level that could apply or innovate in the matter of renewable sources<sup>56</sup>. Conversely, Latin American States continue investing in projects related to coal, oil, non-renewable minerals, etc. The exploitation of these non-renewable resources has been done to the detriment of the renewable ones.<sup>57</sup>

The biodiversity offers an opportunity for the development of the region from a new perspective: the use of the forest and aquatic ecosystems

---

53 Convention on Biological Diversity, 10th June 1992, Rio de Janeiro, *preamble, article III and article XV*.

54 BRACK EGG, A. Biodiversidad, biotecnología y desarrollo sustentable en la Amazonía, *Ecuador Debate*, 37, 1996, 175-195.

55 FERREIRA GOMES, J. P. *et alri*. The Amazon Cooperation Treaty and shared management of natural resources: The effective of your projects, *Revista de Direito e Sustentabilidade*, vol. 2, n.º 1, 2016, 190-204.

56 BORBÉLY. *El lugar y papel de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica*, cit., 66.

57 DOUROJEANNI, M. J. Medio siglo de desarrollo en la Amazonía: ¿existen esperanzas para su desarrollo sustentable?, *Estudos Avançados*, vol. 12, n.º 34, 1998, 187-218.

without destroying them or modifying them drastically.<sup>58</sup> However, the commitment to exploitation of natural resources in a region unprotected could lead to its destruction.

## 2. LETICIA PACT: EXTENT AND IMPACT

Having thoroughly examined the existing instruments made for the protection of the Amazon region, it is necessary to study the extent and impact of the most recent one. On September 6<sup>th</sup>, 2019, representatives from Belize, Brazil, Colombia, Ecuador, Guyana, Peru, and Suriname, as members of the Amazonian countries, gathered to commit to regional cooperation through a formal agreement known as the Leticia Pact. The main goal of this document was to address the recent wildfires that caused multiple concerns in the international community. The seven States agreed on the creation of coordination mechanisms that will allow the different countries to work together to fight against the damages of climate change, deforestation, forest degradation, illegal activities in the area and to strengthen technical, scientific and institutional capabilities of the region.

In the resulting preamble, it is recognized the value and importance of the Amazon for the preservation and existence itself, of the entire world. It recognized that this region is the source of 20% of the planet's freshwater and a climate regulator, that it is the home of 34 million people, including indigenous and tribal peoples, and peoples in voluntary isolation and initial contact, possessing ancestral knowledge, traditional knowledge, and cultural and linguistic diversity, which must be protected<sup>59</sup>.

Furthermore, as members of different treaties, the countries involved, reaffirmed the principles agreed on in the Rio Declaration on Environment and Development, the United Nations Framework Convention on Climate Change, the Convention on Biological Diversity, the Convention to Combat Desertification and Land Degradation, the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, the

---

58 *Ibid.*, 189.

59 Leticia Pact, 6th September 2019. Available from: <https://id.presidencia.gov.co/Documents/190906-Pacto-Leticia-Amazonía-Ingles.pdf>

Minamata Convention on Mercury and the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO). This means, the Leticia Pact is part of these States' actions to develop the previously mentioned pacts; it is an attempt to put into action what was settled years ago. Nonetheless, it is once again, a non-binding effort that does not include an actual and effective plan of action to unfold the multiple points signed.

Moreover, regarding what the agreement contains, it gathers compromises to increase initiatives for restoration, rehabilitation, and accelerated reforestation. It exhorts signatory States to strengthen mechanisms that support and promote the sustainable use of forests, sustainable productive systems and responsible consumption and production. Additionally, the document promotes projects for connectivity of priority ecosystems, encourages cooperation mechanisms to exchange information about illegal activities, and exchange experiences in integrated fire management. In the same way, it urges for more frequent and coordinated reports about the different areas of the Amazon region and to improve the monitoring capabilities of climate, biodiversity, water, and hydrobiological resources<sup>60</sup>.

In comparison to what has been done in the past to protect the Amazon, the Leticia Pact calls for the creation of the Amazon Network for Natural Disaster Cooperation. It does not develop how would the network function or if economic resources are needed; there are not any guidelines to follow regarding this proposal. The Network ends up being a good idea with no structural development, apart from saying that it will work among the region's Emergency Operations Centers to improve emergency response in times of need.

Additionally, it also commits to developing and articulating between the Amazon countries, educational and awareness-raising activities on many important regards about the Amazon. As good as this idea sounds, it can be completely left behind in the future implementation of the Pact since it does not explain how will this spreading of information work: will it be through campaigns around the countries or will it only include the native communities' educational program? This means, each country has the freedom to decide

---

60 *Ibid.*



how will they interpret this clause, which could lead to the complete evasion of it, leaving behind its principal purpose: raising awareness.

Nonetheless, the pact does innovate in including gender and ethnic perspectives. It gives the native communities a lead role in the conservation and protection of their lands. This decision is for sure very positive since it's been proven that indigenous-managed lands are better at preserving biodiversity than those protected by governments<sup>61</sup>. More importantly, as most of the constitutions from these countries establish; lands of ethnic groups are inalienable and imprescriptible.<sup>62</sup> Hence, it is mandatory to include them in decision-making regarding their rights.

But what marks a precedent for the following treaties is the clause regarding the participation of women in the protection and sustainable development of the Amazon. The signing countries recognized the importance of including women in the fight against climate change, a fight that started leaving them behind. It promotes the empowerment of women so they can take active action in fulfilling the purposes of this pact by taking full responsibility in resource management and leading cultural change. But once again, it's just the governments' goodwill without any specific and effective plan of action to follow- and sadly, at this point, goodwill is not enough.

Even when almost every country preaches that the Amazon region is the world's lung, that it is rich in natural resources and needed for the sustainability of the world, it's a fact that this region is known for being alienated by most of the governments that inhabit it. The great paradox is that the planet needs every tree, animal, ecosystem and even plant there is in the Amazon, nonetheless, there is a complete absence of States in this area<sup>63</sup>.

Leaders in charge of its protection have prevailed economic interests over its conservation; few laws prohibit deforestation in the area, and the existing laws are not monitored as they should. Moreover, this region is

---

61 Amazon Aid Blog: The Leticia Pact Explained, Amazon Aid Foundation, 2020. Available from: <https://amazonaid.org/the-leticia-pact-explained/>

62 Constitution of the Plurinational State of Bolivia, 2008, Article 403; Constitution of the Federative Republic of Brazil, 1988, Article 231 #4; Political Constitution of Peru, 1993, Article 89; Political Constitution of Colombia, 1991, Article 63.

63 ESCOBAR, R. Pobreza en medio de riqueza, *El País*, 2011. Available from: [https://elpais.com/sociedad/2011/12/07/actualidad/1323212412\\_850215.html](https://elpais.com/sociedad/2011/12/07/actualidad/1323212412_850215.html)

often assigned with small budgets, its population is frequently one of the poorest and most vulnerable in each country. Indigenous peoples experience a higher poverty incidence than other groups in these countries<sup>64</sup>.

People habiting one of the biggest reserves of the world's natural riches should not be living in those conditions. But of course, that is not their fault. It is the abandonment from their governments, that are not interested in implementing effective strategies to support the right exploitation of the natural resources they own.

Compared to the Amazon Cooperation Treaty, Leticia Pact does not develop many economic measures and rather just mention cooperation on that matter. The purpose of this new declaration is to reflect the general concerns regarding the damages done by the wildfires and how they can work together to act upon the next ones. Nonetheless, the content of the document lacks a scientific background and there are no enforcement mechanisms that could be implemented to make it mandatory for each State. This means, without any instrument forcing them to implement the pact, this is just another political act.

The Amazon Cooperation Treaty recognized for the first time, Brazil, Bolivia, Colombia, Guyana, Ecuador, Surinam, Peru, and Venezuela as the eight Amazon countries. Yet, Leticia Pact was agreed only between seven of them, reinforcing the idea of this document being only a political act rather than an authentic solution to an imminent problem. The signees did not include Venezuela, claiming that they do not recognize its government. The same as Lopéz Rivera determines:

[...] seven states from the Amazon basin, including Brazil, have signed the 'Leticia Pact' as a pledge to save the Amazon. However, it is not yet clear how this pact will translate into concrete policies or if it will foster a more assertive regional approach. This is something that is clearly lacking in the existing regional organization of Amazonian states, the Amazon Cooperation Treaty Organization<sup>65</sup>.

---

64 *Ibid.*

65 LÓPEZ RIVERA, A. Global Cooperation in Amazonía: Matters of Fact and Matters of Concern, *Global Cooperation Research*, vol. 1, n.º 3, 2019, 17.

But in a situation in which the world's largest tropical rainforest is put in danger, shouldn't all parties affected participate in eradicating the same threat? Venezuelan territory of the Amazon region is known for significant illicit rainforest mining, and as long as this keeps happening, true change won't be possible.<sup>66</sup> International cooperation shouldn't be just a phrase for the books, it must be an imperative principle followed by those who intend to protect this ecosystem.

This new pact emerges in a different social, economic, and mostly political context. There is no unity or willingness to unify capabilities between the countries involved. Political concerns are in the middle of the cooperation needed to protect one of the world's most important ecosystems. Governments are failing to consider the fact that anything potentially affecting one small portion of the rainforest could end up being a tragedy for its whole.

Once again, countries are reaffirming their sovereignty over these lands. These seven States seek to preserve the power they have over the decisions made in the region. This might look like an effort to help the prevention and rapid response in times of natural crises, but behind the Leticia Pact, there are also selfish acts of each government to remind the international community who controls this area.

## 2.1. LETICIA PACT FOR THE AMAZON ACTION PLAN

In the framework of the 25th Conference of the Parties (COP25) of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), the Action Plan for the Leticia Pact was launched<sup>67</sup>. This Action Plan is the compliance of the compromise the countries made, to create an effective plan of action for the development of the actions accorded in the Pact. Initially, it seems

---

66 Human Rights Watch, Venezuela. Violentos abusos en minas de oro ilegales, 2020. Available from: <https://www.hrw.org/es/news/2020/02/04/venezuela-violentos-abusos-en-minas-de-oro-ilegales>

67 Cancillería de Colombia. Los países amazónicos avanzan en la implementación del Pacto de Leticia con el lanzamiento de su Plan de Acción en la COP25, 2020. Available from: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/paises-amazonicos-avanzan-implementacion-pacto-leticia-lanzamiento-su-plan-accion>

like there is a real willingness from the States involved to implement the 16 general mandates the original document had.

This new document includes more than 50 assigned actions to advance in the implementation of the Pact, as well as its follow-up to review its execution. It includes the same general clauses with guidelines to follow on how will each of them be carried out. But once again, its content is completely vague. This plan of action is just the same generalities, with more explanation. Most of its content is an explanation of the clause rather than a scheme to follow.

Moreover, the document establishes that they should *develop, promote, implement*, several ideas; but it does not mention how, deadlines, who will lead this implementation, how the cooperation will work. In times of environmental crisis, stating what must be done without the phases or protocols to follow does not do much for the preservation and protection of the Amazon.

The proposals included in the Action Plan are, among others, to develop programs, exchange of information and experiences, implementation of technology, impulse initiatives and raise awareness through education, promote entrepreneurship of small business to eradicate illegal activities and articulate investigation centers. But wasn't all this part of the Leticia Pact already? How can governments conduct these actions without unified instructions? These are just some of the questions that arise from the lack of information the new document has.

Another example of the absence of a legitimate plan is how they handle the "*Amazon Network for Natural Disaster Cooperation*". This new text just mentions that countries will develop the phases and protocols needed for its creation. This is just another repetition of what was already agreed in the Pact. When will this be done? Who will review its advances and implementation? This network ends up being another idea with no academic or scientific basis.

There is not only a lack of directions but also many unanswered questions. Who is going to take the lead in the implementation of the education plans about the region this document refers to? Which kind of organism is going to oversee the exchange of information between academic and scientific communities? Is there going to be an additional organ responsible for the correct application of the Pact or will it just depend on the States'

disposition to do so? Where is the technical and scientific support going to come from?

Nevertheless, it does have positive additions. The Action Plan includes an article regarding the compliance of the Sustainable Development Goal number 9 regarding resilient infrastructure, inclusive and sustainable industrialization, and foster innovation. They expect to fulfill this, by expanding the digital and telephone connectivity in the area. This new addition shows a further thought in how to carry out the Pact, it is an idea that might need more details, but it is different from what was already said before.

Lastly, regarding the economic resources needed for the implementation of both the Leticia Pact and its Action Plan, the signees did not fail in explaining how it will work. These are some of the actions that must be done for the funding of the projects, according to the mentioned instrument:

- Design initiatives that include two or more signatory countries of the Leticia Pact aimed at the execution of one or more of the mandates of the Pact to present and promote them before the financial mechanisms.
- Work on the initiative of the Amazon Sustainable Development and Bioeconomy Fund, to be administered by the Inter-American Development Bank, with a focus on the participation of the private sector in the development of the region.
- Hold a high-level joint event with the international community, including environmental financial mechanisms, to substantially increase financing in favor of the conservation, bioeconomy, circular economy and sustainable use of the Amazon in function of the national priorities of the countries signing the Leticia Pact.
- Make joint efforts with multilateral banks and the private sector to contribute financially to the implementation of this Action Plan under the different modalities offered by the Paris Agreement and the national laws of the member countries of the Leticia Pact.”<sup>68</sup>

The previously quoted are completely reasonable and well-thought proposals for the funding of the Action Plan; multiple options include not

---

68 Leticia Pact, 6th September 2019. Available from: <https://id.presidencia.gov.co/Documents/190906-Pacto-Leticia-Amazonía-Ingles.pdf>

only public resources but also private investment. It shows an analysis of the possibilities that could be implemented, implicating a real financial background to sustain their decisions. To execute these plans, the only missing component is the willingness, good faith, and transparency of the countries to act upon it.

However, words are not enough to be prepared for the next wildfires. Most of this Action Plan is just well-intended proposals that cannot be carried out without the formulation of guidelines containing a real scheme each country must execute to produce an actual solution or positive effect. This means, for it to have any impact on the region, representatives from each State must meet again, and this next encounter will not happen very soon. Until then, the Amazon, is once again, poorly protected, and unprepared to face new and massive threats.

### 3. JURIDICAL NATURE OF THE LETICIA PACT

Despite the way the governments portray the document as a huge advancement in the governance of the Amazonia, and a commitment towards the protection of the wildlife, flora and ethnic groups of the zone, the Leticia Pact is not a treaty. Therefore, the juridical consequences under international law are non-existent.

The role of States under International Law is performed based upon its obligations. And these, at the same time, are based upon a source that inexorably expresses the will of States, or a peremptory norm on few cases.

A mere declaration of intentions is not a source of a rule of law under international law. Treaties are defined as agreements in which States oblige themselves legally under the regime of International Law<sup>69</sup> Indeed, treaties have some characteristics. Firstly, treaties must be in written form, like the Pact. Secondly, they must be signed by a person with full powers or someone whose capacity normally includes the conclusion of treaties, in this case, the Pact was signed by both ministers of foreign affairs and heads of States, thus, following the standard<sup>70</sup>, and leading to the confusion that it

---

69 SHAW, M. N. *International Law*, 8th edition, Cambridge University Press, 2017, 94.

70 Vienna Convention on the Law of treaties, 23rd May 1969, Article 7, n.º 2.

might be a treaty. Nonetheless, not all the written documents signed by a head of state bind the State to some obligation, not all of them are treaties.

The most important aspect of a treaty is that it sets law, generates obligations. The Leticia Pact presents itself as a multilateral agreement to protect the Amazonia, a shared region between the six States that signed it, holistically, as a superior benevolent intent. However, multilateral treaties too must establish more than an intention, “multilateral treaties designed to accommodate community interests are meant to establish an international legal order”<sup>71</sup>.

Nonetheless, the text of the Leticia pact only provides a set of clauses of recognition of the importance of the Amazonia, and its problems. Not without reaffirming each State’s sovereignty over the territory. Climate change, deforestation, indigenous groups, and female empowerment are some of the matters pointed at in the Pact. Still, as previously stated, when it comes to the development of the measures that the signatories allegedly agreed to take, one cannot find any action.

The creation of the pact follows the neuralgic situation that arose with the latest wildfires in Brazil<sup>72</sup>. The words of Brazilian president Jair Bolsonaro in regards to international financial aid for the Amazonia situation: “What they want is our sovereignty”<sup>73</sup>, could be read all over the news, perhaps, the only interest of States was to reaffirm its sovereignty over the Amazonia territories, as it might have seemed like it was questioned. This reaffirmation of the State Sovereignty over the Amazonia might be the only assertion of juridical value that could be found on the Leticia Pact.

---

71 WOLFRUM, R. (Ed.). *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press, 2015.

72 DUNCAN, C. *Climate crisis: Amazon rainforest could ‘collapse’ in 50 years, scientists warn*. Independent. Published on March 11, 2020. Available from: <https://www.independent.co.uk/environment/amazon-rainforest-collapse-tipping-point-climate-change-ecosystems-brazil-a9390806.html>

73 ANDREINI, M. Brazil Angrily Rejects Millions in Amazon Aid Pledged at G7, Then Accepts British Aid, *The New York Times*, Aug. 27, 2019. Updated Aug. 28, 2019. Available from: <https://www.nytimes.com/2019/08/27/world/americas/brazil-amazon-aid.html>

In the landscape of International Law enforcement institutions, the Amazonia, as a purely environmental issue has only been raised before the International Court of Justice, for instance, in the case of Aerial Herbicide<sup>74</sup>, that had its proceedings discontinued, depriving us of a deep analysis from the Court. And even then, the matter was associated with the health of the human groups and, again, the sovereignty of the State, not the equilibrium of the ecosystem. If the Leticia Pact were a treaty, it would have no precedent in terms of the focus under which States take notice of the Amazonia, and the environment law in general.

Disappointingly, the identity of the Pact seems more like a contingency plan for the wildfires, built on the municipal law of each of the states. The first point on the Pact is to strengthen a coordinate assessment on the value of the rainforest, its protection as well, and to fight deforestation and degradation, based on each country's current State Public Policies and legal frameworks. Aside from the fact that the words "strengthen", and fight are void of legal content, the reference to the municipal law hinders the international law character of the disposition.

The liberty of states to conduct obligations extends to the point that treaties do not need formats or a precise name on its title, nor need to be negotiated in a certain way. Communications between two or more heads of state in a way that involves obligations or rights to the State are treaties. Based on International Law principles, whenever there is a communication between governments that establishes any action, yet, under the scope of its municipal law, it has been established from the beginning that they are not considered international law<sup>75</sup>. Therefore, at least the first agreed point of the pact, does not constitute International Law, and consequently, there is no obligation for the States. While it is hard to conceive a binding treaty with both valid and non-valid provisions under International Law, for the analysis, we will continue with the study of the remaining of the provisions.

---

74 Aerial Herbicide Spraying (Ecuador v. Colombia), Order of 13 September 2013, I.C.J. Reports 2013, 178.

75 Diverted Cargoes Case (Greece, United Kingdom of Great Britain, and Northern Ireland), Arbitral Award of 10 June 1955, R.I.A.A., vol. XII, 53-81.



The next two points align with the contingency plan character previously mentioned. First, the Pact intends to establish communication lines, as if diplomacy did not exist. Then proceeds to the allusion to the creation of an Amazon Network for Natural Disaster Cooperation that is yet to be created. In both cases there is no concrete action nor a complementary instrument on which the organizations are lawfully constituted under the International Law regime. Moreover, on both provisions there is an explicit reference to national jurisdictions and national systems, respectively.

Points four, seven and nine of the Pact refers to the exchange of information and experience between the States regarding the prevention of wildfires, the management of natural resources and protected areas to promote its sustainability. Each one of those paragraphs would constitute a preamble to a real international instrument on the matter, because they only constitute intentions. The text of the provisions is a composition of motives behind the necessity to act, yet again, it does not establish an obligation for States.

Likewise, there are problems when identifying the obligation on points five, eight, thirteen and fourteen. The Pact, again, limits itself to compelling words but fails to address the actions to be taken, still does not impose an obligation to develop an initiative nor develop one itself. The expressions used are null and void of content under International Law.

Even worse, paragraphs 11 and 12 attempts to incorporate an ethnic and gender perspective. In a vague way and without the participation of neither group's representatives<sup>76</sup>, in the case of the indigenous groups, going against the provisions of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples of the year 2007<sup>77</sup>. Therefore, the lack of participation undermines the whole purpose of the supposed ethnic and gender perspective. In respect to indigenous peoples, the Pact ignores the existence of voluntarily isolated peoples, when disposes of the "ancient knowledge" of the indigenous groups in a general manner, because it does

---

76 Revista *Semana*. Indígenas cuestionan Pacto de Leticia por la Amazonía. Published on September 18, 2019. Available from: <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/indigenas-critican-pacto-de-leticia-por-la-Amazonia/46744>

77 A/61/L.67 and Add.1

not have the consent of the communities, thus, instrumentalized them on a rather political crusade.

The compromise has been acquired with the Leticia Pact becomes an illusion or a “mirage” in the desert of the protection of the Amazon. Even if each of the “actions” listed on the pact had development and effectively imposed an obligation to States, once accomplished, the “treaty” would be void of content “a treaty for the joint carrying-out of a single enterprise is not law-making”<sup>78</sup>. Though, in the actual state of things all the “actions” listed on the pact are non-existent.

For this very reason, it is not logical the provision in paragraph 15. Without actions nor obligations to implement; why would the governments resource financial resources, including the public and private funds, and to the multilateral bank system? Without forgetting that the Leticia Pact, is not a Treaty. Its juridical nature is one of soft law, therefore, it is not binding and does not generate obligations. As a result, the States did not agree to legally protect the Amazonia. In short, the provisions cannot be imposed in a coercible way because State Responsibility is not possible because of the breaching of the Leticia Pact.

International Law operates on voluntarist devices, in the form of treaties, agreements, and international organizations, in order to regulate access to resources not located wholly within the national territory<sup>79</sup> and, precisely, the rainforest of the Amazonia is shared between States. Provided that the Amazonia does not dispose of an International law instrument in the form of a Treaty that addresses the environmental matters, because the Leticia Pact is, at most, soft law, the need for another juridical solutions arises.

Without the need to resource to the loss of the sovereignty or jurisdiction of each state on its Amazon territory, there are some options for its protection. For example, it is possible that the Leticia Pact promises to come to life because of its “Plan of Action”. States may incorporate some specific protection actions and it could derive into regional customary law. Without forgetting that treaties are not the only, nor the primary source

---

78 CRAWFORD, J. *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8th edition. Oxford University Press, 2012.

79 *Ibid.*, 317.

of international Law. In fact, historically, not only is custom the original source of international law, but treaties, their validity, and modalities, derive from custom<sup>80</sup>.

Another example more remote, since it requires a great change in the legal status of the Amazon territory, in another words, requires changing the “fragmented protection” model of the Amazon, from the territory of each of the States, to build a new model of “global protection”. Transforming the paradigm national, to a condominium or sovereignty exercised jointly by two (or more) states in the Amazon region, seems like a remote solution. However, the farthest “mirage” would be to transform the legal status of the Amazon to make it a *global public good*<sup>81</sup> or *natural global commons*<sup>82</sup>, whose effects transcend national limits, or according to Kalu et altri, the Amazon is globalized in a triple dimension, which affects: (i) a sufficiently large and heterogeneous number of countries, (ii) different socioeconomic groups, and (iii) different generations<sup>83</sup>. In this way, the Amazon could have a regional and global environmental protection, separating it from the national economic interests of the States of which it currently forms part.

## CONCLUSIONS

Historically, the Amazon protection was focused on an economical approach. Factors as the global energy crisis and the geopolitical interest of the States (especially Brazil) relegated the interest on the environment. Unfortunately,

---

80 JENNINGS, R. and WATTS, A. *Oppenheim's International Law*, 9th edition. London/ New York: Longman, 2008, 31.

81 NAVRUD, S. and STRAND, J. *Valuing global public goods: a European Delphi stated preference survey of population willingness to pay for Amazon rainforest preservation*. The World Bank, 2013; SCHITTECATTE, C. “The creation of a global public good through transnational coalitions of social movements: The case of the Amazon”, *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 20, n.º 2, 1999, 203-223.

82 MORRISSEY, O., VELDE, D. and HEWITT, A. Defining international public goods: conceptual issues, Ferroni, M. and Mody, A. (eds.), *International Public Goods. Incentives, Measurement, and Financing*. Boston: Kluwer, 2001.

83 KAUL, I., GRUNBERG, I., and STERN, M. A. *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*. New York: UNDP and Oxford University Press, 1999.

the instruments created failed on the protection regarding their non-binding character, the lack of funds, the economic model of Latin American States and the inadequate use of sovereignty in the region. Nowadays, the approach has changed but the problems remain. Currently, instruments as the Leticia Pact has demonstrated the States' interest has relied on the environment, regarding the climate change effects in the Amazon region. However, this perspective does not affect the lack of effectiveness or international obligation respect of the protection instruments.

Certainly, the Leticia Pact as an International Law Instrument is a “mirage” since it is not a treaty and does not create obligations for the Amazon States. After the long and difficult journey begun in 1978, which has built an ensemble of international instruments, still, there is not one that assures legal compromises for the benefit and the protection of the Amazon and the ethnic groups that inhabit the region. With the Leticia Pact the focus has, indeed, shifted from a merely economic interest from the States to an environmental and minorities focused one. Nevertheless, the effort is more a political declaration or promise of the States, that keep the vicious habit of reaffirming its sovereignty without assuming obligations for the protection and sustainable development of the Amazon rainforest and its resources. Finally, the biggest issue is that the Pact list many actions that would be desirable to take, but does not develop the structure of the institutions, nor the financial constitution of them and the initiatives it suggests.

In conclusion, this Pact is an advancement only political appearance. And so far, the only compromises assumed under International Law for the States are economic. Sadly enough, the Leticia Pact is not an instrument for the Protection of the Amazon, and for now, our rainforest will keep burning without the protection of International Law.

#### BIBLIOGRAPHY

Amazonian Cooperation Treaty Organization (ACTO). *Strategic agenda of Amazonian cooperation: approved at the X meeting of ministers of foreign relations of the Amazon Cooperation Treaty*. Brasilia, 2010.

Amazon Aid Blog. *The Leticia Pact Explained*, Amazon Aid Foundation, 2020. Accessed on 18<sup>th</sup> March 2020.

- ANDREINI, M. *Brazil Angrily Rejects Millions in Amazon Aid Pledged at G7, Then Accepts British Aid*, The New York Times Published, Aug. 27, 2019, updated Aug. 28, 2019.
- BARRÍA, R. M. Wildfires as a Public Health Problem: a Setting for Nursing Disaster, *Investigación y Educación en Enfermería*, vol. 37, n.º 3, September-December, 2019.
- BBC News Mundo. *Incendios en el Amazonas: lo que se sabe de cómo se originaron los fuegos que causan estragos en la región*. BBC News Mundo. Published on 26<sup>th</sup> August 2019.
- BIRNIE, P. and BOYLE, A. *International Law and the Environment*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- BORBÉLY, A. *El lugar y papel de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OCTA) en la geopolítica brasileña y sudamericana*. Szeged, Hungría: Belvedere Meridionale, 2014. Accessed on 15<sup>th</sup> March 2020.
- BRACK EGG, A. Biodiversidad, biotecnología y desarrollo sustentable en la Amazonía. *Ecuador Debate*, n.º 37, 1996.
- BRANDO, P. M. *et alri*. The gathering firestorm in southern Amazonía, *Science Advances*, vol. 6, n.º 2, 2020.
- Cancillería De Colombia. *Los países amazónicos avanzan en la implementación del Pacto de Leticia con el lanzamiento de su Plan de Acción en la COP25*. Cancillería de Colombia, 2020.
- CARRASO, J. P. El Tratado de Cooperación Amazónica, *Nueva Sociedad*, n.º 37, julio-agosto 1978.
- CRAWFORD, J. *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8th edition, Oxford University Press, 2012.
- DA SILVA GUEVARA, G. Complex interdependence and its contribution to a new approach to the work of the Amazon Cooperation Treaty Organization, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, vol. 9, no. 2, November 2018-April 2019.
- DE FARIA, B. *et alri*. Patrones actuales y futuros de degradación forestal inducida por el fuego en la Amazonía, *Cartas de investigación ambiental*, vol. 12, n.º 9, 2017.
- DOUROJEANNI, M. J. Medio siglo de desarrollo en la Amazonía: ¿existen esperanzas para su desarrollo sustentable?, *Estudios Avanzados*, vol. 12, n.º 34, 1998.

- DUNCAN, C. *Climate crisis: Amazon rainforest could 'collapse' in 50 years, scientists warn*. Independent. Published on March 11, 2020.
- ESCOBAR, R. Pobreza en medio de riqueza. *El País* [online, 2011. (Accessed 22 March 2020).
- FARIA NUNES, P. H. The Amazon Cooperation Treaty Organization: A Critical Analysis of the Reasons behind Its Creation and Development, *Brazil Journal International Law*, vol. 13, 2016.
- FARIA NUNES, P. H. *L'institutionnalisation de la Pan-amazonomie*, tesis doctoral, Université de Liège, Liège, Belgium, 2013.
- FERREIRA GOMES, J. P. *et altri*. "The Amazon Cooperation Treaty and shared management of natural resources: The effective of your projects", *Revista de Direito e Sustentabilidade*, vol. 2, n.º 1, 2016.
- FRANCO, F. El reto de la contribución de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OCTA) para el bienestar de las poblaciones locales y fronteras, *Mundo Amazónico*, vol. 4, 2013.
- GARCÍA, B. *The Amazon from an international law perspective*. Cambridge University Press, 2011.
- GLOOR, E. The fate of Amazonía, *Natural Climate Change*, vol. 9, n.º 5, 2019, pp. 355-356. Accessed on 16<sup>th</sup> March 2020.
- GUDYNAS, E. La nueva geografía amazónica: entre la globalización y el regionalismo, *Observatorio del Desarrollo Claes*, n.º 1, 2007.
- GURUSWAMY, L. International Environmental Law: Boundaries, Landmarks, and Realities, *Nat. Resources & Env't*, Fall 1995, at 43. Accessed on 20<sup>th</sup> March 2020.
- Human Rights Watch. *Venezuela: violentos abusos en minas de oro ilegales*, 2020. Human Rights Watch [online].
- JENNINGS, R. and WATTS, A. *Oppenheim's International Law*, 9th edition. London and New York: Longman, 2008.
- KAUL, I., GRUNBERG, I. and STERN, M. A. *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*. New York: UNDP and Oxford University Press, 1999.

- LANDAU, G. D. "The Treaty for Amazonian Cooperation: A Bold New Instrument for Development", *Georgia Journal of International & Comparative Law*, vol. 10, n.º 3, 1980.
- LÓPEZ RIVERA, A. "Global Cooperation in Amazonía: Matters of Fact and Matters of Concern", *Global Cooperation Research*, vol. 1, n.º 3, 2019.
- MORAN, E. F. "Roads and dams: Infrastructure-driven transformations in the Brazilian Amazon", *Ambiente & Sociedade*, vol. 19, n.º 2, 2016.
- MORRISSEY, O., VELDE, D. and HEWITT, A. "Defining international public goods: conceptual issues". In: Ferroni, M. and Mody, A. (eds.), *International Public Goods. Incentives, Measurement, and Financing*. Boston: Kluwer, 2001.
- MUÑOZ, H. *Environment and Diplomacy in the Americas*. London: Lynne Rienner, 1992.
- NAGATANI, K., OLIVEROS, L. A., GÓMEZ GAMARRA, R. and GALARZA CONTRERAS, E. *GEO Amazonía: Environment Outlook in Amazonía*. United Nations Environment Programme (UNEP) and the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO) in collaboration with the Research Center of the Universidad del Pacífico (CIUP). 2009.
- NAVRUD, S. and STRAND, J. *Valuing global public goods: a European Delphi stated preference survey of population willingness to pay for Amazon rainforest preservation*. The World Bank, 2013.
- PASMIÑO MORALES, B. E. *Análisis jurídico del Tratado de Cooperación Amazónica de 1978. Propuesta de reforma que incorpore mecanismos de protección y conservación del Ecosistema Amazónico*. Universidad Central del Ecuador, 2014.
- PICASSO BOTTO, M. "The Amazon Cooperation Treaty: A mechanism for cooperation and sustainable", *Management of Latin American River Basins: Amazon, Plata, and Sao Francisco*, 1999.
- Revista *Semana*. Indígenas cuestionan Pacto de Leticia por la Amazonía. Septiembre 18 de 2019.
- SARMIENTO, L. R. *Análisis crítico del discurso del Tratado de Cooperación Amazónica y los pronunciamientos sociales*. Valladolid: Universidad de Valladolid, 2016.
- SCHITTECATTE, C. The creation of a global public good through transnational coalitions of social movements: The case of the Amazon, *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 20, n.º 2, 1999.

SHAW, M. N. *International Law*, 8th edition. Cambridge University Press, 2017.

SINGER, B. and GIESSEN, L. Towards a donut regime? Domestic actors, climatization, and the hollowing out of the international forests regime in the Anthropocene, *Forest Policy and Economics*, n.º 79, 2017.

SULLIVAN, E. The Stockholm conference: step toward global environmental cooperation and involvement, *Indiana Law Review*, vol. 6, n.º 2, 1972.

TIGRE, M. A. Building a regional adaptation strategy for Amazon countries, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 19, n.º 4-5, 2019.

VILLANUEVA, F. P., SARKER, P. K., and GIESSEN, L. *Influence of the international environmental agenda on the institutional design and forest policy development of the Amazonian Cooperation Treaty Organization (ACTO)*, 2019.

WALKER, R. *et altri*. “The transamazon highway: past, present, future”, *Engineering Earth*, Springer, Dordrecht, 2011.

WOLFRUM, R. (Ed.). *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press, 2015.



SEGUNDA PARTE  
DERECHOS DE LAS MINORÍAS EN LA AMAZONÍA:  
APROXIMACIONES DESDE EL TERRITORIO



CAPÍTULO 7

GLORIA AMPARO RODRÍGUEZ\*

*Los conflictos ambientales en la Amazonía colombiana  
vistos desde el enfoque de derechos humanos*



## RESUMEN

La Amazonía se reconoce como una región de gran diversidad biológica, así como el lugar con el bosque tropical y el río más grandes del mundo. Sus características naturales ofrecen múltiples servicios ambientales, entre los cuales podemos mencionar la conservación de la fauna y la flora silvestre, el mantenimiento del ciclo hídrico, la regeneración de suelos, la regulación del clima y la recaptura del CO<sub>2</sub>, lo cual ha llevado a que se protejan varias zonas de este ecosistema por medio de diversas figuras jurídicas y a que se adelanten esfuerzos de carácter transnacional para lograr su conservación. No obstante, los procesos de colonización que se han dado en esta región en los últimos siglos han significado la diversificación de actores en esta zona, así como de visiones e intereses alrededor del uso, explotación y manejo de los recursos naturales. Esto en el contexto colombiano ha desencadenado en la generación de conflictos ambientales, como el de la deforestación, la quema de bosques, la expansión agropecuaria y el extractivismo. Es por ello que el presente artículo tiene como objetivo analizar algunos de los impactos de estas conflictividades en la región amazónica en el goce efectivo de los derechos, teniendo como metodología la investigación jurídica aplicada, con el enfoque de derechos, entendido como el marco conceptual que desde el punto de vista normativo se orienta a lograr promover y proteger los derechos humanos mediante el análisis de las desigualdades encontradas en el centro de los problemas de desarrollo y la corrección de las prácticas discriminatorias y de reparto de poder.

## PALABRAS CLAVE

Amazonía, derechos humanos, conflictos ambientales, derecho ambiental, patrimonio natural y cultural.

---

\* Profesora titular de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Abogada, PhD en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad Externado de Colombia. Máster en Medio Ambiente y Desarrollo y especialista en Derecho Ambiental, en Negociación, Conciliación y Arbitraje y en Derecho Médico-Sanitario. Actualmente: magistrada de la Jurisdicción Especial para la Paz. Correo electrónico: gloria.rodriguez@urosario.edu.co

*Environmental conflicts in the Colombian Amazon  
seen from a human rights perspective*

ABSTRACT

The Amazon is recognized as a region of a great biological diversity, as well as the place with the largest tropical forest and river in the world. Its natural characteristics offer multiple ecosystem services, among which we can mention the conservation of wildlife, the maintenance of the water cycle, the regeneration of soils, the regulation of climate and the recapture of CO<sub>2</sub>, and therefore these benefits have led to the legal protection of this ecosystem, including the efforts of the international community to guarantee its conservation. However, the colonization processes that have taken place in this region in last centuries has meant the diversification of actors, as well as multiple visions and interests related with the use, exploitation, and management of natural resources. In the Colombian context, this situation has triggered the generation of environmental conflicts, such as deforestation, forest burning, agricultural expansion and extractivism. Accordingly, the objective of this article is to analyze some of the impacts that these conflicts might have in the Amazon region regarding the effective enjoyment of rights. That through the methodology of applied legal research, with the focus of law, understood as the conceptual framework, which aims to promote, and protect, human rights through the analysis of inequalities found in the center of development problems and the correction of discriminatory practices.

KEYWORDS

Amazon, human rights, environmental conflicts, environmental law, natural and cultural heritage.

INTRODUCCIÓN

Asegura el profesor Camilo Domínguez<sup>1</sup> que la Amazonía por lo general se entiende, desde una perspectiva superlativa, como el auge de la Naturaleza,

---

1 DOMÍNGUEZ, C. Colombia y la Panamazonía. En: Jimeno, M. (ed.), *Colombia Amazónica*. Bogotá: Fondo FEN y Universidad Nacional de Colombia, 1987, 31-52.

que se ve representado en los millones de kilómetros de selvas, el agua en billones de metros cúbicos y los cientos de miles de especies de animales y plantas. No obstante, lograr una definición de ella no es tarea fácil, pues para acercarse a su comprensión es inevitable abordar el mundo de los Amazonas y de las diferentes formas de ver y concebir la Amazonía, lo cual incluye los desarrollos culturales y nacionales que han tenido lugar allí, así como las cosmovisiones y concepciones que no se restringen a los límites espaciales de esta región hidrológica, que es el entorno de una gran variedad de fauna y flora.

La Amazonía es un territorio que tiene una extensión aproximada de 7,4 millones de km<sup>2</sup>, representa el 5 % del área continental mundial y está compartida entre ocho países: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, que hacen parte de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Asimismo, esta región se caracteriza por contener alrededor del 50 % de la diversidad de fauna y flora total del planeta, y la cuenca del río Amazonas se distingue por ser la más grande del mundo al tener una longitud de 6.600 km, que corresponde a cerca del 20 % de agua dulce de la superficie terrestre del mundo<sup>2</sup>.

Por su parte, los bosques de la Amazonía ofrecen diferentes servicios ambientales, entre los cuales se destacan la conservación del hábitat de fauna y flora silvestre, el mantenimiento del ciclo del agua, la remoción de contaminantes del aire, la regeneración de los suelos, la regulación del clima y la recaptura del CO<sub>2</sub>. Sobre última tarea, se estima que cerca del 20 % total de las capturas de carbono en todo el mundo se realizan en esta región<sup>3</sup>. Es en razón al gran valor ecológico de la Amazonía que se han creado en Colombia parques nacionales naturales<sup>4</sup> en este ecosistema, en los cuales es posible encontrar una gran variedad de especies, cuyos usos

---

2 Cepal. *Amazonía posible y sostenible*. Bogotá: Naciones Unidas, 2013.

3 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). *Informe anual sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales renovables en Colombia. Bosques 2009*. Bogotá: Ideam, 2010.

4 PNN Yaigojé Apaporis (1'055.740 ha); PNN Amacayacu (293.500 ha); PNN Serranía de los Churumbelos (97.189,6 ha); PNN Río Puré (999.880 ha); RNN Puinawai (1.092.500 ha); RNN Nukak (855.000 ha); PNN La Paya (422.000 ha); PNN Cahuinari (575.500 ha); PNN Alto Fragua Indi Wasi (76.270 ha); PNN Serranía de Chiribiquete (2'782.354 ha).

por parte de las comunidades les han permitido subsistir por medio de sus prácticas tradicionales.

Ahora bien, pese a su importancia ecológica y a que un gran número de sus áreas se encuentran protegidas con diferentes figuras jurídicas, en esta región se evidencian diversas problemáticas, por ejemplo el hecho que casi el 20 % de sus bosques han sido talados, lo que significa el correlativo aumento de las vulnerabilidades de este ecosistema y el incremento de especies amenazadas de extinción. Dicha dificultad se ha constituido en un tema de relevancia mundial y nacional, especialmente porque la Amazonía representa más del 40 % del territorio colombiano en casi 40 millones de hectáreas, de las cuales cerca del 20 % ha tenido intervención por el ser humano<sup>5</sup>.

Lo anterior es consecuencia de una historia y serie de conflictos ambientales, los cuales se han entendido como la confrontación social, económica y política entre diferentes actores debido a los múltiples intereses que tienen respecto al uso, manejo, aprovechamiento, exploración, explotación, protección o administración de los recursos naturales y el ambiente<sup>6</sup>, que se han manifestado en la Amazonía principalmente en los fenómenos de la deforestación, quema de bosques, tráfico ilegal de especies, cultivos de uso ilícito, entre otros, lo que ha terminado afectando tanto al ecosistema como a las poblaciones humanas que allí se encuentran asentadas, vulnerando además sus derechos.

En virtud de ese escenario, el presente texto tiene como objetivo analizar los impactos que tienen los conflictos ambientales de la Amazonía colombiana en el goce efectivo de los derechos, y para ello este documento, que es producto de investigación<sup>7</sup>, metodológicamente aplica el enfoque basado en los derechos humanos, el cual es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista

---

5 Cepal. *Amazonía posible y sostenible*. Bogotá: Naciones Unidas, 2013.

6 RODRÍGUEZ, G. *Los conflictos ambientales en Colombia y su incidencia en los territorios indígenas*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2016.

7 Proyecto “Conflictos ambientales en territorios indígenas colombianos a partir de la Constitución de 1991”, cuyo objetivo es identificar, describir y analizar las causas de los conflictos ambientales que se presentan en los territorios de los pueblos indígenas con miras a establecer las afectaciones en los aspectos sociales, culturales y ambientales.



operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo<sup>8</sup>.

Mediante dicho enfoque, se tiene presente que las comunidades que habitan la Amazonía gozan de diversos derechos en su condición de ciudadanos, como miembros de comunidades o pueblos indígenas y como campesinos a los cuales el Estado social y ambiental de derecho les debe garantizar una vida digna. Es así como, en el marco de una crisis ambiental planetaria que se evidencia de manera relevante en la Amazonía, es necesario preguntarnos sobre el futuro de esta región y sobre las implicaciones que tiene su deterioro tanto para las comunidades aledañas como para el contexto mundial, en especial por su contribución significativa en la captación de carbono que favorece la gestión del cambio climático, como reserva hídrica y como un lugar que cuenta con una importante biodiversidad que prestan servicios fundamentales para la vida en todas sus formas. Adicionalmente, en esta región viven pueblos indígenas que representan valores culturales de interés para toda la humanidad.

En este contexto, se hace imperativa la implementación de políticas públicas que atiendan a las necesidades y problemáticas que a continuación plantearemos, así como del trabajo conjunto y coordinado de los diferentes estados. Así las cosas, en esta investigación partiremos por hacer una caracterización de quienes viven en la Amazonía, para posteriormente abordar algunos de los principales conflictos ambientales que tienen lugar en este territorio; estos son: los relacionados con los recursos forestales como la deforestación y quema de bosques; las actividades extractivistas de madera, minería y petróleo, que muchas veces se han adelantado sin atender a las exigencias técnicas, culturales y ambientales de la zona, para finalmente plantear la afectación que pueden generar en la garantía adecuada de los

---

8 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas, 2006. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

derechos fundamentales de las comunidades y grupos étnicos que habitan esta región, mediante una revisión documental y normativa.

## I. EL PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL DE LA AMAZONÍA

La historia de la ocupación humana de la región Amazónica colombiana se remonta a varios miles de años, antes de la llegada de los primeros blancos a América<sup>9</sup>; su diversidad biológica ha permitido el desarrollo de múltiples formas culturales que han adaptado las comunidades tradicionales y grupos étnicos a las características ambientales y también ha representado la colonización por parte de actores de diferentes orígenes que por medio de conocimientos y prácticas acumulativas y complejas intervienen y modifican el entorno de este territorio<sup>10</sup>.

Sobre este particular, la profesora Elizabeth Reichel Dussan<sup>11</sup> ha referido que la Amazonía colombiana habría estado habitada por poblaciones humanas hace más de 10 mil años. Antes de la conquista ibérica, en toda esta gran región había ya numerosos asentamientos adaptados al medio y con capacidad para manejar exitosamente sistemas de producción y reproducción de ambientes y ecosistemas, formas de organización social y complejas estructuras de pensamiento y de conocimientos basados en una filosofía de respeto por la naturaleza y por la esencia humana. La investigación antropológica ha venido poniendo en evidencia que las culturas indígenas de la llanura oriental, amazónica y orinocense crearon conocimientos astronómi-

---

9 JIMENO SANTOYO, M. El poblamiento contemporáneo de la Amazonía. En: Jimeno, M. (ed.), *Colombia Amazónica*. Bogotá: Fondo FEN y Universidad Nacional de Colombia, 1987, 211-234.

10 DE LA HOZ, N., GARCÍA, P., CASTRO, C., CANO, A. y RUIZ, S. Diversidad cultural del sur de la Amazonía colombiana. En Ruiz, et al. (eds.), *Diversidad biológica y cultural del sur de la Amazonía colombiana. Diagnóstico*. Bogotá: CorpoAmazonía, Instituto Humboldt, Instituto Sinchi, UAESPNN, 257-306.

11 REICHEL DUSSAN, E. Asentamientos prehispánicos en la Amazonía colombiana. En: Jimeno, M. (ed.), *Colombia Amazónica*. Bogotá: Fondo FEN y Universidad Nacional de Colombia, 1987, 127-154.

cos y ecológicos que les permitían orientarse mediante el transcurso anual del tiempo, manejando la periodicidad de aprovechamiento de los recursos naturales<sup>12</sup>. Dichos saberes han contribuido al cuidado de la naturaleza donde han habitado los pueblos indígenas de la Amazonía, constituyéndose, como lo hemos venido mencionando, en un valor importante de nuestro patrimonio natural y cultural.

Conviene tener presente que los pobladores de la Amazonía se han tenido que enfrentar a lo largo de los siglos a diferentes procesos de colonización en estos territorios. Si bien con la conquista española se intentaron establecer algunas provincias en estas áreas, fue hasta el siglo XVIII que varios misioneros buscaron agrupar a diversos pueblos indígenas en los actuales departamentos de Caquetá y Putumayo, con el fin de enseñarles la religión cristiana y formar poblaciones que estuvieran de acuerdo con los patrones culturales europeos, las cuales una vez se creaban eran abandonadas por los indígenas<sup>13</sup>. De esta forma, desde esos tiempos se viene afectando su identidad y sus derechos como pueblos indígenas, especialmente los relativos a la diversidad e identidad cultural, al territorio y la autonomía.

Dichos intentos fallidos por conformar poblaciones urbanas con las características europeas en la región amazónica se debieron a las pretensiones de los misioneros de introducir vestuarios y medios de trabajo de la cultura occidental en un contexto totalmente ajeno a la misma, así como a los abusos a los que fueron sometidos los aborígenes por parte de las personas encargadas de su educación y la reacción de instinto de supervivencia de los indígenas ante la amenaza que representaban las enfermedades traídas por los colonos. Fue tras la independencia de Colombia que se inició un nuevo proceso de colonización en la región amazónica en el siglo XIX, el cual tenía como objetivo la civilización de los indígenas y el ejercicio de la soberanía en las zonas fronterizas, por medio de medidas político-administrativas de ordenación

---

12 MEJÍA GUTIÉRREZ, M. La Amazonía colombiana. Introducción a su historia natural. En: Jimeno, M. (ed.), *Colombia Amazónica*. Bogotá: Fondo FEN y Universidad Nacional de Colombia, 1987, 53-128.

13 ARCILA NIÑO, O. *La Amazonía colombiana urbanizada: un análisis de sus asentamientos humanos*. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, 2010.

territorial y otras tantas relacionadas con la creación de asentamientos urbanos y la adhesión al catolicismo que le fueron delegadas a la iglesia<sup>14</sup>.

En el desarrollo de este proceso de colonización, los nuevos pobladores encontraron en las explotaciones de quina y caucho actividades generadoras de excedentes económicos, que hicieron de esta región una oportunidad de riqueza para negociantes, comerciantes, religiosos e instituciones del Estado, los cuales llegaron a este territorio para constituir lo que sería el actual anillo de poblamiento amazónico y la fundación de diferentes municipios. La denominada fiebre del caucho de los siglos XIX y XX derivó en la aparición de pequeñas poblaciones en la región amazónica, que surgieron de los campamentos de las empresas dedicadas a esta actividad extractiva y que más tarde pasaron a convertirse en cabeceras municipales, así como en la construcción de infraestructura para el transporte de los bienes extraídos y vías de comunicación con la región andina<sup>15</sup>.

En este mismo sentido, a mediados del siglo XX se dio la bonanza maderera, en la que empresarios extractivistas llegaron a esta región a deforestar hectáreas de bosque para la venta de este recurso en el interior y exterior del país, fundando con ello nuevos asentamientos poblacionales en este territorio y, de manera paralela a este fenómeno, se dio el incremento internacional de la demanda de pieles, lo cual terminó derivando en una actividad extractiva adicional en la región amazónica, que consistía en la persecución y sacrificio de animales de monte, como el tigre mariposo, el caimán negro, el tigrillo, la nutria, entre otros, para comercializar sus pieles. Esta nueva práctica atrajo nuevos pobladores provenientes de otras zonas del país, que contribuyeron al crecimiento urbano y demográfico de esta región<sup>16</sup>.

Es en este contexto que, para esta época, los pobladores de la región amazónica eran, además de los pueblos indígenas, colonos de otras regiones del país que llegaron a este territorio por la explotación del caucho, las maderas tropicales, las pieles y otros recursos naturales de este ecosistema. A lo que se le sumó el des-

---

14 DOMÍNGUEZ, C. *Nación y etnias. Los conflictos territoriales en la Amazonía 1750-1933*. Bogotá: Disloque Editores, 1994.

15 ARCILA NIÑO, O. *La Amazonía colombiana urbanizada: un análisis de sus asentamientos humanos*. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, 2010.

16 *Ibid.*

plazamiento armado de la violencia liberal-conservadora, como factor que llevó a que los campesinos del interior del país recurrieran a las zonas fronterizas a fin de asentarse de manera permanente en esta región. Esto generó una serie de cambios tanto en el entorno como en la estructura social y cultural de las comunidades que se encontraban allí, las cuales se vieron influenciadas por las características económicas, familiares, políticas e incluso religiosas que los nuevos pobladores traían de sus lugares de origen<sup>17</sup>, creando con ello diferentes tensiones referidas a la tenencia y los procesos de sedentarización de las comunidades<sup>18</sup>.

Entre los colonos que llegaron a la región Amazónica del siglo XX están las comunidades campesinas, principalmente provenientes de la región Andina, que, en busca de mejores oportunidades de sustento y seguridad tras las medidas a escala nacional de reestructuración agraria, la expropiación territorial y las bonanzas extractivas de recursos naturales, se establecieron en estos territorios de manera continua, aunque hoy, pese al tiempo de permanencia en estas zonas, gran parte de estas comunidades carecen de títulos de propiedad sobre los lugares que han habitado<sup>19</sup>.

De esta manera, la consolidación de los asentamientos de colonos en esta región se vio influenciada por la apertura de las vías de penetración a estas zonas del país, pues los diferentes actores llegaban en búsqueda de oportunidades laborales y expectativas de apropiación de la tierra, lo que adelante se repitió en mayor escala con la llegada masiva de migrantes para el cultivo y la comercialización de coca en este territorio, particularmente en el departamento de Caquetá<sup>20</sup>. Al respecto, Guillermo Martínez explica que la colonización:

---

17 DE LA HOZ, N., GARCÍA, P., CASTRO, C., CANO, A. y RUIZ, S. Diversidad cultural del sur de la Amazonía colombiana. En Ruiz *et al.* (eds.), *Diversidad biológica y cultural del sur de la Amazonía colombiana. Diagnóstico*. Bogotá: CorpoAmazonía, Instituto Humboldt, Instituto Sinchi, UAESPNN, 257-306.

18 Cepal. *Amazonía posible y sostenible*. Bogotá: Naciones Unidas, 2013. ISBN: 978-958-57544-1-6.

19 SALGADO, H. *El campesinado de la Amazonía colombiana: construcción territorial, colonización forzada y resistencias*. Tesis doctoral, Universidad de Montreal, Quebec, 2012. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/55651597.pdf>

20 DE LA HOZ, N., GARCÍA, P., CASTRO, C., CANO, A. y RUIZ, S. Diversidad cultural del sur de la Amazonía colombiana. En Ruiz *et al.* (eds.), *Diversidad biológica y cultural*

Ha propiciado flujos espontáneos de personas hacia la región, generando el establecimiento de centros poblados de manera desorganizada, en áreas de considerable fragilidad ecológica, comprometiendo además la permanencia de los recursos de la oferta natural, ora por la sobreexplotación, ora por cambios severos en el medio natural, es decir, que han originado el paso de una sociedad sostenible, representada por las comunidades locales que habitaron la región desde tiempos inmemoriales, a una sociedad insostenible<sup>21</sup>.

No sobra mencionar que, durante los años de mayor intensidad del conflicto armado interno entre 1997 y 2008, la región amazónica recibió cerca de 330.000 personas desplazadas, lo que equivale al 13,6 % del total nacional. Lo anterior significó un impacto importante sobre los recursos naturales y en las dinámicas culturales, económicas y sociales<sup>22</sup>, en la que predominaba un modelo de economía basado en actividades extractivistas y destructivas, que aun hoy por hoy persisten y, en la que las poblaciones allí asentadas demandan de más servicios, que la región no está preparada para proporcionar, lo cual consecuentemente genera presiones por recursos naturales y amenaza la cultura ancestral de los pueblos indígenas que han habitado este territorio de forma milenaria<sup>23</sup>.

Para ilustrar el elevado crecimiento poblacional que tuvo esta región en el último siglo, la antropóloga Myriam Jimeno Santoyo señala que en 1951 la Amazonía colombiana tenía un total de 90.364 habitantes<sup>24</sup>, pero, como consecuencia del proceso de colonización referido, la población au-

---

*del sur de la Amazonía colombiana. Diagnóstico.* Bogotá: CorpoAmazonía, Instituto Humboldt, Instituto Sinchi, UAESPNN, 257-306.

- 21 MARTÍNEZ, G. *Construyendo Agenda 21 para el departamento de Putumayo: una construcción colectiva para el desarrollo sostenible de la Amazonía Colombiana.* Bogotá: Instituto Sinchi, 2007.
- 22 ARCILA NIÑO, O. y SALAZAR CARDONA, C. La Amazonía colombiana: poblada y urbanizada, *Revista Colombia Amazónica*, n.º 4, 2001, 37-55.
- 23 Cepal. *Amazonía posible y sostenible.* Bogotá: Naciones Unidas, 2013.
- 24 JIMENO SANTOYO, M. El poblamiento contemporáneo de la Amazonía. En: Jimeno, M. (ed.), *Colombia Amazónica.* Bogotá: Fondo FEN y Universidad Nacional de Colombia, 1987, 211-234.

mentó para el año 2018 a un aproximado de 895.059<sup>[25]</sup>, lo que representa el 1,85 % del total de la población nacional y un aumento de casi 1.000 % de los habitantes en esta zona. En su mayoría, las personas que viven en esta región se encuentran asentadas en las cabeceras departamentales o corregimentales, consolidadas tras la colonización<sup>26</sup>. Dichas cabeceras municipales, que son el departamento de Caquetá y el de Putumayo, ubicados en la zona noroccidental del territorio, se destacan por contener un porcentaje superior de habitantes asentados en áreas urbanas, así como de participación de la población rural respecto a los otros departamentos que integran esta región<sup>27</sup>.

En lo que concierne a la conformación demográfica de la región amazónica encontramos actualmente en ella diferentes pueblos indígenas, comunidades campesinas, un pequeño porcentaje de comunidades afrodescendientes y, algunos otros actores que han llegado en las últimas décadas para desarrollar actividades relacionadas con la explotación de los recursos naturales de este territorio<sup>28</sup>. En términos de porcentaje, cerca del 24 % total de la población son pueblos indígenas<sup>29</sup>, que se caracterizan por ser diversos en cuanto a sus culturas, organización social y lenguas y, además, porque han desarrollado sus tradiciones y cosmovisiones con base en la relación que tienen con los recursos naturales y el ambiente, la cual se fundamenta en un sistema de energía, en el que el ser humano como parte del mismo,

---

25 Amazonas 66.056 personas; Caquetá 359.602; Guaviare 73.081; Guainía 44.431; Putumayo 283.197; Vaupés 37.690; Piamonte Cauca 7.125; La Macarena (Meta) 23.877. DANE. Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 - Colombia. Disponible en: <https://sitios.dane.gov.co/cnpv/#!/>

26 Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonía colombiana (SIAT-AC). Población. (fecha de consulta: 6 de junio de 2020). Disponible en: <http://siatac.co/web/guest/poblacion>

27 LÓPEZ CASTRO, M. *Dinámicas espaciales y temporales del componente demográfico de la región amazónica colombiana*. Bogotá: Instituto Sinchi, 2009.

28 Cepal. *Amazonía posible y sostenible*. Bogotá: Naciones Unidas, 2013.

29 Putumayo 50.694; Vichada 44.578; Amazonas 38.130; Guainía 33.628; Vaupés 30.787; Caquetá 8.835; Guaviare 6.856. DANE. Población indígena de Colombia, resultado del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-2019.pdf>

puede aprovechar del patrimonio natural de forma moderada. Para estas comunidades, el territorio se comprende desde una matriz cultural basada en el respeto por el entorno y los conocimientos sobre la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, que implica restricciones respecto a su uso y explotación<sup>30</sup>.

Dicho de otro modo, la forma de subsistencia de estas colectividades en la región Amazónica ha estado determinada por su modo de vida en conexión con el ambiente, a partir de una organización institucional, productiva y cultural que ha mostrado resultados efectivos en materia de conservación. Dinámicas que se fundamentan en términos generales en el control de las comunidades sobre sus territorios ancestrales, el respeto por el entorno como parte de su espiritualidad, el reconocimiento y respeto por la diversidad cultural y tradicional y; la participación de estas colectividades en las decisiones que los afectan<sup>31</sup>.

De hecho, diferentes análisis han dado cuenta de la dependencia que tienen los pueblos indígenas, especialmente los más dispersos, de las características geográficas y ambientales sobre los ingresos económicos, pues sus medios de subsistencia se obtienen de las áreas forestales y de los ríos, mediante las actividades de recolección, agricultura, caza, pesca, entre otras<sup>32</sup>.

Pese a lo anterior, los pueblos indígenas han sido los más afectados por la situación del acelerado crecimiento demográfico en la región, pues en las últimas décadas se han tenido que adaptar a nuevas formas de desarrollar su vida tradicional y económica en el marco de la conformación de comunidades pluriétnicas; a la pérdida de sus territorios; al deterioro del entorno que han habitado; a la expansión de la frontera agrícola para la ganadería y los cultivos de uso ilícito; a los efectos ambientales derivados de la minería y la explotación petrolera, así como a los grandes flujos migratorios, de asentamiento<sup>33</sup> y la voladura de los oleoductos realizada por grupos armados

---

30 Cepal. *Amazonía posible y sostenible*. Bogotá: Naciones Unidas, 2013. ISBN: 978-958-57544-1-6.

31 *Ibid.*

32 CELENTANO, D. y VERÍSSIMO, A. *A Amazônia: e os objetivos do milênio. O Estado da Amazônia: Indicadores*. Belén: Imazon, 2007.

33 Cepal. *Amazonía posible y sostenible*. Bogotá: Naciones Unidas, 2013.



al margen de la ley u otros actores ilegales<sup>34</sup>. Además porque, como referíamos, este crecimiento de la población de la Amazonía ha requerido del consecuente crecimiento vial en la región, el cual se ha realizado de manera desordenada y sin el cumplimiento de los criterios técnicos y ambientales mínimos, ni la consulta a las comunidades que pudieran verse afectadas por la construcción de esta infraestructura, atendiendo solamente a intereses particulares<sup>35</sup> o como resultado de unas políticas de desarrollo que desconocen las expectativas de la gente de la región.

Dichos temas han generado como consecuencia una serie de problemáticas ambientales y culturales en las zonas intervenidas y en las comunidades campesinas y los grupos étnicos que allí habitan, que además de tener que ver con el tejido social también hacen referencia a otras problemáticas tales como voladuras subacuáticas que afectan el recurso pesquero, la pérdida de hábitat de especies endémicas de la Amazonía, explotación del territorio colectivo, entre otros<sup>36</sup>. Es entonces un escenario de disputa en el que se aprecian criterios políticos, culturales, administrativos, ambientales, productivos y extractivos, de planificación y ordenamiento, que plantean desafíos integrales<sup>37</sup>.

## 2. DEVASTACIÓN DE LA SELVA AMAZÓNICA

Los ecosistemas forestales se caracterizan por contener la mayor parte de diversidad biológica terrestre a nivel mundial y por ofrecer una serie de servicios ambientales, referidos a la recaptura del CO<sub>2</sub>, la remoción de con-

---

34 Aunado a lo anterior, en estos momentos de pandemia por el coronavirus, los indígenas del Amazonas han sido los más afectados y han tenido que sufrir ante la falta de servicios médicos adecuados y diferenciales para enfrentar este tipo de situaciones.

35 GONZÁLEZ, J. *et al.* *Caracterización de las principales causas y agentes de la deforestación a nivel nacional período 2005-2015*. Bogotá: FAO, Ideam, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Programa ONU-REDD Colombia, 2018.

36 Cepal. *Amazonía posible y sostenible*. Bogotá: Naciones Unidas, 2013.

37 MUÑOZ, J. y AGUILAR HERRERA, M. *En la Amazonía colombiana. Los derechos de los pueblos indígenas a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado. Desafíos de su ejercicio y exigibilidad*. Bogotá: Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (Opiac) y Asociación Ambiente y Sociedad, 2018.

taminantes del aire, la regulación del clima, entre otros. En particular, la Amazonía tiene un área total de bosque de más de 770 millones de hectáreas entre los 8 países que tienen jurisdicción sobre esta región<sup>38</sup>, no obstante, esta área ha venido disminuyendo anualmente un 0,28 %, esto es, casi 1,6 millones de hectáreas entre el 2000 y el 2015<sup>[39]</sup>, viéndose esta situación cada vez más compleja al pasar de los años.

Sobresale el hecho que este ecosistema ha abastecido el mercado de la madera mediante una extracción prácticamente incontrolada<sup>40</sup>, pues se calcula que el promedio anual de la producción de madera entre el 2000 y el 2015 es de más de 50 millones de m<sup>3</sup><sup>[41]</sup> en toda la región Amazónica.

Lo anterior es de gran importancia ya que, en el ámbito nacional, cerca del 51,9 % de la superficie continental de la tierra es de bosque natural, del cual el 75 % corresponde a bosque húmedo tropical. Aun así, el 84,9 % de la deforestación nacional se realiza en la región de la Amazonía<sup>42</sup>; esto se ve influenciado por factores relacionados con la ampliación de la frontera agrícola, la extensión de la ganadería, la infraestructura, los incendios forestales y la tala para la venta de madera. Sumado a ello, persisten otras dinámicas como la colonización, el desplazamiento de poblaciones, la minería y los cultivos de uso ilícito. Esto contribuye para que Colombia ocupe el tercer lugar, después de Brasil y Bolivia, en la tasa de deforestación de su selva amazónica, lo cual podría significar que para el año 2050 se contara con 70.687 km<sup>2</sup> menos de bosques en la Amazonía<sup>43</sup>.

De dicho porcentaje de deforestación de la región Amazónica colombiana, la mayor parte se registra solamente en los territorios cercanos a los centros

38 Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.

39 SABOGAL, C. *Informe regional sobre la situación de los bosques en la Región Amazónica*. Brasilia: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, 2018.

40 Cepal. *Amazonía posible y sostenible*. Bogotá: Naciones Unidas, 2013.

41 SABOGAL, C. *Informe regional sobre la situación de los bosques en la Región Amazónica*. Brasilia: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, 2018.

42 Instituto de Hidrología y Estudios Ambientales (Ideam). *Boletín de detección temprana de deforestación. 21 cuarto trimestre (octubre-diciembre 2019)*. Bogotá: Ideam, 2019. Disponible en: <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023884/21-BOLETIN.pdf>

43 Cepal. *Amazonía posible y sostenible*. Bogotá: Naciones Unidas, 2013.

urbanos y en aquellas zonas en las que el transporte terrestre y fluvial es más accesible, siendo los departamentos con mayor tasa de deforestación Caquetá, Meta y Guaviare con un 43 % del total nacional<sup>44</sup>. Además, el 10,26 % de la deforestación en esta región, esto es, 6.838 hectáreas de bosque, se realizó en resguardos indígenas, lo cual amenaza los territorios étnicos y el goce de sus derechos individuales y colectivos<sup>45</sup>. De acuerdo con información del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam)<sup>46</sup>, entre las causas principales de la deforestación están la expansión de la frontera agropecuaria para los cultivos de uso ilícito, especialmente de plantaciones de coca, y el desarrollo de la minería de oro de aluvión.

Sobre la expansión de la frontera agropecuaria se derivan una serie de causas asociadas, entre las cuales se encuentran: (i) los cultivos de coca; sin embargo, para comprender este fenómeno es necesario tener claro que estos cultivos se extendieron en la región de la Amazonía en la década de los 70 y se han representado como un medio de crecimiento económico para los pobladores de esta zona que, a su vez, han logrado determinar su cultura en torno a esta actividad; (ii) la praderización, entendida como la conversión de los bosques a zonas de pastos, sin una actividad productiva subyacente<sup>47</sup>, es decir, sin la presencia de ganado. De acuerdo con datos del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi), ha habido un incremento de los pastos en las zonas forestales, que para el año 2014

---

44 JIMÉNEZ CASTELBLANCO, J. *Ordenamiento productivo y social de la propiedad en la Amazonía: casos Caquetá y Guaviare. Estrategias y desarrollo*. Bogotá: Instituto Sinchi, 2019. ISSN: 2665-3451.

45 GARCÍA, P., TOBÓN, P., OME, E., GAITÁN, D., YEPES, A., CAMACHO, A., RODRÍGUEZ, M. y LEGUÍA, D. *Perspectiva del pueblo indígena frente a la deforestación y degradación del territorio: un insumo para la construcción e implementación de Bosques Territorios de Vida - Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques*. Bogotá: Programa ONU-REDD Colombia, 2018.

46 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), Invenmar, IAP & IAvH. *Informe del Estado del ambiente y los recursos naturales renovables 2016*. Bogotá: Ideam, 2017.

47 GONZÁLEZ, J., CUBILLOS, Á., CHADID, M., CUBILLOS, A., ARIAS, M., ZÚNIGA, E., JOUBERT, F., PÉREZ, I. y BERRÍO, V. *Caracterización de las principales causas y agentes de la deforestación a nivel nacional período 2005-2015*. Bogotá: FAO, Ideam, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Programa ONU-REDD Colombia, 2018.

era de 2.399 km<sup>2</sup>[48]; y (iii) la producción pecuaria, esto es, la actividad de la ganadería en esta área, que es considerada desde términos ambientales como el motor principal de cambio de los ecosistemas forestales<sup>49</sup> por los conflictos que se relacionan con la proporción y vocación de las tierras que son destinadas a esta actividad<sup>50</sup>.

De esta manera el asentamiento de nuevos pobladores en esta región supone un nuevo conflicto para la sostenibilidad del ecosistema forestal dado que, para procurar su subsistencia, deforestan una parte de bosque tropical y las interviene para la siembra de cultivos de pancoger, una vez estas tierras han perdido productividad las deja como pastos para ganado y continúa en este ciclo de incremento de la frontera agrícola<sup>51</sup>.

De igual modo, se destaca la quema de bosques tropicales que, si bien ha estado presente durante siglos y tienden a suceder en épocas de fenómeno del Niño, la mayoría de los que en la actualidad enfrentamos son causados por los seres humanos con el propósito de posteriormente talar los árboles para el desarrollo de la agricultura. Además de la pérdida de extensas áreas boscosas, los incendios forestales representan efectos negativos sobre la biodiversidad, manifestados en la pérdida y debilitamiento de especies vegetales, la muerte de animales, la desaparición de hábitats, territorios y alimento para la fauna, así como en la liberación de grandes cantidades de carbono a la atmósfera, que contribuye al aceleramiento del cambio climático<sup>52</sup>.

---

48 MURCIA, U., MEDINA, R., RODRÍGUEZ, J., HERNÁNDEZ, A., HERRERA, E. y CASTELLANOS, H. *Cambio de uso del suelo: monitoreo de los bosques y otras coberturas de la Amazonía colombiana, a escala 1:100.000. Cambios multitemporales 2002 al 2012, con énfasis en el periodo 2007-2012*. Bogotá: Instituto Sinchi.

49 Sinchi y WWF. *Identificación de los motores, agentes y causas subyacentes de la deforestación en el Departamento del Putumayo: Valle del Sibundoy, municipios de Villagarzón y Puerto Leguizamó*. Bogotá: Instituto Sinchi y WWF, 2015.

50 Cepal. *Amazonía posible y sostenible*. Bogotá: Naciones Unidas, 2013.

51 JIMÉNEZ CASTELBLANCO, J. *Ordenamiento productivo y social de la propiedad en la Amazonía: casos Caquetá y Guaviare. Estrategias y Desarrollo*. Bogotá: Instituto Sinchi, 2019.

52 NASI, R., APPLGATE, G., DENNIS, R., MEJIAARD, E. y MOORE, P. Los incendios forestales y la diversidad biológica, *Revista internacional de silvicultura e industrias forestales*, vol. 53, n.º 2. Roma: FAO, 2002.

En Colombia, para el primer semestre del año 2020 se registraron en la Amazonía 36.027 puntos de calor, entendidos estos como la anomalía térmica sobre el terreno que se representa en incendios o puntos potenciales de fuego; los departamentos con mayor número de quemas son el área amazónica de Meta, Caquetá, Guaviare, Vichada y Putumayo, de los cuales se han visto más afectadas las Reservas Naturales de la Amazonía con cerca de 11.500 hectáreas incendiadas, seguido de los Resguardos Indígenas con un aproximado de 6.600 hectáreas, los Distritos de Manejo Integrado con casi 5.600 hectáreas, los Parques Nacionales Naturales con alrededor de 3.200 hectáreas, entre otras áreas; teniendo así un aumento de los puntos de calor respecto al mismo período del año 2019<sup>[53]</sup>.

Ante este panorama, hay que tener en cuenta que los agentes de la deforestación en la región amazónica varían entre colonos recientes, trabajadores agrícolas, productores ganaderos, cultivadores de coca, mineros ilegales, comerciantes de madera, constructores de carreteras sin las licencias técnicas y ambientales correspondientes, hasta aquellos que realizan la explotación legal de minería y petróleos. Es por ello que se ha planteado la necesidad de generar nuevas dinámicas de los sistemas productivos que existen en estos territorios, unos que no exijan la deforestación, sino que permitan la recuperación y el aprovechamiento sostenible de las áreas boscosas, de acuerdo con el uso y manejo de la tierra y la claridad de la vocación de la misma por parte de todos los actores que intervienen en estas áreas, para así garantizar el equilibrio ecosistémico y el aprovechamiento de los servicios ambientales que proporciona este ambiente<sup>54</sup>.

Teniendo en cuenta estos precedentes es posible afirmar que se está poniendo en riesgo este ecosistema, ante lo cual se requiere de acciones urgentes y, como lo planteaba Mejía Gutiérrez<sup>55</sup>, se precisa la formulación de un objetivo fundamental: la comprensión de la selva mediante la investi-

---

53 Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonía colombiana (SIAT-AC). *Puntos de calor activo en la Amazonía*. Disponible en: <https://experience.arcgis.com/experience/ceb7f423780c410389ca35fco990e7e4>

54 Cepal. *Amazonía posible y sostenible*. Bogotá: Naciones Unidas, 2013.

55 MEJÍA GUTIÉRREZ, M. *Colombia y la PanAmazonía*. En: Jimeno, Guarnizo y Sierra (eds.), *Colombia Amazónica*. Bogotá: Fondo FEN y Universidad Nacional de Colombia, 1987, 53-126.

gación, hasta lograr entenderla como un gran sistema productivo. Sostiene además que la selva no es enemiga del hombre, sino que, por el contrario, ha permitido importantes desarrollos culturales y los ha sostenido durante milenios. Por ellos desde los años 80 formuló seis estrategias para el manejo de la selva cuyos postulados aún se encuentran vigentes y ante el escenario actual deberían ser retomados por quienes toman decisiones y realizan investigación en la Amazonía:

- Asimilar (profundizar, sintetizar) el conocimiento existente, desarrollado por indígenas, colonos y científicos.
- Entender los límites de aplicabilidad de las tecnologías que la actividad agraria colombiana viene importando de zonas templadas, particularmente de los Estados Unidos y Europa.
- Desarrollar el concepto de productividad acuático.
- Desarrollar sistemas de uso que permitan la conservación de la biomasa vegetal.
- Desarrollar sistemas de uso de la vegetación con base en el principio de diversidad.
- Efectuar trabajos sobre especies nativas útiles (vegetales y animales), sin menospreciar importaciones adaptables.

Lo anterior, de modo semejante debe ir aunado con una medida necesaria para proteger los derechos de los habitantes de esta región, entre ellos el derecho a gozar de un ambiente sano. Además, es preciso efectivizar las garantías y derechos fundamentales de los pueblos indígenas como sujetos colectivos que son titulares de un territorio ancestral que han cuidado desde una visión sacra que los caracteriza.

### 3. EXTRACTIVISMO

La creciente demanda internacional de cauchos naturales y la revolución en los transportes, con la introducción de la navegación de vapor, modificaron, a partir de la mitad del siglo XIX, el panorama regional. La Amazonía se constituyó en el centro de febriles actividades extractivas que estuvieron acompañadas de una “bonanza” sin precedentes para ciertos grupos

dominantes, así como de un régimen de trabajo oprobioso para la mayor parte de siringueiros<sup>56</sup>.

La Amazonía colombiana ha sido objeto de ocupación desde tiempos precolombinos y los aborígenes han permanecido en ella, sufriendo la presión de los blancos, quienes desde la Conquista hasta el siglo xx han llegado a la región con el ánimo de aprovechar sus recursos y, por supuesto, la mano de obra nativa. El descuido y abandono de la Amazonía colombiana hasta bien entrado el siglo xx llegó a tal punto que las actividades de los caucheros peruanos, especialmente los de Casa Arana, controlaron comercialmente buena parte de su territorio: esta situación, entre otros factores, llevó al Perú a la reclamación de dominio y causó el conflicto armado en Colombia. Los caminos peatonales y de herradura, así como los carretables construidos durante la guerra con el Perú<sup>57</sup>, permitieron posteriormente un acceso más fácil a esas regiones, y el estímulo a los asentamientos tuvo sus frutos. Desde hace algo más de cincuenta años, el proceso de poblamiento sufrió un fuerte cambio. Hasta ese momento podría decirse que la región estaba habitada especialmente por grupos indígenas. A partir de entonces, migraciones provenientes de los territorios andinos transformaron definitivamente el panorama<sup>58</sup>.

Este proceso de colonización de la Amazonía ha estado marcado por la explotación de los recursos naturales por parte de los nuevos pobladores, quienes han desarrollado diferentes actividades determinadas por las bo-

---

56 PINEDA CAMACHO, R. *El ciclo del caucho (1850-1932)*. En: Jimeno, Guarnizo y Sierra (eds.), *Colombia Amazónica*. Bogotá: Fondo FEN y Universidad Nacional de Colombia, 1987, 181-210.

57 Conflicto armado entre la República de Colombia y Perú en la década de 1930 por la frontera entre ambos países y la dominación *de facto* y con justos títulos coloniales entre ambos, así como por la explotación de los recursos naturales en la región amazónica que compartían los dos países. ARCILA NIÑO, O. *La Amazonía colombiana urbanizada: un análisis de sus asentamientos humanos*. Bogotá: Instituto Sinchi, 2010.

58 LEYVA, P. *La Amazonía colombiana en perspectiva*. En: Jimeno, Guarnizo y Sierra (eds.), *Colombia Amazónica*. Bogotá: Fondo FEN y Universidad Nacional de Colombia, 1987, 275-296.

nanzas del siglo XX, pero que, una vez se han terminado, continúan basando su economía y subsistencia en la extracción de los recursos renovables y no renovables, tales como la madera, los metales preciosos y los hidrocarburos. Para entender lo anterior, Eduardo Gudynas<sup>59</sup> refiere que se considera extractivismo a todo tipo de extracción de recursos naturales, en gran volumen o intensidad, para su exportación como materia prima sin procesar o con un procesamiento mínimo.

En ese sentido, en lo referente a la extracción maderera, se destaca que las áreas de reservas forestales en la Amazonía durante décadas estuvieron fuera del alcance del sector extractivista debido al conflicto armado interno. No obstante, según algunos datos, se estima que solo de 2012 a 2017 se extrajo un volumen de 359.223 m<sup>3</sup> de madera en la región amazónica colombiana, de las cuales se calcula que cerca del 47 % de la madera vendida a escala nacional fue ilegal, es decir, extraída o comercializada sin las licencias o permisos requeridos para la realización de dichas actividades. Dicha extracción de madera proviene, en su mayor parte, de los departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo<sup>60</sup>.

A su vez, en lo que atañe a las iniciativas mineras, estas tuvieron una mayor relevancia desde la década de 1980, pues fue en la que se realizaron diferentes expediciones, en su mayoría procedentes de Brasil, para la identificación de lugares estratégicos para instalar dragas o fundar minas de socavón o aluvión. Fue desde entonces que estas prácticas han persistido en esta región y han alimentado la fiebre de oro de los pobladores de esta zona, que laboran en medio de los riesgos para su salud y los peligros de esta actividad cuando se desarrolla en el marco de la ilicitud<sup>61</sup>.

59 GUDYNAS, E. *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. Cochabamba: Cebid, 2015.

60 Environmental Investigation Agency (EIA). *Condenando el bosque. Ilegalidad y falta de gobernanza en la Amazonía colombiana*. Disponibilidad y acceso: [https://content.eia-global.org/posts/documents/000/000/894/original/Condenando\\_el\\_Bosque.pdf?1561565558](https://content.eia-global.org/posts/documents/000/000/894/original/Condenando_el_Bosque.pdf?1561565558)

61 GONZÁLEZ, J., CUBILLOS, A., CHADID, M., CUBILLOS, A., ARIAS, M., ZÚÑIGA, E., JOUBERT, F., PÉREZ, I. y BERRÍO, V. *Caracterización de las principales causas y agentes de la deforestación a nivel nacional período 2005-2015*. Bogotá: FAO, Ideam, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Programa ONU-REDD Colombia, 2018.



De hecho, en Colombia al iniciar la década de 1980 la minería era una industria que en la economía nacional se caracterizaba por su marginalidad, en la medida que no representaba más del 0,45 del PIB, porque la atención del sector minero se centraba en el recurso del carbón y el níquel. Fue en los años posteriores que su incremento en el aporte del PIB supuso una apertura en la inversión en este sector que derivó en la solicitud para programas exploratorios en diferentes zonas del país y, en especial en la Amazonía<sup>62</sup>.

Estas actividades extractivas en la Amazonía se centran principalmente en el oro y, en menor porcentaje, en la plata y el coltán, y se practican con la explotación aurífera, que contempla dos tipos de yacimiento, los cuales se determinan por las condiciones geológicas de formación; a saber, el primero de ellos se reconoce como de filón o veta y se caracteriza por la explotación subterránea; el segundo o de aluvión hace referencia la explotación a cielo abierto<sup>63</sup>. Las técnicas de extracción minera más comunes en esta región son las que se realizan con dragas, minigradas y dragones, que se usan para acceder a los depósitos aluviales de oro situados en los ríos y caños, mediante mangueras que succionan los sedimentos para posteriormente separar el oro de estos<sup>64</sup>.

Es en este escenario que los actores al margen de la ley realizan allí actividades de minería aurífera, aprovechando la riqueza natural de la región amazónica de la zona suroriente que se encuentra en las principales vías

62 CASTILLO ARDILA, A. y RUBIANO, S. *La minería de oro en la selva: territorios, autonomías y conflictos en Amazonía y Pacífico (1975-2015)*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2019.

63 RIVERA, A., MORA, C., VELÁSQUEZ, D., PADILLA, E., INFANTE, H., SÁENZ, M., GÓMEZ, V. *Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota* (fecha de consulta 10 de junio de 2020). Bogotá: UNODC, Ministerio de Justicia y del Derecho, Observatorio de Drogas, PNUD, 2014. Disponible en: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/oferta/estudios/OF5022016-colombia-explotacion-oro-aluvion-evidencias.pdf>

64 RUBIANO, S. y RODRÍGUEZ, C. El oro, la contaminación y los seres del agua. Visiones locales de los impactos ambientales de la minería en el mundo acuático de la Amazonía colombiana. Colombia: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid). Disponible en: [https://www.academia.edu/24382311/El\\_oro\\_la\\_contaminaci%C3%B3n\\_y\\_los\\_seres\\_del\\_agua.\\_Visiones\\_locales\\_de\\_los\\_impactos\\_ambientales\\_de\\_la\\_miner%C3%ADa\\_en\\_el\\_mundo\\_acu%C3%A1tico\\_de\\_la\\_Amazon%C3%ADa\\_colombiana](https://www.academia.edu/24382311/El_oro_la_contaminaci%C3%B3n_y_los_seres_del_agua._Visiones_locales_de_los_impactos_ambientales_de_la_miner%C3%ADa_en_el_mundo_acu%C3%A1tico_de_la_Amazon%C3%ADa_colombiana)

fluviales y que ha terminado afectando territorios en protección bajo la figura de parques nacionales naturales y reservas forestales y los territorios colectivos de los grupos étnicos que habitan esas áreas<sup>65</sup>.

La realización de actividades de extracción minera ilegal ha generado efectos nocivos e irreversibles en el entorno, particularmente sobre las fuentes hídricas y los bosques, por el uso de químicos como el mercurio y la deforestación para su desarrollo. Entre las afectaciones más sobresalientes se destaca:

(1) a la salud y a la vida de los pueblos indígenas, especialmente por la utilización y descarga de mercurio en los cuerpos de agua; (2) a la integridad cultural, manejo tradicional y gobernabilidad local del territorio de los pueblos indígenas; (3) al establecimiento de estrategias de sostenibilidad económica para la conservación y uso sostenible del territorio; y (4) al patrimonio natural y cultural de la nación<sup>66</sup>.

De otra parte, está el tema de la extracción petrolera en la región amazónica colombiana, que dado los altos precios del este hidrocarburo, la dependencia mundial por los productos derivados del petróleo y el interés a nivel mundial de explorar y explotar este territorio, ha llevado a alta demanda de licencias para la realización de estas actividades; es así como para el 2010 se tenía que el 1 % total de la Amazonía, esto es, 203.625 hectáreas, son productoras de petróleo y el 10 %, que corresponde a 1,87 millones de hectáreas, se constituyen en zonas de exploración<sup>67</sup>. De estas zonas, en la actualidad, el 90 % de las actividades de exploración y explotación de este hidrocarburo en esta región se realiza en el Caquetá y Putumayo, a cargo de inversionistas extranjeras<sup>68</sup>.

---

65 GUIO RODRÍGUEZ, C. y ROJAS SUÁREZ, A. Amazonía colombiana. Dinámicas territoriales. Bogotá: *Ideas Verdes. Análisis Político*, 2019, n.º 22.

66 *Ibid.*

67 OCHOA JARAMILLO, D. *Retos para un desarrollo sostenible: transformaciones en la Amazonía colombiana. Estudio de la Amazonía colombiana*. Bogotá: Alisos, 2011.

68 Cepal. *Amazonía posible y sostenible*. Bogotá: Naciones Unidas, 2013.

La explotación del petróleo se constituye entonces, en una ilusión para la población de la región amazónica, particularmente en lo referente a la generación de empleo, pues en el marco de la realización de proyectos de exploración y explotación de este hidrocarburo se crearon estructuras laborales que, ciertamente no logran favorecer la demanda directa de empleo, sin embargo, estas actividades producen externalidades que si favorecen la inmigración, el poblamiento rural y la urbanización de este territorio<sup>69</sup>.

Lo anterior en el marco del panorama político y gubernamental que está encaminado a atraer inversionistas de multinacionales para la explotación y explotación petrolera, que ha significado un polo de atracción de población a la región amazónica<sup>70</sup> y, de igual manera, ha contribuido a la degradación acelerada del ambiente y la explotación descontrolada de los recursos naturales, así como el rompimiento del tejido social de las comunidades que habitan estas zonas, principalmente relacionado con la pérdida de la identidad cultural y la amenaza en la soberanía alimentaria<sup>71</sup>, muestra de ello es que en los últimos años cerca del 39 % del territorio nacional se destina a la minería por medio de títulos mineros, concesiones mineros e incluso minería legal<sup>72</sup>. Así las cosas, nuevamente estamos evidenciando que este tipo de actividades imposibilitan el ejercicio efectivo de los derechos ambientales y de los derechos de las comunidades étnicas que habitan esta región como lo precisaremos a continuación.

---

69 ARCILA NIÑO, O. *La Amazonía colombiana urbanizada: un análisis de sus asentamientos humanos*. Bogotá: Instituto Sinchi, 2010.

70 DÍAZ, K. y BELTRÁN, A. *Los hidrocarburos vistos desde los instrumentos de planeación y las políticas de cambio climático para la Amazonía. Análisis de los casos de San Vicente del Caguán, Caquetá y Puerto Asís, Putumayo*. Asociación Ambiente y Sociedad. Disponible en: <https://www.ambienteysociedad.org.co/los-hidrocarburos-vistos-desde-los-instrumentos-de-planeacion-y-las-politicas-de-cambio-climatico-para-la-Amazonia/>

71 BERMÚDEZ RICO, R. Impactos de los grandes proyectos mineros en Colombia sobre la vida de las mujeres. En: Toro, Fierro, Coronado y Roa. *Minería, territorio y conflicto en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012, 355-369.

72 TORRES, A. *Entre la autonomía y el derecho a una visión propia de desarrollo. Los riesgos del extractivismo y del desarrollo sostenible para la protección de la Amazonía colombiana y sus pueblos indígenas*. Bogotá: Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna, 2018.

#### 4. ENFOQUE DE DERECHOS EN LA AFECTACIÓN DE LA AMAZONÍA

Las diferentes afectaciones de los ecosistemas en la Amazonía derivadas de los procesos de colonización y el desarrollo de actividades extractivas de los recursos naturales en las últimas décadas, así como el hecho de que gran parte de estas se realicen sin el cumplimiento de las exigencias técnicas y ambientales, esto es, en el marco de la legalidad e ilegalidad, genera consecuentemente una amenaza e incluso vulneración a los derechos fundamentales de la población, especialmente de aquellos que han sido habitantes de estos territorios desde tiempos milenarios.

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, en esa medida las economías basadas en el extractivismo suponen un reto importante en lo relacionado con la conflictividad social, pues además de los impactos potenciales (más allá del estatus de legal, informal o ilegal) de estas actividades, sus rentas son el epicentro de disputas, que coinciden con la débil presencia y capacidad del Estado en estos territorios y las grandes presiones sobre los ecosistemas y sus componentes bióticos y abióticos. Así como con la transformación productiva de las comunidades cuando llegan proyectos e inversionistas de extracción de recursos naturales, las cuales ven afectados sus escenarios tradicionales con la creación de nuevas concepciones en el sentido de vivir y relacionarse con el ambiente<sup>73</sup>.

En este punto encontramos que diferentes derechos se ponen en riesgo por esta situación, entre ellos está el derecho a gozar de un ambiente sano contenido en el artículo 79 de la Constitución Política colombiana, ya que, como lo mencionábamos, esta región ofrece servicios ecosistémicos esenciales a nivel global y tiene una vital importancia frente al cambio climático, la seguridad alimentaria y la posibilidad de contar con un patrimonio natural adecuado. Adicionalmente, la afectación que conlleva la ampliación de la frontera agrícola y el tráfico de especies que se presenta en esta región, tiene implicaciones en el cumplimiento de instrumentos internacionales

---

73 SALAZAR CARDONA, C., RIAÑO MARTÍNEZ, A., REYES BONILLA, M., RIAÑO, E., CASTAÑEDA, W., RUBIANO, A. y RODRÍGUEZ, C. *Minería: impactos sociales en la Amazonía*. Bogotá: Instituto Sinchi, 2019.

tan importantes como el Convenio de Diversidad Biológica, en el cual se señala la obligación del Estado de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen el medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional. Ante la escasa o nula presencia del Estado en estas zonas donde no se cuenta con mecanismos para impedir por ejemplo la deforestación, estaríamos poniendo en riesgo la biodiversidad existente en esta región.

Es por ello por lo que la alteración del equilibrio natural causado por el ser humano, la desaparición de hábitats y el uso de sustancias como el mercurio que desencadenan en niveles de contaminación que perturban la relación armónica de todos los elementos del ambiente, terminan afectando tanto la calidad del entorno como las condiciones para el adecuado disfrute de este y de los recursos que éste proporciona.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el derecho a un ambiente sano se ha comprendido como un prerrequisito para el ejercicio de otras garantías por su condición *sine qua non* para la existencia<sup>74</sup>, su vulneración entraña un riesgo en el goce efectivo de los derechos a la vida, la salud y la dignidad, dado que al no existir las condiciones propicias en el ambiente para la supervivencia de la persona y su desarrollo normal e integral en sociedad, no es posible satisfacer ciertas necesidades básicas como la alimentación, el agua y la vivienda tanto a nivel individual como colectivo de la presente y futuras generaciones.

Otro aspecto prioritario tiene que ver con la vulneración a los derechos de los pueblos indígenas, los cuales han habitado esta región desde hace varios siglos y han adaptado su cosmovisión y características culturales, sociales y económicas a las particularidades del ecosistema, basados en el respeto por el entorno, sus recursos y ciclo natural del mismo. No obstante, ante los escenarios de conflictividad ambiental han visto afectados sus derechos a la supervivencia cultural, la preservación de su hábitat natural, al territorio, su autonomía y a la participación efectiva a través de la consulta previa, esto debido a que gran parte de las actividades extractivas que se han adelantado en la Amazonía se han hecho sin el respeto por las tierras

---

74 AMAYA NAVAS, O. *El desarrollo sostenible y el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2012.

habitadas ancestralmente por estas colectividades e imponiendo un cambio en la estructura socio-política, cultural y económica de esta zona.

En otras palabras, se requiere del respeto por los derechos étnicos que encuentran como sustento jurídico el deber del Estado de proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación y los derechos de los grupos étnicos, estos son, el derecho propio, la libre determinación, el derecho sobre la tierras, sus territorios y recursos naturales y su derecho fundamental a la consulta previa, esto atendiendo también a los compromisos internacionales adquiridos con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, aprobado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991, así como con los contenidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Es ante este panorama que es preciso reconocer el problema étnico y considerársele como un asunto de índole social, económica y política que requiere de una solución social que debe ser concretada con los pueblos indígenas, en la que se tenga en cuenta y se respete la relación sostenible que estas colectividades han tenido con su entorno desde tiempo milenarios y el territorio en el que han habitado y aquel en el que han desarrollado de manera tradicional sus actividades culturales, sociales y económicas<sup>75</sup>.

En efecto, es deber del Estado colombiano lograr el cumplimiento material de los compromisos internacionales que tiene en relación con la protección del entorno de la región amazónica y de los derechos fundamentales, atendiendo a los principios que deben determinar la relación del ser humano con el patrimonio natural, en particular, los adquiridos en el Tratado de Cooperación Amazónica de 1978, relacionados con la utilización racional de los recursos naturales, la preservación del patrimonio cultural, la promoción de la investigación científica y tecnológica y el intercambio de información, la libertad de navegabilidad de los ríos amazónicos, entre otros. Así como debe tenerse presente los principios que se encuentran consagrados en la Declaración de Río de 1992 y reconocidos por el ordenamiento jurídico interno mediante el artículo 1 de la Ley 99 de 1993, en especial porque como allí se establece que el derecho al desarrollo debe

---

75 RODRÍGUEZ, G. *Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia: luchas, contenido y relaciones*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2015.

ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras y, porque en este marco, deben tenerse en cuenta las visiones de desarrollo que poseen las comunidades que habitan los lugares donde se pretende adelantar proyectos que puedan generar impactos culturales y ambientales que vulneren sus derechos.

Lo anterior, poniendo en consideración el denominado enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo, que considera el derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo del desarrollo, y como una guía para la cooperación y la asistencia internacionales respecto a las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores, el alcance de la participación social y los mecanismos de control y responsabilidad que se necesitan en los ámbitos local e internacional<sup>76</sup>.

Ciertamente las afectaciones a la selva amazónica, ante la falta de control que ha posibilitado la realización de actividades ilegales, impiden el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por Colombia en diversos instrumentos internacionales sobre la protección de los recursos naturales contenidas por ejemplo en el mencionado Convenio sobre la Diversidad Biológica (aprobado mediante la Ley 165 de 1994) y, en materia forestal, vulnera la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación (aprobada por la Ley 461 de 1998), entre otros.

Así mismo, esta situación imposibilita la materialización efectiva de las disposiciones contenidas en la Carta Política de 1991, especialmente la consagrada en el artículo 79 sobre el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y la garantía de la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo, y el deber correlativo del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para

---

76 ABRAMOVICH, V. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, *Revista de la Cepal*, n.º 88. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006, 35-50.

el logro de estos fines, haciendo nugatorios principios como el deber de progresividad de los derechos.

En el caso que nos ocupa, con el propósito de dar aplicación al enfoque de derechos se debe tener en cuenta la necesidad de contar con procesos de formulación de políticas y los programas de desarrollo que tengan en cuenta las visiones y expectativas de las comunidades que habitan en esta región además de identificar a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho y a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben. Además, se debe procurar fortalecer sus capacidades comunitarias e institucionales, en aras de reivindicar los derechos y que los titulares puedan cumplir con sus obligaciones de protección de acuerdo con los postulados de las Naciones Unidas que consideran dichos atributos fundamentales del enfoque basado en los derechos humanos<sup>77</sup>.

## 5. JUDICIALIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS AMBIENTALES

Los escenarios de conflictividad ambiental y los derechos asociados a los mismos han terminado por judicializarse, es decir, es a un juez al que le corresponde resolver este tipo de confrontaciones. Sobre el particular podemos relacionar dos casos de esta zona del país. El primero es sobre un parque nacional, el de Yaigojé-Apaporis, y el segundo, sobre la importancia que reviste la conservación de la Amazonía por su contribución respecto del cambio climático, que involucra a jóvenes que reclaman por su protección.

En el caso de Yaigojé-Apaporis<sup>78</sup>, la iniciativa de crear esta área protegida surgió de las autoridades tradicionales indígenas de la Asociación de

---

77 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas, 2006. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

78 Es un parque natural que hace parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la cuenca amazónica, el cual es representativo del patrimonio natural y cultural colombiano y cuenta con una extensión de 1.055.743 ha, de las que más de un millón son de selva tropical y alberga una de las mayores cantidades de biodiversidad y agua dulce a escala mundial. Además, en él habitan 20 pueblos indígenas considerados como Yaigojé, que conciben al territorio como un elemento interdependiente de su cultura,



Capitanes Indígenas Yaigojé Apaporis (Aciya), con el objetivo de fortalecer los mecanismos de protección y conservación integral del territorio, especialmente los valores culturales materiales e inmateriales de los pueblos indígenas allí asentados. Fue así como para el año 2009, tras el proceso de consulta previa de los pueblos indígenas de este territorio y en busca de su protección, Parques Nacionales Naturales mediante la Resolución 2079 de 2009 declaró, delimitó y alinderó esta área protegida, lo cual le asigna un carácter comunitario, inajenable, imprescriptible y de autonomía especial.

Sin embargo, el conflicto ambiental se da con el otorgamiento de un título minero, en una parte de esta área protegida, a una multinacional y con una acción de tutela interpuesta por las Comunidades Indígenas de Taraira Vaupés (Acitava) para que se declarara la nulidad del acto administrativo que crea el parque nacional, por la presunta vulneración a sus derechos fundamentales de identidad cultural, participación en condiciones de igualdad y debido proceso en el marco de la consulta previa realizada para la creación del mismo, con ello, además buscaban poder adoptar las decisiones más convenientes para su territorio. Esta situación y la injerencia de actores externos terminaron dividiendo a las comunidades de este territorio, por la vulneración y en una demanda interpuesta por parte de los titulares de la autorización minera contra la Nación<sup>79</sup>.

Este panorama supuso un limbo legal que la Corte Constitucional de Colombia procuró resolver con la Sentencia T-384A de 2014, en la cual determinó que el proceso de divulgación y discusión realizado por Parques Nacionales Naturales contó con la participación de cada una de las autoridades representativas y con los habitantes de los pueblos indígenas en el área de reserva, así como también se tuvieron escenarios de discusión, información y deliberación, lo cual supone que la consulta previa se desarrolló en cumplimiento de la metodología que requiere, por lo que no encontró la

---

espiritualidad, prácticas sociales y económicas, basado en el respeto por la naturaleza, los elementos que la integran y el calendario ecológico. Parques Nacionales Naturales de Colombia. *Parque Nacional Natural Yaigojé Apaporis*. Disponible en: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/parques-nacionales/parque-nacional-natural-yaigoje-apaporis/>

79 RODRÍGUEZ, G. *Consultas previas en la solución de conflictos ambientales en la Amazonía colombiana*, n.º 8, 2015, 25-40.

vulneración de este derecho. Asimismo, reconoció el nexo transcendental que existe entre los territorios, los pueblos indígenas y la preservación de su identidad, por lo que reafirmó la posesión legal del resguardo y la función social y ecológica de la propiedad. Esto llevó al alto tribunal a ordenar a las autoridades competentes a adelantar acciones para la suspensión de las actividades de explotación y explotación minera, hasta que las autoridades ambientales tomen las decisiones del caso, en respeto del derecho a gozar de un ambiente sano y de los derechos de las comunidades tradicionales<sup>80</sup>.

Lo anterior da muestra de la falta de armonización que debería darse entre todos los actores en la tarea de proteger y recuperar el ambiental, así como la falta de coordinación entre las instituciones mineras y ambientales que derivó en un conflicto ambiental, que tuvo que ser resuelto por los administradores de justicia<sup>81</sup>.

El otro caso tiene que ver con la acción de tutela<sup>82</sup> interpuesta por un grupo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por medio de la cual solicitaron el amparo de su derecho a gozar de un ambiente sano, para con ello proteger en conexidad sus derechos fundamentales a la vida y la salud, amenazados por la degradación del entorno, que tiene como origen la deforestación de la selva amazónica, la cual genera diferentes peligros asociados, conexos o simultáneos que impactan de manera negativa en el ecosistema.

Para fundamentar dicha petición, los accionantes refieren que cada vez es más notoria la dificultad de obtener los medios necesarios para la subsistencia de la población mundial, lo cual se encuentra vinculado con las situaciones extremas que impiden el equilibrio y armonía de los ecosistemas y la explotación desmesurada de los recursos naturales por el ser humano, así como las actividades agrícolas, industriales y extractivas que aumentan la deforestación, especialmente en la Amazonía colombiana.

---

80 República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-384A del 17 de junio de 2014. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Disponible en: <https://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2014/t-384a-14.htm>

81 RODRÍGUEZ, G. *Consultas previas en la solución de conflictos ambientales en la Amazonía colombiana*, n.º 8, 2015, 25-40.

82 República de Colombia. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación civil. Sentencia 4360-2018 del 5 de abril de 2018. M. P. Luis Armando Tolosa Villabona.

Es en este contexto que la Corte Suprema de Justicia considera que la situación planteada en la acción de tutela se encuentra plenamente probada y afecta de manera directa los derechos fundamentales tanto de los accionantes como de todos los colombianos. Es por ello que, atendiendo a la obligación nacional y global de conservar la Amazonía, por constituirse como el principal eje ambiental del planeta, que entre sus servicios ambientales contribuye en la tarea contra el cambio climático, se encuentra que los factores de deforestación en esta región están provocando a corto, mediano y largo plazo un perjuicio inminente y grave para todas las personas de las generaciones presentes y las futuras; así como una amenaza para la existencia de las especies de fauna y flora nativas de este ecosistema.

En esta medida, la Corte Suprema de Justicia<sup>83</sup>, atendiendo a lo dispuesto por la normativa colombiana en materia ambiental y los compromisos internacional adquiridos al respecto y con el objetivo de proteger este importante ecosistema, decide reconocer a la Amazonía como entidad sujeto de derechos, titular de la protección de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran, ordenando en consecuencia formular y adoptar un plan de acción a corto, mediano y largo plazo para contrarrestar la tasa de deforestación en esta región.

En síntesis, de los casos planteados podemos observar que los escenarios de conflictividad en torno al ambiente y los recursos naturales han derivado en la vulneración de los derechos de las comunidades que habitan la región amazónica e incluso se ha llegado a considerar que afectan de manera similar los derechos de todos los colombianos y, de los seres humanos en todo el mundo, tanto de las presentes como de las futuras generaciones. Por ello, teniendo como horizonte el enfoque de derechos, se reitera el imperativo de adelantar medidas necesarias, eficaces y eficientes en la tarea de proteger, conservar y restaurar este importante ecosistema contando con mecanismos para garantizar los derechos individuales y colectivos de las comunidades que habitan la Amazonía.

---

83 *Ibid.*

## CONCLUSIONES

Evidentemente la región Amazónica reviste un ingente beneficio para esta y las generaciones futuras. Las riquezas naturales y culturales allí existentes ponen de presente importantes retos para la humanidad, ya que se encuentra en juego su futuro y el de otras especies. Si bien es cierto que la región Amazónica ha estado sometida a las actividades extractivas, especialmente por los colonos que llegaron en busca de oportunidades y medios de subsistencia, hoy es posible ver otros actores con diversos intereses que han encontrado en la riqueza de recursos naturales de este territorio un medio propicio para realizar actividades sin contar con las autorizaciones necesarias y desconociendo la importancia mundial que posee la Amazonía.

No obstante, aunque sobre esta área se han adelantado algunos esfuerzos por parte de la comunidad internacional, a escala nacional la ausencia estatal, aunada a la falta de homogeneidad de las características culturales, económicas y sociales de los pobladores de esta región, ha impedido la prevención y superación de los conflictos ambientales que se han derivado por la explotación de los recursos naturales en esta región y la consecuente amenaza a los derechos fundamentales de las comunidades que allí habitan.

En este entendido, se hace necesario hacer un llamado a la institucionalidad para que adopte medidas eficientes que protejan esta región y permitan su restauración. Pero esta es una tarea que involucra acciones del orden nacional e internacional, además de la participación de las comunidades que se ven afectadas y de la construcción conjunta de una planificación ambiental y social, teniendo en cuenta diversos enfoques como el territorial, el ambiental y el étnico. En otras palabras, se requiere de un enfoque que integre los impactos que causa la colonización, el desarrollo de proyectos y, en especial, las actividades extractivistas que se han ido consolidando como principal fuente económica en esta región. Se requiere entonces de un esquema que permita afrontar los conflictos ambientales, esto es, las afectaciones al entorno y en la estructura social, cultural, económica y política de la población, que promueva la gobernanza y la presencia del Estado en estos territorios.

Carecer de políticas concretas y eficaces para enfrentar los conflictos y la vulneración de los derechos planteados compromete a toda la humanidad. En consecuencia, la protección de la Amazonía está enmarcada en asumir los

nuevos retos y exigencias tanto para los Estados como para todos los colombianos que deben valorar aquellos territorios de enorme significación ecológica y cultural donde pueden estar el futuro y las esperanzas de vida para el planeta, haciendo posible lograr la justicia social y ambiental para todos.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, V. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, *Revista de la Cepal*, n.º 88. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006.
- Acnudh (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas, 2006 (en línea).
- AMAYA NAVAS, O. *El desarrollo sostenible y el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2012.
- ARCILA NIÑO, O. *La Amazonía colombiana urbanizada: un análisis de sus asentamientos humanos*. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi), 2010.
- ARCILA NIÑO, O. y SALAZAR CARDONA, C. La Amazonía colombiana: poblada y urbanizada, *Revista Colombia Amazónica*, n.º 4, 2001.
- BERMÚDEZ RICO, R. Impactos de los grandes proyectos mineros en Colombia sobre la vida de las mujeres. En: Toro, Fierro, Coronado y Roa, *Minería, territorio y conflicto en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012, 355-369.
- CASTILLO ARDILA, A. y RUBIANO, S. *La minería de oro en la selva: territorios, autonomías y conflictos en Amazonía y Pacífico (1975-2015)*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2019.
- CELENTANO, D. y VERÍSSIMO, A. *A Amazônia: e os objetivos do milênio. O Estado da Amazônia: Indicadores*. Belén: Imazon, 2007.
- Cepal. *Amazonía posible y sostenible*. Bogotá: Naciones Unidas, 2013.
- DANE. Censo Nacional de Población y vivienda 2018 - Colombia (en línea).
- DANE. *Población indígena de Colombia, resultado del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018* (en línea).

- DE LA HOZ, N., GARCÍA, P., CASTRO, C., CANO, A. y RUIZ, S. Diversidad cultural del sur de la Amazonía Colombiana. En: Ruiz *et al.* (eds.), *Diversidad biológica y cultural del sur de la Amazonía colombiana. Diagnóstico*. Bogotá: CorpoAmazonía, Instituto Humboldt, Instituto Sinchi, UAESPNN.
- DÍAZ, K. y BELTRÁN, A. *Los hidrocarburos vistos desde los instrumentos de planeación y las políticas de cambio climático para la Amazonía. Análisis de los casos de San Vicente del Caguán, Caquetá y Puerto Asís, Putumayo* (en línea). Asociación Ambiente y Sociedad.
- DOMÍNGUEZ, C. Colombia y la PanAmazonía. En: Jimeno, Guarnizo y Sierra (eds.), *Colombia Amazónica*. Bogotá: Fondo FEN y Universidad Nacional de Colombia, 1987.
- DOMÍNGUEZ, C. Nación y etnias. Los conflictos territoriales en la Amazonía, 1750-1933. Bogotá: Disloque Editores, 1994.
- Environmental Investigation Agency. *Condenando el bosque. Ilegalidad y falta de gobernanza en la Amazonía colombiana* (en línea).
- GARCÍA, P., TOBÓN, P., OME, E., GAITÁN, F., YEPES A., CAMACHO, A., RODRÍGUEZ, M. y LEGUÍA, D. *Perspectiva del pueblo indígena frente a la deforestación y degradación del territorio: un insumo para la construcción e implementación de Bosques Territorios de Vida - Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques*. Bogotá: Programa ONU-REDD Colombia, 2018.
- GONZÁLEZ, J., CUBILLOS, A., CHADID, M., CUBILLOS, A., ARIAS, M., ZÚÑIGA, JOUBERT, F., PÉREZ, I. y BERRÍO, V. *Caracterización de las principales causas y agentes de la deforestación a nivel nacional período 2005-2015*. Bogotá: FAO, Ideam, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Programa ONU-REDD Colombia, 2018.
- GUDYNAS, E. *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. Cochabamba: Cebid, 2015.
- GUIO RODRÍGUEZ, C. y ROJAS SUÁREZ, A. Amazonía colombiana. Dinámicas territoriales, *Ideas Verdes. Análisis Político*, n.º 22, 2019. Bogotá: Fundación Heinrich Böll.
- Ideam (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales). *Informe anual sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales renovables en Colombia. Bosques 2009*. Bogotá: Ideam, 2010.
- Ideam (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales), Invemar, IAP e IAvH. *Informe del estado del ambiente y los recursos naturales renovables 2016*. Bogotá: Ideam, 2017.

- Instituto Sinchi y WWF. *Identificación de los motores, agentes y causas subyacentes de la deforestación en el Departamento del Putumayo: Valle del Sibundoy, municipios de Villagarzón y Puerto Leguízamo*. Bogotá: Instituto Sinchi y WWF, 2015.
- JIMÉNEZ CASTELBLANCO, J. *Ordenamiento productivo y social de la propiedad en la Amazonía: casos Caquetá y Guaviare. Estrategias y desarrollo*. Bogotá: Instituto Sinchi, 2019.
- JIMENO SANTOYO, M. El poblamiento contemporáneo de la Amazonía. En: Jimeno, Guarnizo y Sierra (eds.), *Colombia Amazónica*. Bogotá: Fondo FEN y Universidad Nacional de Colombia, 1987.
- LEYVA, P. La Amazonía colombiana en perspectiva. En: Jimeno, Guarnizo y Sierra (eds.), *Colombia Amazónica*. Bogotá: Fondo FEN y Universidad Nacional de Colombia, 1987.
- LÓPEZ CASTRO, M. *Dinámicas espaciales y temporales del componente demográfico de la región amazónica colombiana*. Bogotá: Instituto Sinchi, 2009.
- MARTÍNEZ, G. *Construyendo Agenda 21 para el departamento de Putumayo: una construcción colectiva para el Desarrollo Sostenible de la Amazonía Colombiana*. Bogotá: Instituto Sinchi, 2007.
- MEJÍA GUTIÉRREZ, M. Colombia y la PanAmazonía. En: Jimeno, Guarnizo y Sierra (eds.), *Colombia Amazónica*. Bogotá: Fondo FEN y Universidad Nacional de Colombia, 1987.
- MUÑOZ, J. y AGUILAR HERRERA, M. *En la Amazonía colombiana. Los derechos de los pueblos indígenas a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado. Desafíos de su ejercicio y exigibilidad*. Bogotá: Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (Opíac) y Asociación Ambiente y Sociedad, 2018.
- MURCIA, U., MEDINA, R., RODRÍGUEZ, J., HERNÁNDEZ, A., HERRERA, E. y CASTELLANOS, H. *Cambio de uso del suelo: monitoreo de los bosques y otras coberturas de la Amazonía colombiana, a escala 1:100.000. Cambios multitemporales 2002 al 2012, con énfasis en el periodo 2007-2012*. Bogotá: Instituto Sinchi.
- NASI, R., APPLEGATE, G., DENNIS, R., MEJIAARD, E. y MOORE, P. Los incendios forestales y la diversidad biológica, *Revista internacional de silvicultura e industrias forestales*, vol. 53, n.º 2. Roma: FAO, 2002.
- OCHOA JARAMILLO, D. *Retos para un desarrollo sostenible: transformaciones en la Amazonía colombiana*. Bogotá: Alisos, 2011.

- Parques Nacionales Naturales de Colombia. *Parque Nacional Natural Yaigojé Apaporis* (en línea).
- PINEDA CAMACHO, R. El ciclo del caucho (1850-1932). En: Jimeno, Guarnizo y Sierra (eds.), *Colombia Amazónica*. Bogotá: Fondo FEN y Universidad Nacional de Colombia, 1987.
- República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-384A del 17 de junio de 2014. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo (en línea).
- República de Colombia. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación civil. Sentencia 4360-2018 del 5 de abril de 2018. M. P. Luis Armado Tolosa Villabona.
- RIVERA, A., MORA, C., VELÁSQUEZ, D., PADILLA, D., INFANTE, H., SÁENZ, M. y GÓMEZ, V. *Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota* (en línea).
- RODRÍGUEZ, G. *Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia: luchas, contenido y relaciones*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2015.
- RODRÍGUEZ, G. *Los conflictos ambientales en Colombia y su incidencia en los territorios indígenas*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2016.
- RODRÍGUEZ, G. *Consultas previas en la solución de conflictos ambientales en la Amazonía colombiana*, n.º 8, 2015.
- RUBIANO, S. y RODRÍGUEZ, C. El oro, la contaminación y los seres del agua. Visiones locales de los impactos ambientales de la minería en el mundo acuático de la Amazonía colombiana. Colombia: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) (en línea).
- SABOGAL, C. *Informe regional sobre la situación de los bosques en la Región Amazónica*. Brasilia: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, 2018.
- SALAZAR CARDONA, C., RIAÑO MARTÍNEZ, A., REYES BONILLA, M., RIAÑO, E., CASTAÑEDA, W., RUBIANO, A. y RODRÍGUEZ, C. *Minería: impactos sociales en la Amazonía*. Bogotá: Instituto Sinchi, 2019.
- SALGADO, H. *El campesinado de la Amazonía colombiana: construcción territorial, colonización forzada y resistencias*. Tesis doctoral. Universidad de Montreal, Quebec, 2012 (en línea).
- SIAT-AC (Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonía colombiana). *Población* (en línea).



SIAT-AC (Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonía colombiana). *Puntos de calor activo en la Amazonía* (en línea).

TORRES, A. Entre la autonomía y el derecho a una visión propia de desarrollo. Los riesgos del extractivismo y del desarrollo sostenible para la protección de la Amazonía colombiana y sus pueblos indígenas. Bogotá: Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna, 2018.

Unodc, Ministerio de Justicia y del Derecho, Observatorio de Drogas, PNUD, 2014.



CAPÍTULO 8

GUSTAVO ZAMBRANO CHÁVEZ\*

*Limitaciones hegemónicas al ejercicio de derechos indígenas  
en contextos amazónicos de conflicto socioambiental*



## RESUMEN

El presente artículo aborda la búsqueda por entender cuáles son aquellas ideas o razones subyacentes a la manera como se ha entendido el rol de los pueblos indígenas en escenarios de aprovechamiento de recursos naturales en la Amazonía peruana, que suelen acabar en conflictos sociales. Se toma en cuenta que, a pesar de los esfuerzos por trabajar el diálogo, la conflictividad no desaparece, y ello podría deberse a que ciertas lógicas hegemónicas de ribetes coloniales aún se mantienen, las que sirven como base aun para entender cómo llevar a cabo el ejercicio de derechos de pueblos indígenas. El artículo se propone ser una punta de lanza al plantear preguntas que invitamos a hacernos.

## PALABRAS CLAVE

Justicia, derechos y libertades, cultura y religión, política del medio ambiente, política energética.

*Hegemonic restrictions to exercise of indigenous rights on amazonic backdrop of socio-environmental conflict*

## ABSTRACT

This article addresses the search to understand what the underlying ideas or reasons for how the role of indigenous peoples are has been understood in scenarios of natural resource use in the Peruvian Amazon, which often end

---

\* Profesor Ordinario Auxiliar del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magíster en Ética Aplicada con mención en Negocios por Linköping Universitet, Suecia. Especialista en derechos humanos con enfoque intercultural, en particular en temas de pueblos indígenas vinculados a la gestión territorial, el manejo forestal, el cambio climático, la gestión de reservas para pueblos indígenas en situación de aislamiento, y el ejercicio del derecho a la consulta previa. Ha sido director general de la Dirección General de Derechos de Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura de Perú, jefe del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (Indepa) y coordinador del Área Académica y de Investigaciones del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP (IDEHPUCP).

in social conflicts. Considering that, despite the efforts to work the dialogue, the conflict does not disappear, and this could be due to the fact that certain hegemonic logics of colonial borders, still remain, which serve as a basis even to understand how to carry out the exercise of rights of indigenous peoples. The article aims to be a spearhead by asking questions that we invite you to ask.

#### KEYWORDS

Justice, rights and freedoms, culture and religion, environmental policy, energetic policy.

#### INTRODUCCIÓN: PREMISAS SOBRE LAS QUE NOS BASAREMOS<sup>1</sup>

¿A partir de qué tipo de elementos podemos estar al tanto de que *una situación está dándose*? Esta pregunta presenta un objetivo que podríamos categorizar inicialmente como científico. Apunta a obtener información –pero sobre todo evidencia– acerca de cómo *se suceden los hechos*. A partir de ello, se puede encontrar la respuesta, que luego tendrá como consecuencia llevar a cabo evaluaciones y análisis interpretativos de aquello que en efecto *sucede*. En un sentido marcado por las ciencias sociales, la claridad y objetividad en la tarea por descubrir por qué *suceden las cosas*, exige la capacidad para evaluar la realidad social a partir del entendimiento sobre el funcionamiento de esta; y como complemento, además, lo que *va influyendo* en los cambios de *ese darse / sucederse*. Es decir, saber distinguir el suceder de la realidad

---

Cuenta con experiencia de trabajo en gestión pública, en el diseño de propuestas de conflictos socio-ambientales y su seguimiento, asesoría pública y privada, dirección de proyectos, trabajo con organizaciones de base, y docencia universitaria. Correo electrónico: zambrano.ga@pucp.pe. Orcid: 0000-0003-0274-6706.

- 1 El presente capítulo apunta a actualizar y articular algunas de las ideas desarrolladas por el autor a lo largo de los años como parte de su trabajo de investigación en materia de pueblos indígenas y conflictividad social. Estas ideas en parte han sido trabajadas previamente en una publicación del año 2010 titulada *Reflexiones sobre el debido ejercicio de derechos en contextos de conflicto socio-ambiental minero*, publicada en la *Revista del Círculo de Derecho Administrativo*.

permite reconocer los sustentos de aquellos hechos que se dan, y a la vez apreciar los procesos previos de ese suceder. La respuesta exige por ello edificar la capacidad de observación y análisis que se irá manifestando en el observador entrenado (i) no solo en la acción para identificar elementos que se van interrelacionando entre sí en el complejo social (el *sucederse*), sino adicionalmente (ii) en la lucidez interpretativa que se pueda dar de lo observado, explicación de ello a través del uso del lenguaje, en algunos casos, académico, que (iii) sume la complejidad de procesos que concatenan y disparan los hechos que se dan.

Una de las premisas sobre las cuales iniciar este trabajo reflexivo es reconocer que la sociedad puede ser concebida como la complejidad de relaciones humanas que se interpretan a la luz de las ciencias sociales<sup>2</sup>. Representa el espacio en el que se desarrollan vínculos humanos a partir de patrones económicos, sociales, políticos, culturales, jurídicos. Esta tarea no se realiza además en un escenario estático: la sociedad cambia, los supuestos se pueden ver modificados, los códigos se redirigen hacia simbologías nuevas, o pueden aparecer premisas no contempladas inicialmente. Estos espectros representan un marco referencial en el que se dan balances de poder e intereses entre personas, colectivos, instituciones y organizaciones. En este entramado, los personajes humanos viven experiencias que luego servirán como elementos en el entendimiento de situaciones que pasan de cotidianas a un objeto de estudio para el observador entrenado.

La disposición de redes del complejo social se basa también en una historia. Por un lado, saber por qué pasan las cosas requiere saber qué elementos históricos se han dado, a manera de antecedentes. Dicha contextualización permite construir una respuesta que reconozca que la complejidad en la que nos encontramos requiere de tomar conciencia sobre la información previa de lo sucedido, para así entender el proceso de cambio en el tiempo. En ese sentido, realidad social también es historia, es pasado y presente, situación de hechos y acciones que son causas y consecuencias. Pero estos sucesos no son lineales, sino el resultado de entrelazamientos: los sucesos se influyen entre sí. Por esta razón, tratar de reflexionar acerca de los elementos que

---

2 CHINOY, E. *La sociedad. Una introducción a la sociología*. Ciudad de México, 1.<sup>a</sup> ed., 24.<sup>a</sup> reimp., 2006, 15.

nos permiten saber *cómo suceden las cosas que suceden* se convierte en el ejercicio reflexivo por entender la complejidad de la sociedad en su constante construcción e interacción, entre el pasado y el presente, reconociendo los lazos de influencia entre sucesos.

El presente artículo busca ser parte de esta compleja labor por reflexionar acerca de por qué los conflictos socioambientales *sucedan*. Para ello nos enfocaremos no en el análisis del ejercicio de derechos sino en cómo estos se pueden ver afectados cuando se suceden en escenarios de conflicto en la Amazonía del Perú en el que están presentes lógicas hegemónicas que predominan en la manera de entender el aprovechamiento de recursos naturales. Lo que nos interesa es determinar si la manera particular de realizar actividades extractivas se ha razonado en una lógica que puede generar escenarios de afectación de ciertos derechos, o por lo menos la percepción de que ello así fuese. En ese sentido, es importante distinguir que una cosa es la actividad como hecho, y otra, una serie de lógicas que son el asiento de una manera de actuar que no garantiza el ejercicio de derechos humanos, en particular, de pueblos indígenas. Siendo así, hay cosas que suceden porque se piensan de una determinada manera. La pregunta es cuál es esa manera. Es decir, tratamos de identificar si la manera como se ejercen los derechos de los pueblos indígenas en contextos de aprovechamiento de recursos naturales en la Amazonía se sostiene en lógicas que no permiten un ejercicio adecuado y pleno de sus derechos. Sin embargo, el ensayo busca las premisas a partir de las cuales se pueda luego llevar a cabo un trabajo más extenso sobre lo expuesto, por lo que planteará las preguntas para una mayor profundización y debate.

#### I. IDEAS HEGEMÓNICAS ESTATALES SOBRE CÓMO ENTENDER EL APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NATURALES Y A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Para efectos de este ensayo, partamos por reconocer que en el Estado peruano hay ideas que podemos catalogar como hegemónicas, en términos de Gramsci, sobre cómo han sido vistos los pueblos indígenas frente al aprovechamiento de recursos naturales, que se adicionan a la manera de entender cómo se debe realizar tal aprovechamiento. El ejercicio estará en develar cuáles son tales ideas y luego sus consecuencias en la política estatal peruana.



Primero, cuando hablamos de hegemonía nos tenemos que remitir al trabajo de Antonio Gramsci en *Cuadernos desde la prisión*<sup>3</sup>, para quien dicho concepto:

[...] se refiere a la estrategia desplegada por un determinado grupo social para generar la aceptación de sus propias posiciones ideológicas entre los otros grupos sociales por medio de la *persuasión* y el *consenso*, a través de lo cual esa clase social logra establecer su dirección o liderazgo ideológico sobre las otras clases sociales<sup>4</sup>.

La tarea de los grupos de poder es que la estrategia mencionada consiga un consentimiento tal en las personas, generado a través de mecanismos de legitimización y naturalización, que lleven al *habitualismo*, es decir, convertirlas en la normalidad, lo que se obtiene por el consenso o la coacción<sup>5</sup>. Bajo esta premisa, las ideas hegemónicas terminan siendo formas consensuadas de dominación simbólica, resultado del entrelazamiento de intereses manufacturados por el poder que tienen ciertos grupos (dominantes) sobre otros (dominados). En todo este juego, el Estado se convierte en la representación del consenso desde el que se controla a la sociedad dominada. Siendo así, el reto de la sociedad (grupos) estará en asumir el gobierno del Estado para que desde ahí se establezcan sus ideas, y conseguir ser las dominantes o, de otra manera, las hegemónicas. En palabras sencillas, el dominio de unas ideas sobre otras es el resultado de procesos políticos no espontáneos, sino

- 
- 3 GRAMSCI, A. *Cuadernos desde la prisión*. Edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana. Ciudad de México: Era, 1975.
  - 4 RUIZ, C. Estado, sociedad civil y hegemonía en el pensamiento político de Gramsci, *Revista de Filosofía y Teoría Política*, Universidad Nacional de La Plata, vol. 47, 2016, 2. Disponible en: <http://www.rfytp.fahce.unlp.edu.ar/article/view/RFyTPE002>
  - 5 Cfr. SADER, E. Hegemonía y contrahegemonía para otro mundo posible. En: Seoane, J. y Taddei, E. (comps.), *Resistencias Mundiales (de Seattle a Porto Alegre)*. Buenos Aires: Clacso, 2001, 87-103; CAMPIONE, D. Hegemonía y contrahegemonía en la América Latina de hoy. Apuntes hacia una nueva época, *Revista Sociohistórica*, Universidad Nacional de la Plata, n.º 17-18, 2005, 13-36; NOGUERA, A. La teoría del Estado y del poder en Antonio Gramsci: claves para descifrar la dicotomía Dominación-Liberación, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Universidad Complutense de Madrid, vol. 29, n.º 1, 2011, 245-264.

construidos desde la sociedad para ser implantados como la normalidad por medio del gobierno del Estado. Lo contrario puede llegar –incluso– a ser visto como alborotador, si no, sedicioso.

A partir de esta premisa, podemos comenzar por reconocer aquellas ideas hegemónicas sobre las que el Estado peruano actúa. Para comenzar, cómo entender al Estado. Simon Roberts, citado por G. Zambrano y G. Fernández, define al Estado, desde la antropología legal, como “[...] la presencia de una autoridad suprema que gobierna sobre un territorio específico, reconocida por sus gobernados como poseedora de poder para tomar decisiones en asuntos de gobierno, y capaz de hacer cumplir tales decisiones y mantener el orden establecido”<sup>6</sup>.

Ambos autores, a partir de la definición de Simon, consideran que hablar de Estado refiere luego y necesariamente al conjunto articulado de instituciones políticas de una colectividad, que funcionan todas como parte de una estructura. Pero esta definición, si bien institucional, no refleja aún el rol que tienen quienes tienen el control del Estado para consolidar sus ideas al manejarlo. Para lograr eso, consideramos que el Estado puede ser entendido como un concepto sociológico. Siguiendo a F. Oppenheimer, el Estado:

[...] esencialmente y casi completamente desde su existencia, es una institución social conformada por un grupo de hombres victoriosos sobre un grupo de hombres derrotados con el único fin de regular el dominio del grupo victorioso sobre los vencidos y salvaguardarse de las revueltas internas y los ataques externos<sup>7</sup>.

Si bien una definición más provocadora y de ribetes clásicos, no deja de ser útil actualmente al partir por la dicotomía entre quienes tienen el rol de gobernar (el Estado) y quienes son gobernados (por el Estado), posición

---

6 FERNÁNDEZ, G. El Estado de derecho en la construcción de la ciudadanía. En: Millán, A. y Vélez, O. (comps.), *Ética y Ciudadanía. Los límites de la convivencia*. Lima, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, 2010, 225. La cita de Roberts fue traducida del inglés, y se encuentra en ROBERTS, S. *Order and dispute: An introduction to Legal Anthropology*. Harmondsworth: Pelican, 1979, 32.

7 OPPENHEIMER, F. *El Estado. Su historia y evolución desde un punto sociológico*. Madrid: Unión Editorial, 2010, 34.

que permite encontrar vínculos con las ideas gramscianas presentadas previamente. Es indudable que cuando hablamos de Estado (hoy y antes), nos referimos a espacios políticos de dominio y poder. Sobre la base de ello, reforzamos nuevamente la pregunta sobre cuáles son las ideas que son parte del Estado en el momento de establecer justamente ese dominio, mediante sus formas y objetivos de gobierno.

El Estado peruano presenta una serie de particularidades reconocibles desde las posiciones teóricas mostradas. Tales pueden ser registradas como parte de la estructura vertical en la que está organizado. El orden sociopolítico piramidal del Poder Ejecutivo peruano (Gobierno nacional – gobiernos subnacionales – gobiernos locales / distritales) sirve como la estructura política central sobre la cual se van construyendo las relaciones sociales de poder. Es desde ahí que se trata de abordar los objetivos nacionales. El resto de los poderes del Estado y entidades autónomas trabajan alrededor de este eje central de gobierno ejecutivo. En esta estructura estatal central se cruzan realidades muy diversas que conviven; por ejemplo, la pobreza más extrema junto con islas de progreso hacia el siglo XXI. De igual manera, es el marco desde donde la realidad sociopolítica se *sucede*. Así, se discute la dación o delegación de poderes entre el centro y la periferia; se busca la seguridad; se decide si se aplica –y cómo– una norma jurídica; se revisan las formas sobre cómo ser competitivos y garantes de derechos; y, para nuestro interés, es la realidad en la que se pueden presentar manifestaciones de conflicto alrededor de –por ejemplo– la extracción de recursos naturales en la Amazonía, aunado a una serie de exigencias por el reconocimiento efectivo de derechos de pueblos indígenas como parte de lógicas de “reivindicación”.

Sobre esto último, el conflicto social generado por la extracción de recursos naturales y la reivindicación de derechos exigida por pueblos indígenas representa no solo situaciones ubicadas en un plano espacio-temporal, sino que simbolizan procesos, lógicas que se contraponen y entrelazan, influencias locales, regionales e internacionales que generan empoderamientos y debilitamientos a través de interdependencias<sup>8</sup>, donde los derechos tal

---

8 HUAMANI, S. *La influencia de las redes transnacionales de sociedad civil en la implementación de la política de formalización de territorios indígenas en la Amazonía peruana. El caso de la cooperación noruega*, tesis de maestría en Ciencia Política y Gobierno con mención

como los conocemos se ven ya no interpretados desde una lógica Estatal única, sino como parte de discursos políticos y sociales, y desde diferentes legalidades<sup>9</sup>. Dentro de las fronteras estatales mencionadas existe una interacción constante de actores sociales que buscan satisfacer necesidades e intereses, así como resolver preocupaciones y alcanzar ideales.

Ya a lo largo de la historia peruana, una de las formas más comunes mediante las cuales se han conseguido la satisfacción de intereses y el crecimiento económico ha sido mediante el uso y aprovechamiento de los recursos naturales<sup>10</sup>, a pesar de no haber tenido los mejores resultados<sup>11</sup>. Nuestro país ha visto en este tipo de actividad la manera de superar sus limitaciones para alcanzar el progreso y el desarrollo. Sin embargo, ello ha significado –sobre todo de manera reciente– un contexto de conflictos socioambientales<sup>12</sup>. Dicho contexto ha evidenciado situaciones de violencia, pero también de exigencia de reconocimiento de derechos, como el de participación ciudadana en procesos de gestión ambiental, o la consulta previa de pueblos indígenas.

Para comenzar esta parte, debemos indicar que sobre el ambiente el Estado peruano toma decisiones relacionadas con la búsqueda de un manejo equilibrado y sostenible del mismo, a pesar de que aún existen limitaciones

---

en Políticas Públicas y Gestión Pública, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, Lima, 2017.

- 9 HOEKEMA, A. Interlegalidad y reconocimiento estatal del derecho y la justicia comunal. En: Guevara, J. A. y Gálvez, A. (comps.), *Pluralismo jurídico e interlegalidad: textos esenciales*. Lima: Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho, Dirección Académica de Responsabilidad Social, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014, 425-434.
- 10 GONZALES, J. R. *Crecimiento económico y desarrollo sustentable: el rol de los recursos naturales en la economía peruana: 1970-2005*, Informe final del concurso de Proyectos Breves convocado por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Piura: CIES, Facultad de Economía de la Universidad Nacional de Piura, 2006.
- 11 SHULDT, J. ¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2005.
- 12 Defensoría del Pueblo. *Los costos del conflicto social. Una aproximación metodológica a las dimensiones económicas, sociales e institucionales del conflicto social en el Perú*, Serie Informes de Adjuntía 001-2019-DP/APCSG. Lima: Defensoría del Pueblo, 2020.

en ello<sup>13</sup>. De igual manera, decide la forma como se aprovechan los recursos naturales que en este se encuentran. Un ejemplo de ello es la Ley 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la que establece desde 1997 los marcos jurídicos nacionales para llevar a cabo estas actividades. A pesar de estos marcos, hay un contexto muy complejo en el que los actores sociales nacionales buscan satisfacer sus necesidades y exteriorizar sus intereses con acciones alrededor del aprovechamiento de recursos naturales, que convive con un escenario de ejercicio de derechos de grupos más vulnerables al resto de la población. Y todo ello se encuentra justificado en ideas asentadas o formas de explicar y entender la realidad que predominan hegemónicamente. La ley mencionada sería un ejemplo de ello. Siendo así, ciertas situaciones son entendidas a partir de si se ejercen o no (y de qué manera) derechos, particularmente cuando está en juego el aprovechamiento de recursos naturales. Se trata de un péndulo entre garantizar o no derechos de terceros frente a la necesidad de sacar la economía nacional adelante, economía aún dependiente de los recursos naturales. Es así que nos encontramos frente a un tipo de líneas de análisis delimitado a partir de dos entradas: la primera apunta a entender el contexto social ambiental donde se presentan situaciones de conflicto tomando en cuenta cómo se ha materializado en normas la manera de aprovechar recursos naturales; y la segunda reconoce escenarios de ejercicio de derechos de los pueblos indígenas cuando al intentar hacer efectivo el aprovechamiento de recursos se puedan afectar sus condiciones de vida al verse superpuestos por la actividad extractiva. Lo primero se sostiene en cómo el Estado entiende el significado de aprovechar recursos naturales (y para qué); mientras lo segundo refiere entender cómo el Estado ha visto o reconocido a los pueblos indígena, sobre todo en situaciones vinculadas a lo primero.

Para continuar es necesario identificar los elementos característicos de esa realidad social en la que calza el cómo entender el aprovechar recursos naturales y por qué. Ello implica tener claridad en saber quiénes son los actores sociales presentes en esta dinámica de aprovechamiento, aunada

---

13 LANEGRA, I. *El (ausente) Estado ambiental. Razones para la reforma de las instituciones y las organizaciones públicas ambientales en el Perú*. Lima: Consultores para Decisiones Estratégicas, 2008.

al ejercicio de derechos, de tal manera que podamos reconocer aquellos discursos que manejan, sobre todo en el caso del Estado peruano para la Amazonía.

A escala nacional conseguimos identificar ciertas características de lo que es el contexto socioambiental peruano. Se puede mencionar una serie de situaciones, hechos, actos, que nos dan una idea de lo complejo y difícil que es este contexto, y en el cual la dinámica de relaciones sociales presenta una multiplicidad de actores, cada uno con intereses que buscan satisfacer; así como niveles de poder que tratan de hacer valer, principalmente en el uso y aprovechamiento de recursos, y la manera como tal práctica debe llevarse a cabo. Para efectos de nuestro trabajo, entonces, el contexto donde se aprovechan recursos naturales no requiere describir cada situación, sino entender que existen lógicas nacionales que determinan ese uso y aprovechamiento, las que se pueden evidenciar a partir de marcos jurídicos que, en el momento de llevarse a la práctica, no solo presumen el ejercicio de derechos (y luego su exigencia en el cumplimiento), sino adicionalmente la afectación o poca garantía de otros derechos (y luego, con ello, la exigencia a su vez para su –también– cumplimiento).

Dentro de esta dinámica nacional, es constante la presencia de tres actores principales que a su vez estarán en contextos más localizados de aprovechamiento de recursos naturales y, posteriormente, como parte de los contextos de conflicto sucedidos por el aprovechamiento. Estos actores, que simbolizan cada uno de los detalles en los que podemos reconocer nuestra realidad, son: (i) el Estado, (ii) las empresas extractivas y (iii) los entornos poblacionales cercanos a los centros de aprovechamiento de recursos<sup>14</sup>, que en su mayoría suelen ser pueblos indígenas. Cabe resaltar que su priorización no significa que no existan otros actores como parte de dichas dinámicas sociales de conflicto o de aprovechamiento de recursos (que un mapeo debe identificar), sino que corresponden a una trinidad conceptual que aparece como una constante al estar siempre presentes en cualquier conflicto.

---

14 ZAMBRABO, G. Reflexiones sobre el debido ejercicio de derechos en contextos de conflicto socio-ambiental minero, *Revista del Círculo de Derecho Administrativo*, vol. 8, 2010, 161-169.

Al hablar del Estado peruano –tomando en cuenta las definiciones de Roberts y Oppenheimer citadas previamente–, ha sido percibido en estos contextos como ausente, sin capacidad de respuesta<sup>15</sup>, incluso ligado al uso desmedido de las fuerzas del orden<sup>16</sup>, rígido por poseer una estructura aun centralista ligada a políticas nacionales que tienen como motor la promoción de la inversión y el crecimiento macroeconómico sostenido en el aprovechamiento de recursos naturales<sup>17</sup>. Sin embargo, esta percepción no le quita validez al orden en el que el Estado ha desarrollado sus decisiones bajo parámetros de comportamiento hacia la sociedad, que se reflejan en leyes de obligatorio cumplimiento. Sus decisiones inciden en el desarrollo del resto de actores sociales, dado que representan el manejo de políticas públicas, ya sea por medio de la promulgación de normas o el debate de políticas. Además, ha presentado loables consideraciones en cuanto a políticas sociales de desarrollo, pero que se ven empañadas ante la opinión pública, perdiendo su fortaleza de consolidación de legitimidad, cuando se debate la importancia de extraer recursos naturales sin considerar la complejidad de derechos ausentes en tales decisiones. Es sobre la base de las premisas de un rol actuante y gestor del desarrollo que el Estado plantea políticas sociales y económicas en pos de vencer a la pobreza, apuntando a establecer lógicas de progreso y bienestar. Lo complicado es que, a pesar de lo avanzado, no queda claro desde dónde se avanza y si el fin de este es el que todos comparten en sociedad.

- 
- 15 TANAKA, M. *¿Por qué el Estado no responde adecuadamente a los conflictos sociales? ¿Qué hacer al respecto?*, *Economía y Sociedad*, Centro de Investigaciones Económicas y Sociales, vol. 79, marzo, 2012, 36-43.
- 16 BARRANTES R. y PEÑA, J. Conflictos sociales y derechos humanos: el uso de la fuerza pública durante disturbios internos en el Perú. En: Reategui, F. (coord.), *Conflictos sociales y respuestas del Estado: del orden interno a la protección de derechos*. Colección Documentos de Trabajo, Serie Política y Gobierno. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP, vol. 1, 2007, 13-36; SALDAÑA, J. y PORTOCARRERO, J. La violencia de las leyes: el uso de la fuerza y la criminalización de protestas socioambientales en el Perú, *Derecho*, n.º 79, Lima, julio-nov., 2017, 311-352.
- 17 GLAVE, M. y BARRANTES, R. Recursos naturales, medio ambiente y desarrollo: Perú 1970-2010. En: Rodríguez, J. S. y Tello, M. (edit.), *Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010, 107-146.

Adicionalmente, cabe resaltar nuestra mención previa de entender al Estado peruano como parte del contexto social. Debido a sus propias características de formación política, el Estado peruano no solo es un actor, sino el marco decisional sobre el cual actúa todo el resto de los actores sociales y políticos. Es decir, cumple dos roles: uno es el de marco sobre el cual los individuos se relacionan a partir de las normas y políticas que promulga, y el otro es el de actor –institucional– presente cuando sus representantes hacen uso de la palabra en su nombre y manifiestan con ello sus intereses.<sup>18</sup> Si a ello le sumamos que el Estado se sostiene en una cultura de legalidad, referente obligatorio que exige altos niveles de observancia de la ley, dentro de la premisa de consolidación del Estado de derecho, es entonces el marco de defensa y protección que no podemos dejar de lado cuando se exige el ejercicio de derechos, por ejemplo, de pueblos indígenas, al ser el Perú firmante del Convenio 169 de la OIT. Finalmente, a pesar de las dificultades por hacer trabajar al Estado, no debemos olvidar que este “funciona” a partir del cumplimiento de la ley. El problema se presenta cuando la ley no repercute de manera igualitaria en toda la población, sino que favorece solo ciertos grupos e intereses. Y ello tiene su origen en las ideas que dan sentido a la norma legal.

Con relación a las empresas extractivas, podemos decir inicialmente que han desarrollado sus actividades sobre la base de la exploración y explotación de recursos naturales a partir de ideas de sostenibilidad, rentabilidad y responsabilidad<sup>19</sup>. La empresa es una agrupación humana con un objetivo claro: la ganancia económica a partir del trabajo organizado. Su dinámica se ha llevado a cabo tanto a escala nacional como transnacional. Han reemplazado –sin buscarlo– al Estado en su rol de director de actividades de algunas políticas públicas, debido

---

18 ZAMBRANO, G. *Reflexiones sobre el debido ejercicio de derechos en contextos de conflicto socio-ambiental minero*, cit.

19 SALMÓN, E. (coord.). *La progresiva incorporación de las empresas en la lógica de los derechos humanos*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP y Konrad Adenauer Stiftung, 2015.



[...] a su capacidad de gestión para cubrir esta situación de ausencia, sobre todo en áreas rurales donde el acceso a la salud, a la educación, e implementación de medios de comunicación y servicios se vuelven casi absurdos para muchos ciudadanos por lo difícil de su implementación sin ayuda<sup>20</sup>.

Al encontrarse sus centros de extracción en lugares alejados del territorio nacional, lugares donde el Estado es percibido como ausente, regiones que coincidentemente son en las que se encuentran ingentes cantidades de recursos posibles de ser aprovechados tanto en los Andes como en la Amazonía, la población las llega a percibir como centros cercanos de poder con la capacidad de brindarles beneficios, lo que termina generando dependencias<sup>21</sup>. Todo ello se trata de sostener en actividades construidas sobre la base de las premisas de la responsabilidad social como parte de sus labores cotidianas y de procesos de gestión de recursos en pos de sus objetivos financieros.

No podemos negar que las empresas contribuyen, mediante las mejoras competitivas en el mercado, con el desarrollo social y económico del país, aunque los beneficios no sean necesariamente directos ni inmediatos en toda la población. Asimismo, la incorporación de las variables de responsabilidad social y ambiental en sus políticas corporativas ha significado un gran cambio con respecto a sucesos pasados sobre cómo se entendía la manera de hacer negocios<sup>22</sup>. Ello, debido a que necesitan desarrollar estrategias

---

20 ZAMBRANO, G. *Reflexiones sobre el debido ejercicio de derechos en contextos de conflicto socio-ambiental minero*, cit., 164.

21 THORP, R. El desarrollo basado en extractivos y sus consecuencias para el desarrollo. En: Thorp, R. *Los desafíos de la minería y el petróleo para el desarrollo: lecciones de África y Latinoamérica*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2014, 257-320.

22 Cfr. SCHWALB, M. y MALCA, O. *Responsabilidad social: fundamentos para la competitividad empresarial y el desarrollo sostenible*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Yanacocha Asociación Los Andes Cajamarca, 2004; RUGGIE, J. G. *¿Solamente negocio? Multinationales y derechos humanos*. Nueva York: Icaria, 2014; SALMÓN, E. (coord.). *La progresiva incorporación de las empresas en la lógica de los derechos humanos*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP y Konrad Adenauer Stiftung, 2015.

ambientales y sociales para mantenerse competitivos tanto a escala nacional como internacional, donde por ejemplo la licencia social o compromiso de relacionamiento acordado con poblaciones locales se vuelve una de las mejores cartas de presentación cuando hablamos de inversión<sup>23</sup>. Sin embargo, aún obtienen insuficientes resultados positivos o buenas prácticas –como los basados en la debida diligencia–, principalmente por la dificultad para saber qué hacer en momentos de emergencia; como respuesta, no solo se presentarán reacciones de sanción ética o legal, sino de indignación social por las limitaciones que se pueden dar al no permitir el debido ejercicio de derechos.

Con relación a los entornos poblacionales, me quedo con una cita de un trabajo previo:

[...] son asentamientos humanos ubicados lejos de las grandes urbes y centros políticos de la región o departamento. Muchos de ellos carecen en un alto porcentaje de servicios básicos, tales como agua, luz, escuelas, caminos, por lo que los niveles de pobreza y subdesarrollo son altos. Algunos mantienen prácticas comunales de sobrevivencia, trabajo y propiedad, y sus actividades productivas suelen ser domésticas, reflejado ello también en sus condiciones para buscar mercados donde colocar sus productos, a pesar de no contar con niveles suficientes para competir; otros por el contrario forman parte de dinámicas más modernas que les permiten entrar en la vorágine del dinamismo del mercado y la administración estatal, donde sus carencias forman parte del mismo grupo de problemas que el resto de los ciudadanos nacionales<sup>24</sup>.

En ambos casos, cuando se ven como ajenos al desarrollo como fuente principal de beneficio, manifestado cuando se aprecia que este es más notorio en otros lugares cercanos, se sienten distantes de la dinámica propia del desarrollo y mejora mostrados por el Estado por medio de sus políticas, lo cual va deslegitimando el discurso oficial, y no permite por ello sostener

---

23 SICOLI, C. *Factores que determinan la licencia social para operar en el Perú: el caso de la Gran Minería*, tesis para obtener el grado de doctor en Administración y Dirección de Empresas, Universidad Politécnica de Catalunya, 2016.

24 SACHS, J. *El fin de la pobreza: cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. Buenos Aires: Debate, 2006.

luego un trabajo continuado sobre la base de la confianza con la población más vulnerable<sup>25</sup>.

Sobre lo dicho hasta ahora, podemos establecer que tanto el Estado peruano como las empresas extractivas y los entornos poblacionales son actores que se van a hacer presentes en escenarios de conflictividad social ambiental, representados por particularidades de cada caso. Por ejemplo, cuando hablamos de Estado podemos referirnos a un ministerio, pero dentro de estos aquellos vinculados a temas ambientales frente a otros vinculados a temas minero-energéticos; en el caso de las empresas, podemos pasar desde grandes inversiones a medianas y pequeñas; y cuando estamos frente a entornos poblacionales, nos encontraríamos entre comunidades, sean campesinas o nativas, estas pertenecientes a algún pueblo indígena, o rondas. Independientemente de cada caso, en los conflictos se van a repetir maneras de comportamiento basadas en un orden mayor que matiza su conducta, pero que se particulariza en cada región y localidad<sup>26</sup>. Asimismo, de acuerdo con el tipo de recurso que se busca explotar, los intereses serán diversos, así como los impactos y las necesidades generadas. Pero estos actores no se desenvuelven sin razones.

En este punto, la pregunta es: ¿cuáles son las ideas que centran el debate respecto a cómo se entiende debe realizarse el aprovechamiento de recursos naturales en el Perú, y cómo esa manera entiende a su vez a los pueblos indígenas? Creemos que estas ideas o razones son centrales, ya que son las que matizan y empapan la manera de hacer políticas en el país. Los conflictos son la consecuencia de relaciones de tensión entre actores sociales que no han sido adecuadamente atendidas. La interacción entre estos no se da sin ideas que sostienen los actos y, claro, presentan en varios el discurso oficial que es seguido y mantenido por estos tres actores diferenciados. Es decir, corresponde atender no solo a los marcos institucionales o jurídicos, sino a aquello que nutre la manera de pensar de quienes defienden formas de ejercer derechos o exigirlos. La pregunta es cuáles son esas ideas en el caso

---

25 ZAMBRANO, G. *Reflexiones sobre el debido ejercicio de derechos en contextos de conflicto socio-ambiental minero*, cit., 165.

26 *Ibid.*, 166.

del aprovechamiento de recursos naturales y el rol que tienen los pueblos indígenas en ello.

## 2. LA HEGEMONÍA DEL INDIO PERMITIDO

El Perú se entiende como un país pluricultural y multiétnico. De acuerdo con cifras del último censo, el 26 % de la población peruana se autoidentificó como perteneciente a uno de los 55 pueblos indígenas que hay en el país<sup>27</sup>. La interculturalidad se ha venido impulsando desde distintos ámbitos, incluso políticos. Actualmente, por ejemplo, se encuentra aún vigente una Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural –Decreto supremo 003-2015-MC–, promulgada el 28 de octubre del 2015, la que tiene como objetivo orientar y articular los mecanismos estatales para garantizar el ejercicio de los derechos de la población culturalmente diversa del Perú, particularmente los pueblos indígenas. Se cuenta con un Viceministerio de Interculturalidad, ente rector en materia de pueblos indígenas del Poder Ejecutivo, como parte del Ministerio de Cultura. Asimismo, con un amplio desarrollo normativo reciente en materia indígena, que tuvo como su principal punta de lanza a la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ley 29785, promulgada el 7 de setiembre del 2011. Además, un amplio desarrollo de políticas en temas de salud y educación, ambas interculturales y bilingües. Todo ello refleja avances legales en materia de pueblos indígenas, pero las dudas empiezan a saltar cuando se discute desde dónde se entiende el tema indígena en el Perú, ya que la implementación ha tenido cuestionamientos diversos. Por un lado, podemos tener instituciones y normas, pero por otro en diversas ocasiones se ha señalado que esta institucionalidad no ha sabido responder a las demandas indígenas. El punto de equilibrio tiene que ver con la manera como se ha –valga la repetición– entendido el tema indígena en el aparato estatal peruano. Reconocer esto último permitirá acercarnos luego a entender cómo se ha planteado el rol que los pueblos indígenas deben te-

---

27 Ministerio de Cultura. *Base de datos de pueblos indígenas*. Lima, 2020. Disponible en: <https://bdpi.cultura.gob.pe/>

ner en escenarios de aprovechamiento de recursos naturales. Para abordar este tema rescataremos las ideas sobre el *indio permitido* de Charles Hale y Rosabel Millaman<sup>28</sup>, trabajadas en un trabajo previo de mi coautoría.

Una primera interrogante es ¿cuál es el discurso hegemónico que la temática de los pueblos indígenas cuestiona? La sociedad peruana ha sido heredera de una manera colonial de entender el orden social y político que existe en el país por décadas. *Ad portas* del Bicentenario, nos atrevemos a decir que –incluso– este tipo de orden social se mantiene desde la Colonia. Tales órdenes son los que el discurso indígena pone en cuestión. Al cuestionar un discurso hegemónico establecido, lo que está ocurriendo es que se cuestionan maneras de entender el poder y el *statu quo*. El discurso indígena discute además los modelos de desarrollo, así como las maneras de entender la relación con los recursos naturales<sup>29</sup>. Por ello, es un discurso contrahegemónico que, de acuerdo con A. Quijano, termina por cuestionar posiciones de poder colonial estructuralmente establecido en América Latina<sup>30</sup>. De manera adicional, si las esferas de gobierno se mantienen dominadas por grupos de poder que consideran que son sus espacios a manera de su propiedad privada, entonces tales también se verán cuestionados, primero deslegitimados, por el discurso indígena.

Los pueblos indígenas y sus representantes, al convertirse en actores políticos –con una agenda que choca irreparablemente con este modelo

- 
- 28 HALE, C. Does multiculturalism menace? Governance, cultural rights and the eclipse of “Oficial Mestizaje”, *Journal of Latin American Studies*, Workshop Cultural Agency in the Americas: Language, Ethnicity, Gender, and Outlets of Expression, Cusco, 2002, 485-524.; HALE, C. *Rethinking Indigenous Politics in the Era of the “Indio Permitido”*, Report on Race – NACLA report on the Americas, set.-oct., 2004; HALE, C. *Neoliberal Multiculturalism: The Remarkings of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America*, *Political and Legal Anthropology Review*, vol. 28, n.º 1, 2005, 10-28; HALE, C. y MILLAMAN, R. Cultural Agency and Political Struggle in the Era of Indio Permitido. En: Sommer, D. (ed.), *Cultural Agency in the Americas*. Nueva York: Duke University Press, 2005, 281-301.
- 29 ALZA, C. y ZAMBRANO, G. *Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: cambios en la estructura institucional en el Estado peruano (2000-2011)*. Lima: Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015, 104.
- 30 QUIJANO, A. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En: Lander, E. (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000.

histórico establecido y sobre el cual las estructuras se construyen—, se convierten en trasgresores del *statu quo*. Pero ello debido a que la propia normativa en materia de pueblos indígenas plantea reformas profundas en el modelo de Estado. Así, las ideas hegemónicas de orden, que en este caso son coloniales, son las que los pueblos indígenas cuestionan y rechazan al ver que se mantienen en la manera como el Estado, en este caso peruano, toma decisiones, por ejemplo, para el aprovechamiento de recursos naturales.

Sin embargo, en un escenario de multiculturalidad e interculturalidad, incluso desde los gobiernos (como el caso peruano), el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas ha venido en aumento. Se plantean propuestas de cambios y proyectos participativos, los que de alguna manera tratan de satisfacer las demandas indígenas. Sin embargo, ello no termina siendo del todo aceptado. Hale reflexiona sobre el problema de Estados que se presentan como progresistas al incorporar variables interculturales y multiculturales, pero que no dejan de seguir afectando condiciones de vida de pueblos indígenas. Establece la idea del “multiculturalismo neoliberal”<sup>31</sup>; es decir, el apoyo sustantivo pero limitado al ejercicio de los derechos indígenas. En palabras de la socióloga chilena Patricia Richards, es un multiculturalismo con dos caras, una afirmativa que busca representar los intereses de los pueblos indígenas, y otra represiva, con lo cual no se terminan de resolver los problemas centrales de los pueblos indígenas, particularmente porque están sostenidos en la discriminación<sup>32</sup>.

Luego, a partir de la idea del multiculturalismo neoliberal, Hale junto con Rosamel Millaman plantean la teoría del “indio permitido”<sup>33</sup>, una suerte de reconocimiento *light*, cuyo sustrato tiene como pieza central el “sí pero no”<sup>34</sup>. Así, para los gobiernos ciertos derechos colectivos de pueblos indígenas se pueden ejercer, pero con ciertas condiciones, mientras que otros

---

31 HALE, C. *Neoliberal Multiculturalism: The Remarking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America*, *Political and Legal Anthropology Review*, vol. 28, n.º 1, mayo 2005, 10-28.

32 RICHARDS, P. *Mapuches: entre el “indio permitido” y el “indio insurrecto”*, entrevista de Wladimir Painemal, Agencia Latinoamericana de Información, 18 de agosto de 2009. Disponible en: <https://www.alainet.org/es/active/32503>

33 HALE, C. y MILLAMAN, R. *Op. cit.*

34 ALZA, C. y ZAMBRANO, G. *Op. cit.*

no son parte de este debate<sup>35</sup>. Ambos autores resaltan además que este es el tipo de sujeto indígena que quiere tener el Estado delante, uno que esté reconocido, pero no tanto; y donde al usar la palabra ‘indio’ lo que buscan es enfatizar el desprecio que aún se tiene hacia ellos, es decir, racismo oculto. El centro de la discusión es que a ese indio o indígena se le permite estar, participar y convivir, siempre y cuando no cuestione el modelo hegemónico, sino que por el contrario lo impulse, siendo así un discurso permitido<sup>36</sup>. Lo contrario es tener un indio no permitido o insurrecto.

Estas posiciones van mostrando que, a pesar de los cambios en las estructuras estatales, no se considera la real agenda de los pueblos indígenas, sino solo aquella que no genere cambios reales. Y el escenario de aprovechamiento de recursos naturales resulta perfecto para evidenciar cómo estas lógicas se representan en los discursos oficiales y no oficiales. Si la política estatal es la de promover una manera de generar desarrollo aun a partir del aprovechamiento y extracción de recursos naturales, se espera que los pueblos indígenas acepten tales formas, lo que se trasluce en reconocer de manera superficial derechos que no colisionen con esos objetivos nacionales.

Siendo el espacio político dominado por un discurso hegemónico como es el económico neoliberal, la tensión, y con ello el conflicto, se dará porque los pueblos indígenas acceden a los espacios donde se toman decisiones. La existencia de mecanismos de participación no representa que sus agendas terminen siendo las discutidas. Ahí las reglas del juego presentarán límites a su actuación, reglas que son mantenidas por quienes poseen la hegemonía ideológica en el Estado. De acuerdo con Alza y Zambrano<sup>37</sup>, estos límites son:

- Los derechos de los pueblos indígenas no deben violar la integridad del régimen productivo.
- El alcance hacia un posible cambio está permitido en tanto las organizaciones indígenas tengan suficiente poder.

---

35 HALE, C. *Rethinking Indigenous Politics in the Era of the “Indio Permitido”*, Report on Race - Nacla report on the Americas, set.-oct., 2004, 17-18.

36 ALZA, C. y ZAMBRANO, G. *Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: Cambios en la estructura institucional en el Estado peruano (2000-2011)*, cit., 2015, 105.

37 *Ibid.*, 106.

Siendo así, las líneas de actuación significarán que los pueblos indígenas podrán actuar hasta que sus ideas no traten de ir en contra de las maneras productivas centrales de la economía, y ello implicará que tengan poder, pero no suficiente para lograrlo. Por tanto, aprovechar un recurso natural se entenderá, se podrá hacer y, para ello, los derechos de los pueblos indígenas deberán adecuarse a ese objetivo.

### 3. EL CONFLICTO EN EL CONTEXTO AMAZÓNICO PERUANO Y CÓMO EN ESTE SE EVIDENCIAN LAS HEGEMONÍAS

Alain Touraine se preguntó en 1997 si podríamos vivir juntos<sup>38</sup>. Plantea esta pregunta ya que se observa una clara dicotomía entre un modelo económico global mundializante frente a la diversidad cultural que se manifiesta buscando cambios reales. Sus palabras resuenan cuando de conflictos socioambientales en la Amazonía peruana hablamos. La convivencia siempre es posible. Pero en nuestro caso vemos que hay un escollo aún persistente que tiene que ver con la manera como se han entendido las lógicas de aprovechamiento de recursos naturales, sumado al hecho de cómo los pueblos indígenas se “deben” involucrar en estas lógicas. Este es el escenario donde se intenta ejercer derechos.

En nuestra realidad nacional concurren causas históricas estructurales marcadas por una profunda dependencia local como nacional de un tipo de economía basada en la extracción de recursos naturales primarios. De igual manera, horizontes de dominación tramados por la agudización del subdesarrollo, la marginalidad y las asimetrías, desigualdad y verticalidad sociales resultantes de la imposición de un determinado orden económico, social y político que favorece la reproducción de condiciones de hegemonía<sup>39</sup>. Este contexto ha permitido una estructura vertical donde el poder ha sido ejercido por determinadas minorías; y es en este escenario donde, además de acentuarse desigualdades sociales, Estado, empresas extractivas

---

38 TOURAINE, A. *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 4 reimp., 2 ed., 2014.

39 SCHULD, J. *¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización*, cit., 2005.



y sus entornos poblacionales se encuentran representando las diferencias e inequidades en sus relaciones como parte de contextos de aprovechamiento de recursos naturales. A ello le sumamos el hecho de que si bien los países latinoamericanos, incluyendo al Perú, han venido desarrollando instituciones normativas y políticas que permitan el ejercicio de derechos de pueblos indígenas, no han podido poner en práctica lo avanzado, debido a disputas por el aprovechamiento de recursos naturales en sus territorios<sup>40</sup>. Esto como el plano ideológico donde existen ideas consolidadas por prácticas hegemónicas, como las del *indio permitido*.

Tomando como referencia el contexto socioambiental de los últimos años en el Perú:

[...] éste se ha caracterizado por presentar una serie de modificaciones en el orden político y económico que han permitido el crecimiento de los niveles de producción como país, representado en un importante impulso a la inversión privada a través de la flexibilización de normas de obligatorio cumplimiento —especialmente ambientales— así como el apoyo en materia tributaria y el acceso a la propiedad. A pesar de este escenario de bonanza se pueden apreciar escenarios de tensión localizados debido a la manera como se decide aprovechar un recurso natural, así como los impactos que son percibidos al efectuar esta actividad. Ello se demuestra en la reacción que la población local tiene acerca de la manera como se ejercen o no sus derechos, o la dificultad para hacerlo<sup>41</sup>.

Este escenario se encuentra claramente vigente a pesar de los esfuerzos por alcanzar el diálogo. En el tema de aprovechamiento de recursos naturales a escala nacional, la dinámica de relaciones entre Estado, empresas extractivas y entornos poblacionales / pueblos indígenas ha sido constante. En este interactuar, en el que cada uno asume una posición de consolidación de sus intereses frente al resto de actores, y donde además cada uno

---

40 DELGADO, D. *¿Cómo se afectan los derechos de los pueblos indígenas con las reformas para facilitar la integración económica y la conservación de la Amazonía?* En Göbel, B., Gónzaga, M. y Ulloa, A. (ed.), *Desigualdades socioambientales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2014, 459-486.

41 ZAMBRANO, G. *Reflexiones sobre el debido ejercicio de derechos en contextos de conflicto socio-ambiental minero*, cit., 166.

posee niveles de poder, muchas veces la convivencia, entendida como una práctica armónica de relaciones sociales, se ve alterada por situaciones de tensión históricas que parecen no desaparecer. Reconocemos en estos procesos sociales de interacción entre dos o más partes que se encuentran en determinado contexto: (i) acciones y reacciones sostenidas en los intereses que tengan las partes, y que pueden implicar su presunta incompatibilidad al buscar satisfacerlos, así como (ii) las distintas maneras de alcanzar la satisfacción de tales intereses, y los medios utilizados para ello. Y, como parte de estas lógicas de interacción, algunos derechos se verán disminuidos al no estar completamente garantizados a pesar de los esfuerzos por ello. Esta última situación refleja que existen parámetros ideológicos detrás de las acciones, justamente aquellas ideas hegemónicas ya presentadas, que nutren las posiciones y expectativas de cada uno de los actores en los procesos de negociación que resultan ser las razones detrás de las acciones. Es decir, las cosas no suceden de manera espontánea, sino que hay lógicas que las sustentan; o, si no se logra garantizar un derecho, se debe a cuestiones ideológicas detrás, y no solo a la falta de voluntad para ello.

Dentro del contexto ambiental peruano podemos reconocer la existencia de conflictos en los que se llega a dar una contraposición de intereses sobre el uso, distribución, manejo y control del mineral, el agua, el petróleo y la tierra, así como sobre los efectos e impactos que pueden producirse como consecuencia de las actividades para su explotación principalmente en tierras de los pueblos indígenas. La Amazonía peruana no ha sido ajena a ello. Para comenzar, y siguiendo a J. Morel, a lo largo del siglo xx se han presentado diversas formas de entender y concebir la Amazonía peruana desde las políticas de gobierno<sup>42</sup>. No podemos olvidar que la región de la Amazonía peruana representa el 60 % del territorio nacional, y en ella solo habita el 10 % de la población. Esta realidad ha enfrentado dos lógicas históricas de percepción de la Amazonía: (i) es vista como un territorio rico en recursos naturales que debe ser colonizado, es decir, ser ganado por el resto de la población nacional al creerse que está inhabitado; y (ii) ver a la

---

42 MOREL, J. De una a muchas Amazonías: los discursos sobre “La Selva” (1963-2012). En: Barrantes, R. y Glave, M. (eds.), *Amazonía peruana y desarrollo económico*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, Instituto de Estudios Peruanos, 2014.

Amazonía de manera homogénea, como una sola geografía<sup>43</sup>. Sobre la base de estas percepciones es que se ha forjado una serie de políticas sobre estas regiones, entre ellas, las relacionadas con el aprovechamiento de recursos naturales y la invisibilidad de la realidad indígena amazónica presente ahí desde antes de la consolidación de las fronteras nacionales. No apreciar la complejidad del escenario amazónico peruano termina por asentar la idea de la necesidad de aprovechar los recursos ahí presentes, sin los matices de que ello puede confrontar lógicas locales, como las de los pueblos indígenas, quienes algo tienen que decir sobre cómo usar los recursos que están en sus territorios.

Dos han sido (o son) los recursos naturales prioritariamente impulsados para ser aprovechados en la Amazonía: los recursos forestales y los hidrocarburos. Solo nos centraremos en este segundo caso. Ello no niega el nivel de complejidad que representa el uso de los bosques, pero centrémonos en el petróleo y el gas por el nivel de importancia en la economía peruana. G. Zambrano ha señalado que una de las características del Estado peruano en materia de hidrocarburos es la necesidad de aumentar la producción de petróleo, debido a la gran caída que ha tenido la extracción de este en el país. De acuerdo con el autor,

[...] mientras la producción de líquidos de gas natural creció exponencialmente durante la última década (de 4,1 MBD en el 2002 a 103,4 MBD en el 2014), la producción petrolífera ha ido decreciendo (de 92,6 MBD en 2002 a 69,3 en 2014), llevando a que el Perú se convierta en un país menos competitivo a nivel regional e impidiendo satisfacer su demanda interna sin tener que importar crudo. Esta demanda, en conjunto con el consumo de derivados de hidrocarburos, ha ido aumentando sostenidamente. Es en ese sentido que podemos denotar un desencuentro entre la relación “producción – demanda – consumo” del petróleo en el Perú que se evidencia con mayor claridad cuando observamos las cifras de producción de petróleo en la Amazonía peruana<sup>44</sup>.

---

43 *Ibid.*, 22.

44 ZAMBRANO, G. Más petróleo, ¿más problemas? Crecimiento extractivista en el sector hidrocarburos en el Perú, *La Revista*, n.º 76, 2016, 41-58. Disponible en: [http://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/revistaSSA76\\_VF.pdf](http://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/revistaSSA76_VF.pdf)

La situación ha ido variando de manera positiva desde el 2014, pero aún no alcanza los niveles de la década de inicios del siglo (y aún mantiene una mayor distancia que lo extraído en la década de los noventa). Así, para el año 2018 hubo un incremento de 12 % en la producción de miles de barriles diarios –en comparación con el 2017–, la cual fue de 48,5 MBD; para el final del 2019, la producción ya era de 52,80 MBD<sup>45</sup>. Aun en crecimiento, la actividad de los hidrocarburos no logra satisfacer la demanda interna, por lo que la política nacional apunta a seguir promoviendo la exploración para encontrar nuevos recursos que puedan ser explotados. Si este es el escenario de aprovechamiento, a ello se debe sumar el cómo establecer tal actividad garantizando los derechos de los pueblos indígenas amazónicos.

Zambrano resalta dos ejes que deben estar muy presentes en las dinámicas de aumento de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en la Amazonía peruana. En primer lugar, se resalta la importancia de tener en cuenta las condiciones de vida de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial (Piaci); y, en segundo lugar, el respeto a los procesos de consulta previa en lotes de hidrocarburos, haciendo énfasis en la revisión de aquellos lotes cuyas actividades se iniciaron y que no pasaron por procesos de consulta previa a pesar de que el Convenio 169 de la OIT ya estaba vigente en el país<sup>46</sup>. En ambos casos estaríamos frente a marcos normativos nacionales e internacionales que garantizan el ejercicio de los derechos de estos pueblos. Sin embargo, de mantenerse lógicas como la del *indio permitido*, la concreción de dicho ejercicio de derechos se vería limitada.

Siendo así, manteniendo formas de aprovechamiento de recursos naturales bajo lógicas económicas que no terminan de comprender las demandas indígenas ni la realidad amazónica, se convierten en el escenario de confrontación de ideas, ya que los grupos de poder esperan que los pueblos indígenas se adapten, cuando por el contrario el ejercicio de sus derechos exige cambios más profundos. Existe una clara contraposición entre lo que esperan los pueblos indígenas cuando exigen el ejercicio pleno de sus dere-

---

45 Andina Agencia Peruana de Noticias. Crece producción de petróleo y gas natural en el Perú. Lima, 7 de octubre de 2019. Disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-crece-produccion-petroleo-y-gas-natural-el-peru-768955.aspx>

46 ZAMBRANO, G. Más petróleo, ¿más problemas?... , cit., 54.

chos, con lo que se permite desde las ideas hegemónicas asentadas, lo que se evidencia en los escenarios de conflictos relacionados con el aprovechamiento de recursos naturales. Frente a ello, la pregunta que se desprende es cuál debería ser el enfoque en materia de ejercicio de derechos de pueblos indígenas, que refiera su pleno ejercicio y que conviva con nuevas formas para aprovechar recursos naturales.

En el caso de los Piaci, el Perú viene impulsando por un lado la adecuación de reservas territoriales a reservas indígenas (es decir, adecuar a la normativa actual figuras sostenidas en la anterior normativa) y, por otro, crear nuevas reservas indígenas. Este trabajo se contrapone con la serie de voces que señalan que la creación de estas reservas –sostenidas en que son intangibles– estaría limitando espacios amazónicos en los que es posible llevar a cabo exploración de hidrocarburos. Sumado a ello, las evidencias de pueblos en situación de aislamiento cerca de lotes de petróleo exigen que la actividad cumpla con estándares muy altos de actuación para que no se afecten las condiciones de vida de estos pueblos. Por otro lado, de llevar a cabo la actividad, en el Perú se consulta el decreto supremo que aprueba el contrato de licitación del lote de hidrocarburos, donde cada vez son más las voces en las que se apunta no solo a conseguir beneficios como resultado de la consulta, sino que la finalidad sea el consentimiento. En el caso de los Piaci, como en el caso de la consulta, el Perú no puede negar que se cuenta con legislación sobre la materia, así como con claridad institucional sobre lo que el Poder Ejecutivo debe y puede hacer; sin embargo, no se llega a cumplir con todo el paquete de reconocimiento de estos derechos. Se reconocen los Piaci, pero las reservas no pueden ser completamente intangibles; se llevan a cabo procesos de consulta previa, pero ello no significa alcanzar el consentimiento.

Lo que queda es preguntarnos si las razones para estas limitaciones tienen que ver con cambios que aún no se llegan a dar, o con razones de más fondo, que tienen que ver con cómo se entiende a los pueblos indígenas y hasta dónde se ha considerado que se debe reconocer el ejercicio pleno de sus derechos en contextos extractivistas<sup>47</sup>. El problema es que, cada vez

---

47 Cfr. GUDYNAS, E. El nuevo extractivismo progresista. En: *El Observador del OBIE*, n.º 8, 2010, 1-10; GUDYNAS, E. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. En: AA. VV., *Extractivismo, Política y Sociedad*. Quito: CAAAP, CLAES, 2009.

que el conflicto escala, vuelven a aparecer estos temas. Es indudable que en las últimas décadas, pero sobre todo luego de los sucesos de Bagua en el 2009, hay avances en materia de pueblos indígenas en el Perú, pero ha llegado el momento de reflexionar seriamente acerca de si es necesario un cambio de enfoque en esta mirada, al denotar que hay demandas y ejercicio de derechos que no terminan por concretarse como los mismos pueblos indígenas exigen o, al menos, esperan.

## CONCLUSIONES

En los últimos años en el Perú se han asentado políticas estatales para un auge de la inversión privada. A la par, una permanente situación de conflictos sociales entre empresas extractivas de capital privado con sus entornos poblacionales, en su mayoría, pueblos indígenas. Son varios los ejemplos en los que la situación de tensión y enfrentamiento ha posicionado intereses y establecido fuertes niveles de dominación hacia actores débiles frente a otros con mayor poder. En estos, se han contrapuesto ideales sobre cómo entender el desarrollo. En ellos, a pesar de los esfuerzos, pareciera que, antes que avanzar, las situaciones no han cambiado. Estamos ante situaciones que se suceden una y otra vez, y pareciera que la historia no cambia.

A manera de ejemplo, puedo mencionar el caso de Flavio Auqui, comunero de la provincia de Espinar en el departamento del Cusco, a quien conocí en el año 2000 mientras realizaba mi trabajo de recién egresado ayudando a comunidades campesinas afectadas por la minería. Vuelvo a ver a Flavio 20 años después, en mi calidad de funcionario público, y seguía reclamando por algo que hace dos décadas había sucedido. A pesar de algunos interesantes avances, la sensación era que no se habían alcanzado cambios reales, ni la satisfacción de haber conseguido tranquilidad, para él, su familia, su comunidad. ¿Por qué habiendo pasado tanto tiempo, y habiendo trabajado tanto, aún existían los mismos problemas? ¿Por qué no hay cambios? He de afirmar completamente que la lógica hegemónica del *indio permitido* está presente en este caso. Pero ello no niega la posibilidad de que, como hipótesis, se pueda tener la sospecha de que algo de lo mencionado, en efecto, esté presente. La Amazonía es el escenario donde casos similares al del señor Flavio se pueden identificar, y donde impulsar procesos de consulta o crear reservas indígenas para pueblos en situación

de aislamiento resultan las tablas donde unos actores tienen que adecuar su discurso al hegemónico. ¿Esa es la idea detrás de garantizar derechos de pueblos indígenas? Ciertamente, los derechos no son absolutos, pero cuando estamos frente a derechos de pueblos indígenas, ¿cómo entonces deben ser ejercidos? En esa línea, quizás lo que se tenga que hacer es quitarnos el ropaje de permitir, y empezar a reconocer en igualdad de condiciones.

Nuestra intención, como dejamos dicho al inicio, es presentar preguntas, generar inquietudes. En el escenario actual en el que vivimos, somos conscientes de la necesidad de revisar en qué se ha fallado o qué ha pasado que no se han generado los cambios que se esperaban. La dificultad en encontrar respuestas no está en que no se tiene la información para ello, sino en que esto representa interpelarnos como sociedad. Ya mencionamos que, frente al bicentenario como república, el Perú debe preguntarse cómo ha estado entendiendo la realidad de los pueblos indígenas, y si existen ideas hegemónicas que deben revisarse para poder realizar los cambios reales en pos del adecuado y pleno ejercicio de derechos colectivos; y eso se hace además con participación de los pueblos indígenas.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALZA, C. y ZAMBRANO, G. *Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: cambios en la estructura institucional en el Estado peruano (2000-2011)*. Lima: Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015.
- Andina Agencia Peruana de Noticias. *Crece producción de petróleo y gas natural en el Perú*. Lima, 7 de octubre 2019.
- BARRANTES, R. y PEÑA, J. Conflictos sociales y derechos humanos: el uso de la fuerza pública durante disturbios internos en el Perú. En: Reategui, F. (coord.), *Conflictos sociales y respuestas del Estado: del orden interno a la protección de derechos*. Colección Documentos de Trabajo, Serie Política y Gobierno, vol. 1. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP, 2007.
- BEBBINGTON, A. (Ed.). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: IEP, 2007.
- CAMPIONE, D. Hegemonía y contrahegemonía en la América Latina de hoy. Apuntes hacia una nueva época, *Revista Sociohistórica*, n.º 17, Universidad Nacional de la Plata, 2005.

CHINOY, E. *La sociedad. Una introducción a la sociología*. Ciudad de México, 2006.

Defensoría del Pueblo. *Los costos del conflicto social. Una aproximación metodológica a las dimensiones económicas, sociales e institucionales del conflicto social en el Perú*, Serie Informes de Adjuntía 001-2019-DP/APCSG. Lima: Defensoría del Pueblo, 2020.

DELGADO, D. *¿Cómo se afectan los derechos de los pueblos indígenas con las reformas para facilitar la integración económica y la conservación de la Amazonía?* En: Göbel, B., Góngora, M. y Ulloa, A. (eds.), *Desigualdades socioambientales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2014.

FERNÁNDEZ, G. El Estado de derecho en la construcción de la ciudadanía. En: Millán, A. y Vélez, O. (comps.), *Ética y Ciudadanía. Los límites de la convivencia*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, 2010.

GLAVE, M. y BARRANTES, R. Recursos naturales, medio ambiente y desarrollo: Perú 1970-2010. En: Rodríguez, J. S. y Tello, M. (eds.), *Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010.

GONZALES, J. *Crecimiento económico y desarrollo sustentable: el rol de los recursos naturales en la economía peruana: 1970-2005*. Informe Final del concurso de proyectos breves convocado por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Piura: CIES, Facultad de Economía de la Universidad Nacional de Piura, 2006.

GRAMSCHL, A. *Cuadernos desde la prisión*. Edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana. Ciudad de México: Ediciones Era, 1975.

GUDYNAS, E. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. En: AA. VV., *Extractivismo, Política y Sociedad*. Quito: CAAAP, CLAES, 2009.

GUDYNAS, E. El nuevo extractivismo progresista, *El Observador del OBIE*, n.º 8, 2010.

HAL, C. Does multiculturalism menace? Governance, cultural rights and the eclipse of “oficial mestizaje”, *Journal of Latin American Studies*, Workshop Cultural Agency in the Americas: Language, Ethnicity, Gender, and Outlets of Expression, Cusco, 2002.

HALE, C. y MILLAMAN, R. Cultural Agency and Political Struggle in the Era of Indio Permitido. En: Sommer, D. (ed.), *Cultural Agency in the Americas*. Nueva York: Duke University Press, 2005.



- HALE, C. Neoliberal Multiculturalism: The Remarkings of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America, *Political and Legal Anthropology Review*, vol. 28, n.º 1, 2005.
- HALE, C. *Rethinking Indigenous Politics in the Era of the “Indio Permitido”*, Report on Race, Nacla report on the Americas, set.-oct., 2004.
- HOEKEMA, A. Interlegalidad y reconocimiento estatal del derecho y la justicia comunal. En: Guevara, J. A. y Gálvez, A. (comps.), *Pluralismo jurídico e interlegalidad: textos esenciales*. Lima: Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho, Dirección Académica de Responsabilidad Social, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014.
- HUAMANÍ, S. *La influencia de las redes transnacionales de sociedad civil en la implementación de la política de formalización de territorios indígenas en la Amazonía peruana. El caso de la cooperación noruega*, tesis de maestría en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, Lima, 2017.
- LANEGRA, I. *El (ausente) Estado ambiental. Razones para la reforma de las instituciones y las organizaciones públicas ambientales en el Perú*. Lima: Consultores para Decisiones Estratégicas, 2008.
- Ministerio de Cultura. *Base de datos de pueblos indígenas*. Lima, 2020.
- MOREL, J. De una a muchas Amazonías: los discursos sobre “La Selva” (1963-2012). En: Barrantes, R. y Glave, M. (eds.), *Amazonía peruana y desarrollo económico*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, Instituto de Estudios Peruanos, 2014.
- NOGUERA, A. La teoría del Estado y del poder en Antonio Gramsci: claves para descifrar la dicotomía dominación - liberación, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, vol. 29, n.º 1, Universidad Complutense de Madrid, 2011.
- OPPENHEIMER, F. *El Estado. Su historia y evolución desde un punto sociológico*. Madrid: Unión Editorial, 2010.
- QUIJANO, A. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En: Lander, E. (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000.
- RICHARDS, P. *Mapuches: entre el “indio permitido” y el “indio insurrecto”*, entrevista de Wladimir Painemal, Agencia Latinoamericana de Información, 18 de agosto de 2009.

- ROBERTS, S. *Order and dispute: An introduction to Legal Anthropology*. Harmondsworth: Pelican, 1979.
- RUGGIE, J. G. ¿Solamente negocio? Multinacionales y derechos humanos. Nueva York: Icaria, 2014.
- RUIZ, C. Estado, sociedad civil y hegemonía en el pensamiento político de Gramsci, *Revista de Filosofía y Teoría Política*, vol. 47, Universidad Nacional de La Plata, 2016.
- SACHS, J. *El fin de la pobreza: cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. Buenos Aires: Debate, 2006.
- SADER, E. Hegemonía y contrahegemonía para otro mundo posible. En: Seoane, J. y Taddei, E. (comps.), *Resistencias mundiales (de Seattle a Porto Alegre)*. Buenos Aires: Clacso, 2001.
- SALDAÑA, J. y PORTOCARRERO, J. La violencia de las leyes: el uso de la fuerza y la criminalización de protestas socioambientales en el Perú, *Derecho*, n.º 79, Lima, jul.-nov., 2017.
- SALMÓN, E. (Coord.). *La progresiva incorporación de las empresas en la lógica de los derechos humanos*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP y Konrad Adenauer Stiftung, 2015.
- SCHWALB, M. y MALCA, O. *Responsabilidad social: fundamentos para la competitividad empresarial y el desarrollo sostenible*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Yanacocha Asociación Los Andes Cajamarca, 2004.
- SHULDT, J. ¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2005.
- SICOLI, C. *Factores que determinan la licencia social para operar en el Perú: el caso de la Gran Minería*, tesis para obtener el grado de doctor en Administración y Dirección de Empresas, Universidad Politécnica de Catalunya, 2016.
- TANAKA, M. ¿Por qué el Estado no responde adecuadamente a los conflictos sociales? ¿Qué hacer al respecto?, *Economía y Sociedad*, vol. 79, Centro de Investigaciones Económicas y Sociales, marzo, 2012.
- THORP, R. El desarrollo basado en extractivos y sus consecuencias para el desarrollo. En: Thorp, R. (comp.), *Los desafíos de la minería y el petróleo para el desarrollo: lecciones de África y Latinoamérica*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014.

TOURAINÉ, A. *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, 2.<sup>a</sup> ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2014.

ZAMBRANO, G. Más petróleo, ¿más problemas? Crecimiento extractivista en el sector hidrocarburos en el Perú, *La Revista*, Boletín 76, *Gobernanza local, pueblos indígenas e industrias extractivas. Transformaciones y continuidades en América Latina*, 2016.

ZAMBRANO, G. Reflexiones sobre el debido ejercicio de derechos en contextos de conflicto socio-ambiental minero, *Revista del Círculo de Derecho Administrativo*, vol. 8, 2010.



CAPÍTULO 9

JORGE BENAVIDES ORDÓÑEZ\*  
SEBASTIÁN LÓPEZ HIDALGO\*\*

*Consulta previa indígena y justicia constitucional:  
el caso Waorani*



## RESUMEN

El texto pretende dar cuenta de la importancia de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas para el constitucionalismo ecuatoriano. En este sentido, la relación, que se hace en las líneas que siguen, entre derecho a la consulta previa, libre e informada y la justicia constitucional se realizará a partir del estudio crítico del caso Waorani. En dicho caso los jueces de Pastaza, provincia ecuatoriana, declararon, acudiendo a una interpretación en perspectiva intercultural, la violación de los derechos a la identidad, al respeto a las formas de organización y del derecho a ser consultados, de los pueblos y nacionalidades, previo a la explotación de recursos naturales que se encuentren en sus territorios.

## PALABRAS CLAVES

Consulta previa, libre e informada, justicia constitucional, derechos colectivos, interculturalidad, plurinacionalidad, pueblos originarios.

*Prior consultation to indigenous peoples  
and constitutional justice: the Waorani case*

## ABSTRACT

The text aims to account for the importance of the rights of indigenous peoples and nationalities for Ecuadorian constitutionalism. In this sense, the relationship, which is made in the following lines, between the right to free, prior, and informed consultation and constitutional justice will be based on the critical

---

\* Doctor en Derecho Constitucional, Universidad de Sevilla. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad UTE y en la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad UTE. Correo: jorgei.benavides@ute.edu.ec

\*\* Doctor en Derecho, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador y doctor en Derecho, Universidad de Sevilla. Profesor de Derecho Constitucional, Universidad del Azuay y en la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Subdecano de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad del Azuay. Correo: sebaslospezhidalgo@yahoo.com

study of the Waorani case. In this case, the judges of Pastaza, Ecuadorian province, declared, resorting to an interpretation in an intercultural perspective, the violation of rights, identity, respect for the forms of organization, and the right to be consulted by peoples and nationalities, prior to the exploitation of natural resources found in their territories.

#### KEYWORDS

Prior, free and informed consultation, constitutional justice, collective rights, interculturality, pluractionality, indigenous peoples.

#### INTRODUCCIÓN

El presente texto se centra en tratar de dar cuenta de la importancia de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas para el constitucionalismo ecuatoriano. Para ello, se analizan los compromisos asumidos por el Estado, los cuales se ven reflejados en las características de aquel, dadas en el artículo uno de la Constitución, que definen al Ecuador como plurinacional e intercultural. En estas coordenadas de derechos colectivos comporta particular interés la consulta previa, libre e informada en la medida en que en su implementación, por un lado, se pone en evidencia su interrelación con otros derechos colectivos que aluden a su forma de organización, toma de decisiones, así como al respeto de su identidad cultural; y, por otro, atañen al papel central que desempeña la justicia constitucional para garantizar los derechos de los pueblos y nacionalidades en particular, y del modelo intercultural de Estado, en general. La relación entre derecho a la consulta previa, libre e informada y justicia constitucional se realizará a partir del estudio crítico del caso conocido como Waorani. En dicho caso los jueces del Tribunal de Garantías Penales de Pastaza, en primera instancia, así como los jueces de la Sala multicompetente de la Corte Provincial de Pastaza, en segunda instancia, declararon –acudiendo a una interpretación en perspectiva intercultural– la violación de los derechos a la identidad, al respeto a las formas de organización y a ser consultados, de los pueblos y nacionalidades, previo a la explotación de recursos naturales que se encuentran en sus territorios.



Si bien se destaca el ejercicio llevado a cabo por parte de los jueces de primera y segunda instancia de Pastaza dentro del proceso constitucional, se advierte que la reparación integral dada en el caso no es del todo adecuada a partir de una arista intercultural, al hacer, al menos, en la sentencia de segunda instancia, una lectura de tensión más que de complementariedad de lo que supondría una comprensión de la reparación integral desde un constitucionalismo intercultural.

## I. ESTADO INTERCULTURAL, PARTICIPACIÓN Y DERECHOS COLECTIVOS

### I. I. EL ESTADO INTERCULTURAL EN ECUADOR

El Estado intercultural entra en escena en Ecuador con motivo de la expedición de la Constitución de 2008, lo que ha supuesto un avance respecto al Estado pluricultural, contemplado en el texto constitucional de 1998. El cambio de pluricultural a intercultural es relevante, en la medida en que la primera fórmula da cuenta de la cohabitación de distintas culturas dentro de un territorio; por su lado, la segunda formulación va más allá del reconocimiento de la diversidad cultural, alude así a la interacción entre todas las culturas en pie de igualdad, con el afán, en la mayoría de las ocasiones, de confrontar y transformar las estructuras de poder<sup>1</sup>.

Conjuntamente al carácter intercultural descrito, el artículo uno de la Constitución en vigor ha contemplado también a la plurinacionalidad, categoría que, si bien se complementa con la interculturalidad, posee una dimensión más amplia, puesto que la plurinacionalidad hace referencia a la idea de autogobierno de las nacionalidades indígenas, a través del reconocimiento de sus formas de organización, así como de sus procedimientos de toma de decisiones, o su participación en la explotación de recursos

---

1 WALSH, C. *Interculturalidad crítica y pluralismo jurídico*. Ponencia en Seminario Pluralismo Jurídico, organizado por Procuraduría del Estado y Ministerio de Justicia de Brasil, abril 2010, 4. Disponible en: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6205/1/Walsh%2C%20C.-CON-002-Interculturalidad.pdf>

naturales<sup>2</sup>. La plurinacionalidad supone así un concepto político, en tanto que la interculturalidad da cuenta del diálogo en condiciones de igualdad entre las distintas culturas que coexisten en Ecuador.

La evolución normativa en cuestión no ha sido fácil, toda vez que para arribar al Estado intercultural de nuestros días se ha tenido que superar al Estado monocultural que, siendo heredero del modelo colonial, constituyó la primera forma como se organizaron las nacientes repúblicas latinoamericanas<sup>3</sup>, cuyo modelo tendía a la invisibilización de las culturas ancestrales de los pueblos indígenas, en el sentido que la única cultura considerada como referente era la hegemónica de matriz europea. En este sentido, se afirma al eurocentrismo como única perspectiva de conocimiento, justificando así la esclavitud y deshumanización por tratarse de salvajes las filosofías y cosmologías de los pueblos indígenas<sup>4</sup>. Se trataba entonces de un modelo que, en definitiva, apostaba por la asimilación cultural, antes que por la integración de las nacionalidades indígenas a partir de sus propias características.

Posteriormente, con el advenimiento, en clave liberal, del Estado multicultural o pluricultural que hizo su aparición en los años 70 del siglo XX, sobre todo en sociedades desarrolladas como la norteamericana o canadiense, se dio respuesta a las necesidades del reconocimiento de la diversidad. En la experiencia norteamericana respecto a los movimientos sociales que cuestionaban el modelo de integración nacional, en tanto que, en la experiencia canadiense, para gestionar la coexistencia de varias naciones en el interior del Estado<sup>5</sup>. En estas coordenadas multiculturales podría inscribirse la Constitución ecuatoriana de 1978-79, la cual reconocía tímidamente el

---

2 GRIJALVA, A. *Constitucionalismo en Ecuador*. Centro de Estudios, Corte Constitucional del Ecuador, 2012, 101.

3 CLAVERO, B. Sociedad multicultural y Estado intercultural por América Latina: entre historia y Constitución. En Bagni, S. (ed.), *El Estado intercultural: ¿una nueva utopía?* Ministerio de Relaciones Exteriores Estado Plurinacional de Bolivia y Universidad de Bolonia, 2017, 16.

4 WALSH, C. *Interculturalidad crítica y pluralismo jurídico*, 5.

5 CRUZ RODRÍGUEZ, E. Estado plurinacional, interculturalidad y autonomía indígena: una reflexión sobre los casos de Bolivia y Ecuador. *Revista Vía Iuris*, n.º 14, 2013, 58. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/305490511\\_Estado\\_plurinacional\\_interculturalidad\\_y\\_autonomia\\_indigena](https://www.researchgate.net/publication/305490511_Estado_plurinacional_interculturalidad_y_autonomia_indigena)

pluralismo lingüístico de los pueblos indígenas; sin embargo, se señalaba al castellano como el idioma oficial; o la Constitución de 1998, que desde su artículo uno califica al Estado de pluricultural y multiétnico, que se concretiza, posteriormente, por medio de una serie de derechos colectivos. Las regulaciones descritas permitirían afirmar que el Estado multicultural ha actuado por medio del reconocimiento de derechos colectivos de identidad<sup>6</sup>.

Ciertamente, la evolución descrita obedece en gran medida a la lucha de los pueblos y nacionalidades indígenas<sup>7</sup>, la cual tuvo su culmen en el proceso constituyente que dio a luz a la Constitución en vigor. Dicho proceso, que se caracterizó por la amplia participación de diversos actores, fue ratificado, finalmente, por consulta popular, guardando así equivalencia con otros procesos ocurridos en la región Andina acaecidos entre la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI<sup>8</sup>.

En este orden de consideraciones, es posible señalar que, a partir de la Constitución de 2008, en Ecuador, se han hecho intentos por construir un constitucionalismo en clave plurinacional e intercultural, que no se agoten en la dimensión normativa constitucional, sino que se vea desarrollado en posteriores leyes, así como en políticas públicas. El constitucionalismo intercultural aboga, por tanto, por el diálogo y aprendizaje entre saberes en igualdad de condiciones, frente al constitucionalismo multicultural que promueve la tolerancia sobre el reconocimiento de derechos diferenciados en función del grupo<sup>9</sup>.

---

6 BAGNI, S. Estudio introductorio sobre el deslinde conceptual del Estado intercultural. En Bagni, S. (ed.), *El Estado intercultural: ¿una nueva utopía?*, 7.

7 Al respecto véase LLASAG, R. Movimiento indígena del Ecuador a partir del siglo XX: visibilizando el resurgir, sus avances y retrocesos. En: De Souza Santos, B. y Grijalva, A. (eds.), *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*. Abya Yala y Fundación Rosa Luxemburg, 2012.

8 Al respecto véase BENAVIDES, J. Neoconstitucionalismo, nuevo constitucionalismo latinoamericano y procesos constituyentes en la región andina. En *Ius Humani. Revista de Derecho*, vol. 5, 2016. Disponible en: <http://www.iushumani.org/index.php/iushumani/article/view/99>

9 KYMLICKA, W. *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Paidós, 1996, 187 y ss.

El constitucionalismo plurinacional e intercultural se decanta por la participación de los ciudadanos, pueblos y nacionalidades indígenas en la toma de decisiones, así como por el reconocimiento de un profuso catálogo de derechos colectivos. Este constitucionalismo plurinacional, como advierte Grijalva, se basa en las relaciones interculturales igualitarias que redefinan los derechos, así como la institucionalidad del Estado y, para lograr este objetivo, dicho constitucionalismo debe promover foros de deliberación intercultural genuinamente democráticos<sup>10</sup>.

La participación de los ciudadanos, pueblos y nacionalidades, en tal sentido, actúa como eje articulador entre el Estado intercultural y la consagración constitucional de los derechos colectivos. Y actúa como eje articulador en la medida en que dicho Estado nació de la participación de los ciudadanos en el proceso constituyente, en el cual se consagró una serie de derechos entre los cuales se destacan los de participación política y los colectivos, últimos que su titularidad corresponde a los pueblos indígenas. La interculturalidad supone, en definitiva, la democratización del Estado. Así, son los principios de la participación contemplados en el texto constitucional ecuatoriano los que, precisamente, definen el modelo de Estado y sus formas de articulación democrática lo que analizaremos a continuación.

#### I. 2. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA PARTICIPACIÓN EN ECUADOR

La Constitución ecuatoriana en su artículo 95 enuncia a la igualdad, la autonomía, la deliberación pública, el respeto a la diferencia, el control popular, la solidaridad e interculturalidad, como principios de la participación. La cual tiene como finalidad, como señala la mencionada disposición, el involucramiento protagónico de la ciudadanía en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. Y al ser considerada la participación como un derecho, debe ser ejercido por los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria, última forma que alude

---

<sup>10</sup> GRIJALVA, A. *Constitucionalismo en Ecuador*, 95.

a la manera como se organizan las comunidades, pueblos y nacionalidades. La democracia comunitaria, en suma, es la forma propicia de expresión de la interculturalidad, en la medida en que garantiza el derecho de los pueblos y nacionalidades indígenas a sus formas propias de organización y de toma de decisiones.

Entre los principios descritos que informan a la participación ciudadana, el relativo a la deliberación pública es clave, en la medida en que este principio permite explicar la relación entre todos ellos<sup>11</sup>. Debido a que la participación democrática de los potencialmente afectados con una decisión sólo puede darse, si en el proceso de construcción de la decisión participan todas las nacionalidades y pueblos en pie de igualdad. Lo dicho supone, por otro lado, la defensa de la autonomía individual al permitir exponer con libertad los intereses de los individuos que conforman la comunidad. Intereses individuales que, en los días que corren, son de lo más diversos, por ello, es que se defiende, precisamente, el respeto a la diferencia y la tolerancia entre culturas como un valor que permite la convivencia. Sin embargo, el principio de la interculturalidad señalado en el artículo 95, como ya ha sido dicho, va más allá de la clásica tolerancia, de estirpe liberal, abrazando, en consecuencia, un diálogo entre saberes en condiciones de igualdad, que permite la solidaridad entre los participantes. Por último, el hecho de que entre los principios conste el control popular garantiza el seguimiento por parte de la ciudadanía a los procesos decisionales, lo cual, finalmente, satisface la necesidad de transparentar la información, así como los acuerdos a los que se lleguen.

Los principios arriba descritos dan cuenta de la importancia que supone el enfoque intercultural en el modelo participativo democrático, el cual se expresa en la consagración de un robusto catálogo de derechos para los pueblos y nacionalidades indígenas. Así tenemos cómo el proceso constituyente que dio a luz a la Constitución de 2008 contó con el concurso de los pueblos indígenas y otros sectores sociales, los cuales pudieron, por un lado, impulsar, en conjunto con otras fuerzas progresistas, la constitucio-

---

11 BENAVIDES, J. Participación democrática y reforma constitucional. Un análisis del caso ecuatoriano. En: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Konrad Adenauer Stiftung, 2018, 204.

nalización de la plurinacionalidad, la cual permite el autogobierno de las nacionalidades en aspectos como el derecho a la consulta previa a la extracción de recursos naturales en sus territorios; y, por otro, avanzar en el enfoque intercultural en la prestación de los servicios de salud y educación a los pueblos indígenas.

Adicionalmente, y tal vez lo más importante, no solo los derechos colectivos, sino todos los que integran el texto constitucional, deben ser interpretados desde una óptica intercultural, lo cual supone un reto importante para la comunidad en general y para los operadores jurídicos en particular. Esto supone un desafío, toda vez que, en gran medida, la interpretación de las instituciones jurídicas, así como de los derechos constitucionales, sigue siendo un campo en donde prima la visión occidentalizada centrada en el individuo, dando, la mayoría de las veces, la espalda a perspectivas y filosofías comprensivas del fenómeno jurídico que provienen de los pueblos y nacionalidades indígenas.

En dicho contexto, probablemente, sea la justicia indígena y su puesta en práctica como componente que da cuenta de la plurinacionalidad en la realidad cotidiana la que la convierte en el elemento menos comprendido, y, por lo tanto, mayormente criticado por parte de algunas perspectivas jurídicas occidentales. En la medida en que la plurinacionalidad cuestiona los presupuestos sobre los que se edifica el derecho moderno, tales como el monopolio que el Estado guarda para sí de la producción normativa. En consecuencia, “la demonización de la justicia indígena” se convierte en un punto que daría cuenta de cómo los poderes constituidos hacen caso omiso de los compromisos, en materia de plurinacionalidad, acordados en sede constituyente<sup>12</sup>.

En este escenario es que los poderes públicos y la justicia constitucional, particularmente, juega un papel central en la construcción de un constitucionalismo intercultural que dé cuenta de buena forma de las obligaciones que para con sus ciudadanos, pueblos y nacionalidades debe observar el Estado plurinacional. Aparece, entonces, tomarse en serio las implicaciones que conlleva la interculturalidad como un desafío de gran magnitud para

---

12 DE SOUSA SANTOS, B. Cuando los excluidos tienen Derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad. En: De Souza Santos, B. y Grijalva, A. (eds.), *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, 17.

todos los Estados de la región. A continuación, analizaremos los avances en términos de derechos colectivos en la Constitución vigente.

### 1.3. LOS DERECHOS COLECTIVOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 2008

La Constitución ecuatoriana en vigor, al tratarse de uno de los textos más nuevos de la región ha incorporado varios de los avances en materia de derechos colectivos provenientes del derecho internacional de los derechos humanos, en temas como, por ejemplo, garantizar la participación de los pueblos indígenas en la explotación de recursos naturales en sus territorios. De otro lado, el texto constitucional de 2008 ha sustituido el nombre de derechos colectivos por derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, intentando así dejar más claro su objeto. Es importante decir también que, a partir del artículo 11, número 1 de la Constitución, los derechos, en general, pueden ejercerse de modo individual y colectivo, de ahí que es más adecuada la regulación constitucional del artículo 56, respecto a la titularidad de los derechos, cuando señala a las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, al pueblo afroecuatoriano, así como al pueblo montubio, último colectivo humano que no había sido contemplado en el texto constitucional de 1998, que hacía referencia, exclusivamente, a indígenas y afros. El pueblo montubio, de modo general, puede ser identificado como aquél que aglutina al campesino mestizo del litoral ecuatoriano.

En cuanto a nuevos derechos de los pueblos y nacionalidades, debemos decir que se han incorporado en la Constitución de 2008, por un lado, unos más en clave de lo plurinacional, esto es, en el sentido de autogobierno de los pueblos, tales como el derecho a constituir y mantener sus propias organizaciones, contemplado en el artículo 57, número 15; de otro lado, el artículo 57, número 17, contempla el derecho a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que les pudiese afectar. Consulta prelegislativa que se complementa con la contemplada en el número 7, del artículo 57, la cual alude a la consulta previa, libre e informada (CPLI) dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables, así también el mismo artículo 57, en el número 20, prescribe la limitación de actividades militares dentro de sus territorios.

Por otra parte, con acento en lo intercultural se destacan las prescripciones relativas a la educación y salud, cuyas disposiciones se hallan reguladas por fuera de los derechos colectivos, como, por ejemplo, en el artículo 27, que regula el derecho a la educación, y en el artículo 32, que desarrolla el derecho a la salud, derechos ambos que se insertan en los del buen vivir o *sumak kamsay*, cuya titularidad corresponde a todos los habitantes del Ecuador. Volviendo sobre los derechos de corte intercultural regulados en el capítulo de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, destacamos el número 12, del artículo 57, que atañe a mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos, sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; el número 14, del mismo artículo prescribe, por otra parte, el desarrollo y fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe, en tanto que el número 21, del artículo 57, contempla el derecho a fundar sus medios de comunicación. Sin embargo, de los avances señalados existen también, en aspectos de autogobierno, temas aún pendientes y no del todo claros, como ocurre con la conformación de circunscripciones territoriales, contempladas en el artículo 257 de la Constitución. La disposición constitucional en cuestión determina que en el marco de la organización político-administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente. Competencias que deberán regirse por los principios de plurinacionalidad e interculturalidad. Para este fin, el artículo en cuestión determina que las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por pueblos o nacionalidades podrán acceder a este régimen, posterior a una consulta aprobada por los dos tercios de los votos válidos. A pesar de lo señalado en las líneas de arriba, hasta la actualidad ningún pueblo indígena ha conseguido terminar el procedimiento, en la medida en que varias iniciativas están a la espera de la emisión del correspondiente dictamen por parte de la Corte Constitucional. Si llegasen a ser aprobadas las consultas que viabilizan las circunscripciones territoriales indígenas, implicaría una notoria relevancia en términos del ejercicio de competencias tales como la de educación o la de seguridad en coordinación con la fuerza pública. Por lo dicho, es que en términos de avances en derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades las consultas, ya sea la consulta prelegislativa o la previa libre e informada son de gran relevancia para medir como camina la construcción del Estado plurinacional e intercultural en Ecuador.



En este sentido, en lo que sigue se desarrollará algunos aspectos claves del derecho a la consulta previa.

## 2. DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA Y LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Si bien la literatura académica sobre la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales se ha incrementado en relación proporcional a la proliferación de sentencias activistas sobre estos derechos<sup>13</sup>, actualmente no parece haber sucedido lo mismo con el ejercicio y puesta en práctica de algunos derechos colectivos de las comunidades pueblos y nacionalidades, como es el derecho la consulta previa, libre e informada; lo cual demuestra, sin duda, que el historial y evolución de los derechos, se corresponde con una lucha histórica de reivindicaciones. Y esto se debe, por un lado, a una constante relación de tensión existente entre los pueblos y comunidades originarias que demandan protección y tutela de sus derechos de forma activa, y el Estado, como el principal garante, que no ha actuado a la altura de la protección, privilegiando un modelo de desarrollo extractivista y postergando el pacto fundamental de los derechos. Por otro lado, la “inefectividad” de los derechos de los pueblos originarios también obedece a la ausencia de normativa interna clara que, sumado a una actitud restrictiva y deferente de los tribunales de justicia con el poder político de turno, han invisibilizado una práctica efectiva de los derechos de las colectividades.

En ese marco, el reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada como un derecho colectivo (CPLI) surge como una demanda ineludible en contextos de movilización de los pueblos originarios por visibilizar el estado de exclusión constante al que han estado sometidos históricamente, lo cual ha permitido reposicionar el debate y tensión referida en torno a la regulación, contenido y desarrollo de este derecho.

Tal como se dejó señalado, este derecho colectivo, como un mecanismo de participación y garantía de supervivencia física y cultural de las comunas,

---

13 RODRÍGUEZ GARAVITO, C. “El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales”. En: *Democracia, Justicia y Sociedad. Diez años de investigación en DeJusticia*. Bogotá: Antropos, 2016, 449.

comunidades, pueblos, nacionalidades, del pueblo afroecuatoriano y del el pueblo montubio, encuentra su reconocimiento a raíz de las demandas y exigencias sociales de los pueblos originarios como una irrupción en el reconocimiento de sus derechos y en la construcción de un Estado diverso, multiétnico, intercultural y plurinacional, distinto del clásico modelo de Estado-nación, heredero de una legalidad colonial monocultural.

Es ahí en donde se inscribe la vigente Constitución ecuatoriana y su reconocimiento de la diversidad, en una suerte de un “constitucionalismo multicultural”<sup>14</sup>, no sin algunos inconvenientes respecto de su contenido, interpretación y alcance. No es un dato menor que uno de los asuntos más debatidos y polémicos en el interior de la asamblea constituyente ecuatoriana de 2008 fue el relativo al reconocimiento de la plurinacionalidad como característica definitoria del modelo de Estado constitucional de derechos y justicia actual; y, la consulta previa, libre e informada como un derecho de las colectividades. Aun así, como lo afirma Clavero —en términos generales—, es por vía internacional, antes que constitucional, que se ha establecido últimamente en América Latina el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados como un mecanismo de relación con sus respectivos Estados<sup>15</sup>.

Para el caso ecuatoriano, sin haber roto del todo la herencia colonial que ha venido informando la práctica jurídica y el derecho como institución, la Constitución Política de la República de 1998 dio un giro importante en favor del reconocimiento de los derechos de las colectividades. En ese momento, la Constitución reconoció el carácter pluricultural y multiétnico del Estado, asegurando el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados<sup>16</sup>.

---

14 SIEDER, R. (ed.). *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity, and Democracy*. UK: Institute of Latin American Studies, 2002.

15 CLAVERO, B. Consulta indígena e historia colonial: Colombia y las Américas, de México a Bolivia, entre Derechos Humanos y Derecho Constitucional, 1989-2014, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 44, n.º 1, 2015, 589-661.

16 La Constitución Política del Ecuador de 1998 estableció en el artículo 84, numeral 5: “El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos

Tal como se indicó, este primer reconocimiento interno encontraría un paso adelante y uno atrás en la Constitución de 2008 al instituir en el artículo 57, numeral 7, la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en tierras de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que puedan afectarles ambiental o culturalmente, asegurando su participación en los beneficios que esos proyectos reporten, y su derecho a recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. Ciertamente, con efectos aclaratorios conviene indicar que la Constitución vigente, y la jurisprudencia constitucional, también han contemplado y diferenciado el derecho de las colectividades a la consulta previa, libre e informada respecto del derecho a la consulta prelegislativa; y, el derecho a la consulta general ambiental. Todas ellas reconocidas constitucionalmente, pero con diferente alcance a pesar de que son convergentes, teológicamente, en la defensa de los derechos fundamentales dentro de un Estado plurinacional.

Un paso adelante se decía, en la medida en la que el pacto constituyente ecuatoriano de 2008 habría incorporado instituciones que miran a romper un pasado colonial opresor, al reconocer el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades con una dimensión más amplia que en el texto de 1998. Pero, un paso atrás, cuando este mismo reconocimiento constitucional es fragmentario. Y es que, cuando la Constitución de 2008 instituyó el derecho a la CPLI, el propio constituyente en el mismo artículo 57 numeral 7 indicó que "... si no se obtuviese del consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley". Por lo demás, más allá de un instructivo inconsulto expedido por la Asamblea Nacional para regular las consultas prelegislativas, mismo que no tiene el carácter de una ley orgánica<sup>17</sup>, hasta el momento no se ha expedido ni ha

---

proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen".

17 Instructivo de Aplicación de la Consulta Prelegislativa de la Asamblea Nacional. Resolución Legislativa. Registro Oficial Suplemento 733 de 27 de junio de 2012. Se destaca que la Constitución ecuatoriana ha reservado a la ley y al legislador regular el

regulado consecuencia alguna en favor del desarrollo progresivo y favorable de los derechos de las colectividades conforme lo exige el artículo 111 numeral 8 de la Constitución ecuatoriana, en armonía con el encargo constituyente. Al contrario, la remisión del texto constitucional a la legislación ordinaria en caso de no obtenerse el consentimiento podría terminar por restringir el contenido de este derecho fundamental volviendo impracticable este derecho fundamental.

De esta manera, parecería que se habría conjurado la institución de la CPLI como un derecho fundamental en el momento de su aprobación, a costa de que la misma no pueda surtir efecto alguno en caso de no obtener el consentimiento de las comunidades. En palabras del profesor Clavero, la consulta previa, libre e informada podría resultar una respuesta constitucional tan plausible como insuficiente;<sup>18</sup> o, como lo indica García Villegas recogiendo la denuncia formulada del movimiento *Critical Legal Studies*: algunas cláusulas, que se miran como progresistas del derecho, han servido más para darle un respiro al poder de turno que para proteger los derechos que ahí se consagran<sup>19</sup>.

Por otro lado, en el plano internacional de los derechos humanos, bajo el criterio del bloque de constitucionalidad y de una corriente monista del derecho imperante en el sistema ecuatoriano que supone la aplicación directa e inmediata de los pactos, convenidos, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos en el orden interno del Estado cuando estos sean más favorables al ejercicio de los derechos, el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales<sup>20</sup>, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y la propia

---

procedimiento en caso de no obtenerse el consentimiento. Es decir, un procedimiento sujeto a un principio de reserva legal.

18 CLAVERO, B. “Consulta indígena e historia colonial: Colombia y las Américas, de México a Bolivia, entre Derechos Humanos y Derecho Constitucional, 1989-2014”, cit., 661.

19 GARCÍA VILLEGAS, M. “El constitucionalismo aspiracional y las estrategias políticas de transformación social”, en *Democracia, Justicia y Sociedad. Diez años de investigación en DeJusticia*. Bogotá: Antropos, 2016, 97.

20 Convenio 169 de la OIT, publicado en el Registro Oficial 206 de 7 de junio de 1999.

jurisprudencia interamericana de derechos humanos<sup>21</sup>, han servido como marco jurídico interpretativo, de protección y garantía de desarrollo del contenido del derecho a la consulta previa.

De conformidad con el Convenio 169 de la OIT, la obligación de los Estados está encaminada a consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados a través de sus instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Se deberán establecer los medios para que los pueblos interesados participen libremente, por lo menos, en la misma medida que otros sectores de la población y a todos los niveles respecto de la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan, estableciéndose los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados, proporcionar los recursos necesarios para este fin. Finalmente, las consultas llevadas a cabo en aplicación de este convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.<sup>22</sup>

Por su parte, el propio Convenio indica que los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse con especial cuidado. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos siendo obligación de los Estados, establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados a fin de determinar si los intereses de esos pueblos podrían ser perjudicados, y en qué medida lo son, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades<sup>23</sup>.

---

21 Casos emblemáticos de la Corte IDH en el tema son, entre otros: el caso *Saramaka vs. Surinam* y el caso *Sarayaku vs. Ecuador*.

22 Artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

23 Artículo 15 del Convenio 169 de la OIT.

En relación con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se dispone que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo<sup>24</sup>. Igualmente, la misma Declaración prevé que las consultas y la cooperación que pueda llevar a cabo el Estado se las efectuará de buena fe con los pueblos indígenas interesados y por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas administrativas o legislativas que los afecte, a fin de obtener su consentimiento.

En ese orden de cosas, el derecho a la CPLI tiene ciertas características que se deducen, algunas de forma general del texto constitucional de 2008 y, otras, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Así, en primer lugar, la consulta es previa, de manera que los consultados cuenten con el tiempo necesario para recopilar información y debatirla internamente de manera fundamentada. Esta característica incluye la traducción a los idiomas propios de las comunidades y debe ser anterior al inicio del proyecto, considerando las múltiples nacionalidades y lenguas que existentes. No deben existir presiones para tomar la decisión de forma apresurada, ni limitaciones de orden temporal; es decir, debe ser permanente y dialógica puesto que no basta que se haga de forma previa, sino que, la consulta debe efectuarse de forma continua, permitiendo la participación en todos los niveles de toma de decisiones tales como la formulación, implementación, evaluación de medidas y programas que les conciernen.

La consulta, a más de ser previa, debe ser libre e informada. El carácter de libre implica que los que titulares del derecho a la consulta no deben ser objeto de ningún tipo de coerción, intimidación, presión y manipulación externa, debido a que, si los sujetos consultados son objeto de presiones e influyen en la toma de decisión, los procesos de consulta pierden su legitimidad. No deben mediar amenazas, represalias, persecución ni judicialización

---

24 Artículo 32.2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

a los miembros de las comunidades pueblos y nacionalidades consultados como forma de presión o intimidación.

Una consulta informada comprende que la información sustancial sobre la consulta debe estar determinada, individualizada y caracterizada de manera que los sujetos consultados conozcan el contenido y alcance de la consulta mediante un lenguaje propio y sencillo con la finalidad de volver accesible la información y generar un proceso de dialógico y reflexión entre las partes. Es decir que la información proporcionada deba ser accesible – no en una oficina administrativa centralizada– para garantizar su acceso y constar estar en el lenguaje propio de las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades consultadas. Esta característica no implica una mera información o difusión pública de la medida a través de talleres informativos, reuniones informales o celebración de audiencias con algunos dirigentes, sino que comprende el acceso oportuno a la información completa, objetiva y necesaria con el fin de dimensionar los distintos efectos que podría tener cualquier medida atentatoria de los derechos colectivos.

Ahora bien, ¿pueden las cortes y tribunales ayudar a dar un sentido a la Constitución y sus derechos en clave intercultural? ¿Han cumplido las cortes o tribunales su función de desarrollar el contenido de los derechos de las colectividades?, en definitiva ¿Cuál es el impacto que puede tener una decisión judicial en el ejercicio de los derechos de las colectividades?

De la mano de los últimos procesos de constitucionalización en América Latina, se han venido acompañado estrategias de judicialización de los derechos colectivos. De hecho, una muestra clara de ello es el caso colombiano, en donde, los procesos de judicialización han sido tan profundos que el uso del derecho constitucional, sumado a algunas sentencias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, han pasado a ser una estrategia clave para la protección de los derechos de los movimientos sociales que las reivindican<sup>25</sup>.

A pesar de ello, este proceso fuerte de judicialización de los conflictos sociales y el activismo judicial que representa ha recibido algunas objeciones

---

25 RODRÍGUEZ GARAVITO, C. y BAQUERO, C. Constitucionalismo multicultural, etnicidad. gov. y el derecho a la consulta previa. En: *Democracia, Justicia y Sociedad. Diez años de investigación en DeJusticia*. Bogotá: Antropos, 2016, 507.

que se inscriben dentro del denominado problema contramayoritario como una crítica al papel antidemocrático de la revisión judicial<sup>26</sup>. Sin embargo, en respuesta a las objeciones clásicas contra el activismo judicial que alegan que las cortes y tribunales carecerían, en principio, de legitimidad democrática para procurar ciertas decisiones que involucren el desarrollo de los derechos mediante la adopción de políticas públicas, por corresponder al espacio de decisión de otros órganos del Estado con credenciales democráticas directas; los teóricos de la democracia deliberativa han demostrado razonablemente la naturaleza democrática de las intervenciones judiciales que promueven la colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder y la deliberación interna sobre problemas públicos concretos, a efectos de hacer efectivos los derechos fundamentales en condiciones de profunda desigualdad y limitadas posibilidades de representación política o acceso a la justicia.

Bien es cierto que es en el ámbito de las “sociedades bien ordenadas” donde puede esperarse, en principio, que la objeción al control judicial podría tener mayor relevancia, por el riesgo que se deriva sobre el marco de competencias del legislador u otros órganos democráticos del Estado; no obstante, contextos plurales con democracias poco estables y un debilitamiento institucional evidente vuelven necesaria una revisión judicial activa<sup>27</sup>.

Así, en sociedades fracturadas y desiguales, la revisión judicial parece encontrar una justificación admisible, por cuanto, crisis sociales profundas, con divisiones étnicas o culturales marcadas, en donde el procedimiento democrático es incapaz de desplegar todo su potencial epistémico debido a que los canales de representación muchas veces se encuentran bloqueados o distorsionados para las minorías aisladas que no cuentan con una representación política<sup>28</sup>, la intervención judicial en el ámbito constitucional

---

26 Una referencia fundamental desde el nacimiento de la crítica puede verse en BICKEL, A. *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*, 2.<sup>a</sup> ed. New Haven: Yale University Press, 1986.

27 LÓPEZ HIDALGO, S. *Reflexiones acerca de la legitimidad democrática de la justicia constitucional en Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Serie Derecho y Sociedad, n.º 4, 2018, 91-92.

28 *Ibid.*



puede resultar emancipatoria a efectos de alcanzar aspectos concretos de justicia material<sup>29</sup>.

Consecuentemente, si el derecho es representado como un espacio de confrontación entre posiciones e intereses contrapuestos, los jueces –entre las múltiples perspectivas– son agentes que se presentan en especiales circunstancias –aunque no superiores, epistémicamente hablando– como los garantes de los derechos fundamentales que pueden y deben resolver conflictos sociales de justicia material.

En esa línea, el diseño constitucional ecuatoriano de 2008 parece haber realizado una fuerte apuesta en favor de una opción que se estima judicialista en torno a la protección de un catálogo amplio de derechos fundamentales.<sup>30</sup> Es decir, una confianza en favor de los jueces en todos los órdenes, como los garantes del pacto constitucional, aun cuando la Corte Constitucional, como la máxima instancia de interpretación, control y administración de justicia en la materia, concentre la mayor parte de atribuciones y competencias con el fin de poner en marcha el proyecto constitucional. Ese diseño de un constitucionalismo garantista o “constitucionalismo aspiracional”<sup>31</sup> en la Constitución ecuatoriana –a pesar de la crítica que soporta<sup>32</sup>– parece favorecer un activismo constitucional en apoyo de los derechos, generando

---

29 Como una referencia al caso colombiano y la especial relación entre derecho, Constitución, actividad judicial y movimientos sociales puede verse LEMAITRE, J. *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre y Universidad de los Andes, 2009.

30 LÓPEZ HIDALGO, S. *Reflexiones acerca de la legitimidad democrática de la justicia...*, *supra*, 12-21.

31 GARCÍA VILLEGAS, M. Constitucionalismo aspiracional, *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, n.º 29, 2013, 96.

32 Roberto Gargarella ha puesto de manifiesto, con precisión, la contradicción existente en el constitucionalismo latinoamericano, cuando, por un lado, se han expedido constituciones importantes en términos de derechos, actualizando la parte dogmática, pero, por otro lado, la parte orgánica ha tendido a concentrar fuertes presidencialismos y autoritarismos. GARGARELLA, R. *El constitucionalismo latinoamericano y la ‘sala de máquinas’ de la Constitución (1980-2010)*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5537/7.pdf>

expectativas de reivindicación y esperanza a partir de la acción colectiva de los movimientos sociales que demandan protección y tutela<sup>33</sup>.

Se trata, en consecuencia, de una atribución que se ve amplificada en las arenas judiciales a nivel interno del Estado cuando se han reconocido derechos de las colectividades que históricamente se encontraban al margen de la protección y reconocimiento; el acceso a la justicia constitucional es amplio, plural e informal; y, cuando la reivindicación del derecho que se discute ha sido reforzada por decisiones previas de carácter internacional que guían de alguna manera el accionar de los órganos judiciales internos a través de estándares de protección de los derechos. Claro está, esto no necesariamente implica que siempre las decisiones judiciales jueguen en favor de un potencial emancipatorio, no obstante, la justicia constitucional en estos contextos puede llegar a ser importante para el progreso democrático en la medida en la que se la entienda como un componente más dentro de luchas sociales más amplias.<sup>34</sup>

Justamente, aquello es lo que ha sucedido en el caso ecuatoriano cuando se planteó el reconocimiento y protección del derecho a la CPLI del pueblo Waorani ante la justicia constitucional. Un antecedente internacional como referente de protección (caso Sarayacu *vs.* Ecuador que regula algunos estándares del derecho a la CPLI); un especial momento de reivindicación del derecho de las colectividades en manos de los jueces ordinarios que ejercen funciones constitucionales delegadas cuando conocen de garantías concretas; la desconfianza y desencanto en el poder político que permita regular de forma efectiva el derecho a la consulta; una ausencia normativa en torno al ejercicio del derecho a la CPLI; y, sobre todo, un cuerpo social empoderado de sus derechos como parte constitutiva de su lucha política, de su identidad, cultura y supervivencia, han tenido como consecuencia una decisión constitucional que es motivo de análisis en el siguiente apartado.

---

33 UPRIMNY, R. y GARCÍA VILLEGAS, M. El potencial emancipatorio de las decisiones de la Corte Constitucional colombiana. En: *Democracia, Justicia y Sociedad. Diez años de investigación en DeJusticia*. Bogotá: Antropos, 2016, 71-82.

34 *Ibid.*

### 3. ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS CONSTITUCIONALES EN EL CASO WAORANI

#### 3.1. SENTENCIA CONSTITUCIONAL DE ACCIÓN DE PROTECCIÓN, PRIMERA INSTANCIA (CASO 16171-2019-00001)

El Tribunal de Garantías Penales del cantón Pastaza fue el órgano jurisdiccional<sup>35</sup> encargado de conocer y resolver una acción constitucional de protección de los derechos fundamentales (caso 16171-2019-00001)<sup>36</sup> propuesta por las comunidades indígenas Waorani<sup>37</sup> y por la Defensoría del Pueblo del Ecuador en contra del Estado ecuatoriano representado por el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables; el Ministerio del Ambiente y la Procuraduría General del Estado.

Dicha acción constitucional tenía como objetivo central la protección y tutela de los derechos de la comunidad Waorani; centralmente, el derecho a ser consultados de manera previa, libre e informada CPLI conforme la ley que deberá ser expedida por el órgano parlamentario; y el derecho a la autodeterminación de los pueblos y nacionalidades reconocido en la Constitución ecuatoriana y demás normativa internacional vigente, frente a la posición estatal que tenía relación con un proceso licitatorio de explo-

---

35 Según el ordenamiento jurídico ecuatoriano, todos los jueces ordinarios del país pueden conocer en primera y segunda instancia sobre acciones constitucionales de tutela de los derechos fundamentales, tales como la acción de protección.

36 Entre un conjunto diverso de garantías constitucionales, la acción de protección contenida en el artículo 88 de la Constitución ecuatoriana de 2008 instituyó una garantía jurisdiccional encaminada a proteger de manera directa y eficaz los derechos reconocidos en la Constitución, cuyo conocimiento le corresponde a todos los jueces de instancia.

37 Como legitimados activos, habían intervenido en el proceso representantes de las comunidades Obepare, Daipare, Awenkaro, Teweno, Kenaweno, Toñampare, Damointaro, Nemompare, Kiwaro, Tzapino, Tepapare, Gomataon, Akaro, Tarangaro, Kemono, Titepare, pertenecientes a la nacionalidad Waorani, ubicadas en la parroquia Curaray, cantón Arajuno, provincia de Pastaza.

tación de hidrocarburos iniciado en zonas de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

En lo medular, el Estado sostendría en su defensa el carácter no vinculante de los procesos de consulta a las comunidades, a pesar de haberla realizado –a decir de la argumentación estatal sostenida en la audiencia– con base a los parámetros internacionales; así como la alegada propiedad inalienable del Estado sobre esos recursos.

### 3.2. ARGUMENTACIÓN DE LA DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA EN TÉRMINOS INTERCULTURALES

Contrario a una tradición jurídica clásica de cómo han operado los jueces y tribunales nacionales cuando conocen este tipo de garantías constitucionales<sup>38</sup>, superando los estándares rígidos de la formalidad jurídica –lo cual es mandatorio en materia de acciones de tutela de los derechos fundamentales según el marco jurídico ecuatoriano–, el tribunal que conoció de la presente acción, dada la naturaleza del proceso, los derechos controvertidos y las partes intervinientes, en un primer ejercicio de argumentación distinta decidió nombrar un intérprete traductor en lenguas ancestrales asegurado los derechos de los comparecientes. Dicha actuación inicial dejó entrever una ruptura con la forma más tradicional que ha operado la justicia en estos casos, y que, además, es pertinente y necesaria en función de los derechos y partes involucradas.

Posteriormente, emulando lo que en la actualidad sería una constante en la práctica jurisdiccional del máximo órgano de control constitucional en el Ecuador –Corte Constitucional–, el tribunal de la causa abordó el caso a través de lo que denominó dos problemas jurídicos centrales. El tribunal, en ejercicio de funciones jurisdiccionales constitucionales, con el fin de desarrollar sus argumentos se preguntó: 1). ¿La consulta previa cuestionada, ejecutada en el marco de la Ronda Petrolera XI, de manera particular

---

38 Para una revisión de cómo ha operado la garantía constitucional de acción de protección en el caso ecuatoriano puede consultarse STORINI, C. y NAVAS, M. *La acción de protección en Ecuador: realidad jurídica y social*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2013.

referente al Bloque 22 donde se encuentran las comunidades de Obepare, Daipare, Awenkaro, Teweno, Kenaweno, Toñampare, Damointaro, Nemompare, Kiwaro, Tzapino, Tepapare, Gomataon, ¿vulneró los derechos de naturaleza colectiva: a) El derecho a la autodeterminación de los pueblos consagrado en los numerales 1 y 9 del artículo 57 de la Constitución de la República; b) El derecho a la consulta previa libre e informada, consagrada en el numeral 7 *ibidem*?; y 2). Si la consulta previa cuestionada vulneró los derechos de la naturaleza.

Con ese planteamiento inicial, en el marco de la Constitución vigente y de los instrumentos internacionales sobre los derechos de los pueblos y nacionalidades, gran parte de la *ratio decidendi* del fallo se centró en rescatar la forma particular de organización de los pueblos indígenas, sus estructuras, la dimensión colectiva de su forma de vida, la titularidad de sus derechos colectivos, sus conocimientos, tradiciones, usos, costumbres y demás valores superiores que guían el comportamiento de los individuos indígenas en su vida cotidiana. Es decir, el *iter argumental* en clave intercultural fue trascendental en el razonamiento del tribunal y le sirvió de base para que el órgano jurisdiccional se adentrara de forma particularmente interesada en aspectos de la organización, forma de vida y comprensión de los derechos de la comunidad Waorani como sujeto colectivo.

Destacó en el argumento del tribunal la especial atención a ciertos elementos que describen y configuran las relaciones que son desarrollados por las comunidades involucradas y que fueron informados a lo largo de la diligencia de audiencia pública celebrada dentro del proceso. Y es que, en ejercicio de la valoración de la prueba aportada –luego de reconocer los límites que supone el respeto a la seguridad jurídica y al equilibrio procesal de las partes–, el tribunal analizó una serie de documentos –prueba documental–, aportados principalmente por el Estado, a efectos de justificar si el proceso de consulta había sido realizado.

En efecto, algo que resalta en el proceso constitucional y, fundamentalmente, en el ejercicio argumentativo de la sentencia dada la naturaleza del conflicto y los derechos invocados como vulnerados, es la característica o tipo de prueba que fue aportada por las partes. Como una cuestión positiva de litigio estratégico, los proponentes activos sustentaron sus posiciones, principalmente, en prueba testimonial de comuneros que daban cuenta de la especial forma de organización de las comunidades Waorani, sus tradiciones,

cosmovisión, usos y costumbres, así como, informes antropológicos, sociológicos y jurídicos especializados con el fin de robustecer su posición jurídica. Por su parte, el Estado, si bien presentó testimonios, su defensa se afianzó en aportar prueba documental que pretendería justificar su posición jurídica en el sentido de que los procesos de consulta fueron llevados a cabo en el marco de la obligación estatal impuesta por la norma fundamental ecuatoriana. De esa manera, partiendo de una estructura o marco generales de argumentación que se desprende del sistema internacional de los derechos humanos, sus instrumentos y jurisprudencia, el tribunal fue sentando sus argumentos centrales en el caso concreto a la luz de los argumentos expuestos.

Así, conforme se dejó anotado líneas atrás, a pesar de que el Estado había intentado justificar que el proceso de consulta fue efectuado, los jueces constitucionales, luego del análisis de la prueba aportada, llegaron a la conclusión de que el ministerio del ramo encargado del proceso de consulta –tal como exige la normativa internacional y nacional– no solo desconocía el territorio de las comunidades en las cuales debía llevar a cabo el proceso de consulta sino que, además, tampoco se ejecutó un cronograma con base en una metodología clara, previamente discutida y dialogada entre las partes interesadas. Se trató de informes de socialización con fechas discordantes que dejaban en evidencia el actuar estatal.

Consecuentemente, alejado de una comprensión intercultural del problema, el Estado habría aplicado metodologías propias de una visión occidental alejado de un comprensión intercultural, abordando temas complejos, especialmente técnicos, en tiempos muy cortos, con agendas estatales propias y en un idioma ajeno al de las comunidades, lo cual limitaría una comprensión adecuada así como una limitación importante del derecho de autodeterminación, autonomía y autogobierno de las comunidades afectadas, en contraposición a los dispuestos en varios instrumentos internacionales de protección de los derechos de los pueblos indígenas, perennizando así, una injusticia cultural, –en palabras del tribunal–. También destacó que, a criterio de los jueces, la ausencia de consultas adecuadas –como en el caso concreto– genera situaciones conflictivas en el interior de las comunidades, en la que los pueblos indígenas manifiestan su desconfianza.

Finalmente, como se ha indicado, con una referencia al sistema internacional de los derechos humanos y algunos casos emblemáticos, se destacó

la importancia de que los procesos de consulta deben realizarse de forma libre, informada y de buena fe con el propósito de alcanzar un acuerdo y obtener el consentimiento en relación con la medida propuesta, generando un diálogo positivo en donde el Estado y los indígenas puedan trabajar en consenso. Todo esto habría evidenciado que el “proceso de consulta” no cumplió con los estándares fijados tanto en la jurisprudencia internacional así como en los instrumentos internacionales de derechos humanos específicos.

### 3.3. *AMICUS CURIAE* Y PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA EN EL INTERIOR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL

Como un dato importante del proceso que marca una discusión, destacan varias intervenciones de los comuneros afectados e interesados relatando desde su cosmovisión y cultura. Las audiencias e intervenciones dejaron en evidencia algunas cuestiones centrales del problema, como, por ejemplo: su vínculo con el territorio; su pasado común; su relación histórica para con el Estado y los procesos de licitación y explotación petrolera en sus comunidades; temas técnicos que se relacionan con los procesos de socialización y que resultan de difícil comprensión directa; sus derechos, aspiraciones y descontentos frente a hechos anteriores, etc. Estos hechos no sólo que sentaron las bases iniciales de un diálogo judicial abierto, sino, que, constituyeron antecedentes trascendentales como guías para la decisión.

Algo similar sucedió con las intervenciones de especialistas informantes al proceso constitucional tales como: antropólogas, sociólogas y algunos *amicus curiae* (organizaciones ambientalistas, oficinas de derechos humanos, profesores especialistas en la materia), orientados a guiar los estándares de decisión del tribunal. Ahora, ¿qué impacto tuvieron dichas intervenciones?, ¿constituyó el proceso un especial momento de intercambio de razones en favor de una deliberación intercultural de los derechos?

En un ejercicio de contraste y construcción de una justificación interna y externa válida de la decisión, el tribunal, a través del proceso constitucional, -como un canal deliberativo por excelencia en manos de los jueces, dada su informalidad y especial atención para con los derechos fundamentales-, arribó a varias conclusiones importantes en relación a los testimonios brindados, la prueba documental aportada y, centralmente, con atención

a las intervenciones que portaron con testimonios calificados que dejan al descubierto actos y omisiones violatorias de los derechos por parte del Estado en el interior de la comunidad Waorani. Y es que, en efecto, a pesar de las críticas democráticas que puede despertar un modelo fuerte de revisión judicial como el ecuatoriano, el proceso constitucional en el caso concreto, parece haberse llevado a cabo de modo tal que permitió la expresión de voces que tradicionalmente no tenían eco en la agenda política ordinaria con miras a limitar y denunciar el accionar del poder público frente a especiales derechos colectivos.

Por lo demás, el marco de los instrumentos internacionales de protección, jurisprudencia anterior de la Corte Interamericana, que, como se dejó indicado en este trabajo, han venido a reforzar las decisiones internas de los Estados así como intervenciones con criterios especializados, parecen haber marcado una ruta a la deliberación y reflexión en el interior del tribunal en el orden de construir un espacio de justificación razonable, no solo para las partes del proceso sino para un auditorio en general que se mira como destinatario de una decisión trascendental, cumpliendo con el cometido de la constitucionalización del ordenamiento jurídico.

#### 3.4. REPARACIÓN INTEGRAL EN LA DECISIÓN JUDICIAL DE PRIMERA INSTANCIA

En lo medular, la *ratio decidendi* del fallo emitida ha sido clara en determinar que la consulta previa, libre e informada CPLI no debe ser considerada solo como un requisito formal. Debe constituir un verdadero instrumento de participación, respetando las costumbres y tradiciones en el marco de una comunicación constante entre las partes. Dicha consulta tiene que ser realizada de buena fe a través de procedimientos culturalmente adecuados desde las primeras etapas. Además, debe asegurarse que conozcan de los posibles beneficios y riesgos, teniendo en cuenta siempre los métodos tradicionales de las comunidades para la toma de decisiones.

Por otro lado, con un añadido énfasis en el papel activo de los jueces dentro del modelo constitucional y recalando la ruptura que presentaría la inclusión de algunos derechos en la Constitución –a pasar de que el tribunal consideró que no se presentó una vulneración concreta a los derechos de



la naturaleza—, dispuso, en concepto de reparación, aceptar la acción propuesta y declarar la vulneración a los derechos de las comunidades Waorani, relativos a la autodeterminación y la CPLI; derechos humanos consagrados en el artículo 57 numerales 1, 7 y 9 de la Constitución de la República y los estándares internacionales descritos en la misma sentencia. Es decir, el marco de reparación se dirigió no solamente a los derechos contenidos en la norma fundamental ecuatoriana sino se amplió a todo un marco de protección que se derivó de todo un sistema integral de protección de estos.

Como medida de reparación el tribunal dispuso que el Estado Ecuatoriano a través de los organismos estatales competentes, realice la consulta previa, libre e informada en las comunidades Waorani que se encuentran ubicadas en lo que el Estado ecuatoriano ha delimitado como el bloque 22 —lugar de afectación—, aplicando la Constitución, los estándares establecidos por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, así como también alguna reglas relativas a los procesos de consulta previamente determinados por la Corte Constitucional del Ecuador.

Ciertamente, hubiese sido interesante que el tribunal ponga en práctica otro tipo de medidas reparaciones a tono con su razonamiento principal, como por ejemplo, garantías de no repetición u otras que se relaciona con guías directas al Estado con el fin de evitar vulneraciones futuras y corregir la conducta estatal en el camino de una comprensión intercultural de la justicia y sus destinatarios, generando espacios de encuentro entre saberes, sentidos y prácticas distintas, no hegemónicas dentro del Estado plurinacional.

Aun así, la sentencia expedida marca un hito importante en rol de la actuación de los jueces ordinarios cuando conocen de garantías constitucionales, así como, un antes y un después para las comunidades afectadas. En lo concreto, la sentencia constitucional de primera instancia ha permitido develar patrones de conducta estatal que son violatorios de los derechos, ha dejado en evidencia violaciones sistemáticas a los derechos fundamentales de las comunidades afectadas, y ha permitido desnudar un poder estatal arbitrario que contradice estándares de protección internacional. Y esto no es una cosa menor si se piensa que la reparación contenida en esta sentencia ha de servir como una guía de actuación que desde los tribunales, ha de reorientar la actuación estatal en defensa de los derechos de las colectividades.

4. SENTENCIA CONSTITUCIONAL DE ACCIÓN  
DE PROTECCIÓN, SEGUNDA INSTANCIA  
(CASO 16171-2019-00001)

La decisión dictada por parte de los jueces de la Sala multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza se produjo con motivo de la resolución del recurso de apelación en contra de la decisión judicial, emitida por parte del Tribunal de garantías penales de Pastaza. Tribunal que, como ha sido visto, otorgó, por haberse violentado, el derecho a la autodeterminación así como a la consulta previa libre e informada, la acción de protección interpuesta por parte de los funcionarios de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, así como por la Coordinadora General del Consejo de Coordinación de la Nacionalidad Waorani de Ecuador Pastaza, y otras comunidades indígenas ubicadas en la parroquia Curaray, cantón Arajuno, provincia de Pastaza, dentro de los que se ha denominado, por parte del Estado ecuatoriano como bloque 22, en contra del Ministerio de Energía y Recursos Naturales no renovables y otras entidades estatales. Se debe decir que la apelación fue presentada tanto por los accionantes (apelación parcial) así como por algunos de los accionados, concretamente el Ministerio del Ambiente y la Procuraduría General del Estado (apelación total), que fueron parte del proceso de acción de protección en primera instancia. Así, la decisión dictada en el recurso de apelación objeto del presente análisis aceptó la apelación parcial interpuesta por los accionantes Waoranis, negando en consecuencia la apelación total presentada por las entidades estatales ecuatorianas. La aceptación de la apelación parcial supuso el pronunciamiento judicial sobre algunos aspectos relevantes que van desde la ampliación de las comunidades y pueblos que debían ser incluidos en la Sentencia de primera instancia y no lo fueron, hasta el tema de la reparación integral. En este sentido, la Sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, declaró la vulneración de los derechos de los pueblos y nacionalidades, contemplados en el artículo 57, números 1, 7 y 9 de la Constitución. En lo que sigue analizaremos la Sentencia teniendo en consideración parámetros como la argumentación de derechos en clave intercultural, así como la reparación integral.

#### 4.1. ARGUMENTACIÓN DE LA DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA EN TÉRMINOS INTERCULTURALES

Antes de entrar en el análisis de los derechos, que a decir de la Corte Provincial de Pastaza fueron lesionados, es relevante dar cuenta de la comprensión de la interpretación constitucional en clave intercultural que realiza la Corte Provincial. Así tenemos cómo los jueces enfatizan en la importancia que supone dicha interpretación para cumplir con los compromisos no solo establecidos por el texto constitucional, provenientes del Estado plurinacional, sino con las obligaciones que llegan del derecho internacional de los derechos humanos, por ejemplo, el Convenio 169 de la OIT. En este sentido, la Corte Provincial destaca que en el caso de la comparecencia de pueblos y nacionalidades indígenas los jueces deberán interpretar interculturalmente los derechos controvertidos en el litigio. De ahí que, con este fin, se tomarán en cuenta elementos culturales relacionados con las costumbres, prácticas ancestrales, normas y procedimientos del derecho consuetudinario propio de los pueblos, destacando los jueces de la Corte de Pastaza, una decisión emitida por la Corte Constitucional de Transición del Ecuador, número 0008-09-SAN-CC, en donde se establecieron algunos principios para resolver controversias relacionadas con los pueblos y nacionalidades indígenas, los cuales aluden a la continuidad histórica, a la diversidad cultural, a la interculturalidad, así como a la interpretación intercultural.

Así, dicha interpretación intercultural precisa de la comunidad en general, y de los jueces en particular una visión que abogue por el diálogo y aprendizaje entre saberes en igualdad de condiciones, esto es, entre las normas y procedimientos propios del modelo de justicia mestizo occidental, con las costumbres, normas y procedimientos que nos llegan desde el derecho indígena, enmarcado en el reconocimiento del pluralismo jurídico que hace la Constitución. O, lo que es lo mismo, poner en práctica las premisas del constitucionalismo intercultural que, en el marco de la igualdad de saberes, redefinan la comprensión de los derechos, así como de la institucionalidad estatal a través del diálogo democrático de todos los posiblemente afectados.

En este orden de consideraciones, los jueces de la Corte de Pastaza han ahondado en las características que supone la interpretación de los derechos en clave intercultural y, para ello, han acudido a otra sentencia de la Corte

Constitucional, concretamente la 004-14-SCN-CC, conocida como el caso Taromenane, la cual en el considerando número dos ha señalado:

[...] En el caso concreto las autoridades competentes han aplicado las normas procedimentales sin observancia de los principios interculturales que rigen nuestro modelo de Estado, lo cual comporta un atentado a los artículos 8.1 y 9.2 del Convenio 169 de la OIT; en igual sentido, la aplicación de esa normativa en relación a los miembros del pueblo Waorani, entendido como un pueblo ancestral, han inobservado el artículo 10 numerales 1 y 2 del convenio 169 de la OIT, puesto que si bien los presuntos infractores aún no han sido sancionados, la adopción de este tipo de medidas cautelares de carácter personal devendría en una práctica que atenta sus derechos colectivos, generando un desarraigo de su entorno cultural, ante lo cual se conmina a las autoridades competentes a realizar una interpretación acorde con los principios descritos en esta norma del Convenio 169 de la OIT.

De lo dicho, es clara la obligación tanto nacional así como internacional que tienen los jueces de interpretar de modo intercultural las instituciones jurídicas en los casos puestos a su conocimiento en donde se discutan asuntos en los que intervengan los pueblos y nacionalidades indígenas. En este sentido, el Estado ecuatoriano para dar cuenta de que se toma en serio dichos compromisos normativos, en normativa infra constitucional, específicamente, en el artículo 24 del Código Orgánico de la Función Judicial, se incluyó el principio de la interculturalidad, por el cual toda actividad de los servidores judiciales debe considerar elementos de la diversidad cultural, relacionados con las costumbres, prácticas, normas y procedimientos de las personas y colectivos que estén bajo su conocimiento.

Se debe destacar que esta forma intercultural de interpretación del Derecho obedece en gran medida a las características del Estado como plurinacional e intercultural, categorías que, dicho sea de paso, aparecen como creaciones del constitucionalismo andino, gestado en procesos constituyentes participativos en países como Ecuador o Bolivia<sup>39</sup>. Así tenemos como Ecuador o Bolivia, en principio, países pobres en la creación de conocimiento

---

39 BENAVIDES, J. *Neoconstitucionalismo, nuevo constitucionalismo y procesos constituyentes en la región andina*.

jurídico, gracias a la plurinacionalidad y a la interculturalidad han tornado en experiencias jurídicas objeto de estudio por parte de investigadores de países tradicionalmente ricos en la creación de conocimiento<sup>40</sup>.

Volviendo sobre los derechos desarrollados por parte de los jueces de la Corte de Pastaza en la Sentencia estudiada, resaltan dos que, en gran medida dan cuenta de las violaciones que fueron objeto los pueblos y nacionalidades, esto es, por un lado, la autodeterminación y, por otro, la consulta previa. En este sentido la autodeterminación, interpretada en perspectiva intercultural, como destaca la Corte Provincial de Pastaza, supone algo más que la posibilidad de autogobernarse que tienen los pueblos, en consecuencia, citando varios instrumentos provenientes del derecho internacional de los derechos humanos, afirman que el Estado debe garantizarles la conservación y el desarrollo de sus propias formas de organización política, cultural, social, así como la consulta y el consentimiento, previo, libre e informado. Temas que, dicho sea de paso, son contemplados en el artículo 57 del texto constitucional ecuatoriano y que los accionantes arguyeron en su demanda que habían sido lesionados en los números 1, 4, 5, 7, 8, 9, 11, 12 y 13, los cuales aluden a temas como el mantener y desarrollar su identidad, sus prácticas de manejo de la biodiversidad, así como sus propias formas de convivencia, y su patrimonio cultural histórico. Por otra parte, los temas también hacen referencia a conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras, así como su posesión, y al no ser desplazados de éstas; y aparece, además, el derecho a la consulta previa libre e informada CPLI, derecho último que, sumado al derecho a la identidad cultural y al de conservar sus propias formas de organización, a decir de la Corte de Pastaza, fueron violentados.

El derecho a la consulta previa, libre e informada, aparece, como ha sido dicho, en el artículo 57, número 7 de la Constitución ecuatoriana, la cual, como advierte la Corte de Pastaza, se encuentra revestida de un marco interpretativo que va desde el preámbulo del texto constitucional que da cuenta del buen vivir, pasando por los elementos constitutivos del Estado, en donde aparecen la plurinacionalidad, así como la interculturalidad, lle-

---

40 BONILLA, D. El constitucionalismo radical ambiental y la diversidad cultural en América Latina. Los derechos de la naturaleza y el buen vivir en Ecuador y Bolivia, *Revista Derecho del Estado*, n.º 42, 2019, 11-12.

gando hasta los derechos de la naturaleza, que le otorgan a ésta un estatus jurídico. Consecuentemente, la Corte Provincial de Pastaza al hablar de explotación de recursos naturales en los territorios en donde desarrollan su vida los pueblos y nacionalidades supone algunos retos que deben encontrar respuesta en el pluralismo jurídico, en las lógicas de la democracia comunitaria, así como en los estudios ambientales que deberán incorporar nuevos saberes. Entonces, sólo en la medida en que se observen los procesos de explotación de recursos naturales, a partir de los conceptos, anteriormente referidos, se podrá hablar de una genuina consulta previa libre e informada; caso contrario, como señala la Corte Provincial, la consulta carecería de efectos jurídicos. En este sentido, como indica el órgano de apelación, no se discute la realización de la consulta a los pueblos de la nacionalidad Waorani, porque esta sí se realizó; se discute, entonces, si dicho proceso contempló o no los parámetros que, tanto constitucionalmente como a partir del derecho internacional de los derechos humanos, debía reunir.

En este orden de consideraciones, los jueces de segunda instancia manifiestan que el proceso no observó aspectos esenciales que debían ser tenidos en cuenta, tal como el número de comunidades al que debían consultar, se desconocía, por otra parte, la estructura clásica organizacional, en donde los *pikenani* o los *amen*, son sus líderes y, por tanto, no hay evidencia que dé cuenta de su participación. Por otro lado, en los aspectos procedimentales no se contó, como advierte la Corte de Pastaza, con una planificación y metodología de trabajo conjunto entre el Estado y las comunidades, así como no existe archivo alguno que determine el idioma en que se dio la consulta previa. Todo lo cual se vuelve más grave si se tiene en consideración que el Estado ecuatoriano ya fue sentenciado por la Corte Interamericana por incumplir en un tema similar, en el caso conocido como *Sarayaku versus Ecuador*.

Por todo lo expuesto es que, finalmente, los jueces de la Corte provincial de Pastaza consideran que la consulta no se trató de un proceso adecuado y efectivo que garantizara el derecho a la consulta previa de los Waorani desde una perspectiva que exige el Estado intercultural. En este sentido la Corte de apelación coincide con el criterio emitido por parte del Tribunal de primera instancia, y considera vulnerado el derecho de los Waorani a la consulta previa, libre e informada, así como el derecho a la identidad cultural, y el derecho a conservar y desarrollar sus propias formas de organización. Disponiendo asimismo que se incluya a los pobladores de cuatro

comunidades (Titepare, Kemono, Taragaro y Akaro) que no fueron tenidas en consideración en el proceso de consulta.

Por lo dicho, consideramos plausible la decisión de los jueces de segunda instancia, toda vez que aplican, para la resolución del caso, una interpretación del ordenamiento jurídico que concuerda con los compromisos asumidos por parte del Estado plurinacional e intercultural, con los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas. En donde el derecho a la consulta previa, libre e informada es de enorme relevancia constitucional, en la medida en que permite observar si en su implementación se cumple con otros derechos conexos como la garantía de promover las formas de organización y de diálogo, así como el derecho a la identidad, de los pueblos y nacionalidades indígenas.

#### 4.3. REPARACIÓN INTEGRAL EN LA DECISIÓN JUDICIAL EN SEGUNDA INSTANCIA

Respecto a la reparación integral, los jueces de la Corte de Pastaza que emitieron la Sentencia analizada consideran que las medidas de reparación solicitadas por los accionantes, tales como: que se vuelva a realizar todo el procedimiento administrativo, retrotrayendo así el proyecto al momento en que fue aprobado, la determinación de un pago económico, la publicación de la Sentencia en las páginas de los Ministerios del Ambiente y de Energía; así como la expedición de una ley que regule el procedimiento de la consulta previa, más charlas y disculpas públicas, no necesariamente responde a una lógica intercultural, más bien, obedecen a un paradigma occidental. Y esto es así, en la medida en que, para la Corte de Pastaza, los pueblos y nacionalidades no interpusieron la demanda con la finalidad de obtener un resarcimiento económico, criterio con el cual no necesariamente coincidimos. En la medida en que la noción de reparación integral no supone la separación de aquello que corresponde a la tradición occidental de lo que obedece al mundo indígena, sino más bien de buscar aquellas complementariedades que el constitucionalismo intercultural defiende, en donde sobre la base del pluralismo de fuentes se pueda llevar a cabo una reparación integral que satisfaga ambas perspectivas. O, dicho de otro modo, el que se reconozca una reparación económica, por parte del Estado a favor de los pueblos y nacionalidades accionantes, en nada se opone a las tesis defendidas por el

interculturalismo. Del mismo modo, no parece comprensible, desde una arista intercultural, el señalamiento de los jueces de Segunda instancia de que se trate de un pedido en clave occidental, la petición de reparación integral de los accionantes en cuanto a exigir la aprobación de una ley orgánica que regule el proceso de consulta, reemplazando así el reglamento emitido por parte del ejecutivo. Se debe recordar que la reserva de ley orgánica es una de las garantías primarias de los derechos, consagrada por el constitucionalismo contemporáneo, juntamente con el núcleo esencial y la rigidez constitucional. De ahí que su función de garantía da cuenta de la protección especial, por parte del Estado constitucional e intercultural, que deben tener los derechos en general y los derechos colectivos en particular.

Finalmente, respecto a las medidas de reparación indicadas en la sentencia recurrida, se dispone, por parte de la Corte de Pastaza, como medida de reparación que los ministerios de Energía y de Ambiente capaciten a sus funcionarios respecto de los derechos de autodeterminación y consulta previa, con el fin de que sean implementados en todos los procesos hidrocarburíficos en donde se encuentren involucrados las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, lo cual, dicho sea de paso, coincide con lo dispuesto por el tribunal de primera instancia, que en forma oral hizo esta declaración; no obstante, no la incluyó en la sentencia escrita. La Corte de Pastaza, por otra parte, como medida de reparación integral, dispuso la investigación en contra de los funcionarios del Ministerio de Energía encargados del proceso de consulta previa, libre e informada por la vulneración de los derechos constitucionales que han motivado esta sentencia.

##### 5. INTERPOSICIÓN DE ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Por otra parte, se debe manifestar que, ante las decisiones arriba comentadas, el Ministerio de Energía y la Procuraduría del Estado, presentaron una acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional, esto es, en contra de la Sentencia de 9 de mayo y de la Sentencia de 11 de julio de 2019, resueltas por el Tribunal de Garantías Penales, de Pastaza, así como por la Sala multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, respectivamente. Decisiones judiciales que, como ha sido visto, declararon la vulneración de los derechos colectivos de los pueblos integrantes de la



nacionalidad waorani. Al respecto, con fecha 18 de noviembre de 2019, la Corte Constitucional, por medio de la Sala de Admisión, inadmitió dicha acción extraordinaria mediante auto respectivo, dentro del caso número 2826-19-EP, por considerar que los accionantes perseguían que por vía constitucional se ventilaran aspectos propios de justicia ordinaria; careciendo, en consecuencia, el problema planteado de la relevancia constitucional requerida para que la acción sea admitida a trámite.

## CONCLUSIÓN

La concepción de un modelo de Estado intercultural y plurinacional y el texto fundamental que lo respalda (Constitución de 2008) supuso una ruptura con el constitucionalismo ortodoxo en el caso ecuatoriano, instituyendo algunos derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades al amparo de los avances propuestos en el sistema internacional de protección de los derechos humanos. El reconocimiento de la interculturalidad, como un paso adelante en el marco del pluralismo ecuatoriano, intenta construir espacios de encuentro entre saberes distintos, dotando de sentido y vigencia a unos derechos fundamentales contruidos desde la diferencia.

Sin embargo, a pesar de que en el plano formal la conquista constitucional y sus derechos se miran como positivos, no parece haber sucedido lo mismo –de forma tradicional– con el ejercicio y puesta en práctica de los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades. Esto se debe a una constante relación de tensión entre los pueblos y comunidades originarias, que demandan protección y tutela de sus derechos de forma activa, y el Estado, como el principal garante de estos, que, en el orden del cumplimiento de sus fines estatales, trastoca el pacto constitucional.

En ese contexto de tensión, el texto constitucional como promesa de cambio y el conjunto de garantías constitucionales instituidos en ella, y los jueces en relación con su especial posición de garantes de los derechos, aparecen como un cauce institucional necesario que permite la reivindicación de los derechos de una clase subalterna. Concretamente, la acción de protección como garantía jurisdiccional por excelencia de la protección de los derechos fundamentales constituyó, en el caso en estudio, una oportunidad de reivindicación de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades frente a la denunciada posición estatal.

En efecto, como se vio, contrario a lo que pudo suponer un constitucionalismo más conservador, el caso analizado destacó como un momento importante de la jurisprudencia ecuatoriana orientada al amparo y tutela del derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades, así como de respeto, garantía y protección del derecho a la consulta previa, libre e informada (CPLI) y su relación con otros derechos colectivos de la comunidad Waorani que aluden a su forma de organización, toma de decisiones, autonomía, autogobierno o identidad cultural.

Varios pasajes de las sentencias indicadas en este estudio echaron mano de lo que supone una protección efectiva del derecho a la CPLI. Igualmente, la intervención oportuna de especialistas informantes en la decisión, así como un diálogo abierto en el marco del proceso constitucional como una oportunidad deliberativa puesta en marcha por el tribunal, permitió que la decisión final haya aportado algunos elementos en la construcción jurisprudencial de los derechos de las colectividades. Si bien en las decisiones revisadas pudo haberse destacado con mayor alcance una reparación en clave intercultural, se fijaron algunas obligaciones y responsabilidades para el Estado que marcan unos límites claros en el accionar público, que en el futuro tienen que ser necesariamente observados. De hecho, las sentencias expedidas –tanto en primera como en segunda instancia– dentro del caso Waorani constituyen un marcador jurídico importante en el reconcomiendo de los derechos de las comunidades y nacionalidades indígenas frente a su histórica relación de subordinación para con el Estado.

El caso Waorani supone, así, un buen ejemplo de que los marcos jurídicos de actuación occidentales, en la medida en la que son interpretados y orientados desde una perspectiva intercultural a la luz de los estándares internacionales de protección previos –jurisprudencia internacional que ha empujado la protección de los derechos a nuevos horizontes–, pueden tener un giro emancipatorio en la protección de los derechos fundamentales de grupos históricamente excluidos. Lo dicho, por otra parte, da cuenta de la importancia que cobra en sociedades diversas como la ecuatoriana, integrada por catorce nacionalidades, el constitucionalismo intercultural, según el cual los derechos en general y los colectivos en particular deben ser interpretados y aplicados del modo que apuntalen la unidad nacional dentro de un contexto de diversidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- BAGNI, S. Estudio introductorio sobre el deslinde conceptual del Estado intercultural. En Bagni, S. (ed.), *El Estado intercultural: ¿una nueva utopía?* Ministerio de Relaciones Exteriores Estado Plurinacional de Bolivia y Universidad de Bolonia, 2017.
- BENAVIDES, J. Neoconstitucionalismo, nuevo constitucionalismo latinoamericano y procesos constituyentes en la región andina, *Ius Humani. Revista de Derecho*, vol. 5, 2016.
- BENAVIDES, J. Participación democrática y reforma constitucional. Un análisis del caso ecuatoriano. En: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Konrad Adenauer Stiftung, 2018.
- BICKEL, A. *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*, 2.<sup>a</sup> ed. New Haven: Yale University Press, 1986.
- BONILLA, D. El constitucionalismo radical ambiental y la diversidad cultural en América Latina. Los derechos de la naturaleza y el buen vivir en Ecuador y Bolivia, *Revista Derecho del Estado*, n.º 42, 2019.
- CLAVERO, B. Consulta indígena e historia colonial: Colombia y las Américas, de México a Bolivia, entre Derechos Humanos y Derecho Constitucional, 1989-2014, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 44, n.º 1, 2015.
- CLAVERO, B. Sociedad multicultural y Estado intercultural por América Latina: entre historia y Constitución. En Bagni, S. (ed.), *El Estado intercultural: ¿una nueva utopía?* Ministerio de Relaciones Exteriores Estado Plurinacional de Bolivia y Universidad de Bolonia, 2017.
- CRUZ RODRÍGUEZ, E. Estado plurinacional, interculturalidad y autonomía indígena: una reflexión sobre los casos de Bolivia y Ecuador, *Revista Via Iuris*, n.º 14, 2013.
- DE SOUSA SANTOS, B. Cuando los excluidos tienen Derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad. En De Sousa Santos, B. y Grijalva, A. (eds.), *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*.
- GARCÍA VILLEGAS, M. “Constitucionalismo aspiracional”, *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, n.º 29, 2013.

- GARCÍA VILLEGAS, M. El constitucionalismo aspiracional y las estrategias políticas de transformación social. En: *Democracia, Justicia y Sociedad. Diez años de investigación en DeJusticia*. Bogotá: Antropos, 2016.
- GARGARELLA, R. *El constitucionalismo latinoamericano y la 'sala de máquinas' de la Constitución (1980-2010)*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.
- GRIJALVA, A. *Constitucionalismo en Ecuador*. Centro de Estudios, Corte Constitucional del Ecuador, 2012.
- KYMLICKA, W. *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Paidós, 1996.
- LEMAITRE, J. *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre y Universidad de los Andes, 2009.
- LÓPEZ HIDALGO, S. *Reflexiones acerca de la legitimidad democrática de la justicia constitucional en Ecuador*. Serie Derecho y Sociedad. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2018.
- LLASAG, R. Movimiento indígena del Ecuador a partir del siglo XX: visibilizando el resurgir, sus avances y retrocesos. En: De Souza Santos, B. y Grijalva, A. (eds.), *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*. Abya Yala y Fundación Rosa Luxemburgo, 2012.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, C. “El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales”. En: *Democracia, Justicia y Sociedad. Diez años de investigación en DeJusticia*. Bogotá: Antropos, 2016.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, C. y BAQUERO, C. “Constitucionalismo multicultural, etnicidad. gov. y el derecho a la consulta previa”. En: *Democracia, Justicia y Sociedad. Diez años de investigación en DeJusticia*. Bogotá: Antropos, 2016.
- SIEDER, R. (ed.). *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity, and Democracy*. UK: Institute of Latin American Studies, 2002.
- STORINI, C. y NAVAS, M. *La acción de protección en Ecuador: realidad jurídica y social*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2013.
- UPRIMNY, R. y GARCÍA VILLEGAS, M. “El potencial emancipatorio de las decisiones de la Corte Constitucional colombiana”. En: *Democracia, Justicia y Sociedad. Diez años de investigación en DeJusticia*. Bogotá, Antropos, 2016.

WALSH, C. *Interculturalidad crítica y pluralismo jurídico*. Ponencia en Seminario Pluralismo Jurídico, organizado por Procuraduría del Estado y Ministerio de Justicia de Brasil, abril 2010.

#### FUENTE NORMATIVA

Constitución de la República de 2008.

Convenio 169 de la OIT, publicado en el Registro Oficial 206 de 7 de junio de 1999.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Instructivo de Aplicación de la Consulta Prelegislativa de la Asamblea Nacional. Resolución Legislativa. Registro Oficial Suplemento 733 de 27 de junio de 2012.

#### FUENTE JURISPRUDENCIAL

Acción de protección constitucional, caso 16171-2019-00001.

Corte IDH, caso Saramaka *vs.* Surinam.

Corte IDH, caso Sarayaku *vs.* Ecuador.



CAPÍTULO 10

ANA MARIA D'ÁVILA LOPES\*

MARTONIO MONT'ALVERNE BARRETO LIMA\*\*

*Avances y desafíos para la protección de los derechos  
culturales de las comunidades tradicionales  
de la Amazonía brasileña*





## RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es discutir los avances y los desafíos en materia de protección de los derechos culturales de las comunidades tradicionales de la Amazonía brasileña. Con esa finalidad, se realizó una investigación bibliográfica y documental en la doctrina y la legislación internacionales y nacionales. De ese modo, se constató que, en las últimas décadas, las conquistas normativas internacionales y nacionales en favor del reconocimiento y protección de los derechos culturales de las minorías, incluyendo las comunidades tradicionales, han sido incuestionables. Sin embargo, no se puede afirmar lo mismo con relación a la efectividad de esas normas, las que aún no han alcanzado patrones mínimos de aceptabilidad, debido a la ausencia de políticas públicas para implementarlas. La conclusión a la que se llega es que ese problema es consecuencia no de la falta de normas, sino de voluntad política de realmente hacer valer los derechos de las comunidades tradicionales.

## PALABRAS CLAVES

Minorías, comunidades tradicionales, derechos humanos, derechos culturales, Amazonía.

*Progress and challenges for the protection of the cultural rights  
of the traditional communities of the Brazilian Amazon*

## ABSTRACT

The objective of this work is to discuss progress and challenges in the protection of cultural rights of traditional communities in the Brazilian Amazon.

---

\* Máster y doctora en Derecho Constitucional por la Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Profesora titular del Programa de Posgrado en Derecho de la Universidade de Fortaleza (Unifor). Becaria de Productividad en Investigación del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico y Tecnológico (CNPq). [anadavilalopes@unifor.br](mailto:anadavilalopes@unifor.br)

\*\* Máster en Derecho por la Universidade Federal do Ceará (UFC) y doctor en Derecho por la Universität Frankfurt am Main. Profesor titular del Programa de Posgrado en Derecho de la Universidade de Fortaleza (Unifor). Procurador del Municipio de Fortaleza. [barreto@unifor.br](mailto:barreto@unifor.br)

For that purpose, it was carried a bibliographic and documentary research in international and national doctrine and legislation. Thus, it was verified that, in recent decades, the international and national normative achievements in favor of the recognition and protection of the cultural rights of minorities, including traditional communities, have been unquestionable. However, the same cannot be said regarding the effectiveness of these norms, which have not yet reached minimum standards of acceptability, due to the absence of public policies to implement them. The conclusion reached is that this problem is a consequence not of the lack of norms, but of the political will to really assert the rights of traditional communities.

#### KEY WORDS

Minorities; traditional communities; human rights; cultural rights; Amazon.

#### INTRODUCCIÓN

La Amazonía brasileña es ocupada hoy por una gran diversidad de comunidades tradicionales, formadas a partir de un largo proceso histórico de colonización y *miscegenación*. Durante siglos, los derechos de esas comunidades fueron ignorados por el Estado, cuya atención se concentró en el desarrollo económico de la región y su integración con el resto del país. Esa situación comenzó a cambiar las últimas décadas, gracias a la influencia recibida de movimientos mundiales por los derechos civiles de los años sesenta, de teorías como el multiculturalismo y de actualizaciones normativas del derecho internacional, en lo que refiere al reconocimiento y protección de los derechos de las minorías.

En ese contexto, el presente trabajo se propone discutir esos avances, sin ignorar los desafíos que aún deben ser enfrentados para garantizar la efectividad de los derechos culturales de las comunidades tradicionales e, inclusive, su propia existencia, constantemente amenazada por las iniciativas económicas que buscan apenas el lucro, despreciando la diversidad cultural y el medio ambiente de la región. De ese modo, con base en una investigación predominantemente bibliográfica y documental, realizada en la doctrina y la legislación internacionales y nacionales, será presentada inicialmente una síntesis del desarrollo histórico de la protección interna-

cional de los derechos minorías. Posteriormente, se analizará la legislación constitucional e infraconstitucional brasileña relativa a la protección de la diversidad cultural, buscando destacar sus avances. Finalmente, se discutirá la situación actual del reconocimiento y protección de los derechos culturales de las comunidades tradicionales amazónicas, demostrando el largo camino que aún hay que recorrer para garantizar su pleno ejercicio.

#### I. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LAS MINORÍAS CULTURALES

El Edicto de Nantes, firmado en 1598, puede ser considerado el primer documento jurídico que expresamente declaró la protección de una minoría, al reconocer, en tiempos de hegemonía del catolicismo, la igualdad entre católicos y protestantes, garantizando, a toda persona, el derecho de escoger libremente su religión, de modo que no podía ser una imposición del Estado<sup>1</sup>. En los años siguientes se celebraron otros tratados que reconocían la libertad religiosa, como el Tratado de Westfalia de 1648, aunque en muchos de ellos el foco principal era la celebración de la paz, y no la protección directa de una determinada minoría<sup>2</sup>. Hay que recordar que, en ese período histórico, comienza el interés por consolidar los denominados Estados-nación, fundados en el presupuesto de la homogenización cultural de la sociedad.

Esa situación cambió solamente siglos después, durante la Conferencia de la Paz de la Sociedad de las Naciones, celebrada en París en 1919. Fue en esa oportunidad que se reconoció que los Estados no eran “uninacionales” y se observó la necesidad de proteger a los grupos minoritarios. En esta línea, Tierney señala:

---

1 LOPES, A. M. *Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

2 LOPES, A. M. Proteção constitucional dos direitos fundamentais culturais das minorias sob a perspectiva do Multiculturalismo, *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, vol. 45, n.º 177, 2008. Disponible en: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/160330/Proteção\\_constitucional\\_direitos\\_177.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/160330/Proteção_constitucional_direitos_177.pdf?sequence=2&isAllowed=y) Acceso em: 30 abr. 2020

A whole new era in the recognition of national minorities came, however, at Paris in 1919 where the various peace treaties established a system to protect minorities in Central and Eastern Europe; more significantly, this was more than a simply an ad hoc system; for the first time a genuinely international organization – the League of Nations, assumed the role of overseeing the implementation of these treaties. Again, in this period, the issue of language rights was situated within the broader context of nationality rights; in other words, language was a component of a broader set of issues involving autonomy, representation and recognition of sub-state national groups within the multinational state. Although not always articulated as such, this period marked a watershed in that for the first time there was a serious attempt by international institutions and law to recognize that many states were not uni-national in composition and that rival nation-building process within the state had created a set of fully functioning sub-state national societies<sup>3</sup>.

No obstante, el gran salto fue dado apenas en 1966, con la aprobación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en cuyo artículo 27 se establece la protección de los miembros de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas<sup>4</sup>. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948<sup>5</sup>, no hay ninguna mención expresa sobre ese tipo de derechos, aunque sí se reconoce el derecho de toda persona de participar de la cultura de su comunidad (artículo 27.1)<sup>6</sup>.

La demora para regular esos derechos tan esenciales puede ser consecuencia de la dificultad de definir lo que es cultura y minoría. Con relación

- 
- 3 TIERNEY, S. Reflections on the evolution of language rights. En: Bräen, A. (ed.), *Language, constitutionalism and minorities*. Ottawa: LexisNexis, 2006.
  - 4 Organização das Nações Unidas. *Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966*, de 16 de dezembro de 1966. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/Do592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/Do592.htm) (acceso en: 15 abr. 2020).
  - 5 Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948*, de 10 de dezembro de 1948. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf> (acceso en: 15 abr. 2020).
  - 6 Artículo 27.1 “Toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios”. ONU, 1948, cit.

a lo primero, históricamente la palabra *cultura* era utilizada como sinónimo de instrucción/educación de la cultura europea, reflejando la errada concepción que se tenía de la existencia de apenas una cultura, por lo cual todas las otras manifestaciones no eran consideradas como tales. Por eso, hasta mediados del siglo XX no se hablaba de los derechos culturales como aquellos que permitían a toda comunidad manifestarse según sus propias tradiciones, costumbres o valores, sino como el derecho de “toda persona de aprender la cultura occidental”. Quien no se expresaba en uno de los idiomas europeos, no profesaba alguna de sus religiones, no conocía su arte o las reglas de comportamiento social era llamado “inculto”, “ignorante”, “primitivo”, “incivilizado”. Precisamente, para Boaventura de Sousa,

A idéia de cultura, num dos seus usos mais comuns, está associada a um dos domínios do saber institucionalizado de Ocidente, as humanidades. Definida como repositório do que de melhor foi pensado e produzido pela humanidade, a cultura, neste sentido, assenta-se em critérios de valor, estéticos, morais, ou cognitivos que, definindo-se a si próprios como universais, elidem a diferença cultural ou a especificidade histórica dos objetos que classificam [...].

Uma outra concepção, que coexiste com a anterior, reconhece a pluralidade de culturas, definindo-as como totalidades complexas que se confundem com as sociedades, permitindo caracterizar modos de vida assentes em condiciones materiais e simbólicas. Esta definição leva a estabelecer distinções entre culturas que podem ser consideradas seja como diferentes e incomensuráveis, e julgadas segundo padrões relativistas, seja como exemplares de estádios numa escala evolutiva que conduz do “elementar” ou “simples” ao “complexo” e do “primitivo” ao “civilizado”<sup>7</sup>.

Hoy, ni ética ni jurídicamente es posible defender la idea de que existe solo una cultura o una jerarquía entre ellas. Mucho menos es posible afirmar que algunos pueblos no tienen cultura debido a que sus costumbres o tradiciones

---

7 DE SOUSA SANTOS, B. y NUNES, J. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. En: De Sousa Santos, B. (org.), *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

son diferentes a las de la mayoría. Con base en ese entendimiento es que fueron aprobadas, en las sesiones generales 31 y 33 de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) de 2001 y 2005, respectivamente, la Declaración Universal sobre Diversidad Cultural y la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales; esta última establece entre sus principios:

Art. 2.º Principios rectores [...]

3. Principio de igual dignidad y respeto de todas las culturas

La protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales presuponen el reconocimiento de la igual dignidad de todas las culturas y el respeto de ellas, comprendidas las culturas de las personas pertenecientes a minorías y las de los pueblos autóctonos<sup>8</sup>.

Toda cultura es válida y valiosa y, como tal, debe ser respetada y protegida, sin que ello signifique aceptar jurídicamente todas sus manifestaciones, pues aquellas que sean contrarias al respeto de la dignidad humana deberán ser rechazadas, conforme lo dispuesto en el artículo 4.º de la Declaración Universal sobre Diversidad Cultural:

Artículo 4.º – Los derechos humanos, garantes de la diversidad cultural. La defensa de la diversidad cultural es un imperativo ético, inseparable del respeto de la dignidad de la persona humana. Ella supone el compromiso de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular los derechos de las personas que pertenecen a minorías y los de los pueblos indígenas. Nadie puede invocar la diversidad cultural para vulnerar los derechos humanos garantizados por el derecho internacional, ni para limitar su alcance<sup>9</sup>.

---

8 Unesco. *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales*, de 20 de octubre de 2005. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf> (acceso en: 21 abr. 2020).

9 Unesco. *Declaración Universal sobre a diversidad cultural*, de 2 de noviembre de 2001. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/12716opor.pdf> (acceso en: 27 abr. 2020).

De ese modo, los derechos culturales, que en su origen se referían apenas al derecho a la educación, cambiaron hoy de contenido. Así, en cuanto el derecho a la educación pasó hoy a ser identificado como instrucción y considerado un derecho social, los derechos culturales pasaron a referirse a todas las manifestaciones materiales e inmateriales de los diversos grupos humanos, conforme así es definido en la Declaração Universal sobre Diversidade Cultural:

A cultura é um conjunto de traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social. A cultura engloba, além das artes e das letras, o modo de viver junto, o sistema de valores, as tradições e crenças<sup>10</sup>.

Sobre la expresión *minorías*, tal vez la mejor definición hasta ahora dada sea la de Capotorti<sup>11</sup>, Relator Especial de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías, de la ONU, quien definió minorías como:

[...] a group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members –being nationals of the state– possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, maintain a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language<sup>12</sup>.

En esa definición se identifican dos tipos de criterios: el primero, *criterios objetivos*, como son: existencia, en el interior de la población de un Estado, de un grupo de personas con características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes a la mayoría de la población; grupo numéricamente inferior al resto de la población; y posición no dominante en la sociedad. El segundo, *criterio subjetivo*, o deseo de la minoría de mantener los elementos particu-

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> CAPOTORTI, F. *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York: United Nations, 1991.

<sup>12</sup> *Ibid.*

lares que la caracterizan como tal, o sea, la voluntad común del grupo de conservar sus rasgos distintivos.

Con relación al criterio objetivo, es importante llamar la atención hacia el hecho de que ciertas minorías pueden, excepcionalmente, constituir mayorías numéricas, como en el caso de Sudáfrica en el tiempo del *apartheid*, cuando la población negra era numéricamente superior a la blanca. Por ese motivo, según Wucher<sup>13</sup>, el criterio numérico no debe ser considerado determinante para la delimitación del concepto de minoría.

De cualquier forma, el concepto de minoría utilizado en el derecho internacional y por algunos de los principales teóricos del multiculturalismo, como Will Kymlicka<sup>14</sup>, es el asociado a la noción de nación, limitándose a considerar minorías solamente a las de carácter cultural, o sea, a las étnicas, religiosas o lingüísticas. Según el autor,

Por mi parte empleo los términos cultura (y multicultural) en un sentido muy diferente. Me centraré en el tipo de “multiculturalismo” derivado de las diferencias nacionales y étnicas. Como dije antes, utilizo “cultura” como sinónimo de “nación” o “pueblo”, es decir como una comunidad intergeneracional, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio o patria determinada y comparte un lenguaje y una historia específicas [...] No incluyo aquí el tipo de estilo de vidas de grupos, movimientos sociales y asociaciones voluntarias que otros engloban dentro del ámbito de multiculturalismo<sup>15</sup>.

Además, Kymlicka aclara que la exclusión de otros tipos de grupos (mujeres, gays, lésbicas, personas con discapacidad, etc.) de su concepto de minoría no debe ser interpretada como el desconocimiento de su existencia o de la relevancia de sus reivindicaciones, y menos aún de la obligación del Estado de protegerlas, sino apenas por el hecho de que se trata de grupos que no corresponden a la idea de nación, que es su foco de estudio.

---

13 WUCHER, G. *Minorias. Proteção Internacional em prol da democracia*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

14 KYMLICKA, W. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós, 1996.

15 *Ibidem*.



Esa exclusión ha sido criticada por autores como Semprini<sup>16</sup> que, aparte de cuestionar la restricción del contenido de la palabra *minoría* para apenas las étnicas, religiosas o lingüísticas, ha señalado la importancia de considerar como elemento esencial de la definición otras características pasibles de ser incluidas, en función de la amplitud del concepto de cultura y de la realidad de cada sociedad. De ese modo, para el autor italiano, todo grupo humano, cuyos miembros tengan sus derechos limitados o negados apenas por el hecho de pertenecer a un determinado grupo, debe ser considerado minoría, incluyéndose, por lo tanto, a las mujeres, niños, personas con discapacidades, etc.

En el presente trabajo se acompaña el pensamiento de Kymlicka, en la medida en que coincide con la posición adoptada por el derecho internacional, concretizada en documentos como el PIDCP. De ese modo, será usada la palabra *minoría* para designar apenas a los grupos étnicos, religiosos o lingüísticos, utilizándose la expresión *personas en situación de vulnerabilidad* para hacer referencia a los otros grupos.

El PIDCP constituye, sin duda, un marco en el derecho internacional, como se mencionó, al hacer referencia expresamente a las minorías, aunque es necesario observar que la redacción de esa norma se dirige a proteger solamente a los miembros de las minorías, y no a las minorías —en cuanto sujetos colectivos— propiamente dichas:

Artigo 27. Nos Estados em que existam minorias étnicas, religiosas ou lingüísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não devem ser privadas do direito de terem em comum com os outros membros do seu grupo, a sua própria vida cultural, de professar e de praticar a sua própria religião ou de empregar a sua própria língua<sup>17</sup>.

Desde hace mucho se viene discutiendo doctrinariamente si los derechos de las minorías son individuales o colectivos. Autores como Geoff Gilbert<sup>18</sup>

---

16 SEMPRINI, A. *Multiculturalismo*. Bauru: Edusc, 1999.

17 ONU, 1966, *op. cit.*

18 GILBERT, G. Individuals, collectivities, and rights. En: Ghanea, N. y Santhaki, A. *Minorities, peoples and self-determination*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2005.

manifiestan que los derechos humanos solo pueden tener como titulares individuos; consecuentemente, no es posible hablar de derechos humanos de las minorías, sino de sus miembros. Es más, en caso de conflicto entre los derechos de los miembros y del grupo, se deben preferir los derechos de los individuos. Eso no significa que no se reconozcan derechos colectivos a las minorías, sino que estos no serán considerados humanos y, por lo tanto, estarán subordinados a los derechos individuales en caso de conflicto.

No es ese un asunto pacífico ni una discusión doctrinaria acabada, especialmente cuando documentos internacionales de derechos humanos, como la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981, hacen expresa referencia a los pueblos como sujetos de derechos<sup>19</sup>, o la propia Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a las Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas e Lingüísticas, de 1992, que en el artículo 3.º establece que los derechos previstos en ese documento pueden ser ejercidos individual o colectivamente<sup>20</sup>.

La Declaración de 1992, a pesar de no tener efecto vinculante, constituye hoy en día el más importante documento de ámbito global destinado exclusivamente a la protección de las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, y se destaca por determinar, en el artículo 1.º, la obligación de los Estados de proteger la existencia y la identidad de las minorías presentes dentro de sus territorios, así como por garantizar las condiciones necesarias para la promoción de esa identidad<sup>21</sup>.

Otra controversia sobre el concepto de minorías se refiere al alcance de la expresión *minorías étnicas*. Originariamente, cuando el PIDCP fue aprobado en 1966, incluía indígenas por tratarse, en principio, de grupos étnicos; sin embargo, a finales del siglo XX los pueblos indígenas reivindicaron su exclusión

19 Organización de la Unión Africana. *Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos*, de 27 de julio de 1981. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1297.pdf> (acceso en: 2 abr. 2020).

20 Organização das Nações Unidas. *Declaração sobre os Direitos de Pessoas pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas ou Linguísticas*, de 18 de dezembro de 1992. Disponible en: <https://www.oas.org/dil/port/1992%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20os%20Direitos%20das%20Pessoas%20Pertencentes%20a%20Minorias%20Nacionais%20ou%20%C3%A9tnicas,%20Religiosas%20e%20Lingu%C3%ADsticas.pdf>

21 ONU, 1992, *op. cit.*

por considerar que no podían ser equiparados a otras minorías étnicas por el hecho de ellos ser, en realidad, habitantes originarios de los Estados donde se encontraban. Son grupos cuyas reivindicaciones difieren substancialmente de las de otras minorías, como es el caso del reconocimiento de sus derechos a la libre determinación y al territorio<sup>22</sup>. Consecuentemente, en la actualidad, para muchos, esa terminología no incluye a los indígenas. Tan es así que en 2007 fue aprobado un nuevo documento direccionado especialmente a este grupo. Se trata de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007<sup>[23]</sup>.

El gran mérito de esa Declaración de 2007 es haber incluido, en el artículo 3.º, el derecho a la libre determinación<sup>24</sup>, omitido en el Convenio Internacional sobre Pueblos Indígenas y Tribales, n.º 169, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989<sup>[25]</sup>, marco referencial de protección de los derechos indígenas, por tener carácter vinculante, o sea, ser de cumplimiento obligatorio.

El derecho a la libre determinación es fundamental para la sobrevivencia de los pueblos indígenas; es oportuno aclarar que el sentido que hoy se le atribuye difiere del dado en Europa continental en los siglos XVI y XVII, cuando era entendido como sinónimo de soberanía, a fin de garantizar la independencia a los pueblos subyugados. En la actualidad, ese derecho es comprendido como autogobierno o “no dominación”, como prefiere Iris Young<sup>26</sup>, en la medida en que se entiende que los pueblos indígenas no

- 22 KYMLICKA, W. Beyond the indigenous Minority Dichotomy. En: Allen, S. y Xanthaki, A. (eds.), *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Oxford Hard Publishing, 2011.
- 23 Organização das Nações Unidas. *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, de 13 de septiembre de 2007. Disponible en: [https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf) (acceso em: 4 jul. 2020).
- 24 El derecho a la libre determinación se encuentra previsto también en el artículo 3.º de la “Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, de la Organización de los Estados Americanos, 2016.
- 25 Organización Internacional del Trabajo. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, núm. 169, de 7 de junio de 1989. Disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169) (acceso en: 25 abr. 2020).
- 26 YOUNG, I. Two concepts of self-determination. En: May, S., Modood, T. y Squires, J. *Ethnicity, nationalism and minority rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

buscan independizarse de los Estados donde se encuentran, sino el reconocimiento de su capacidad de crear y aplicar sus propias leyes, así como de resolver sus conflictos, con base en sus propios valores culturales, aunque respetando los parámetros constitucionales del Estado donde se encuentran.

En toda esa amplia gama de documentos internacionales hay normas dirigidas a proteger expresamente las diversas manifestaciones culturales de las minorías, lo cual demuestra los grandes avances conquistados en las últimas décadas. Sin embargo, no se puede ignorar que los desafíos aún son muchos, especialmente si se observa la ausencia del carácter vinculante de la mayoría de esos documentos, lo que irremediamente fragiliza su eficacia. Frente a ello, el trabajo jurisprudencial de tribunales internacionales, como el de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>27</sup> (Corte IDH), así como las actualizaciones de los sistemas jurídicos internos de diversos países, vienen superando esa deficiencia. Ejemplo de ello es el Derecho brasileño, cuyos avances en la protección de las minorías culturales son incuestionables, conforme será expuesto en la siguiente sección.

## 2. LA PROTECCIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE BRASIL

La actual Constitución Federal brasileña, promulgada el 5 de octubre de 1988, representa el punto culminante del proceso de redemocratización del país, después de años bajo una dictadura civil-militar iniciada en 1964. Es una constitución que se destaca por el gran número de derechos y garantías fundamentales previstos en su texto, evidenciando la preocupación del constituyente de proteger principalmente al ser humano, sobre todo después del período dictatorial.

Es tal la importancia dada a los derechos y garantías fundamentales, que el constituyente no se limitó a enumerarlos expresamente, sino que estableció una cláusula abierta de modo de incluir aquellos que, por ventura, hubiesen sido omitidos. Así, en el artículo 5.º, §2.º, se establece que los derechos y garantías fundamentales previstos en la Constitución no excluyen otros

---

27 A título de ejemplo, citamos el caso *Yakye Axa v. Paraguay* (Corte IDH, 2005), en el cual expresamente se reconoció, valorizó y protegió la cultura de un pueblo indígena.

derivados de los principios o del régimen por ella adoptados, o los que se encuentren en los tratados internacionales de los cuales el Brasil haga parte<sup>28</sup>. Esa norma refleja la intención del constituyente de considerar la existencia de derechos y garantías fundamentales fuera del texto constitucional, o sea, de normas materialmente constitucionales, debido a su cualidad de parámetros axiológicos del orden constitucional. De acuerdo con Piovesan, “[...] advém de interpretação sistemática e teleológica do texto, especialmente em face da força expansiva dos valores da dignidade humana e dos direitos fundamentais, como parâmetros axiológicos a orientar a compreensão do fenômeno constitucional”<sup>29</sup>.

Aparte de reconocer la existencia de normas materialmente constitucionales de derechos y garantías fundamentales, el artículo 5.º, §2.º, se destaca también por haber incluido los tratados internacionales como fuentes de esos derechos y garantías, demostrando claramente la importancia dada al derecho internacional de protección de los derechos humanos.

La celebración de tratados, convenciones y actos internacionales en Brasil es de competencia exclusiva del presidente de la República, conforme a lo establecido en el artículo 84, VIII, de la Constitución<sup>30</sup>. En los casos en que esos documentos internacionales impliquen encargos o compromisos gravosos al patrimonio nacional (lo que incluye tratados de derechos humanos), la decisión definitiva es, según el artículo 49, I, del texto constitucional, del Congreso Nacional, que se pronuncia por medio de un decreto legislativo, aunque, para producir efectos internos, debe ser publicado en el Diario Oficial mediante un decreto presidencial<sup>31</sup>.

El establecimiento constitucional de los tratados internacionales como fuentes de derechos y garantías fundamentales provocó, en los primeros años de vigencia de la Constitución, calurosas discusiones acerca de la jerarquía

---

28 Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de octubre de 1998. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) (acceso en: 2 abr. 2020).

29 PIOVESAN, F. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2006.

30 Brasil, 1988, *op. cit.*

31 *Ibid.*

de esos documentos, en la medida en que, históricamente, siempre fueron considerados instrumentos jurídicos con estatus apenas de ley. Para juristas como Flávia Piovesan<sup>32</sup> y Antonio Augusto Cançado Trindade<sup>33</sup>, los tratados sobre derechos y garantías fundamentales, en función de la materia tratada, deberían tener jerarquía constitucional, lo que fue rechazado por el Supremo Tribunal Federal (en adelante STF), órgano superior del Poder Judicial brasileño, con funciones también de tribunal constitucional. El STF, en la Acción Directa de Inconstitucionalidad ADI-MC n.º 1.480 juzgada el 4 de setiembre de 1997<sup>[34]</sup>, confirmó que en Brasil los tratados internacionales tenían apenas rango de ley, lo que provocó fuertes críticas de gran parte de la doctrina.

Para poner fin a esa controversia, en 2004 fue promulgada la Enmienda Constitucional 45/2004, que incorporó el §3.º al artículo 5.º de la Constitución, estableciendo que “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”<sup>35</sup>.

Con esa nueva norma, los tratados de derechos humanos, aprobados siguiendo el mismo procedimiento adoptado para la aprobación de enmiendas constitucionales, pasaron a tener jerarquía constitucional.

Hasta el momento presente hay apenas dos tratados aprobados que siguen ese procedimiento. Estos documentos son la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, de 2007<sup>[36]</sup>, y el Tratado de

32 *Ibid.*

33 CANÇADO TRINDADE, A. A interação entre direito internacional e o direito interno na proteção dos direitos humanos. Arquivos do Ministério da Justiça, Brasília, n.º 182, 1993.

34 Brasil. Supremo Tribunal Federal. ADI no MC 1.480, julgada em 4 de setembro de 1997. Disponible en: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/742038/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-mc-1480-df> (acceso en: 2 abr. 2020).

35 *Ibid.*

36 Organización de las Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 13 de diciembre de 2007. Disponible en: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf> (acceso en: 4 jul. 2020).

Marrakech”, de 2013<sup>[37]</sup>, los cuales pasan, así, a integrar el bloque de constitucionalidad. Para Sarlet,

[...] a adoção do procedimento previsto no art. 5º, § 3º, da CF, os tratados em matéria de direitos humanos passariam a integrar o bloco de constitucionalidade, que representa a reunião de diferentes diplomas normativos de cunho constitucional, que atuam, em seu conjunto, como parâmetro do controle de constitucionalidade, o que configura um avanço em relação à posição mais restritiva do nosso Supremo Tribunal Federal na matéria, que, por exemplo, não outorga força normativa superior ao Preâmbulo da Constituição<sup>38</sup>.

Con la incorporación de ese artículo 5.º, §3.º, se esperaba que las controversias en torno a la jerarquía de los tratados quedasen zanjadas, pero no fue así, pues faltaba aún decidir el rango de los tratados aprobados antes de la promulgación de la EC n.º 45/2004. Esa discusión solamente fue enfrentada por el STF el 3 de diciembre de 2008, en el juzgamiento del Recurso Extraordinario RE 466.343/SP sobre la legalidad de la prisión del depositario infiel. Así, con base en el artículo 7.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), de 1969, donde se establece que “Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios”<sup>39</sup>, el STF decidió “paralizar” los efectos de las normas infraconstitucionales brasileñas que regulaban la prisión del depositario infiel<sup>40</sup>, atribuyendo

---

37 Organización Mundial de la Protección Intelectual. Tratado de Marrakech, de 27 de junio de 2013. Disponible en: <https://www.wipo.int/publications/es/details.jsp?id=382&plang=ES> (acceso en: 18 abr. 2020).

38 SARLET, I. W. A reforma do Judiciário e os tratados internacionais de direitos humanos: algumas notas sobre o novo § 30 do art. 50 da Constituição, *Revista Depoimentos*, Vitória, n.º 9, jan.-dez. 2005.

39 OEA. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 7 al 22 de noviembre de 1969. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm) (acceso: 4 jul. 2020).

40 Brasil. Supremo Tribunal Federal. RE no 466.343/SP, julgada em 3 de dezembro de 2008. Disponible en: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444> (acceso en: 17 abr. 2020).

rango supralegal a los tratados de derechos humanos aprobados sin seguir el procedimiento fijado en el artículo 5.º, §3.º. Precisamente, el STF señala:

Por conseguinte, parece mais consistente a interpretação que atribui a característica de supralegalidade aos tratados e convenções de direitos humanos. Essa tese pugna pelo argumento de que os tratados sobre direitos humanos seriam infraconstitucionais, porém, diante de seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais, também seriam dotados de um atributo de supralegalidade.

Em outros termos, os tratados sobre direitos humanos não poderiam afrontar a supremacia da Constituição, mas teriam lugar especial reservado no ordenamento jurídico. Equipará-los à legislação ordinária seria subestimar o seu valor especial no contexto do sistema de proteção dos direitos da pessoa humana<sup>41</sup>.

La relevancia de esa decisión es indiscutible, según Maués, no solo porque elevó de jerarquía todos los tratados de derechos humanos (no aprobados como enmiendas), sino porque reafirmó, una vez más, la posición de acompañar la tendencia mundial de dar cumplimiento a los documentos internacionales de derechos humanos:

[...] a tendência contemporânea do constitucionalismo mundial de prestigiar as normas internacionais destinadas à proteção dos direitos humanos, a evolução do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, os princípios do direito internacional sobre o cumprimento de obrigações internacionais não permitem mais a manutenção da tese da legalidade, servindo a supralegalidade como uma solução que compatibilizaria a jurisprudência do STF com essas mudanças, sem os problemas que seriam decorrentes da tese da constitucionalidade. Assim, os tratados de direitos humanos passam a paralisar a eficácia jurídica de toda e qualquer disciplina normativa infraconstitucional com eles conflitante<sup>42</sup>.

De ese modo, la lista de derechos y garantías fundamentales en Brasil es lo suficientemente amplia como para incluir las minorías culturales, par-

---

41 Supremo Tribunal Federal, *op. cit.*

42 MAUÉS, A. Supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos e interpretação constitucional. En: Lopes, A. y Maués, A. (org.), *Eficácia nacional e internacional dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.



tiéndose del presupuesto de que no hay nada más rico que la diversidad humana. Imponer patrones o modelos culturales es ir contra la propia naturaleza del ser humano y, consecuentemente, ir contra su dignidad, principio fundamental del Estado democrático de derecho, previsto en el artículo 1.º, III, de la Constitución<sup>43</sup>.

Por ese motivo, la norma “[...] todos são iguais perante a lei, sem distinção de nenhuma natureza”, del *caput* del artículo 5.º de la Constitución<sup>44</sup>, debe ser interpretada no en su simplista acepción formal absoluta, ciega a cualquier diferencia, sino en sentido material, de modo de disponer que todos, frente al Derecho, son iguales en la medida de su igualdad, y así deben ser tratados por el Derecho, sin desconocer que no existen dos seres humanos biológicamente iguales y, mucho menos, culturalmente iguales.

El Derecho debe tratar a las personas como iguales en la medida de lo posible, sin buscar igualarlas, observando que las desigualdades identificadas no deben ser derivadas de prejuicios. El derecho a ser diferente está constitucionalmente garantizado en el artículo 3.º, IV, y se prohíbe cualquier forma de discriminación<sup>45</sup>.

Es en ese marco normativo constitucional que los derechos culturales, previstos para garantizar la diversidad cultural, vienen ganando recientemente significativo y merecido espacio en la doctrina y la legislación infraconstitucional brasileña. Así, en el artículo 215 de la Constitución se establece la obligación del Estado de proteger todas las manifestaciones populares, indígenas, afrobrasileñas y de todos los grupos participantes del proceso civilizatorio nacional, mientras que en el artículo 216 se define el patrimonio cultural brasileño como el conjunto de bienes de naturaleza material e inmaterial, tomados individualmente o en conjunto, que sean portadores de referencia de la identidad, de la acción y la memoria de los diferentes grupos formadores de la sociedad brasileña<sup>46</sup>.

---

43 Brasil, *op. cit.*, 1988.

44 *Ibid.*

45 *Ibid.*

46 “Art. 215 - O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas

El respeto a la diversidad cultural es un imperativo del Estado democrático de derecho brasileño, en el cual a todas las culturas se les ha asegurado el derecho de manifestarse libremente, conforme lo establecido en el inciso IX del artículo 5.º, que dispone que “es libre la expresión de la actividad intelectual, artística, científica y de comunicación, independientemente de censura o licencia”<sup>47</sup>. Empero, no es suficiente proclamar apenas el reconocimiento de la diversidad cultural (artículo 215), o de la libertad de expresión de la actividad intelectual, artística, científica y de comunicación (artículo 5.º, IX), o la prohibición de cualquier forma de discriminación (artículo 3.º, III), si no se establecen normas concretas de protección y promoción de esos derechos.

En ese sentido, la Constitución establece que es competencia común de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios:

Art. 23. [...]

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência<sup>48</sup>.

---

populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional [...]”, *ibid.* “Art. 216- . Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico”. Brasil, 1988, *op. cit.*

47 *Ibid.*

48 *Ibid.*

Es importante resaltar que la referida obligación no se limita a la actuación del Poder Público, sino que cuenta este con la colaboración de la sociedad, según lo dispuesto en el 216, § 1.º, de la Constitución<sup>49</sup>.

Obsérvese, por otro lado, que la Constitución dispone diversos mecanismos de participación popular para la defensa de sus derechos. Participación esta que puede ser de forma individual, por ejemplo, por medio del ejercicio del derecho de petición que es utilizado para denunciar o reclamar la violación de algún derecho (conforme la línea “a” del inciso XXXIV del artículo 5.º), o de la acción popular usada también para defender el patrimonio histórico y cultural (inciso LXXIII del artículo 5.º), o de forma colectiva, por medio de la acción civil pública<sup>50</sup>. La responsabilidad de la sociedad por la preservación y respeto de los derechos culturales es exigida también en la actividad económica que, igual que la naturaleza privada, debe permitir el desarrollo cultural y el bienestar de la población (artículo 219)<sup>51</sup>.

Esa misma obligación está presente en el caso de la producción y programación de las emisoras de radio y televisión que deben respetar los siguientes principios:

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

---

49 Art. 216 - “[...] § 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação”. [...] *Ibid.*

50 *Ibid.*

51 Art. 219 - “O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal, Brasil”, 1988, *op. cit.*

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; [...] <sup>52</sup>.

En el marco constitucional brasileño, Estado y sociedad deben reunir esfuerzos para la efectividad de los derechos culturales, porque solamente de esa forma podrá afirmarse que se vive en una sociedad democrática, en la cual todas las culturas tienen igual derecho a existir y sus miembros el derecho a desarrollar plenamente su personalidad. En palabras de Alvarado:

No se trata, por lo tanto, de reconocer que existen grupos indígenas en el territorio con su historia, costumbres, lenguas, etc. Se trata de que la Constitución integre la totalidad de las realidades socioculturales como parte constitutiva de la nación para que cada grupo social encuentre su espacio y su función. En este sentido el Estado debe elaborar políticas públicas voluntaristas que hagan avanzar las ideas, las formas de organización y la participación ideológica, social, política, económica, etc., de tal manera que se vaya creando una nueva consciencia de pertenencia y coexistencia <sup>53</sup>.

Es, por eso, obligación del Estado adoptar políticas públicas para la implementación efectiva de las normas constitucionales de protección de los derechos culturales, de forma que pueda garantizar que, a pesar de ser diferentes, sea posible convivir pacíficamente, interactuando y aprendiendo unos de los y con los otros, como en el caso de las comunidades tradicionales de la Amazonía brasileña, cuya realidad se expone seguidamente.

### 3. LOS DERECHOS CULTURALES DE LAS COMUNIDADES TRADICIONALES DE LA AMAZONÍA BRASILEÑA

La palabra *Amazonía* es un término vago con diferentes significados; puede hacer referencia a un determinado ecosistema, al estado miembro de la federación brasileña o a la cuenca del río Amazonas, localizada en América del Sur y que abarca el norte de Brasil y Bolivia, el este de Perú y Ecuador,

---

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> ALVARADO, V. Políticas públicas e interculturalidad. En: Fuller, N. (ed.), *Interculturalidad y política*. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú, 2003.

el sur de Venezuela, Colombia, Guyana, Surinam y Guyana Francesa. De acuerdo con Louzada *et alri*,

Nesse sentido, existem várias Amazônias, dentro da Amazônia amplamente divulgada. Essas Amazônias são compostas pelas populações tradicionais que recebem vários nomes – índios, caboclos, ribeirinhos, seringueiros ou quilombolas. Todas apresentam vasto conhecimento sobre a fauna e a flora do ecossistema ao qual estão inseridas, assim como das técnicas de utilização dos recursos da natureza, para sua sobrevivência e a reprodução de seu modo de vida<sup>54</sup>.

En el presente trabajo se hará referencia al ecosistema amazónico localizado en tierras del Estado brasileño, que abarca una extensión de 4'196.943 km<sup>2</sup> y constituye el mayor bioma del país<sup>55</sup>. Así, Lira y Chaves<sup>56</sup> afirman que, desde la época de la Colonia, las políticas públicas implementadas en la Amazonía obedecieron siempre a intereses y estrategias de expansión económica, justificadas por la necesidad de “desarrollar” e “integrar” la región a los centros dinámicos del país y a la economía internacional. Dicho de otra forma:

A sustentar esta idéia está o fato de que a Região Amazônica é sempre um lugar a ser modernizado, a ser posto em evolução, a ser desenvolvido. Ocorre que tudo o que é pensado para a Região e/ou praticado, pauta-se na lógica de tornar a Região sempre o insumo do desenvolvimento do país, a pretexto de trazer desenvolvimento para a Amazônia [...] Tem-se como exemplo para a Região, desde a Hidrelétrica de Tucurí, tecnocraticamente imposta ao povo

---

54 LOUZADA, C., BRANDÃO, J. y SANTOS, E. *O modo de vida ribeirinho na ilha do Januário no rio Amazonas. Boletim Goiano de Geografia* (online). Goiânia, v. 38, n. 1, jan./abr. 2018. Disponible en: <https://revistas.ufg.br/bgg/article/view/52820> (acceso en: 15 may. 2020).

55 Brasil, Ministério do Meio Ambiente. *Amazônia*, 2020. Disponible en: <https://www.mma.gov.br/biomas/amazonia> (acceso en: 15 may. 2020).

56 LIRA, T. y CHAVES, M. Comunidades ribeirinhas na Amazônia: organização sociocultural e política. *Interações*, Campo Grande, MS, vol. 17, n.º 1, jan./mar. 2016. Disponible en: <https://www.interacoes.ucdb.br/interacoes/article/view/593> (acceso en: 2 abr. 2020).

do Pará, às atuais, como a de Belo Monte, cuja resistência é baseada no fato de que a mesma servirá, quase plenamente, ao desenvolvimento do resto do país. A lógica é sempre a mesma: nada ficará de positivamente relevante ao povo do Pará e tudo de positivo lhe será saqueado<sup>57</sup>.

Esa preocupación por el desarrollo económico ha desplazado a un segundo plano la implementación de políticas dirigidas a garantizar el ejercicio pleno de derechos de los habitantes de la región, especialmente de los miembros de las denominadas comunidades tradicionales.

Las comunidades tradicionales amazónicas comprenden una gran diversidad de grupos, como los ribereños, caucheros, quilombolas<sup>58</sup>, etc. Esas comunidades históricamente se han formado a partir de la “*construção de identidades sociais, de projetos comuns, mas também de manifestações de diversidade*”<sup>59</sup>, y constituyen un patrimonio cultural caracterizado por un particular modo de ver el mundo, con apreciaciones morales y valorativas diferentes, lo que da lugar a comportamientos propios, íntimamente ligados a la naturaleza, cuya gestión implica un *etnoconocimiento* particular<sup>60</sup>.

En la Amazonía, las relaciones entre los miembros de las comunidades tradicionales y la naturaleza se encuentran condicionadas por la cultura de las comunidades de las que hacen parte. Esa dependencia no solo es con relación al conocimiento biológico del entorno, que es muy rico, sino

57 ARAÚJO, M. y BELO, P. Grandes projetos minerários e comunidades tradicionais: impactos e perspectivas, *Revista de Políticas Públicas*. São Luis., v. 13, n.º 2, jul./dez. 2009. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3211/321127276012.pdf> (acceso en: 15 may. 2020).

58 Son considerados quilombolas los habitantes de los quilombos, definidos, según el artículo 2.º del Decreto 4.887, de 20 de noviembre de 2003, como: “Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”.

59 CHAVES, M. *Uma experiência de pesquisa- ação para gestão comunitária de tecnologias apropriadas na Amazônia*: o estudo de caso do assentamento de Reforma Agrária Iporá, 2001. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

60 LIRA y CHAVES, *op. cit.*

también al “sistema de crenças e saberes, de mitos e ritos, que conformam o modo de vida, a partir da percepção e aproveitamento dos recursos”<sup>61</sup>. Para las comunidades tradicionales, la naturaleza no es solo una fuente de recursos, sino “representa as forças espirituais e cósmicas que fazem da vida o que ela é”<sup>62</sup>.

La cultura de las comunidades tradicionales, también llamada de “cabocla”<sup>63</sup>, es heredera de la interconexión entre la cultura de los pueblos indígenas, habitantes originarios de la región, y de los colonizadores portugueses.

De acordo com Morán (1990), a cultura cabocla iniciou-se com a chegada dos portugueses (1500-1850), seguida por uma fase de aculturação e uma economia extrativista baseada no extrativismo da borracha (1850 a 1970). O estudo de Morán (199) evidencia que o caboclo pode ser o ribeirinho, o coletor de seringa ou de castanha horticultor, canoeiro, e pescador, normalmente subsistindo de várias ou algumas dessas atividades<sup>64</sup>.

Las comunidades tradicionales frecuentemente usan la tierra, así como los otros recursos naturales, de forma colectiva, en la medida en que muchas veces el territorio “funciona como fator de identificação, defesa e força<sup>65</sup>”, y no de interés individual. Esa visión ayuda a estrechar los lazos de solidaridad entre los miembros de la comunidad, sin que eso signifique afirmar que no tengan reglas de apropiación privada de algunos objetos, como la propia casa<sup>66</sup>. Son, por lo tanto, grupos humanos con culturas propias, que deben ser reconocidos como tales y protegidos por el Estado y la sociedad,

---

61 *Ibid.*

62 POSEY, D. A. Os Kayapó e a natureza, *Ciência Hoje*, vol. 2, n.º 12, Rio de Janeiro, 1980.

63 La palabra “caboclo” es usada actualmente de forma peyorativa para hacer referencia a personas sin instrucción, lo cual revela el pensamiento prejuicioso contra esas comunidades.

64 *Ibid.*

65 ALMEIDA, A. W. B. DE. “Terras de preto, terras de santo, terras de índio – uso comum e conflito”, *Cadernos do Naea*, n.º 10, Belém, 1989.

66 *Ibid.*

en respeto a las normas internacionales y nacionales que valorizan la diversidad cultural de la humanidad. Para Pinheiro,

Há que se ter alteridade para aceitar que são sociedades diferentes, constituídas por sujeitos que pousam outro olhar, sobre o significado e relacionamento com o mundo, dispare dos nossos por conta de uma lógica e interação diferenciada com o espaço e o meio que o circunscreve assim devem ser aceitos e respeitados, sem que se use este diferencial como diminuidor de sua qualidade, ou argumento para expropriação de seus direitos<sup>67</sup>.

En el plano internacional, la protección jurídica de las comunidades tradicionales está amparada por el “Convenio Internacional sobre pueblos indígenas y tribales”, núm. 169 de la OIT, de 1989<sup>[68]</sup>. Es en el artículo 1.º, “a”, donde los pueblos tribales son definidos, que las comunidades tradicionales encuentran su reconocimiento jurídico internacional:

1. El presente Convenio se aplica: (a) los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial<sup>69</sup>.

Es, según el artículo 2.º del Convenio, obligación de los gobiernos “asumir la responsabilidad de desarrollar [...] una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”, lo que incluye también el deber de reconocer y proteger “los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y [el deber de] tomarse debidamente en consideración

---

67 PINHEIRO, A. *O Acesso a Biodiversidade pelas Instituições de Pesquisa: Nova Forma de Relacionamento entre Sociedades Tradicionais e o Mercado – Experiência Recente do Museu Paraense Emílio Goeldi*. Monografía de Conclusão do Curso de Especialização em Direito Ambiental e Política Pública. Belém: UFPA, 2005.

68 El Convenio 169 de la OIT fue ratificado por el Estado brasileño en 2004, mediante el Decreto 5.051, substituido por el Decreto 10.088, de 5 de noviembre de 2019 (Brasil, 2019), aprobado con el objetivo de consolidar los convenios y recomendaciones de la OIT ratificados por Brasil.

69 OIT, 1989, *op. cit.*



la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente” (artículo 5.º, “a”).

En esos artículos se observa claramente la valorización dada a la cultura de las comunidades tradicionales, después de siglos de haber considerado a sus miembros “incivilizados”, “incultos”, “salvajes”, apenas por no seguir los padrones comportamentales y desconocer las manifestaciones culturales del hombre blanco europeo. Esa importancia de la cultura de las comunidades tradicionales es reforzada en el artículo 23, donde se establece que las actividades económicas de subsistencia son fundamentales para su manutención. Concretamente,

1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar por que se fortalezcan y fomenten dichas actividades [...]70.

En el plano nacional, también es posible encontrar normas que protegen la cultura de las comunidades tradicionales. Así, en el artículo 215 de la Constitución se establece:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional71.

Sin embargo, hay que reconocer que la Constitución no dedicó una norma específica para las comunidades tradicionales, con excepción de los quilombolas y de los caucheros. Sobre los quilombolas, encontramos dos

---

70 *Ibid.*

71 Brasil, 1988, *op. cit.*

normas. La primera, específicamente relacionada con la protección de manifestaciones culturales:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...] § 5. Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos [...].<sup>72</sup>

En tanto que la segunda se refiere a la protección de sus tierras. Así, en el artículo 68 del Acto de Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT) encontramos la siguiente norma: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”<sup>73</sup>. Sobre los caucheros, la Constitución reservó el artículo 54 del ADCT para establecer una pensión vitalicia para aquellos en situación de pobreza, sin mencionar ninguna protección específica a una cultura propia. Fue solo en 2007 que el presidente de la República instituyó la Política Nacional de Desarrollo Sustentable de los Pueblos y Comunidades Tradicionales (PNPCT), por medio del Decreto 6.040, de 7 de febrero de 2007<sup>[74]</sup>, cuya implementación fue originariamente encargada a la Comisión Nacional de Desarrollo Sustentable de los Pueblos y Comunidades Tradicionales (CNPCT), creada en 2006, mas substituida en 2016, mediante el Decreto 8.750, de 9 de mayo de 2016<sup>[75]</sup>, que instituyó el Consejo Nacional de los Pueblos y Comunidades Tradicionales (CNPCT).

---

72 *Ibid.*

73 *Ibid.*

74 Brasil. Decreto 6040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm) (acceso en: 19 may. 2020).

75 Brasil. Decreto 8.750, de 9 de maio de 2016. Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8750.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8750.htm) (acceso en: 10 may. 2020).

El Decreto 6.040/2007 define, en el artículo 3.º, los pueblos y comunidades tradicionales como:

Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por: I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

En el anexo de ese decreto se encuentra el PNPCT, que consta de seis artículos; el artículo 1.º dedicado a establecer los principios que todas las acciones y actividades de su ejecución deben seguir; se destacan, para fines del presente trabajo, el primero y el último de ellos:

As ações e atividades voltadas para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverão ocorrer de forma intersetorial, integrada, coordenada, sistemática e observar os seguintes princípios: I - o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais, levando-se em conta, dentre outros aspectos, os recortes etnia, raça, gênero, idade, religiosidade, ancestralidade, orientação sexual e atividades laborais, entre outros, bem como a relação desses em cada comunidade ou povo, de modo a não desprezar, subsumir ou negligenciar as diferenças dos mesmos grupos, comunidades ou povos ou, ainda, instaurar ou reforçar qualquer relação de desigualdade; [...] XIV - a preservação dos direitos culturais, o exercício de práticas comunitárias, a memória cultural e a identidade racial e étnica<sup>76</sup>.

Como se puede observar, hay una visible preocupación legislativa de reconocer y salvaguardar los derechos culturales de las comunidades tradicionales, incluyendo la protección de su memoria e identidad. Para su implementación, en el artículo 4.º se establecen como instrumentos de su ejecución: los planes de desarrollo sustentable, el CNPCT, el plan plurinacional del gobierno nacional y los foros regionales y locales<sup>77</sup>.

---

76 Brasil, 2007, *op. cit.*

77 *Ibid.*

En el artículo 4.º, §2.º, del Decreto 8.750/2007, que instituyó el CNPCT, hay una extensa lista de los grupos que hacen parte de ese órgano; la gran mayoría son comunidades tradicionales:

O CNPCT será composto por: [...] § 2º Os representantes da sociedade civil, um titular e dois suplentes, serão eleitos por meio de edital público, assegurada vaga para cada um dos seguintes segmentos: I - povos indígenas; II - comunidades quilombolas; III - povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana; IV - povos ciganos; V - pescadores artesanais; VI - extrativistas; VII - extrativistas costeiros e marinhos; VIII - caiçaras; IX - faxinalenses; X - benzedeiros; XI - ilhéus; XII - raizeiros; XIII - geraizeiros; XIV - caatingueiros; XV - vazanteiros; XVI - veredeiros; XVII - apanhadores de flores sempre vivas; XVIII - pantaneiros; XIX - morroquianos; XX - povo pomerano; XXI - catadores de mangaba; XXII - quebradeiras de coco babaçu; XXIII - retireiros do Araguaia; XXIV - comunidades de fundos e fechos de pasto; XXV - ribeirinhos; XXVI - cipozeiros; XXVII - andirobeiros; XXVIII - caboclos; e XXIX - juventude de povos e comunidades tradicionais [...]78.

Esa extensa lista es una clara muestra de la rica diversidad de las comunidades tradicionales brasileñas que solamente en los últimos años, después de muchas luchas, han conquistado su reconocimiento jurídico. No hay duda de que el conjunto de normas, vigentes hoy en Brasil, de protección a las comunidades tradicionales demuestra un incuestionable avance legislativo; sin embargo, es crucial aclarar que esas conquistas aún se limitan al plano normativo, pues su aplicación práctica aún es una quimera.

En ese sentido, Pereira<sup>79</sup> denuncia la situación de abandono institucional en que se encuentran, por ejemplo, las poblaciones ribereñas: “não existe dúvida sobre a invisibilidade social e política dos ribeirinhos, cujo efeito mais perverso, talvez, seja a utilização dessa mesma invisibilidade como recurso para a efetivação das ações dominadoras do Estado”.

---

78 Brasil, 2016, *op. cit.*

79 PEREIRA, R. *Pela margem: ribeirinhos e transformações sociais na Amazônia*, 2016, 180 f. Tese (doutorado) Programa de Estudos da Pós-graduação em Ciências Sociais, Pontificia Universidade Católica de São Paulo. Disponible en: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/19304> (acceso en: 20 abr. 2020).

Para Louzada, Brandão y Santos<sup>80</sup>, esas acciones pueden presentarse de diferentes formas, provocando la destrucción del ecosistema, de los grupos culturales y étnicos, así como de las formas de vida de los pueblos que allí habitan, “por trás de um discurso legitimamente dominador e hipócrita de ‘desenvolver a Amazônia’”. Ahora bien, Araújo y Belo<sup>81</sup> van más allá al afirmar la existencia de un *apartheid* social, donde muchos viven en la más absoluta pobreza, “encima de grandes riquezas, pela incapacidade de geração de empregos e rápida degradação ambiental [...]”. Inclusive, autores como Zhouri<sup>82</sup> denuncian que muchas veces el interés de proteger el medio ambiente amazónico termina por perjudicar los derechos de las comunidades tradicionales que en ese espacio habitan:

Isso nos leva a concluir que, hoje, a predominante ênfase global na biodiversidade é dirigida pelo entendimento de que a sustentabilidade da Amazônia passa necessariamente por um recorte florestal, visão ancorada em uma construção específica de “desenvolvimento sustentável”. Tal posição “técnica2 globalista, no entanto, embora crucial para melhorar as práticas florestais, é insuficiente para promover a sustentabilidade de sociedades e naturezas<sup>83</sup>.”

Es una situación que la globalización económica tiende a agravar aún más, evidenciando la necesidad de medidas inmediatas para su reversión, bajo el riesgo de la extinción de esas comunidades, lo que contraría la amplia normatividad internacional y nacional vigente.

## CONCLUSIONES

Los diversos documentos internacionales y nacionales aprobados en las últimas décadas demuestran un importante cambio paradigmático en lo

---

80 LOUZADA, BRANDÃO y SANTOS, *op. cit.*

81 ARÁUJO y BELO, *op. cit.*

82 ZHOURI, A. O ativismo transnacional pela Amazônia: entre a ecologia política e o ambientalismo de resultados. *Horizontes Antropológicos*, vol. 12, n.º 25, Porto Alegre, jan./jun. 2006. Disponible en: <https://www.scielo.br/pdf/ha/v12n25/ao8v1225.pdf> (acceso em: 24 may. 2020).

83 *Ibid.*

que se refiere al reconocimiento y a la valorización de la diversidad cultural de la humanidad. Así, finalmente, se han reconocido jurídicamente los derechos de las minorías culturales, cuya historia se resume en sistemáticas discriminaciones, exclusiones e, inclusive, exterminios.

A pesar de ser posible encontrar algunos documentos locales y regionales de protección de las minorías desde el siglo xv, fue solamente a mediados del siglo xx que una nueva comprensión sobre la relevancia de la diversidad cultural comenzó a dominar el escenario mundial. Se abandonó la uniculturalidad, centrada en la cultura europea, para asumirse la multiculturalidad. Documento emblemático de ese cambio es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de la Organización de las Naciones Unidas, aprobado en 1966, en el cual se reconoce a los miembros de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas el derecho a ejercer su cultura, religión e idioma.

Después de ello, otros documentos internacionales que tratan específicamente sobre los derechos de las minorías fueron aprobados, aunque sin efecto vinculante, lo que revela que la tarea no está aún concluida.

De cualquier forma, esos documentos tuvieron el gran mérito de influenciar positivamente diversas legislaciones internas, como la brasileña que, desde la promulgación de la vigente Constitución Federal el 5 de octubre de 1988, ha venido aprobando una amplia gama de normas infraconstitucionales de protección de las minorías. Uno de esos casos se refiere a los derechos de las comunidades tradicionales, compuestas por una rica diversidad de grupos como los quilombolas, ribereños, caucheros, pescadores artesanales, etc., habitantes muchos de ellos de la Amazonía brasileña.

La palabra 'Amazonía' tiene una diversidad de significados. En el presente trabajo fue usada para hacer referencia a la región brasileña que se encuentra en el norte del país y ocupa una extensión superior a cuatro millones de kilómetros cuadrados, por lo cual constituye el bioma más rico del Brasil. Históricamente vista apenas como un lugar exótico a ser explorado para el aprovechamiento de sus riquezas, la Amazonía viene revelando que su rica diversidad no se limita a su ecosistema, sino también a la vida cultural de las comunidades que allí habitan.

Precisamente, el objetivo del presente trabajo ha sido discutir los avances y desafíos de la protección jurídica de las minorías culturales presentes en la Amazonía brasileña, congregadas en lo que hoy se denominan comunidades tradicionales, cada vez más amenazadas por los avances de los intereses

económicos que desconocen sus derechos humanos. Es una situación que no deriva de la ausencia de normas, sino de la falta de voluntad política para hacer prevalecer los derechos humanos en lugar de los intereses económicos, que son cada vez mayores, especialmente frente a la presencia de empresas transnacionales. Se trata de una situación ampliamente denunciada, pero que hasta hoy no ha recibido una respuesta enérgica del Gobierno, que mantiene esas comunidades en el olvido, camino de su antidemocrática extinción.

#### BIBLIOGRAFÍA

ALMEIDA, A. W. B. DE. “Terras de preto, terras de santo, terras de índio – uso comum e conflito”, *Cadernos do Naea*, n.º 10, Belém, 1989.

ALVARADO, V. Políticas públicas e interculturalidad. En: Fuller, N. (ed.), *Interculturalidad y política*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2003.

ARAÚJO, M. y BELO, P. Grandes projetos minerários e comunidades tradicionais: impactos e perspectivas, *Revista de Políticas Públicas*, vol. 13, n.º 2, São Luis, jul./dez 2009.

Brasil, Ministério do Meio Ambiente. *Amazônia*, 2020.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, de 5 de outubro de 1988.

Brasil. Decreto 10.088, de 5 de noviembre de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ratificadas pela República Federativa do Brasil.

Brasil. Decreto 4.887, de 20 de noviembre de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Brasil. Decreto 6040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Brasil. Decreto 8.750, de 9 de maio de 2016. Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. ADI n.º MC 1.480, julgada em 4 de setembro de 1997.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. RE n.º 466.343/SP, julgada em 3 de dezembro de 2008.

CANÇADO TRINDADE, A. A interação entre direito internacional e o direito interno na proteção dos direitos humanos, *Arquivos do Ministério da Justiça*, n.º 182, Brasília, 1993.

CAPOTORTI, F. *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York: United Nations, 1991.

CHAVES, M. *Uma experiência de pesquisa-ação para gestão comunitária de tecnologias apropriadas na Amazônia: o estudo de caso do assentamento de Reforma Agrária Iporá*. 2001. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

Corte IDH. *Yakye Axa v. Paraguay*, de 17 de junio de 2005.

DE SOUSA SANTOS, B. y NUNES, J. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. En: De Sousa Santos, B. (org.), *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

GILBERT, G. Individuals, collectivities and rights. En: Ghanea, N. y Santhaki, A. *Minorities, peoples and self-determination*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2005.

KYMLICKA, W. Beyond the indigenous Minority Dichotomy? En: Allen, S. y Xanthaki, A. (eds.), *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Oxford Hard Publishing, 2011.

KYMLICKA, W. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós, 1996.

LEVY, M. O direito das minorias e as nações indígenas no Brasil. *Caderno CRH*, vol. 22, n.º 57, Salvador, set./dez. 2009.

LIRA, T. y CHAVES, M. Comunidades ribeirinhas na Amazônia: organização sociocultural e política, *Interações*, vol. 17, n.º 1, Campo Grande, MS, jan./mar. 2016.

LOPES, A. *Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

LOPES, A. Proteção constitucional dos direitos fundamentais culturais das minorias sob a perspectiva do Multiculturalismo, *Revista de Informação Legislativa*, vol. 45, n.º 177, Brasília, Senado Federal, 2008.



- LOUZADA, C., BRANDÃO, J. y SANTOS, E. O modo de vida ribeirinho na ilha do Januário no rio Amazonas, *Boletim Goiano de Geografia* (online), vol. 38, n.º 1, Goiânia.
- MAUÉS, A. Supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos e interpretação constitucional. En: Lopes, A. y Maués, A. (org.), *Eficácia nacional e internacional dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
- Organización de los Estados Americanos. *Convención americana sobre derechos humanos*, 7 al 22 de noviembre de 1969.
- Organización de los Estados Americanos. *Declaración Americana sobre os Derechos de los Pueblos Indígenas*, de 14 de junio de 2016.
- Organización Internacional del Trabajo. *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, n.º 1969, de 7 de junio de 1989.
- Organización Mundial de la Protección Intelectual. *Tratado de Marrakech*, de 27 de junio de 2013.
- Organização das Nações Unidas. *Declaração sobre os Direitos de Pessoas pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas ou Linguísticas*, de 18 de dezembro de 1992.
- Organização das Nações Unidas. *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, de 13 de septiembre de 2007.
- Organização das Nações Unidas. *Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos de 1966*, de 16 de dezembro de 1966.
- Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948*, de 10 de dezembro de 1948.
- Organización de las Naciones Unidas. *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, de 13 de diciembre de 2006.
- Organización de la Unión Africana. *Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos*, de 27 de julio de 1981.
- Pereira, R. *Pela margem: ribeirinhos e transformações sociais na Amazônia*, 2016. 180 f. Tese (doutorado), Programa de Estudos da Pós-graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

- Pinheiro, A. *O Acesso a Biodiversidade pelas Instituições de Pesquisa: Nova Forma de Relacionamento entre Sociedades Tradicionais e o Mercado – Experiência Recente do Museu Paraense Emílio Goeldi*. Monografia de Conclusão do Curso de Especialização em Direito Ambiental e Política Pública. Belém: UFPA, 2005.
- PIOVESAN, F. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- POSEY, D. Os Kayapó e a natureza, *Ciência Hoje*, vol. 2, n.º 12, Rio de Janeiro, 1980.
- SEMPRINI, A. *Multiculturalismo*. Bauru: Edusc, 1999.
- TIERNEY, S. Reflections on the evolution of language rights. En: Bräen, A. (ed.), *Language, constitutionalism and minorities*. Ottawa: LexisNexis, 2006.
- Unesco. *Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales*, de 20 de outubro de 2005
- Unesco. *Declaración Universal sobre a diversidade cultural*, de 2 de novembro de 2001.
- WUCHER, G. *Minorias. Proteção Internacional em prol da democracia*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.
- YOUNG, I. Two concepts of self-determination. En: May, S., Modood, T. y Squires, J. *Ethnicity, nationalism and minority rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- ZHOURI, A. O ativismo transnacional pela Amazônia: entre a ecologia política e o ambientalismo de resultados, *Horizontes Antropológicos*, vol. 12, n.º 25, Porto Alegre, jan./jun. 2006.

CAPÍTULO I I

ANA ILBA TORRES\*

PAULA VALENTINA RODRÍGUEZ ARCINIEGAS\*\*

MELISSA MAGNUSSEN GONZÁLEZ\*\*\*

*Perspectiva de etnorreparación del pueblo Arhuaco:  
aportes para otros pueblos indígenas*



## RESUMEN

El presente artículo supone una contribución a la materia de la reparación a los pueblos indígenas por las violaciones a sus derechos, que tienen como consecuencia una afectación colectiva, pues trascienden la esfera individual de la persona como parte del grupo y se extiende a todos los ámbitos de la vida de los pueblos indígenas. Ello, *a raíz de la conexión que tienen los grupos étnicos con la naturaleza que los rodea y todos los elementos que la conforman. Al tener un impacto colectivo, la forma de reparar el daño no puede ser menos y debe adecuarse a la cosmovisión de cada pueblo indígena*; a esto lo llamamos etnorreparación, la cual se establece como una consecuencia del pluralismo jurídico que adoptan las constitucionales modernas latinoamericanas, que reconocen el carácter de pueblo a las comunidades indígenas y, por ende, deben respetar su cultura y el ordenamiento jurídico que han construido alrededor de la misma.

## PALABRAS CLAVE

Pluralismo jurídico, pueblos indígenas, etnorreparación, sistema interamericano, Corte Constitucional colombiana, pueblo Arhuaco.

*Perspective of the ethnoreparation of the Arhuaco people:  
contributions to other indigenous peoples*

## ABSTRACT

This article is a contribution to the matter of reparation to indigenous peoples for violations of their rights, which have a collective effect, since they transcend the individual sphere of the person as part of the group and extends to

---

\* Abogada de la Universidad Externado de Colombia. Investigadora activa del Observatorio Latinoamericano de Derechos Humanos y Empresas de la universidad desde 2020. Miembro del pueblo Arhuaco. Activista por los derechos de los pueblos indígenas desde 2015. Fundadora de la Fundación Chipiri para reparación y recuperación de territorio ancestral del pueblo Arhuaco y su cosmogonía basada en la protección y reafirmación de derechos del medio ambiente y el entorno cosmogónico. Funcionaria de la Jurisdicción Especial para la Paz en el departamento de Enfoques Diferenciales. Correo: [anailbatt@gmail.com](mailto:anailbatt@gmail.com)

all areas of the life of indigenous peoples. This is due to the connection that ethnic groups have with the nature that surrounds them and all the elements conform it. By having a collective impact, the way to repair the damage cannot be less, and must be adapted to the worldview of each indigenous people, we call this ethnoreparation. Which is established because of the legal pluralism adopted by modern Latin American constitutions, that recognize the character of the people of indigenous communities and, therefore, must respect their culture and the legal order that they have built around them.

#### KEYWORDS

Legal pluralism, indigenous peoples, ethnoreparation, inter-american court, Colombian Constitutional Court, pueblo Arhuaco.

#### INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Debido al movimiento neoconstitucionalista de finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, el enriquecimiento de los ordenamientos para proteger los derechos de los pueblos indígenas en el interior de sus territorios se ha concretado en la ratificación de diversos instrumentos internacionales convenidos entre los Estados, unos con mayor fuerza vinculante que otros. Con tal nivel aparente de compromiso, se podría pensar que los Estados garantizan el cumplimiento efectivo de los derechos y garantías de los grupos étnicos que proclaman en sus constituciones y sus leyes, sin que acontezca ningún tipo de vulneraciones.

---

\*\* Estudiante de pregrado de Derecho de la Universidad Externado de Colombia y monitora del Departamento de Derecho Constitucional. Investigadora activa del Observatorio Latinoamericano de Derechos Humanos y Empresas desde el año 2018. Correo: paula.rodriguez14@est.uexternado.edu.co

\*\*\* Estudiante de pregrado de Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Investigadora activa del Observatorio Latinoamericano de Derechos Humanos y Empresas desde el año 2019. Correo: Laura.magnussen@est.uexternado.edu.co

1 El artículo fue realizado con la colaboración de los miembros del Observatorio Latinoamericano de Derechos Humanos y Empresas, Diana García y David Rodríguez, estudiantes de Derecho de la Universidad Externado de Colombia.

Sin embargo, la realidad es otra, porque en ocasiones los postulados constitucionales y las leyes se transgreden, provocando la vulneración de los derechos fundamentales de sus habitantes. De forma que el contexto político, económico y social de cada Estado impide la utopía que supone materializar todos y cada uno de los derechos, que promete proteger, de los ciudadanos, entre ellos, los de los pueblos indígenas. Puesto que el Estado no puede anticipar cada una de las acciones negativas que puedan recaer en un individuo o el territorio, se elaboran herramientas para remediar los daños ocasionados y se generan estándares para resarcir de forma proporcional de acuerdo con la magnitud y la naturaleza del hecho dañino. Se crean entonces categorías jurídicas como la responsabilidad civil, daño antijurídico, lucro cesante, daño emergente, daño moral, daño a la salud, imputación, causalidad, culpa o falla del servicio, generación del riesgo, daño especial, entre muchos otros conceptos, para saber cuándo, cómo, qué y por cuánto dinero se tiene que reparar.

Tal sistema de reparación aplica para el sistema jurídico de una posición mayoritaria que conoce y acepta el derecho del Estado. Pero la situación es distinta cuando en el interior del Estado existen *pueblos* indígenas, con todo lo que la definición implica, que son preexistentes al Estado y se encuentran asentados históricamente en el territorio desarrollando prácticas, costumbres, normas y toda una estructura propia antes que un gobierno distinto se los dictara. Ahora bien, si el contexto internacional ha llevado al reconocimiento generalizado de los grupos indígenas como pueblos y los Estados han incorporado en su derecho interno el derecho a la autodeterminación, no pueden desconocer lo concedido ni regresar sobre sus pasos, por lo que les corresponde atenerse a la definición de *pluralismo jurídico*<sup>2</sup>.

Por tal motivo, se debe hacer valer la existencia del multiculturalismo para permitir vías de reparación diferenciadas que se ajusten a las necesidades y cosmovisiones de los pueblos indígenas, sus usos, costumbres y luchas históricas, sin que se impongan medidas que no corresponden con

---

2 El cual puede definirse como la coexistencia de más de un sistema jurídico superpuesto en el mismo espacio geopolítico, en un plano de igualdad, respeto y coordinación, que presenta un carácter socialmente vinculante. ANTÚNEZ-SÁNCHEZ, A. y DÍAZ-OCAMPO, E. El pluralismo jurídico y los derechos a la Pachamama, *DIXI*, vol. 20, n.º 27, 2018.

su sentir, sino de la sociedad mayoritaria. Se busca realizar una reparación íntegra en cada situación en la que se genere una vulneración, bien sea en el marco del contexto de violencia de un conflicto armado, de la presencia en los territorios de empresas extractivistas, de infraestructura, proyectos del desarrollo, que sean generados por particulares o por el mismo Estado, dejando de lado los conceptos jurídicos y construyendo la idea de reparación con los pueblos indígenas. Este proceso se entiende como una verdadera *etnorreparación*<sup>3</sup>, cuyas bases pretendemos construir a lo largo del escrito, la cual parte del pluralismo y rompe el esquema estricto de la reparación tradicional mediante el diálogo, la articulación y cooperación entre los ordenamientos jurídicos mayoritarios e indígenas para la consecución de objetivos comunes.

#### I. DE LA REPARACIÓN A LA ETNORREPARACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. ¿CÓMO CAMBIAR EL PARADIGMA DESDE LA COSMOVISIÓN INDÍGENA?

El primer acercamiento formal de la comunidad internacional a los asuntos concernientes a los grupos étnicos ocurrió en 1949, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas invitó a la Subcomisión sobre la Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías a estudiar la condición de los indígenas americanos con la esperanza que el desarrollo cultural y material de estas poblaciones pudiera resultar en una manera más rentable de utilizar los recursos del continente<sup>4</sup>. Luego, en 1977, las organizaciones indígenas elevaron la discusión hacia la elaboración de una declaración de principios que exhortara a los Estados a comprometerse a proteger y de-

---

3 Es un concepto usado por la antropología y que ha sido aplicado por el derecho en aquellos casos de vulneraciones a los derechos de las comunidades que requieren de una reparación especial, la cual parte de la base que las comunidades son sujetos espirituales que no conciben el mundo de la misma forma que la sociedad mayoritaria y se debe reparar de acuerdo con sus creencias. JARAMILLO, P. Reparaciones indígenas y el giro del 'giro multicultural' en La Guajira, Colombia, *Revista Colombiana de Antropología*, 2011, vol. 47, n.º 2, 151-171.

4 BARSH, R. Indigenous peoples: an emerging object of international law, *American Journal of International Law*, vol. 80, n.º 2, 1986, 370.



fender el derecho de las naciones y pueblos indígenas de tener autoridad sobre sus propios asuntos<sup>5</sup>.

Como consecuencia de la creciente atención que estaba recayendo sobre el tema, la Relatoría Especial de la Subcomisión emitió un Estudio sobre el Problema de la Discriminación contra los Pueblos Indígenas en 1983, en el cual presentaba la definición de indígenas, de donde resalta un cambio en el entendimiento de los grupos indígenas como simples *habitantes* o *comunidades*, para otorgarles la connotación de *pueblos*<sup>6</sup>, lo cual tuvo un efecto jurídico importante, en la medida en que se reconocían como destinatarios de derechos emanados de la sociedad internacional<sup>7</sup>. De esta forma se abrió paso al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y se logró insertar la problemática indígena dentro del marco jurídico de cada Estado por medio de instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo de 1989, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 1997, la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de 2005, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007.

Es así como la última década del siglo XIX y la primera del siglo XX estuvieron marcadas por muchos conflictos interétnicos y turbulencias de

- 
- 5 Informe del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas en su cuarta sesión, doc. E/CN.4/Sub.2 / 1985/22. Cf. BARSH, 371.
  - 6 Para MARTÍNEZ COBO: “[L]as comunidades, poblaciones y naciones indígenas son aquellas que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades invasoras y pre-coloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran a sí mismas distintas de otros sectores de las sociedades [...] ellas forman sectores no dominantes de la sociedad y están decididas a preservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblos, de acuerdo con sus propios patrones culturales, instituciones sociales y sistemas jurídicos”. La versión traducida del documento se encuentra en MARTÍNEZ COBO, J. *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, Relatoría Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, Naciones Unidas, 1987, párr. 379.
  - 7 BUSTILLOS, L. Los pueblos indígenas como sujetos de derecho internacional: ¿titulares del principio de libre determinación de los pueblos?, *Revista Venezolana de Ciencia Política*, n.º 33, 2008, 121-143.

fondo cultural, pero también representaron el periodo de mayor avance en las legislaciones nacionales e internacionales en lo concerniente al reconocimiento del derecho a la autodeterminación de los pueblos<sup>8</sup>. También tuvo gran impacto en las constituciones latinoamericanas. De manera que países sudamericanos como Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Venezuela, entre otros, adoptaron un sistema jurídico más pluralista, asumiendo retroactivamente la existencia de las sociedades indígenas, reivindicando su cultura, sus territorios, sus instituciones y su derecho a participar<sup>9</sup>.

En relación con el movimiento indigenista, los países se vieron en la obligación de transformar su regulación normativa para dar cabida a los pueblos indígenas y reaccionaron de maneras diversas frente a las formas de reparación por los daños causados, algunos con más éxito que otros. Por ello consideramos relevante mencionar cuatro casos en los cuales podemos identificar acciones que pueden contribuir a la construcción del concepto de *etnorreparación*, como también aquellas que deben ser dejadas de lado para romper con los ciclos repetitivos que no generan ningún impacto real en el sentir de los pueblos.

En consecuencia, el primer país cuya legislación analizaremos respecto al tema será Chile, pues, terminado el régimen militar de Pinochet, Chile aprobó la ley 19.253 en 1993, la cual reconoció a los indígenas un conjunto de derechos de participación, sobre sus tierras, lenguas y culturas, y derechos relativos al desarrollo. No obstante, dicho reconocimiento está por debajo de los estándares establecidos en los instrumentos internacionales que le son aplicables al Estado chileno<sup>10</sup>. Tal limitación de derechos consagrados en la ley se puede evidenciar en los derechos a la tierra y al agua,

---

8 AGUILAR, G. *et al.* South/North Exchange of 2009—The Constitutional Recognition of Indigenous Peoples in Latin America, *Pace International Law Review*, Online Companion, vol. 1, n.º 9, 2010, 46.

9 RODRIGUES PINTO, S. y DOMÍNGUEZ ÁVILA, C. Sociedades plurales, multiculturalismo y derechos indígenas en América Latina, *Política Cultural*, n.º 35, 2011, 49-66.

10 Según el Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, la Ley 19.253 está por debajo de los estándares establecidos en los instrumentos internacionales que les son aplicables, entre ellos, el Convenio 169 de la OIT de 1989, el cual ha sido ratificado por Chile

cuya protección es débil<sup>11</sup>. De igual manera, en lo pertinente a los derechos de participación de los pueblos indígenas, a pesar de que sus opiniones han sido escuchadas por las autoridades, no son consideradas para tomar decisiones en asuntos que afectan a sus comunidades<sup>12</sup>.

Por otro lado, en términos de reparación, uno de los casos más contundentes es el Mapuche, en el cual Chile muestra un diálogo entre los sistemas jurídicos occidental y consuetudinario indígena. Esto en relación con la entrega de beneficios considerando las leyes internas de los Mapuche. Con la colaboración de la Universidad Católica, se buscó y se informó al juez cómo era la forma de distribución entre las familias de manera tradicional, para que así se repartiera, de manera que no fuera una sola persona de la familia quien lo recibiera, sino que fuera de acuerdo con la tradición. Fue una experiencia muy significativa, pues los mapuches llegaron con sus atuendos festivos al tribunal y fueron reconocidas las cualidades de compañeras en el caso de algunos que tenían dos esposas. Los beneficios fueron repartidos sin ningún problema frente a un juez que facilitó el proceso<sup>13</sup>.

Empero, aunque este método de reparación es precedente del involucramiento de la justicia ordinaria con la cultura indígena, el marco jurídico vigente no garantiza el reconocimiento de estos derechos, en particular sus derechos políticos, debido a la insuficiencia del marco legislativo donde en virtud de la expansión de la economía global se han desarrollado proyectos de inversión extractivos que afectan los derechos sobre sus tierras, recursos naturales y culturas<sup>14</sup>.

---

11 Se autorizó la permuta de tierras indígenas por tierras no indígenas; se eliminó la obligación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) de escuchar a los grupos indígenas antes de autorizar la enajenación de tierras indígenas cuyos titulares sean personas naturales; “además se eliminó el impedimento de trasladar a los indígenas de sus tierras, así como la necesidad de consultar a la comunidad cuando dicho traslado, en forma excepcional, se verificase”.

12 AYLWIN, J. *Implementación de la legislación y jurisprudencia nacional relativa a los derechos de los pueblos indígenas: la experiencia de Chile*. Tucson, 2005, 4-8.

13 BERISTAIN, C. *Reparación para los pueblos indígenas (perspectiva cultural y superación de la marginación)*, 2009, 23.

14 *Ibid.*, Aylwin, 4-8.

En otros países, como Guatemala, la población indígena ha sido víctima de distintas violaciones de derechos humanos, las cuales se pueden dividir en tres categorías: despojo de tierras, transformación de las dinámicas sociales por la pérdida de sus prácticas ancestrales y menoscabo de la independencia y la autonomía. El panorama del conflicto armado guatemalteco fue una guerra discriminatoria exacerbada por motivos étnicos, y el Estado se hallaba ausente en sus políticas públicas, acentuando las prácticas excluyentes<sup>15</sup>. Como ejemplo, diversos informes evidencian altos índices de masacre, desaparición y actos catalogados como genocidio contra la población indígena Maya, generando así actos que impactan al pueblo indígena en sus creencias, costumbres y configuración como población<sup>16</sup>.

Por lo tanto, algunas medidas tomadas por Guatemala para reparar las afectaciones a los indígenas fueron relacionadas con los daños causados por el despojo de tierras. Allí, en el Acuerdo suscrito en las negociaciones de paz, reconoció derechos relativos a la tierra: garantía del acceso a esta, participación en el uso, conservación y administración de sus recursos naturales, restitución o compensación de tierras, creación de instancias para reclamación de tierras, eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer que le impidiese acceder a la tierra, creación de fondos de tierras para ejecutar programas en búsqueda del acceso a estas, creación de comisiones que buscaban dignificar a las víctimas mediante compensaciones<sup>17</sup>.

En cuanto a la reparación por la pérdida de prácticas ancestrales, se pactó el deber de reconocer tierras culturales, pero no hubo voluntad política para cumplirlo. Adicionalmente, en el posconflicto se promovieron leyes para castigar la discriminación e introducir reformas educativas que resaltaban el pluralismo guatemalteco. Sin embargo, aunque el Gobierno de Guatemala

---

15 La historia guatemalteca estuvo marcada por los conflictos más sangrientos de Latinoamérica, cuya duración abarca desde 1960 hasta 1996, y ante un panorama constante de crímenes, muchas familias mayas q'eqchi' se vieron obligadas a abandonar sus tierras. MOSCOSO, A. *Reparación de los pueblos indígenas en Guatemala: lecciones para el caso colombiano*, 2018, 98-101.

16 Los informes del "Proyecto Interdiocesano Recuperación de la Memoria Histórica" y la "Comisión del Esclarecimiento Histórico".

17 Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas suscrito en las Negociaciones de Paz.

se comprometió con distintas acciones, muchas de ellas no fueron desarrolladas con éxito, como la Unidad Técnica de Calificación de Víctimas, ya que ese mismo año de creación desapareció sin ningún proceso de reparación<sup>18</sup>.

En lo que respecta a los lineamientos anteriores, debemos finalizar con un análisis realizado por la antropóloga y profesora del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III de Madrid, Lieselotte Viaene, quien examinó la reconstrucción social en territorio guatemalteco maya *q'eqchi* y determinó que los proyectos destinados a sobrevivientes del conflicto son casi inexistentes, que los sobrevivientes siguen enfrentando injusticias estructurales profundas, con lo cual enfrentó el abandono del Estado, derivado del conflicto<sup>19</sup>.

En el caso de Perú, se trata de un país con grandes civilizaciones precolombinas, pero con desigualdades socioeconómicas a causa del sistema monopolizado. La violencia en el país comenzó a utilizarse para perpetuar esas diferencias, situación que llevó a un panorama de inestabilidad y estancamiento. Con el tiempo llegó el Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso, el cual emprendió una guerra en Perú, que dio origen a un conflicto armado interno. La mayor cantidad de víctimas se centraron en la parte rural y campesina de los pueblos nativos de habla *quechua* y *aymara* que viven en la región Andina. Se constituyó así una situación de alto impacto y desigualdad que ameritó ser saldada, reparada y transformada. Por lo tanto, la Comisión de Verdad y Reconciliación de Perú constituyó un plan integral de reparaciones en el 2005, que contenía reparaciones simbólicas, reparaciones en salud, en educación, restitución de derechos ciudadanos, reparaciones económicas y reparaciones colectivas. La Comisión combinó violación de derechos individuales y, presumiendo la afectación de sujetos colectivos, se identificaron daños colectivos de carácter material. Para determinar quiénes eran beneficiarios de reparación colectiva se consideraron categorías de daños<sup>20</sup>.

---

18 GÓMEZ, A. *Reparaciones en Guatemala: efectos de una Comisión de la Verdad, no reconocida por el Estado*, 2011, 12.

19 LIESELOTTE, V. *La relevancia local de procesos de justicia transicional. Voces de sobrevivientes indígenas sobre justicia y reconciliación en Guatemala posconflicto*, 2011, 9.

20 Destrucción o desintegración de la comunidad misma, pérdida de la capacidad de reproducirse a sí misma como comunidad, daño en la capacidad de producción económica, profundización de la pobreza, destrucción o afectación de las estructuras organizativas

Los componentes que utilizó la Comisión de la Verdad y Reconciliación para la reparación fueron la consolidación institucional, infraestructura económica y de comercio, apoyo al retorno y al reasentamiento y recuperación y ampliación de infraestructura de servicios básicos. Sin embargo, apenas el 23 % de la población indígena tenía conocimiento de que las medidas reparativas estaban relacionadas con la afectación colectiva por el conflicto armado. La población étnica restante creía que se trataba de algún proyecto de asistencia social. Esta situación expone la debilidad de los proyectos de participación y de consulta previa a los grupos étnicos. Adicionalmente, las organizaciones encargadas de realizar las medidas de reparación<sup>21</sup> identificaron la falta de capacidad institucional del Estado en el nivel local, pues muchos funcionarios no están comprometidos con las reparaciones, ni conocen la lengua de las comunidades. Además, el secretario técnico del Consejo de Reparaciones de Perú consideró que se ha avanzado poco en la reparación, ya que “la reparación no es igual a los programas públicos y sociales ya existentes que están pensados para personas que no son víctimas de violaciones a sus derechos y, por ende, que no tienen un enfoque reparador”<sup>22</sup>.

Del mismo modo, se puede mencionar el caso de un país del norte del continente americano, Canadá, el cual desarrolló una política de asimilación entre el Gobierno y las iglesias católicas, anglicanas y presbiterianas. La política consistía en un sistema de *escuelas residenciales indígenas*, la cual pretendía asimilarse a la cultura europeo-canadiense, eliminando el contacto entre familias indígenas, prohibición de hablar sus lenguas y castigos por practicar su espiritualidad y su cultura<sup>23</sup>.

---

y de gobierno comunitario y de la cohesión social, daño cultural, que impide que se reproduzca y transmita la cultura, estigmatización y prejuicios contra la comunidad, daño en el tejido organizativo, pérdida de infraestructura y bienes comunitarios.

21 La Asociación Pro Derechos Humanos y Centro Internacional para la Justicia Transicional.

22 RODRÍGUEZ, G. *Reparación a pueblos indígenas. Debates, aprendizajes y perspectivas*, 2011, 43-45.

23 Estas escuelas eran obligatorias para niños aborígenes entre 7 y 15 años, ellos estaban obligados a residir por completo en las escuelas y frecuentemente eran víctimas de abuso físico, sexual y psicológico.

El sistema funcionó por más de 100 años hasta 1996. En 1998, la Real Comisión sobre Pueblos Aborígenes solicitó al Gobierno canadiense realizar una investigación a las escuelas, que incluyera medidas correctivas hacia los pueblos indígenas. Entre las medidas de reparación se desarrollaron: la creación de un fondo benéfico para ayudar a las víctimas de escuelas residenciales, enjuiciamiento de autores por los hechos victimizantes, programas de resolución alternativa extrajudicial; tanto el Estado como las iglesias presentaron oficialmente excusas a grupos étnicos. En definitiva, el componente indemnizatorio de la reparación era relevante para el caso expuesto; sin embargo, las afectaciones por violaciones de derechos colectivos no son subsanadas a través de estos métodos, pues se priorizan las violaciones netamente individuales, dejando de lado el componente colectivo y ancestral de los niños aborígenes<sup>24</sup>.

De los casos anteriores, es importante resaltar una mayor progresividad ligada al reconocimiento de los derechos indígenas, expedición de leyes, acciones gubernamentales desarrolladas por los países analizados, pero esto no incide en la efectividad de las medidas. Expusimos algunas formas de reparar los daños causados por los países mencionados; sin embargo, aunque existieron acercamientos a la construcción de un concepto de *etnorreparación*, tales como repartir beneficios de la reparación dependiendo de la tradición indígena de que se tratara, reparaciones que buscaban satisfacer el derecho a la tierra, producidas como consecuencia del despojo de esta, teniendo en cuenta el grupo étnico, creación de fondos benéficos y comisiones por actos que atacaron la espiritualidad y la cultura indígenas, presentación de excusas a grupos étnicos por parte del Estado, reparaciones simbólicas e inclusive por daños colectivos de carácter material; no terminan creando un impacto real en el sentir de los pueblos.

Tampoco se trata de crear proyectos y políticas sociales si las autoridades encargadas de desarrollarlos no están comprometidas con la identidad cultural, el idioma y la cosmogonía de un pueblo indígena y el impacto que pueden generar las actuaciones, superando al individuo, comprometiéndose con la colectividad e involucrándose con la naturaleza. A pesar de la insuficiencia para subsanar las afectaciones de los diferentes pueblos indígenas,

---

24 RODRÍGUEZ, G., *supra*, 32-35.

el análisis no termina y las posibilidades de acercarnos a un concepto de *etnorreparación* pueden ser encontradas o por lo menos ser más aterrizadas en los análisis realizados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el cual, inmerso en la creación de estándares que buscan generar obligaciones a Estados por la violación de derechos consagrados en la Convención Americana, ha expuesto parámetros de reparación, los cuales serán el siguiente objeto de estudio.

#### I. I. ELEMENTOS DE LA REPARACIÓN A LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

En noviembre de 1969 se celebró en San José de Costa Rica la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en la cual los miembros de la OEA redactaron un tratado regional conocido como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que entró en vigor el 18 de julio de 1978 y tiene un carácter vinculante para todos los Estados que lo ratifiquen o se adhieran a él<sup>25</sup>. A su vez, se crearon dos órganos competentes para conocer de las violaciones a los derechos humanos de la Convención por parte de los Estados, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH o Corte).

El numeral 1 del artículo 63 del Pacto de San José prevé que la Corte repare las consecuencias que hayan surgido de los daños ocasionados por un Estado hacia la parte lesionada y el pago de una justa indemnización<sup>26</sup>. Así, la CIDH ha fallado en múltiples ocasiones sobre violaciones a los pueblos indígenas de algunos países de América y concedido reparaciones para los

---

25 CIDH, Historia de la Corte IDH. Documento en línea, revisado el 27 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/historia.cfm>

26 Artículo 63, numeral 1, Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1969. “[...] 1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”.



nativos. De hecho, tiene mayor jurisprudencia en el tema que otros mecanismos regionales de derechos humanos como la europea o la africana<sup>27</sup>. Las decisiones tomadas por la Corte son de gran importancia pues evidencian los graves atentados que han sufrido los pueblos indígenas y otras minorías en el continente americano. Así mismo, las reparaciones se deben hacer de una manera distinta a como lo ha venido haciendo el derecho internacional, debido a que el procedimiento para resarcir un daño según esta rama del derecho no satisface a los indígenas, dado que todos los tipos de reparación fueron elaborados con base en una visión del daño, y su consecuente reparo de la sociedad occidental.

Con lo anterior, nos corresponde ahora exponer la forma en la que la CIDH ha reparado en diferentes casos, para luego analizar las posibles deficiencias de sus reparaciones que podrían resultar insuficientes desde la perspectiva indígena.

#### I. I. I. ALOEBOETOE Y OTROS CONTRA SURINAM

El primer caso que llegó a la Corte sobre afectaciones a los derechos de los pueblos indígenas y tribales fue el caso referente a las ejecuciones extrajudiciales realizadas por parte del ejército surinamés en contra de siete miembros de la comunidad Los Cimarrones<sup>28</sup>. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitó a la Corte declarar al Estado de Surinam responsable de la muerte de los siete Cimarrones y la subsecuente violación de los artículos 1, 4.1, 5, 7.1.2.3 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En consecuencia, sugiere que el Estado de Surinam

---

27 ANTOWIAK, M. A Dark Side of Virtue: The Inter American Court and reparations for Indigenous peoples, *Duke Journal of comparative & international law*, vol. 25, n.º 1, 2014, 3.

28 En los hechos del caso se relata cómo los soldados subieron forzosamente a los hombres cimarrones a un vehículo militar con los ojos vendados y tomaron rumbo de Atjoni hacia Paramaribo. En el kilómetro 30 los bajaron del vehículo, les proporcionaron unas palas y les ordenaron cavar en la tierra sus propias tumbas. Una persona trató de escapar, razón por la cual dispararon y resultó herido; aunque no lo persiguieron, murió posteriormente a causa de las heridas. Los otros seis cimarrones fueron asesinados y sepultados.

repare las víctimas de manera tal que se les conceda “el pago por daño emergente y lucro cesante, reparación del daño moral, incluyendo el pago de la indemnización y la adopción de medidas de rehabilitación del buen nombre de las víctimas, y que se investigue el crimen cometido y se provea el castigo de quienes sean encontrados culpables”<sup>29</sup>. Al respecto, Surinam adujo que no se le podía tener como responsable frente a los hechos mencionados. Sin embargo, en la audiencia convocada para conocer las excepciones preliminares, el Estado reconoció la responsabilidad sobre el caso. Así pues, la Corte determinó que la controversia había cesado por lo que le correspondía decidir sobre las reparaciones a las víctimas.

En el caso concreto, la Corte evaluó de entrada el daño que causa la muerte de una persona. Así, determina que las víctimas directas tienen derecho a una indemnización que debe ser pecuniaria, pues resulta imposible devolverle el goce del derecho a la vida a esta persona por más voluntad que se tenga de aplicar la *restitutio in integrum*. Las indemnizaciones que surgen de las violaciones al derecho a la vida comprenden tanto el daño emergente como el lucro cesante, así como el daño moral sufrido por las víctimas y dispone el derecho a la compensación que se concede por daño moral a las víctimas se transmite por sucesión a sus herederos.

En este punto surge una dicotomía sobre cómo debería reparar la Corte, ya que la Comisión Americana de Derechos Humanos le pidió que se tuviera en cuenta la cultura y las costumbres de la Tribu Saramaca para conceder las reparaciones pecuniarias, mientras que el Estado de Surinam reclamaba la aplicación de su derecho civil interno<sup>30</sup>. Al respecto, la Corte se concentró en averiguar si la tribu Saramaca seguía las leyes del ordenamiento de Surinam relativas al derecho de Familia. Se estableció que los integrantes de la Tribu desconocían en absoluto estas leyes pues se rigen bajo su propia organización y reglas conforme a su cultura. Además, el Estado nunca se había ocupado de llevar a cabo un registro de los matrimonios, nacimientos y fallecimientos, así como las controversias que surgían dentro del pueblo, puesto que no las resolvían los tribunales estatales. También, en el presente

---

29 CIDH, caso Aloboetoe *et al.* contra Surinam, sentencia del 4 de diciembre de 1991, párr. 20.

30 *Ibid.* CIDH, párr. 55.

proceso, Surinam reconoció la existencia de un derecho consuetudinario saramaca<sup>31</sup>.

La Comisión evidenció cómo se estructuraba la tribu, concluyendo que la estructura familiar es mayoritariamente matriarcal en donde la poligamia es recurrente. De manera que, el núcleo familiar se conforma por el “bêê”, que son todas las personas que descienden de una misma mujer. Este grupo asume la responsabilidad por los actos de cualquiera de sus miembros y, en teoría, cada uno de estos es responsable ante el grupo en conjunto. Esto significa que la indemnización que deba pagarse a una persona del grupo se da al “bêê” y su representante la distribuye entre sus miembros<sup>32</sup>. No obstante, para poder determinar quiénes son los herederos, la Corte se guía por lo que la mayoría de los ordenamientos tiene previsto en su derecho de sucesiones, en cuanto a que los hijos son los principales herederos, así como el cónyuge en algunos casos y los ascendientes frente a la ausencia de hijos y cónyuge. Al contrario, teniendo en cuenta que el derecho surinamés no rige en la tribu Saramaca, se debe tener en cuenta la costumbre saramaca para “interpretar aquellos términos en la medida en que no sean contrarios a la Convención Americana”. Así, al referirse a los “ascendientes”, la Corte no hace ninguna distinción entre sexos, aun cuando ello sea contrario a la costumbre saramaca. La Corte entonces hizo una lista de los sucesores de las víctimas anotando quiénes eran las esposas e hijos de las víctimas en el momento de los homicidios.

Adicionalmente, la Comisión le solicitó a la Corte que condenara a Surinam a “pagar a la tribu una indemnización por daño moral y a efectuar ciertas reparaciones no pecuniarias”<sup>33</sup>, debido a que en las comunidades Cimarrones las personas no solo hacen parte de su grupo familiar, sino también de su aldea, por lo tanto, las afectaciones que se le causen a un miembro afectarán no sólo a la víctima misma y sus parientes sino a la tribu entera y por ese motivo el daño debe ser resarcido a la colectividad. Por tal motivo, la Comisión evidencia su preocupación frente al hecho de que las costumbres y la cultura de los Cimarrones eran diferentes, de manera

---

31 *Ibid.* CIDH, párr. 58.

32 *Ibid.* CIDH, párr. 59.

33 CIDH, caso Aloboetoe *et al.* contra Surinam, párr. 81.

que reparar únicamente a los familiares de las víctimas por heredar los resarcimientos a los que tenían derecho las víctimas directas era insuficiente para su cultura. Aun así, la Corte dio su negativa frente al tema, arguyendo que las indemnizaciones no se extienden al pueblo o al Estado del cual la víctima hace parte, y que solamente procede cuando la violación de algún derecho impactó directamente a la comunidad.

Por último, para completar una reparación integral, como medida de satisfacción y no repetición la Corte ordenó reabrir una escuela que el Estado había cerrado en el asentamiento de las víctimas y dotarlas de personal suficiente para su adecuado funcionamiento. Es de gran importancia tomar estas medidas pues, a palabras de la Corte, apuntan al “reconocimiento de la dignidad de las víctimas, el consuelo de los derechos humanos de que se trata, así como evitar que se repitan violaciones como las del presente caso”.

#### 1.1.2. COMUNIDAD GARÍFUNA TRIUNFO DE LA CRUZ Y SUS MIEMBROS VS. HONDURAS

El caso menciona la violación del derecho de propiedad<sup>34</sup>. Frente a la vulneración de este derecho la Corte reconoce que el trato que le da un pueblo indígena a la tierra no es el mismo que le da una persona occidentalizada. Así, la jurisprudencia de la Corte ha recordado que el artículo 21 de la Convención protege:

[...] la estrecha vinculación que los pueblos indígenas guardan con sus tierras, así como con los recursos naturales de las mismas y los elementos incorporales que se desprendan de ellos. Entre los pueblos indígenas y tribales existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la

---

34 El Estado de Honduras transgredió el derecho de dominio y de ocupación que tenía la comunidad Garífuna Triunfo sobre 615 hectáreas y 28,1 centiáreas en dominio pleno, así como 128,4 hectáreas en calidad de garantía de ocupación. Una de las acciones en las que el Estado vulneró el derecho del pueblo fue vender 44 hectáreas de tierra pertenecientes al pueblo para la ejecución de un proyecto turístico, concretado en la creación de un parque natural en parte del territorio tradicional del pueblo. También permitió el crecimiento del radio urbano del municipio de Tela en el año 1989 que abarcaba parte del territorio de la comunidad.

tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad<sup>35</sup>.

Estas nociones de propiedad y dominio, provenientes de cosmogonías distintas a la nuestra, no concuerdan con la noción de propiedad del artículo 21 por esta misma razón. Sin embargo, desconocer la forma en la que los pueblos indígenas hacen uso y goce de su propiedad, conforme a su cosmovisión, sería declarar que solamente existe una forma de disponer de los bienes, lo cual llevaría a una protección irreal para estos pueblos.

A propósito de la forma en la que los pueblos indígenas disponen de sus bienes, la Corte estableció que:

[...] los indígenas, por el hecho de su propia existencia, tienen derecho a vivir libremente en sus territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su sistema económico. Para los grupos étnicos la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras. La cultura de los miembros de los pueblos indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus tierras tradicionales y recursos naturales, no sólo por ser estos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural. Debido a la conexión intrínseca que los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio, la protección del derecho a la propiedad, uso y goce sobre éste es necesaria para garantizar su supervivencia. Esta conexión entre el territorio y los recursos naturales que han usado tradicionalmente los pueblos indígenas y tribales y que son necesarios para su supervivencia física y cultural, así como el desarrollo y continuidad de su cosmovisión, es preciso protegerla bajo el artículo 21 de la Convención para garantizar que puedan continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social,

---

35 CIDH, caso Comunidad Garífuna Triunfo vs. Guatemala, sentencia de fondo, reparaciones y costas, del 8 de octubre de 2015, párr. 100.

sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas serán respetadas, garantizadas y protegidas por los Estados<sup>36</sup>.

La Corte encontró responsable al Estado de Honduras, pues violó el derecho a la propiedad colectiva de la comunidad Garífuna por:

i) haber incumplido su obligación de delimitar y demarcar las aproximadamente 380 hectáreas de territorio que les habían sido conferidas en calidad de título ejidal en el año 1950 y en dominio pleno en 1993, y ii) no haber demarcado, delimitado, ni titulado, un lote de tierra de aproximadamente 408 hectáreas que fue reconocido como territorio tradicional del Pueblo Triunfo de la Cruz por el Instituto Nacional Agrario (INA)<sup>37</sup>.

En consecuencia, la Corte ordenó reparaciones concentradas en la propiedad comunal, delimitación de tierras, demarcación y titulación de tierras. Primero, obligó al Estado de Honduras a publicar la sentencia de la Corte y su resumen, así como realizar el acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional. Segundo, demarcar las tierras sobre las cuales ha sido otorgada la propiedad colectiva al pueblo, de las cuales reconoció el mar y las playas como parte esencial de la cultura del pueblo y su modo de subsistencia. Tercero, el Estado debe otorgar un título de propiedad colectiva sobre un lote de tierra reconocido como territorio tradicional del pueblo Triunfo de la Cruz por parte del Estado, el cual deberá ser debidamente delimitado y demarcado. Cuarto, se le debe garantizar al pueblo el libre tránsito y uso y goce de su territorio que se sobrepone con un área del Parque Nacional Punta Izopo. Por último, ordenó crear mecanismos adecuados para regular su sistema de registro de propiedad y crear un fondo de desarrollo comunitario a favor de los miembros de la Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz<sup>38</sup>.

En este caso la Corte priorizó la cosmovisión del pueblo frente a su territorio, concordando con la interpretación del artículo 21 de la Conven-

---

36 *Ibid.* CIDH, párr. 101.

37 CIDH, caso Comunidad Garífuna Triunfo vs. Guatemala, resumen oficial emitido por la Corte Interamericana. Parte II, Fondo.

38 *Ibid.* CIDH, Parte III, Reparaciones.

ción, como mencionamos en el caso anterior, frente a las disposiciones del código civil hondureño que dispone en el artículo 616 que “las cosas que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres no son susceptibles de dominio” y el artículo 617 que define a las playas y al mar adyacente como “bienes nacionales de uso público”.

### 1.1.3. MASACRE PLAN DE SÁNCHEZ CONTRA GUATEMALA

La Corte generalmente repara perjuicios morales de manera monetaria y no monetaria. Respecto al derecho a la vida, uno de los casos más importantes que se conoció fue la Masacre Plan de Sánchez contra Guatemala, el cual ocurrió en el contexto de un conflicto armado interno, en donde el ejército guatemalteco acusó a los habitantes de la aldea Plan de Sánchez de pertenecer a la guerrilla luego de que se negaran a participar en la Patrullas de Autodefensa Civil. Acto seguido, 260 personas fueron asesinadas como consecuencia de un ataque a la Tribu Maya Achi y las sobrevivientes fueron víctimas de violaciones y maltratos.

La Corte condenó a que se le reconocieran 5.000 USD en perjuicios materiales a cada uno de los sobrevivientes del ataque<sup>39</sup>. Para determinar el monto, la Corte evaluó que las casas, los animales y demás propiedades habían sido destruidas o robadas, por lo cual reconoció el impacto que causó en las actividades, entre otras, de agricultura del pueblo. Además, ordenó al Estado a crear programas de vivienda para los que hayan sobrevivido y así lo requieran. Respecto a los perjuicios morales, o inmateriales, la Corte reconoció que las víctimas fueron incapaces de enterrar a sus familiares o de llevar a cabo ritos funerales esenciales debido a las amenazas y la constante presencia militar. Por consiguiente, teniendo en cuenta el sufrimiento y deterioración de la salud mental y física de los sobrevivientes, ordenó el pago de 20.000 USD en perjuicios morales a cada uno de los sobrevivientes. Por otro lado, resaltó que, siendo las víctimas miembros del pueblo Maya Achi, es importante reparar a la comunidad como un todo. Por ende, determinó que al colectivo se le debía resarcir mediante el reinicio de las investigaciones que permitieran a las víctimas saber la verdad sobre las masacres, así como

---

39 *Ibid.* ANTKOWIAK, 23.

la realización de un acto público de reconocimiento de responsabilidades y la publicación de comunicados que anuncien la responsabilidad del Estado en los hechos en idioma español como en la lengua nativa de los Maya Achi. También ordenó la creación de un programa de viviendas y de desarrollo, además de la asistencia psicológica y médica para las víctimas.

#### I. I. 4. MOIWANA CONTRA SURINAME

En esta ocasión la Corte evaluó los impactos del desplazamiento al pueblo Moiwana en Surinam en 1986, cuando las fuerzas militares del Estado de Surinam atacaron al pueblo de Moiwana con la sospecha de que ellos estuvieran apoyando a un movimiento insurgente. Como consecuencia 36 personas fueron asesinadas y muchas más heridas lo que causó que los sobrevivientes huyeran de su territorio. La Corte concluyó que el desplazamiento les impidió practicar sus rituales culturales de subsistencia y así arriesgando su supervivencia. Por lo tanto, condenó a Surinam a pagar 10.000 USD en perjuicios morales y 3.000 USD en perjuicios materiales. Así mismo, al evaluar los perjuicios morales, la Corte tuvo en cuenta que las impunidades frente al caso y la imposibilidad de enterrar a sus muertos les producía angustia y enfermaba sus espíritus. También, como los sobrevivientes temían regresar, la conexión con su territorio fue rota, conexión que es de gran importancia cultural, espiritual y materialmente. De hecho, si no se llevan a cabo los rituales fúnebres en la manera en la que su cultura lo demanda, “esto se considera una transgresión moral profunda, lo cual no sólo provoca el enojo del espíritu de la persona que murió, sino que también puede ofender a otros ancestros”<sup>40</sup>. La importancia de este caso recae en cómo la Corte planteó la idea de implementar el concepto de perjuicios espirituales en lugar de conceder perjuicios morales, ya que “tienen una implicación directa en la parte más íntima del ser humano, es decir, su creencia en el destino de la humanidad y de su relación con los muertos”<sup>41</sup>.

---

40 CIDH, caso Moiwana vs. Surinam. Consideraciones de la corte. Imposibilidad de los miembros de la comunidad de honrar apropiadamente a sus seres queridos fallecidos, párr. 99.

41 RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, G. *La réparation symbolique de l'intégrité culturelle autochtone. Le cas de la communauté tikuna de Nazareth en Amazonie Colombienne*, 2014-2015. (En



### I. I. 5. LOS CASOS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS DE YAKYE AXA, SAWHOYAMAXA Y XÁKMOK KÁSEK CONTRA PARAGUAY

De manera similar, en Paraguay, tres pueblos indígenas intentaban reclamar sus territorios luego de ser desplazados; sin embargo, un mal procedimiento administrativo se lo impedía. En los tres casos, la Corte encontró violaciones a los derechos a la vida, debido proceso, protección judicial, a la propiedad entre otros. En cuanto a las reparaciones, la Corte decidió entregar una suma de dinero a los líderes de los pueblos. No obstante, no consideró las consecuencias que generaron la no tenencia de sus tierras en su cosmovisión y en los integrantes de la comunidad<sup>42</sup>, pues es en su territorio donde los indígenas tienen una conexión con sus ancestros, sus espíritus y sus dioses.

En los casos ya mencionados se exponen algunas de las reparaciones, monetarias y no monetarias, que han sido adoptadas por la Corte Interamericana. Con todo, la Corte reconoce que, al ser las víctimas parte de culturas ancestrales, el concepto de reparar no puede ser igual al de una persona que no haga parte de la misma cultura, ya que las cosmovisiones son diferentes. Justamente, no es imaginable para nosotros la idea de que la muerte de una persona pueda afectar a la madre tierra. No obstante, si bien la Corte reconoce la problemática, no la entiende muy bien. Por ejemplo, en la cosmovisión del pueblo Arhuaco, como veremos en el segundo apartado, la muerte de alguno de los líderes del pueblo no afecta solo a sí mismo o su familia, sino a la colectividad.

En palabras de Ana Ilba Torres, integrante del pueblo Iku o Arhuaco en Colombia, las muertes no solo afectan al pueblo Arhuaco, sino a las montañas porque callan a quienes se conectaban con ellos para llevar el mensaje al pueblo, a los pájaros, porque ya no hay quienes interpreten sus cantos y otros seres que integra el Universo<sup>43</sup>. En otras palabras, la CIDH ha reconocido que las comunidades ancestrales en América son afectadas de una

---

línea). Tesis de maestría, Université Paris I - Panthéon Sorbonne, Francia (consulta: marzo de 2020).

42 *Ibid.* ANTKOWIAK, 32.

43 *Ibid.* TORRES, 27.

manera distinta a como una persona, o un grupo de personas, no indígenas pueden llegar a ser afectados. Sin embargo, la Corte se queda corta al momento de encontrar métodos de reparación que en realidad satisfacen a los indígenas según sus costumbres y su visión del mundo. Así es dable llegar a la conclusión que la CIDH no tiene un concepto de *etnorreparación* que se pueda aplicar en casos de violación de derechos humanos a los pueblos indígenas. La Corte no cuenta con unas pautas claras y establecidas en donde se determine la manera en la que se debe reparar a los pueblos indígenas.

A continuación, nos corresponde hacer un análisis de la forma en la cual las altas cortes de la República de Colombia han reparado a los pueblos indígenas, para así evidenciar si los resarcimientos ordenados satisfacen a las comunidades indígenas. Es decir, buscar si las cortes cuentan con un concepto de *etnorreparación*.

## 2. ELEMENTOS DE LA REPARACIÓN A LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL DERECHO COLOMBIANO

En el caso colombiano, nuestro país tenía una gran deuda con los grupos étnicos<sup>44</sup>, entre ellos los pueblos indígenas, debido a que las legislaciones desarrolladas desde la independencia habían marginado y en muchos casos desconocido el papel de los grupos étnicos en el territorio<sup>45</sup>. Ello por cuanto

---

44 La Secretaría de Cultura Distrital de Colombia define los grupos étnicos como una comunidad determinada por la existencia de ancestros y una historia en común. Se distingue y reconoce por tradiciones y rituales compartidos, instituciones sociales consolidadas y rasgos culturales como la lengua, la gastronomía, la música, la danza y la espiritualidad, entre otros elementos. Los integrantes de un grupo étnico son conscientes de pertenecer a él, comparten entre ellos una carga simbólica y una profundidad histórica. Adicionalmente, se reconoce que la diversidad étnica no solo corresponde a comunidades indígenas, sino que también incluye comunidades negras, raizales, afrocolombianas, Rom o Gitano. Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte. *Grupos étnicos*, 2019. Disponible en: <https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/areas-de-trabajo/practicas-culturales/grupos-etnicos>

45 Sobre el particular, Botero expone que se han planteado varias etapas o fases de la inclusión de los indígenas dentro del ordenamiento jurídico colombiano: la primera de 1810 a 1890, denominada “etapa liquidacionista”, que busca la disolución de las comunidades indígenas y su forma de organización; la segunda de 1890 a 1958, deno-

la ley pretendía clasificar a las comunidades, que erróneamente eran consideradas “salvajes”, “incivilizadas” y eran puestas a cargo de la institución eclesiástica, como vulneración total a su soberanía.

A partir de 1991 Colombia experimentó un gran cambio político, social y cultural, debido a que se estableció un nuevo régimen constitucional, en el cual se instauró un modelo de Estado social de derecho que, por primera vez, reconoce la diversidad cultural del país. Se presentó un avance respecto de la Constitución de 1886 y en los artículos 1, 7, 8, 9, 10, 13, 19, 58, 63, 68, 70, 96, 171, 246, 286, 329, 330 y 357 se consagraron los principios inspirados en los estándares internacionales que, entre otros, adoptaron el concepto de pueblo indígena, permitieron el reconocimiento y la promoción de la diversidad cultural y el pluralismo jurídico, así como el derecho de libre determinación y participación política de los pueblos indígenas, desarrollaron derechos colectivos como la propiedad respecto de sus tierras, territorios y recursos naturales, los derechos lingüísticos, la promoción de la educación intercultural bilingüe<sup>46</sup>.

A su vez, la Corte Constitucional colombiana ha realizado un papel activo en la materialización de los derechos constitucionales para impedir que sean letra muerta. Lo anterior hace alusión a reconocer constitucionalmente la existencia de heterogeneidad en la sociedad colombiana, provista de distintas cosmovisiones, la cual se refleja en la concepción del Estado social de derecho, donde se propugna el pluralismo y el deber de respetar las conductas sociales primigenias.

---

minada “etapa reduccionista”, que se encarga, de acuerdo a la Ley 89 de 1890, de la “reducción de los salvajes a la vida civilizada”; la tercera de 1958 a 1991, denominada “etapa integracionista”, en la cual se establecen diferentes políticas para la protección de los pueblos indígenas. A estas etapas se agregaría una cuarta de 1991 hasta la fecha actual que denominaría “etapa de reivindicación constitucional” por encontrarse constitucionalizados diferentes derechos de los pueblos indígenas. BOTERO, D. Mujeres indígenas: ¿protección constitucional en Colombia?, *Revista CES Derecho*, vol. 4, n.º 2, 2013, 19.

46 HIGUERA JIMÉNEZ, D. Multiculturalismo y pluralismo en el constitucionalismo colombiano: el caso de la reinterpretación del mito en el diálogo intercultural U’wa, *Via Iuris*, n.º 25, 2018, 16.

Desde una perspectiva jurídica, el concepto de *etnorreparación* se ha adoptado en algunas sentencias de las altas cortes, como la Constitucional y el Consejo de Estado, de forma expresa o tácita. Por tal motivo, procedemos a exponer las ocasiones en las cuales la Corte se ha pronunciado frente a la *etnorreparación*, para determinar cuál es el contenido que le ha otorgado desde el análisis de la Carta Constitucional.

## 2.1. LA ETNORREPARACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA

Un primer ejemplo del uso expreso del término por parte de la Corte Constitucional fue en la Sentencia T-080 del 2017, donde define el concepto como una medida de reparación para los grupos étnicos con un enfoque diferencial. La acción de tutela fue presentada por el capitán del resguardo indígena Carijona de Puerto Nare, argumentando que se le había vulnerado el derecho a la consulta previa, a la vida, a la existencia física y cultural, al medio ambiente sano y al derecho a la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que los afectan, entre otros. Argumentó que la vulneración se generó por la fumigación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea, sobre los territorios consagrados a la autoridad y soberanía del pueblo Carijona, sin que se realizara la consulta debida. En esta providencia, la Corte Constitucional menciona cuatro criterios para realizar la *etnorreparación*, los cuales toma de Rodríguez Garavito y Lam Yukyam<sup>47</sup>, y son:

1. El primero nos indica que en todo proceso en donde se busque determinar una medida de *etnorreparación* es necesario consultar al grupo étnico, y a este mismo permitirle un control sobre la implementación de la reparación; esto se debe a que las medidas pueden afectar al grupo étnico si no se tiene en cuenta su participación.
2. El segundo punto se refiere a que las medidas que se implementen deben respetar la identidad cultural del grupo étnico; acá se destaca

---

47 Etnorreparaciones: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia. Citado de: Corte Constitucional, Sentencia T-080 de 2017.

- que la identidad cultural de los pueblos debe ser una guía para la determinación de las medidas.
3. El tercer criterio dispone que las *etnorreparaciones* deben tener en cuenta la dimensión colectiva de las violaciones y las medidas de reparación. Es importante resaltar que los autores del documento mencionan que se debe tener en cuenta “la naturaleza colectiva del daño al grupo, incluso en los casos en donde la violación haya sido cometida de forma individual a un miembro del grupo”<sup>48</sup>, de modo que las acciones de reparación no solo beneficien a las víctimas individuales, sino al grupo como tal.
  4. Por último, el cuarto criterio se refiere a que las reparaciones deben ser eficaces, enfocadas en la satisfacción de las necesidades del grupo. Se resalta que las reparaciones deben cumplir con los requisitos de idoneidad y de efectividad, para que los beneficiarios de las medidas las tomen como impuestas o paternalistas.

Al final, la Corte Constitucional consideró que el derecho a la consulta previa puede desarrollarse para obtener una reparación o compensación con enfoque diferencial, es decir, una *etnorreparación*, cuando las actividades que causaron un daño a la comunidad étnica se realizaron sin hacer la consulta debida. Por último, los magistrados recalcaron que este tipo de reparación puede tener un amplio margen de posibilidades,

que pueden ir desde la implementación de medidas simbólicas (obras pedagógicas y culturales o publicaciones entre otras) o también puede ser con la aplicación de medidas pecuniarias (pago de indemnizaciones, compensaciones, creaciones de fondos especiales de desarrollo) con el objeto de proteger los derechos fundamentales de los pueblos étnicos, en especial su derecho a la supervivencia física, cultural y espiritual, por lo que los jueces deben decidir qué medidas usar, dependiendo del caso en concreto<sup>49</sup>.

Esta sentencia es muy importante porque es la primera en la que se reconoce que las comunidades étnicas necesitan un tipo de reparación especial,

---

48 *Ibid.*, Corte Constitucional, 2017.

49 *Ibid.*

es decir, diferenciada. Además, logra definirla planteando unos parámetros para su aplicación y las medidas que se pueden destinar a estos casos.

Después de que la Corte Constitucional reconociera la reparación diferenciada en la sentencia en mención, empezó a emplear este concepto en varias providencias, como la T-300 del 2017 y la T-733 del 2017. En esta última providencia, si bien se apoya en el concepto de *etnorreparación* y en los criterios planteados para su aplicación por la T-080 del 2017, los magistrados intentan ir más allá de la realización de una consulta previa para determinar la reparación y deciden ordenar a la empresa que le causó el daño al pueblo crear un Fondo Especial de Etnodesarrollo, el cual tenía el fin de “la reparación y compensación de las víctimas desde una perspectiva colectiva y étnica –*etnorreparación*–, en razón a los perjuicios causados durante décadas por la compañía minera”<sup>50</sup>.

En la Sentencia SU-123 del 2018, la Corte Constitucional también hace mención expresa del concepto de *etnorreparación*, como una forma de reparar a las comunidades étnicas cuando se actúa sin previamente hacer la debida consulta previa, la cual es obligatoria según el convenio 169 de la OIT. En esta providencia el gobernador del cabildo indígena Awa, La Cabaña, interpuso una acción de tutela argumentando que se le estaban violando los derechos fundamentales a la consulta previa, a la igualdad y a la integridad cultural y étnica de la Nación, esto debido a que no se hizo la debida consulta previa para la explotación de hidrocarburos que se estaba realizando en su territorio. Por lo que la Corte Constitucional explicó que toda actuación que pueda afectar a las comunidades étnicas debe ser analizada anteriormente con ellas, de manera que, si no se cumple con el requisito, el deber de consultar no se extingue, pues de todas formas debe realizarse,

---

50 Corte Constitucional. Sentencia T-733 del 2017, M. P. Alberto Rojas Ríos. Lastimosamente, se demandó la nulidad de la sentencia y en el auto 616 de 2018 se declaró la nulidad parcial de esta misma, con la consecuencia que la orden que había dado la Corte con respecto al Fondo Especial de Etnodesarrollo se declarara nula, ya que se argumentó que, si bien se reconocía que se había causado daño al pueblo, no se había especificado la procedencia y necesidad de la creación del Fondo Especial de Etnodesarrollo con la finalidad de reparar los derechos de los accionantes.

así sea extemporáneamente. Esto se debe a que se está produciendo una vulneración continuada en el tiempo de un derecho fundamental<sup>51</sup>.

Asimismo, mencionó que puede haber un segundo evento en donde el proyecto que efectuó el daño haya finalizado; en este caso, la consulta se debe hacer con miras a encontrar la forma indicada para “reparar, recomponer y restaurar la afectación del tejido cultural, social, económico o ambiental, los cuales deben responder a la clase de daño sufrido por la comunidad étnica”<sup>52</sup>. Este último supuesto se fundamenta inicialmente en que todo daño antijurídico debe ser reparado y, en segundo lugar, en que se debe realizar la consulta, así sea en última instancia, porque un juez constitucional “no puede avalar la vulneración de los derechos fundamentales o declarar la ocurrencia de un daño consumado en materia de consulta previa”<sup>53</sup>, lo que sería un incentivo para evitar realizar la consulta previa, la cual es una obligación constitucional.

El concepto de *etnorreparación* también ha sido empleado por la Corte Constitucional en las providencias T-444 del 2019 y T-541 del 2019. En estas sentencias los accionantes pidieron que se les proteja el derecho fundamental a la consulta previa, entre otros. En el proceso argumentativo que hace la Corte reconoció que se violó el derecho fundamental alegado, por lo que ordenó que se realizara una consulta previa para determinar las medidas de compensación cultural o la *etnorreparación* que se podría emplear para reparar los daños causados al pueblo<sup>54</sup>.

En otras sentencias la Corte Constitucional ha tratado el tema de la reparación a las comunidades étnicas sin usar el concepto de *etnorreparación*, es decir, de forma tácita. En su lugar, ha utilizado otros conceptos como *reparación simbólica* o *reparación cultural*. Una de las sentencias en donde se refiere a la reparación cultural es la T-693 de 2011. En esta providencia la Corte Constitucional resolvió un caso del pueblo indígena Achagua, del

---

51 Corte Constitucional. Sentencia SU-123 de 2018, MM. PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

52 *Ibid.*, Corte Constitucional, 2018.

53 *ibid.*

54 Corte Constitucional. Sentencia T-444 del 2019, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Resguardo Turpial La Victoria, en el municipio de Puerto López, donde se tutela el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, teniendo como antecedente la decisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo que concedió licencia a una empresa petrolera para que se iniciara la construcción de un oleoducto, sin realizar la consulta previa exigida, con el argumento de que esa comunidad no estaba certificada por el Ministerio del Interior. Por lo anterior, al final el proyecto se llevó a cabo en la reserva en donde estaba ubicada la población, afectando aspectos medioambientales, de salud, de deserción estudiantil y la imposibilidad de realizar sus prácticas religiosas, puesto que se instaló un tubo en su lugar sagrado.

La Corte Constitucional consideró que, si bien el perjuicio ya había sido causado y se configuraba un hecho superado porque la construcción ya había finalizado, en este caso se causó un perjuicio inmaterial, debido a que la intervención a su territorio lesionó valores muy significativos del pueblo<sup>55</sup>; por lo que la reparación que se efectúe no va a ser pecuniaria, sino encaminada a la preservación de los valores de la comunidad<sup>56</sup>. Para el caso en concreto, la Corte Constitucional ordenó que se realizara un reconocimiento de la vulneración y un ofrecimiento de disculpas público por parte de los demandados y una consulta previa para determinar y adoptar medidas en conjunto con el pueblo de conformidad con su cultura, que permitieran hacer uso de su lugar sagrado y remediar los “impactos específicos del proyecto en términos culturales, espirituales”<sup>57</sup> y demás, para “recuperar y conservar sus prácticas, costumbres y tradiciones”<sup>58</sup>.

Un aspecto interesante que resaltar de esta sentencia es que propone las directrices de cómo se debe adelantar el proceso de la consulta previa. Los magistrados disponen que se deberán presentar acuerdos con la comunidad en donde se tengan en cuenta las manifestaciones sobre el proyecto y las

---

55 Los valores que la comunidad consideró afectados fueron principalmente en cuanto a sus creencias, pues se causó “perturbación espiritual entre sus miembros, al punto que relacionan la perforación con enfermedades y muertes al interior del pueblo. Adicionalmente, la penetración de extraños en su territorio ha amenazado su cultura y cohesión”. Corte Constitucional, T-693 del 2001.

56 Corte Constitucional. Sentencia T-693 de 2011, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

57 *Ibid.*, Corte Constitucional, 2011.

58 *Ibid.*



observaciones que hagan respecto a “la afectación de su identidad étnica, cultural, social y económica”<sup>59</sup>. Además, disponen que el proceso deberá regirse por el respeto mutuo, la buena fe entre pueblos y las autoridades. “Finalmente se debe llegar a compromisos idóneos para mitigar, corregir o restaurar los impactos culturales que el proyecto generó en detrimento del pueblo”<sup>60</sup>.

## 2.2. LA ETNORREPARACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO

En la sentencia del 15 de septiembre de 2016<sup>[61]</sup>, el Consejo de Estado resolvió una acción de tutela interpuesta por el capitán mayor del Cabildo Indígena del Resguardo Indígena Alto Unuma<sup>62</sup>. En esta ocasión el accionado considera que el derecho fundamental a la consulta previa le fue violentado a su pueblo, debido a que una empresa petrolera estaba haciendo unas excavaciones en la zona en la que habitaban. Los magistrados al final de la sentencia reconocen que se efectuó una violación al derecho fundamental, por lo que deciden que se realice una consulta previa con el fin de determinar qué espacios son los que realmente ocupa el pueblo bajo los parámetros de la Resolución Presidencial 10 de 2013<sup>[63]</sup>. En segundo lugar, se ordena que, en caso que se determine que en los espacios en donde habita el pueblo se realizó alguna afectación, se deberá hacer otro proceso de consulta previa, pero en este caso tendrá la finalidad de “establecer medidas de reparación física, cultural, social y económica del pueblo Alto Unuma”<sup>64</sup>. Por último,

---

59 *Ibid.*

60 *Ibid.*

61 Consejo de Estado, Sección Quinta, expediente 00507-01(AC), M. P. Alberto Yepes Barreiro.

62 *Ibid.* Consejo de Estado, 2016.

63 Esta resolución es principalmente una guía para realizar la consulta previa; en ella la estipulan como “en la presente directiva, debe utilizarse como herramienta de coordinación interinstitucional para el logro de la eficiencia administrativa y las prácticas de buen gobierno, en los procesos de consulta previa a las comunidades étnicas para desarrollo de proyectos, como obras o actividades”. Resolución presidencial 10 de 2013.

64 *Ibid.* Consejo de Estado, 2016.

le pide a la Defensoría del Pueblo que acompañe a la comunidad durante todo el proceso.

En la sentencia del 29 de agosto del 2012<sup>[65]</sup>, miembros del pueblo indígena El Rodeo alegan una falla del servicio por parte del Ejército Nacional, dado que uno de sus integrantes, Agustín Rojas, fue asesinado por esta institución, en el marco de la práctica de las ejecuciones extrajudiciales. En esta providencia el Consejo de Estado encontró culpable a los integrantes del Ejército y resolvió reconocer una indemnización por perjuicios morales, materiales y una reparación integral. En cuanto al último punto de reparación, se debe entender que

la reparación integral en el ámbito de los derechos humanos supone, no sólo el resarcimiento de los daños y perjuicios que se derivan, naturalmente, de una violación a las garantías de la persona, reconocidas nacional e internacionalmente, sino que también implica el restablecimiento del *statu quo*, motivo por el cual se adopta una serie de medidas simbólicas y conmemorativas, que propenden por la restitución del núcleo esencial del derecho o derechos infringidos<sup>66</sup>.

Teniendo en cuenta su fin, el Consejo de Estado decidió que se debía iniciar una investigación para determinar quiénes fueron los responsables y aplicarles las sanciones correspondientes, además de ser públicamente divulgados los resultados de estos por la entidad demandada, asegurándose que la familia del señor Agustín Rojas y el pueblo indígena a la que pertenecía los conozcan.

En un segundo punto, los magistrados resolvieron que la institución debía prestar un acompañamiento psicológico a los familiares afectados del fallecido, teniendo en cuenta las circunstancias y necesidades particulares

---

65 Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, 29 de agosto de 2012, radicación 17001-23-31-000-2001-00216-01(24335), M. P. Stella Conto Díaz del Castillo.

66 Corte Constitucional. Sentencia de 20 de febrero de 2008, expediente 16996, C. P. Enrique Gil Botero. En igual sentido, se puede consultar la sentencia de 21 de febrero de 2011, expediente 20046, C. P. Mauricio Fajardo Gómez. Cita tomada de: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, 29 de agosto de 2012, radicación 17001-23-31-000-2001-00216-01(24335), M. P. Stella Conto Díaz del Castillo.

de los familiares, “especialmente en cuanto a sus costumbres y tradiciones de manera que se les brinde el tratamiento adecuado”<sup>67</sup>. En un tercer momento, dentro de los seis meses siguientes a la sentencia, se deberá publicar en un diario de amplia circulación nacional y departamental la parte resolutive. Por último, se debía realizar un acto público en el pueblo indígena El Rodeo, de reconocimiento de su responsabilidad por la muerte del señor Agustín, teniendo en consideración las “tradiciones, usos y costumbres de los miembros de la comunidad”<sup>68</sup>, previa consulta a sus integrantes.

Es importante aclarar que hay sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en donde se han realizado reparaciones a comunidades étnicas<sup>69</sup>, pero en estas no se ha realizado bajo el concepto de *etnorreparación*. Lo problemático de esto es que, si bien no se desconoce que las cortes han hecho un esfuerzo por proteger los derechos fundamentales de las comunidades étnicas, no se ha realizado de acuerdo con la reparación diferenciada, poniendo en riesgo que materialmente la reparación recibida por las comunidades no sea satisfactoria. Es factible que esto ocurra, si tenemos en cuenta que la *etnorreparación* busca que se repare un daño causado a una comunidad étnica considerando su cosmovisión, los usos y costumbres de la comunidad que dan cuenta de sus formas de vida, en donde es importante escucharlos y hacerlos partícipes como actores de los procesos, para así saber cómo perciben los daños sufridos, debido a que pueden tener una perspectiva diferente, acorde a su manera de ver el mundo. Aunque se debe reconocer que es un concepto relativamente nuevo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ya que hasta el 2017 se empleó, por lo que es entendible que todas las sentencias que abordan el tema, anteriores a la T-080 del 2017, no emplearan el concepto.

---

67 Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, 29 de agosto de 2012, radicación 17001-23-31-000-2001-00216-01(24335), M. P. Stella Conto Díaz del Castillo.

68 *Ibid.*, Consejo de Estado, 2012.

69 Corte Constitucional. Sentencia T-693 del 2011, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; Corte Constitucional. Sentencia T-005 del 2016, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

### 3. APRENDIENDO DE LA COSMOVISIÓN ARHUACA: UNA PROPUESTA DE ETNORREPARACIÓN

En nuestro país, la diversidad cultural es un principio fundamental de la Nación que corresponde con la realidad, puesto que en la actualidad la población indígena asciende al número de 1'905.617, según los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, revelados en septiembre de 2019 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Allí se registra un crecimiento del 36,8 % respecto del último censo realizado en 2005. Esto quiere decir que la proporción de población indígena en el territorio nacional es del 4,4 % y la cantidad de pueblos indígenas reconocidos asciende a 115, en comparación con los 93 pueblos reconocidos en 2005<sup>[70]</sup>, como se puede ver en la figura 1.

La Constitución reconoce diferentes formas de vida y concede a los pueblos indígenas personería jurídica para que puedan ejercer sus derechos fundamentales y reclamar protección. Adicionalmente, al contar con el reconocimiento de sujeto de especial protección constitucional, comparten los mismos derechos o extensivos intereses comunes, con un énfasis especial en sus derechos colectivos<sup>71</sup>. En el caso colombiano, los fundamentos del derecho de autodeterminación de los pueblos de la Carta Política y de convenios internacionales, como la CADH o el Convenio 169 de la OIT, por medio del bloque de constitucionalidad, permitieron el desarrollo jurisprudencial de la perspectiva diferencial en los discursos jurídicos, en principio gracias a la multiplicidad de comunidades étnicas que habitan en la región y sus procesos de reivindicación. El derecho a la igualdad se transforma

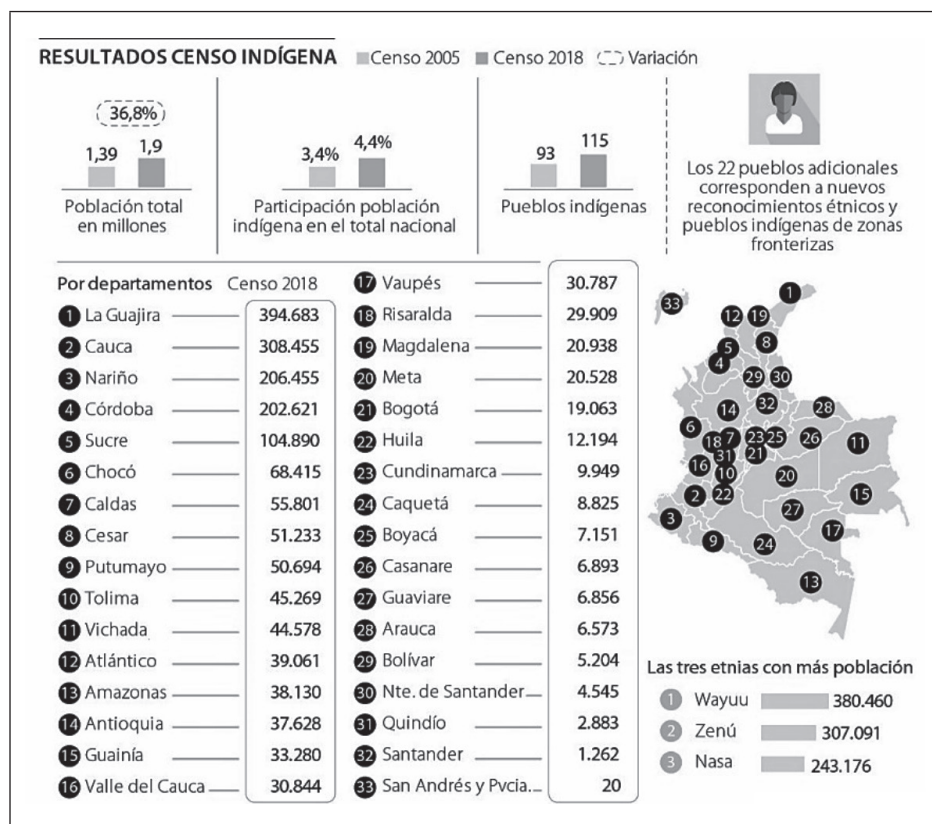
---

70 *La población indígena en Colombia es de 1'905.617 personas, según Censo del DANE*, Presidencia de la República, publicado el 16 de septiembre de 2019. Revisado el 27 de marzo de 2020. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/La-poblacion-indigena-en-Colombia-es-de-1905617-personas-segun-Censo-del-Dane-190916.aspx>

71 SEMPER, F. Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, vol. 2, 2006, 765.

para incluir el concepto de diferencia y, así, aceptar que el derecho no se puede aplicar de la misma forma para todos<sup>72</sup>.

FIGURA I  
CENSO INDÍGENA



Fuente: DANE. Tomado de *La República*, 17 de septiembre de 2019.

72 LOZANO, L. Inclusión de la categoría diferencial en el derecho constitucional: tensiones y perspectivas. En: *Por una Asamblea Constituyente: mecanismos, procesos y contenidos para una nueva Constitución*, editores Francisco Quiero y Jaime Gajardo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Clacso, 2016, 355-379.

En consecuencia, consideramos que la *etnorreparación* se instituye como una garantía de resarcimiento ante las vulneraciones a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, en desarrollo del reconocimiento que se tiene como sujetos de derecho en la sociedad colombiana multiétnica, los tratados internacionales y las normas constitucionales que consagran la pluralidad jurídica; también se presenta como la materialización de una herramienta de protección de sus derechos colectivos en razón de su especial protección constitucional. De esta forma, la reparación podría ser aplicada en cualquier caso que suponga la vulneración a los derechos de un pueblo indígena, como un criterio diferencial, puesto que no se vale de las categorías jurídicas clásicas que dividen el derecho entre las jurisdicciones, ni supone el resarcimiento económico, sea por un daño pecuniario o no pecuniario, que nada tiene de consensuado con los pueblos o resulta acorde con sus usos y costumbres.

En ese contexto, se expondrá la propuesta de resarcimiento del pueblo Arhuaco en relación con el asesinato de tres líderes comunitarios a manos de las fuerzas del Estado el 28 de noviembre de 1990. Para tal fin, primero se describirá brevemente la ubicación del pueblo Arhuaco, para luego entrar a desarrollar con mayor profundidad su cosmovisión y organización; en términos de cuáles son las leyes que los gobiernan y su relación con la naturaleza que los rodea. Después se procederá a relacionar el caso del asesinato de sus líderes con el impacto ocasionado al sentir de todo el pueblo de acuerdo con sus creencias. Finalmente, se presentará la propuesta del pueblo Arhuaco de la reparación colectiva plena y ancestral a los crímenes vivenciados, la cual servirá como muestra para extraer y ampliar los componentes de la *etnorreparación*, los cuales referiremos en las conclusiones.

### 3.1. APROXIMACIÓN AL TERRITORIO ANCESTRAL ARHUACO

El pueblo Arhuaco, también llamado Ika, habita en las cuencas altas de los ríos Aracataca, Fundación y Ariguaní en la vertiente occidental de la Sierra Nevada de Santa Marta, ubicado al norte de Colombia, en donde tienen jurisdicción los departamentos de Cesar, La Guajira y Magdalena<sup>73</sup> y 17 municipios; cin-

---

73 Los Arhuacos ocupan también las zonas aledañas al límite inferior de su resguardo, en los ríos Palomino y Don Diego en la vertiente norte y en la vertiente suroriental,

co resguardos indígenas; dos parques nacionales naturales (Tayrona y Sierra Nevada) y una reserva forestal<sup>74</sup>, como se puede evidenciar en la figura 2. La Sierra Nevada fue declarada Reserva de la Biosfera y Patrimonio de la Humanidad por la Unesco en 1979<sup>[75]</sup>, por cuanto incluye dentro de su biodiversidad nieves perpetuas, ecosistemas de alta montaña, llanuras costeras, estuarios, costas y ecosistemas submarinos, así como por su importancia cultural al ser territorio ancestral de cuatro pueblos indígenas, los Kogui, Wiwa, Kankuamo y los Ika<sup>76</sup>. Estos últimos han denominado la Sierra *Nivi Umunukunu*, que se puede traducir como ‘nuestra casa’ o ‘casa ‘ancestral’, ‘nuestro espacio’, ‘sistema de vida’, ‘espacio de vida’ o ‘nuestra madre’<sup>77</sup>.

En la actualidad, la mayor parte de la población Arhuaca se encuentra ubicada en la parte media-alta de la Sierra Nevada, debido a las diversas olas de colonización del territorio tradicional y el posterior establecimiento de “haciendas” en las colinas del macizo montañoso; así mismo, al establecimiento de megaproyectos agroindustriales, de infraestructura, energéticos, turísticos y mineros, que amenazan la integridad étnica y territorial de la Sierra Nevada<sup>78</sup>.

---

las cuencas altas de los ríos Azúcarbuena y Guatapurí. ARANGO, R. y SÁNCHEZ, E. *Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio*. Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2006.

74 Ley 2 de enero 17 de 1959, Sobre economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables, *Diario Oficial*.

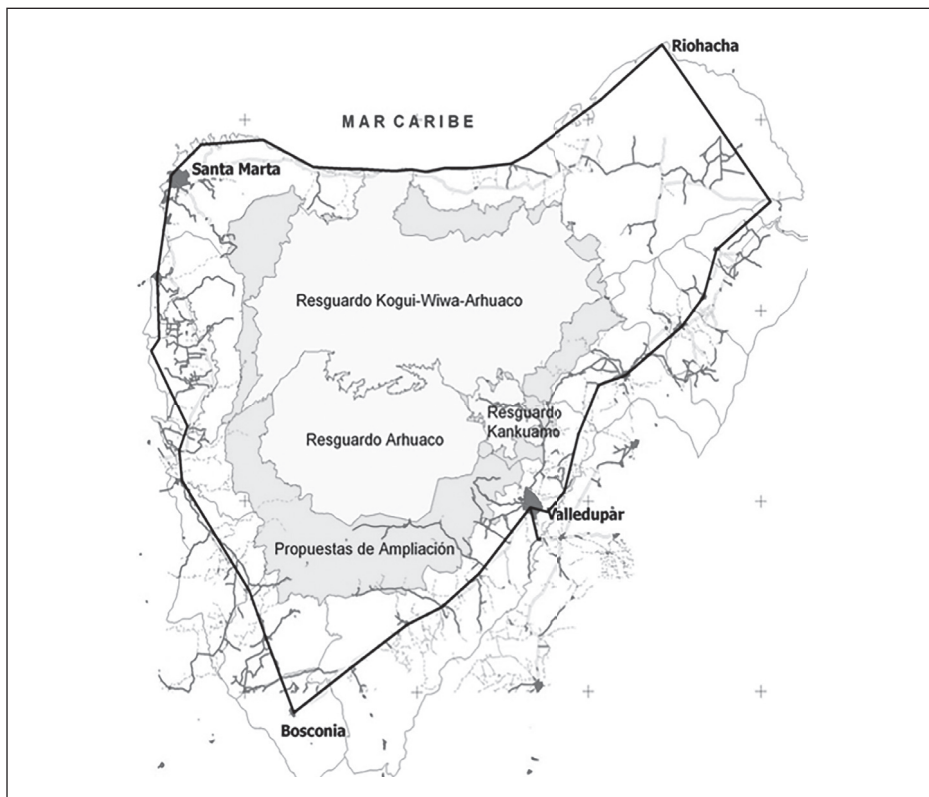
75 Parques Nacionales Naturales de Colombia. *Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta*. Revisado el 19 de marzo de 2020. Disponible en: <http://www.parquesnacionales.gov.co/porta1/es/ecoturismo/region-caribe/parque-nacional-natural-sierra-nevada-de-santa-marta-2/>

76 Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. *Plan de Manejo Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta*, Santa Marta, 2005.

77 *Ibid.*, TORRES, I.

78 Ministerio de Minas y Energía. *Guía de relacionamiento y diálogo entre el sector minero-energético y el pueblo Arhuaco*, Valledupar, 2015, 16.

FIGURA 2  
RESGUARDOS INDÍGENAS DE LA SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA



La fuente de la imagen adjunta es: Organización Gonawindúa Tayrona Pueblo (En línea), consultado el 09 de agosto de 2021. Kágabba <https://gonawindwa.wordpress.com/territorio-ancestral/linea-negra/>

### 3.2. VISIÓN COSMOGÓNICA Y ANCESTRAL DEL PUEBLO ARHUACO

Según la cosmovisión de los pueblos que habitan en la Sierra, les fue dado desde el origen su propio vestido, lengua y forma de relacionarse con el territorio, de acuerdo con los mandatos de la llamada “Ley de Origen”<sup>79</sup>,

---

79 *Ibid.*, TORRES, 32.



comprendida como el principio de norma que gobierna todo el universo, establece un orden preexistente a toda norma o reglamento creado por los hombres<sup>80</sup>. La Ley de Origen<sup>81</sup> constituye la forma propia de gobernar y organizarse social, política, económica y territorialmente, establecida por los padres mayores que dieron origen al mundo espiritual<sup>82</sup>. Así, para los pueblos de la Sierra se convierte en la máxima guía para todos los eventos de la vida. Del cumplimiento de la Ley de Origen depende también el equilibrio de la tierra. En la medida en que cada uno cumple con la Ley de Origen se nutre la naturaleza, la energía del sol, de la luna y la de los demás seres que la Madre Tierra ha engendrado y parido. Para el pueblo Iku, debe reinar la convivencia pacífica con la naturaleza y el universo para la permanencia cultural, el equilibrio y la hermandad, por ello los problemas internos los solucionan de manera colectiva, mediante diálogos y con prácticas espirituales guiadas por los *mamus*<sup>83</sup>. El *mamo* o *mamu* representa el principio del conocimiento en una persona, un guía, un orientador de la Ley de Origen, es la máxima expresión de sabiduría de la cultura Iku<sup>84</sup>.

---

80 Mesa Permanente de Concertación, Ministerio del Medio Ambiente. *Propuesta de los pueblos Kogui y Arhuaco a la consulta previa frente a la reforma de la Ley 99 de 1993*, 2013, 10.

81 De acuerdo con la cultura Arhuaca, su denominación Ley de Origen corresponde a que se creó cuando el mundo solo existía en pensamiento, antes de adquirir forma visible, de modo que la realización material estuvo ya determinada por esa Ley y rige durante la existencia del universo.

82 Todos los pueblos de la Sierra se consideran descendientes de los primeros “Padres”, por ello son los “Hermanos Mayores”. Todos los que llegaron después son considerados como los “Hermanos Menores”. Los “Hermanos Mayores” son los encargados de cuidar y preservar el mundo, de velar por que el ciclo cósmico tenga un buen desarrollo para que las enfermedades no destruyan la vida de los hombres. Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), *Ijku – Arhuaco*. Revisado el 19 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.onic.org.co/pueblos/110-arhuaco>

83 *Ibid.*, TORRES, v.

84 El mamo, desde el momento de la gestación ya viene destinado por las fuerzas superiores del universo, de manera que nace y aprende los secretos de la naturaleza por el contacto vivo que desde niño él relaciona con todo el conocimiento del origen que les dejó Kaku Serankua el dios padre y Seynekun la madre tierra. *¿Quiénes son los Mamos?*,

Los *mamos* poseen facultades especiales para hacer cumplir los mandatos de la Ley de Origen, pues se encuentran en permanente interacción con la naturaleza; por tal motivo, tienen la misión de velar por el orden social, cultural y político de todo el pueblo Arhuaco. Son los únicos que pueden vislumbrar los sitios sagrados que forman la Línea Negra<sup>85</sup>, que es la que demarca el territorio ancestral por medio de la concatenación de varios puntos sagrados en la parte baja de la Sierra, que uniéndolos marcan los límites del territorio<sup>86</sup>. En palabras del arquitecto e indígena arhuaco Zapata Torres, la conexión que se tiene con el territorio funciona como una especie de tejido o red, que en los *mamos*

denota la capacidad de generar interrelaciones entre las distintas formas de vida que existe en su entorno, pero además del reconocimiento de la diversidad dentro de su red, así la noción de interculturalidad, por ejemplo, adquiere una enorme importancia para las áreas protegidas, desde donde es posible construir un principio de construcción de planes de manejo de estas áreas<sup>87</sup>.

La estructura organizativa del pueblo está entonces encabezada por los *mamus*, pero, debido al surgimiento de un poder civil en el interior del pueblo, se habla de una organización terrenal mediante la figura de Confederación Indígena Tayrona, creada en 1983 para la defensa y protección del territorio<sup>88</sup>, la cual se conforma por la Asamblea General, Directiva

---

La Mochila Arhuaca. Revisado el 19 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.lamochilaarhuaca.com/2010/11/15/qui%C3%A9nes-son-los-mamos/>

- 85 La Zona Teológica, también llamada Línea Negra o Sei Shizha, se creó en 1973 por medio de la Resolución 02 del Ministerio de Gobierno, en la que se establecen los límites acordados con las comunidades Arhuaco, Kogui y Malayo. Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República. *La Línea Negra y otras áreas de protección de la Sierra Nevada de Santa Marta: ¿han funcionado?* Cartagena, 2017.
- 86 MINDIOLA ROMO, B. *El ser arhuaco: transformaciones en las formas de enseñar - aprender los patrones culturales en la comunidad Nabusimake*. Tesis de grado, Facultad de Psicología, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 14.
- 87 ZAPATA TORRES, J. *Espacio y territorio sagrado. Lógica del “ordenamiento” territorial indígena*. Universidad Nacional de Colombia, 2010, 3.
- 88 Confederación Indígena Tayrona, Ministerio de Interior. Revisado el 19 de marzo de 2020. Disponible en: <https://siic.mininterior.gov.co/content/cit>

General (secretario, fiscal y tesorero), cabildos gobernadores y comisarios de cada región<sup>89</sup>. Los *mamus* ejercen un control sobre las órdenes de las autoridades representativas para que sean acordes con la filosofía ancestral, por tal motivo realizan las consultas tradicionales y orientan la elección de autoridades, de manera que se reúne la comunidad y socializa los acuerdos y decisiones tomadas de manera colectiva por consenso, y no por mayoría<sup>90</sup>.

Ahora bien, no solo la organización del pueblo Iku está determinada por la Ley de Origen, también lo está la noción del territorio, el cual es inescindible de la ancestralidad, toda vez que está ligado a la permanencia de la cultura y la posibilidad de interlocución espiritual con los espacios y sitios sagrados. Están interconectados y permiten la comunicación entre el hombre y la naturaleza, ya que son áreas que se conectan energéticamente con el centro de la tierra y sobre todo con los nueve planetas del universo<sup>91</sup>. El territorio es sagrado, ello por cuanto las normas dictadas por la Ley de Origen están preestablecidas y destinadas para el hombre y los seres del universo, pero se requiere entender tales reglas para la convivencia sana de las piedras, de las lagunas, de los árboles, entre otros. En palabras de Báez Manrique,

[...] mientras para el común de los habitantes de Colombia la relación del sujeto con la tierra donde habita implica tan sólo tener un vínculo comercial y jurídico que de forma general se observa desde un punto de vista utilitario, para los indígenas el territorio conlleva una cantidad de elementos que hacen parte de una inseparable visión de la existencia. La filosofía de los pueblos indígenas del hemisferio Occidental ha crecido a partir de una relación con la tierra que data de miles de años. Se funda en la observación de leyes naturales y en la incorporación de esas leyes a todos los aspectos de la vida cotidiana<sup>92</sup>.

---

89 Confederación Indígena Tayrona. *Fundamento tradicional cultural del pueblo Arhuaco: Política General*, 3.

90 Ministerio de Minas y Energía, Valledupar, *op. cit.*, 40.

91 *Ibid.*, TORRES, 29.

92 BÁEZ MANRIQUE, A. El concepto de territorio en la cosmogonía indígena en Colombia: un estudio jurídico sobre la relación del concepto de territorio indígena y sus mecanismos de protección por parte del Estado. 2017, 9.

En este sentido, existirían tantos códigos como seres animados e inanimados en el cosmos, pero no están a la vista y permanecen desconocidos para la mayor parte de sus destinatarios. Según la Ley de Origen a los pueblos indígenas de la Sierra Nevada les fue determinada una pequeña parte de territorio, para el descubrimiento y aplicación de las normas superiores<sup>93</sup>, pues, como lo explica Agredo,

[...] para la concepción indígena no existe en su mentalidad la noción del espacio regulado, del espacio trazado; la racionalidad de territorio es una imposición de carácter occidental, concepción que fragmenta al individuo, lo limita y lo obliga a hablar de propiedad o posesión [...] Para los pueblos indígenas el significado de territorio se basa en su principio de autonomía, no como una situación de dominio sobre un lugar, sino que implica y requiere la posibilidad de la toma de decisiones sobre lo que les pertenece por naturaleza propia<sup>94</sup>.

En esa misma línea, para Zapata Torres, la estructura del espacio y territorio sagrado están conformados por sistemas simbólicos que representan las concepciones de las formas reales establecidas en la geografía y evidenciadas en la sacralización de espacios específicos, (piedras, árboles, lagunas, montañas), que permiten mantener el equilibrio de las energías y regular las acciones y reacciones de los humanos en el territorio<sup>95</sup>. Por tal razón, los sitios y espacios sagrados son áreas interconectadas, y no puntos aislados<sup>96</sup>.

Frente a la relación de los grupos étnicos con la tierra, la Corte Constitucional, en aplicación de los estándares de la Corte Interamericana en el caso *Moiwana*<sup>97</sup>, ha reconocido que su nexos comunal con el territorio no es meramente

---

93 *Ibid.*, TORRES, 33.

94 AGREDO CARDONA, G. El territorio y su significado para los pueblos indígenas, *Revista Luna Azul*, n.º 23, 2006, 28-32.

95 *Ibid.*, ZAPATA, 3.

96 Por ejemplo, el espacio sagrado Makwira, donde se orientan las energías positivas y suministran los materiales sagrados de alta relevancia para el cumplimiento de la Ley de Origen, o el espacio sagrado Kasimuratu, donde se regulan las enfermedades y temperaturas climáticas. *Ibid.*, Ministerio de Minas y Energía, 18.

97 CIDH. Caso de la Comunidad *Moiwana vs. Surinam*. Sentencia del 15 de junio de 2005.

una cuestión de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, incluso, para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras. Por tal motivo, cuando han ocupado sus tierras ancestrales de acuerdo con sus “prácticas consuetudinarias”, pero que carecen de un título formal de propiedad, la posesión de la tierra debe bastar para que obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro, lo que se justifica debido a la estrecha relación de los indígenas con su tierra y es la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica<sup>98</sup>.

Así mismo, en la Sentencia SU-510 de 1998, la Corte Constitucional, al interpretar los artículos 58, 63 y 229 de la Constitución y los artículos 13 al 19 del Convenio 169 de la OIT, dijo que la propiedad colectiva que el pueblo Ika ejerce sobre sus resguardos<sup>99</sup> y territorios tiene el carácter de derecho fundamental, no solo porque tales territorios constituyen su principal medio de subsistencia sino, también, porque forman parte de su cosmovisión y religiosidad. En tanto propietarios de sus territorios, los pueblos son titulares de todas las prerrogativas que el artículo 669 del Código Civil otorga a los titulares del derecho de propiedad, lo cual apareja el deber de los terceros de respetar el mencionado derecho<sup>100</sup>.

Por otra parte, así como existe una relación entre la ancestralidad y el territorio, hay una gran conexión entre este último y el pueblo. Desde su punto de vista, la tierra y sus componentes se asemejan a la composición del cuerpo humano. Se considera que cada parte del cuerpo encarna el funcionamiento del territorio, de tal manera que los ríos de la Sierra representan las venas

98 LÓPEZ-MURCIA, J. y MALDONADO-COLMENARES, G. La protección de la propiedad de la tierra en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su aplicación al caso de las comunidades campesinas en Colombia, *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, n.º 14, 2009, 79.

99 Según el artículo 21 del Decreto 2164 de 1995, el resguardo es una institución legal y sociopolítica conformada por uno o más pueblos indígenas que cuentan con un título de propiedad colectiva sobre los territorios que componen el resguardo, para así garantizar su supervivencia, respetar y proteger su cultura y costumbres, así como la relación histórica que tienen con la tierra que tradicionalmente ocupan o han ocupado.

100 Corte Constitucional, Sala Plena, 18 de septiembre de 1998, Sentencia SU-510 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

de los hombres y mujeres, que contienen la sangre que es vital para la vida como lo es el agua; las piedras y los minerales que cimientan las montañas son como los huesos de los seres humanos; mientras que la tierra, los árboles y el pasto representan los tejidos, la piel y los vellos, entre otros<sup>101</sup>.

El hogar del pueblo Arhuaco es el universo y sus hermanos menores son todas las creaciones, desde las lombrices, los ríos, las piedras, los árboles, el aire, las nubes y las constelaciones, son innumerables los elementos con quienes conviven en casa, por lo tanto, no es posible excluir estos integrantes de la naturaleza ni entre los hombres impartiendo normas, como tampoco es aceptable ocasionar algún daño a los mismos<sup>102</sup>. De esta manera, cada sitio, espacio y componente se vuelve sagrado e intocable, por su estrecha relación espiritual.

### 3.3. UN EJEMPLO DE ETNORREPARACIÓN: EL ASESINATO DE TRES LÍDERES ARHUACOS Y SU IMPACTO EN LA COLECTIVIDAD

El movimiento indigenista en Colombia por parte de las organizaciones indígenas que presionaron el desarrollo legislativo y las políticas de reconocimiento se desarrolló en un contexto de conflicto armado interno, de manera que dificultó la labor de defensa comunitaria de los derechos colectivos, como la protección del territorio ancestral<sup>103</sup>, el derecho a la autodeterminación y a tener sus propias formas de gobierno, entre otros<sup>104</sup>.

---

101 *Ibid.*, Ministerio de Minas y Energía, 65.

102 *Ibid.*, TORRES, 36.

103 En los años setenta la situación de los indígenas del país era precaria y la defensa de los territorios indígenas no podía realizarse a ultranza de la población campesina y colona, resultado de la aguda situación agraria nacional. CORREA, F. Interpretaciones antropológicas sobre lo “indígena” en Colombia, *Universitas Humanística*, n.º 62, 2006, 22.

104 En la década de los ochenta los indígenas luchaban no contra la nación colombiana sino, al contrario, por el derecho a formar parte de ella como nacionalidades iguales en derechos a la colombiana; de esta forma, su lucha era por una nación colombiana pluriétnica, de la cual formarían parte todas las nacionalidades en un plano de igualdad, incluida, por supuesto, la colombiana. *Ibid.*, CORREA, 26.

Como lo destaca Herreño, a pesar de los innegables logros que los pueblos indígenas tuvieron en el reconocimiento legal de sus derechos en esta época, las realidades de la guerra, de la exclusión social y de la imposición del modelo de desarrollo occidental que explota indiscriminadamente los recursos naturales han impedido que los pueblos gocen plenamente de estos derechos, en particular de aquellos que buscan asegurar la inmunidad de sus territorios frente a todo tipo de intervenciones externas<sup>105</sup>.

Para Carvajal, se presentaba una situación de casi nulo cubrimiento de necesidades básicas como salud, educación, alimento y vivienda por la no inclusión en los planes de desarrollo municipales de estos pueblos, con el argumento de que sus territorios recibían sus propios recursos económicos. Se amenaza la sobrevivencia de estos grupos, pues, a pesar de ser regiones de incalculable riqueza, se convirtieron sus territorios en zonas de guerra, de conflicto y de intereses particulares, debido a la confrontación por el control de territorios, por la producción y la transformación de cultivos de uso ilícito, asentando sus tropas y alimentando el clima de guerra<sup>106</sup>.

En este mismo contexto, ocurrió un suceso lamentable en el interior del pueblo Arhuaco, el cual expondremos para evaluar el impacto que tuvo de acuerdo con la visión espiritual y filosófica que se ha explicado anteriormente. Tal acontecimiento corresponde a la muerte súbita<sup>107</sup> de Luis Napoleón Torres Crespo<sup>108</sup>, Ángel María Torres Arroyo<sup>109</sup> y Antonio

105 HERREÑO HERNÁNDEZ, A. Evolución política y legal del concepto de territorio ancestral indígena en Colombia, *El otro derecho*, vol. 31, 2004, 260.

106 CARVAJAL, J. El plan de vida de los pueblos indígenas de Colombia, una construcción de etnoecodesarrollo, *Revista Luna Azul*, n.º 41, 2015, 29-56.

107 En la cultura Arhuaca existen dos tipos de muerte humana o animal: la primera es la *posible*, la cual ocurre cuando el ser ha terminado con su actividad encomendada en el mundo y se prepara para partir a otras esferas ancestrales, mientras que la muerte *súbita* es aquella en donde al ser le han callado su vida sin antes culminar y hacer lo que venía realizando, que corresponde a una tarea designada desde el nacimiento y está predeterminada por la naturaleza. *Ibid.*, TORRES, 55.

108 En 1973 inició la creación de organizaciones como la precooperativa en Nabusímake y fue presidente de la Junta de Acción Comunal de la misma. Posteriormente, fue nombrado secretario general del Cabildo Gobernador Liberato Crespo, como representante legal del pueblo Arhuaco. En 1982 fue miembro de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). En 1983 constituyó la Confederación Indígena Tayrona

Hugues Chaparro Torres<sup>110</sup>, quienes ostentaban cargos de docencia, liderazgo espiritual y político, debido a que eran *mamos* y representantes ante la Confederación Indígena Tayrona. Desde su nacimiento se tenía predestinado que fueran *mamus*, razón por la cual se criaron de acuerdo a las costumbres para entrenarse en su rol y durante su vida abogaron por la defensa y protección del territorio, el reconocimiento y ampliación del resguardo de la Sierra Nevada de Santa Marta, la implementación de una educación acorde con las visiones ancestrales de su pueblo según la Ley de Origen, la implementación de un sistema de salud indígena con base en las medicinas tradicionales, la retirada de la presencia de los colonos campesinos y sacerdotes católicos en el territorio ancestral Arhuaco, la derogatoria del reclutamiento de los menores arhuacos en la misión capuchina, entre otros.

Tales fueron sus labores hasta el 28 de noviembre de 1990, cuando abordaron un bus en Valledupar con destino a Bogotá, para atender asuntos con el Gobierno nacional en aras de ser parte del movimiento de la Asamblea Nacional Constituyente, como representantes del pueblo Arhuaco, cuando fueron detenidos por cuatro hombres fuertemente armados que los obligaron a subirse en una camioneta Toyota blanca de cuatro puertas con franja negra, con rumbo desconocido por la vía que conduce a Bosconia. Posteriormente, el 2 de diciembre de 1990, se encontraron sus cuerpos sin vida sepultados en distintas locaciones entre Bosconia, El Paso y Loma Linda. Los delegados de la comisión del pueblo Arhuaco solicitaron la

---

(CIT) y fue nombrado director de Etnias en el Ministerio del Interior. Sus principales objetivos fueron defender el territorio, proteger la identidad cultural, sentar diálogo con los colonos que ocupaban el territorio, mantener la integridad cultural, mejorar la educación y lograr que el Estado reconociera la Línea Negra, con la cual marcarían el territorio del pueblo Arhuaco. *Ibid.*, TORRES, 13-15.

109 En 1978, Luis Napoleón Torres Crespo fue nombrado, por el Cabildo Gobernador, secretario general del pueblo Arhuaco. *Ibid.*, TORRES, 18.

110 En 1965 asumió el cargo de comisario, hasta el día de su muerte. Durante el ejercicio de su puesto, creó e implementó el servicio de puesto de salud y desempeñó sus funciones de acuerdo con las orientaciones impartidas por los dirigentes Luis Napoleón Torres Crespo y Ángel María Torres Arroyo. Fue muy participativo e interesado en las luchas por la recuperación de la tierra indígena, que habían sido ocupados por los colonos y los misioneros; defendía el territorio como espacio sagrado y permanencia ancestral de los pueblos. *Ibid.*, TORRES, 19.



exhumación de los cuerpos y la autopsia reveló que habían sido torturados y habían recibido tiros en la cabeza, de manera que habían fallecido por laceraciones en el cráneo a causa de los proyectiles<sup>111</sup>.

Debido a la muerte de sus líderes, el pueblo Arhuaco inculpó al Estado, por cuanto consideraron que este había tenido conocimiento de los hechos<sup>112</sup> y omitió realizar acciones tendientes a salvaguardar la vida de los líderes, sin garantizar tampoco su efectiva investigación para esclarecer los hechos, con el agravante de tratarse de sujetos de protección constitucional por pertenecer a un grupo minoritario indígena. Y a la fecha el Estado no ha mostrado acciones tendientes a reconocer los hechos, ni reparar los daños, razón por la cual la afectación sigue vigente.

En este sentido, para el pueblo la muerte de uno de sus miembros, en especial unos con tal importancia en el interior de sus estructuras, implica quedarse “huérfanos de padre” y supone un *daño colectivo* incalculable en todas las esferas de sus vidas, la naturaleza y la madre tierra al mismo tiempo. El daño producido afectó cada elemento de sus vidas por cuanto produjo un desequilibrio en el plano espiritual al ser arrebatados de sus *mamus*, por lo que se produjo un atentado contra la identidad cultural Ika, puesto que los líderes contaban con conocimiento espiritual y territorial con larga trayectoria y experiencia que representaba la pervivencia del pueblo y sus creencias. Además, eran representantes políticos, por lo que a su vez se generó una vulneración a sus derechos a la autonomía y gobernabilidad.

De esta manera, no solo se puede alegar un daño a los familiares próximos de los líderes asesinados, sino a la colectividad entendida como el conjunto de elementos conectados en la red cósmica de la cultura arhuaca, es decir, humanos, animales, naturales y energéticos. Todos ellos coexisten en

---

111 *Ibid.*, TORRES, 20-22.

112 En la misma época de la desaparición de los líderes fueron detenidos dos indígenas pertenecientes al pueblo Arhuaco en Valledupar, por soldados pertenecientes al Batallón de Artillería n.º 2, La Popa, por orden del teniente Luis Fernando Duque Izquierdo, comandante del Batallón, afirmando que estos sujetos hacían parte del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y estaban presuntamente relacionados con el anterior secuestro de una familia ganadera. Cuando los indígenas fueron liberados, se supo a partir de sus declaraciones que el Ejército los había amenazado con asesinar a sus dirigentes si no confesaban.

el territorio junto a todos los resguardos que componen el pueblo Arhuaco en la Sierra Nevada de Santa Marta, y se beneficiaban de la labor de sus *mamos* en el diálogo de saberes entre ellos y los códigos de la naturaleza que dicta la Ley de Origen. Cualquier daño causado dentro del territorio es generalizado porque afecta el todo, porque cada ser cumple una función, tiene un fin y hace parte de la armonía del cosmos.

Tales homicidios suponen para el pueblo Iku una *afectación colectiva* porque se vio trastornado el orden natural de las cosas y se produjo un desbalance en sus vidas. En palabras de Ana Torres, “no solo afectaron al pueblo Arhuaco, sino a las montañas porque callaron a quienes se conectaban con ellos para llevar el mensaje al pueblo, a los pájaros, porque ya no había quienes interpretaran sus cantos y otros seres que integra el Universo”<sup>113</sup>; en otras palabras, el pueblo Arhuaco quedó sin rumbo porque sus padres terrenales no podían conectarlos más con los padres espirituales de los nueve mundos.

#### 3.4. PROPUESTA DE ETNORREPARACIÓN DEL PUEBLO ARHUACO

En la cultura Arhuaca, la Ley de Origen dicta que ante las ofensas se debe hacer un proceso de “restauración” o “armonización” entre las partes, víctima y victimario, para encontrar el equilibrio perdido por la infracción y restablecer el orden natural. Como ejemplo, ante un homicidio en el interior del pueblo, los líderes *mamus* interpretan que se trata de un llamado de atención por parte del infractor y requiere de un proceso de aprendizaje para suplir el vacío espiritual existente que lo ha llevado a actuar de tal forma. Por ese motivo, se necesita de un reconocimiento de la acción para que no se repita ni en él, ni en otros, lo que se realiza mediante un acompañamiento espiritual y tiempo de introspección en una “casa de reflexión”. Al mismo tiempo, la colectividad decide en asamblea pública cuál deberá ser la acción restaurativa, que puede consistir en trabajo manual y comunitario en las fincas o en las huertas colectivas. Adicionalmente, se hace necesaria la realización de los rituales mortuorios llamados *eysa*, que

---

113 TORRES, A. *Op. cit.*, 27.

significan realizar un complejo y delicado trabajo espiritual por parte de los *mamus* especializados mediante el empleo de variados materiales sagrados que aporten las familias involucradas, para la sanación o reparación de la muerte, que en el caso de la muerte violenta de un humano requiere mayor tiempo y materiales que no son comunes.

De no realizar estas actuaciones restaurativas, tanto el individuo como su familia y la familia de la víctima quedan comprometidos a realizar la armonización y reparar a la naturaleza mediante los rituales de sanación, porque el desequilibrio seguirá pesando en ellos generación tras generación hasta el cuarto grado de consanguinidad, trayendo consecuencias nefastas en la medida que más pase el tiempo, de manera que sus miembros quedan comprometidos a fallecer de la misma manera.

En el caso del asesinato de los *mamus*, la deuda que el Estado tiene con el pueblo Arhuaco sigue vigente, por cuanto no se ha realizado el reconocimiento que suponga el primer paso en la armonización. Por este motivo, la tesis de Torres propone una alternativa de reparación que se ajuste a la necesidad de la comunidad con las posibilidades del Estado. Este es el ejemplo por excelencia de *etnorreparación*, que reúne, aplica y amplía los estándares presentados a lo largo del texto, puesto que se trata de una forma especial de reparar que se adecúa a las concepciones del pueblo al cual se ha causado el daño y pretende resarcirlo de forma íntegra, sin acudir a tablas indemnizatorias que representen el valor del difunto, sino que remedien y reequilibren cada elemento afectado en la armonía de la vida indígena arhuaca. Tales acciones propuestas son:

- El Estado debe garantizar el acceso a lugares de suma importancia para el pueblo, así como la entrega de viáticos, las veces que sean necesarias, para realizar el proceso de armonización con la tierra de acuerdo con los usos y costumbres del pueblo Arhuaco.
- El Estado debe garantizar la seguridad y la no repetición en el territorio de la Sierra Nevada de Santa Marta, prohibiendo el tránsito de grupos armados de cualquier índole, especialmente donde se encuentran situadas las familias de las víctimas y los lugares sagrados.
- El Estado debe realizar la devolución del territorio ancestral que está en procesos de saneamientos, debido a que fueron usurpados en el marco del conflicto armado por terceros ajenos al pueblo en la época del asesinato de los *mamus* y que aún no se ha concretado su legalidad, para

garantizar las prácticas del pueblo y para que permitan a las víctimas y a la colectividad establecer el equilibrio y el orden natural según la Ley de Origen.

- El Estado debe destinar recursos para la investigación y esclarecimiento de los hechos, coordinado con las autoridades del pueblo Arhuaco y la justicia ordinaria, de la manera más expedita posible.
- El Estado debe garantizar todos los viáticos necesarios de las víctimas durante los procesos judiciales, para garantizar el acceso a la justicia.
- El Estado debe reconocer públicamente los actos y pedir perdón por los mismos.
- El Estado debe garantizar la construcción de unas casas sagradas en memoria de los líderes desaparecidos, para la formación de líderes espirituales en las generaciones futuras, construidas en conjunto con las víctimas de acuerdo a sus visiones ancestrales.

Como se evidencia, las medidas de *etnorreparación* no se limitan a la satisfacción de medidas para los ritos mortuorios; esto se debe a que el daño no solo supuso la muerte de tres líderes, sino la afectación al territorio, a las costumbres, a la pervivencia de sus usos y costumbres, a la autodeterminación como pueblo, esto es, a la colectividad, pues se trata de un daño incalculable a toda la comunidad, que requiere de medidas igualmente extensas para resarcir el daño y lograr la debida armonización. Adicionalmente, se observa cómo las medidas no suponen una indemnización pecuniaria directa, pues, si bien algunas requieren de inversión económica, está destinada para la satisfacción de acciones materiales de acuerdo con la cosmovisión del pueblo.

Esta propuesta reconoce que no se puede obligar a cada servidor público a hacer parte de los rituales mortuorios, pero se necesita de la colaboración del Estado para que provea herramientas a los *mamus* Iku, que garanticen el acceso a los materiales necesarios para los rituales. Con ello, se puede determinar la fuente energética del desequilibrio, lo que dicen los espíritus sobre la razón de las muertes y la forma de satisfacción que se requiere para subsanar el daño, de manera que se sane la tristeza de la naturaleza, se libere su misión a los líderes y se realice una entrega formal de sus espíritus a la madre tierra.

## CONCLUSIONES

Hoy, más que nunca, el Estado colombiano no cuenta con un poder “absoluto” o “arbitrario”, que le permita tomar decisiones de forma autónoma, sin rendición de cuentas o sin tener en consideración los intereses en las sociedades plurales del siglo XXI. Por ello, en el interior de los estados multiculturales, tanto la administración como los distintos agentes dentro del territorio deben respetar las cosmovisiones de los pueblos indígenas y, ante un daño ocasionado, deben repararlo. Precisamente, la *etnorreparación* se establece como una garantía del pluralismo jurídico consagrado en los ordenamientos constitucionales que reconocen la multiétnicidad. Colombia es un ejemplo de esto.

Una reparación de los derechos de los pueblos indígenas conforme a las normas de “derecho común” significaría una revictimización del pueblo y desconocería sus cosmovisiones que dan contenido al derecho de la autodeterminación. Este derecho se concreta en sus prácticas, conocimientos o saberes ancestrales. De ahí que el primer paso es deconstruir los conceptos “daño” y “responsabilidad”, pues estos se deben entender desde un punto de vista *no jurídico*, es decir, comprender para los pueblos indígenas supone cualquier afectación a su Ley de Origen, realizada por una acción u omisión de un agente externo a la comunidad, a los miembros del pueblo, al territorio o a sus prácticas ancestrales, los cuales difícilmente se pueden “tasar” o “cuantificar” bajo estándares jurídicos occidentales; tal vez, lo único que importa es la comprensión de cada caso en concreto.

Para determinar la cosmovisión de “reparación”, es necesario entender la relación que cada pueblo tiene con su entorno y establecer la magnitud de la afectación de su Ley de Origen, la cual supera la esfera individual y se eleva al ámbito colectivo, ya que incluye el mismo territorio, la naturaleza y sus creencias. Sin duda, en este punto, es importante reconocer el trabajo de la Corte Interamericana y, en particular, de la Corte Constitucional al incorporar y mantener vigente el concepto antropológico de *etnorreparación*. Queda mucho camino por recorrer; ojalá el siguiente paso sea incorporar, unificar este concepto por parte de las altas cortes del país, para que en cada jurisdicción (contenciosa, constitucional, civil, etc.) la *etnorreparación* se

convierta en un elemento imprescindible a la hora de determinar la responsabilidad del Estado o de terceros respecto a la violación de derechos de los pueblos indígenas.

No hay que perder de vista los avances que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han realizado al definir algunos criterios básicos que debe seguir la *etnorreparación*, tales como: primero, la necesidad de consultar con el grupo, permitiéndole un control sobre la reparación, ya que las medidas que se tomen pueden afectarlo; segundo, se debe tomar como ruta la identidad cultural de los pueblos, para comprender la “dimensión colectiva del daño”; y tercero, indican que la reparación debe ser eficaz, esto es, lograr la satisfacción de las necesidades del grupo.

Este proceso de *etnorreparación* es realizado mediante la “consulta previa”, considerado como el método más idóneo y obligatorio cuando se toman medidas sobre estas comunidades de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT. En ese estado de cosas, apremia que el legislador, siguiendo los lineamientos de la Corte Constitucional, regule lo antes posible este tipo de consulta, presentando una normativa que garantice las cosmovisiones de los pueblos indígenas.

En definitiva, no cabe duda que el mayor reto de la *etnorreparación* es construir el denominado “diálogo de culturas o saberes”, donde el jurista y los líderes espirituales de la comunidad traten de reparar lo irreparable, es decir, cuando se rompe el orden establecido en la naturaleza, vigente e invariable para todos los tiempos, entonces, ¿cómo reparar este orden o equilibrio de la vida, de la madre tierra? La respuesta no está en una norma jurídica, se encuentra en la permanencia del saber y el conocimiento ancestral.

#### BIBLIOGRAFÍA

- AGREDO CARDONA, G. El territorio y su significado para los pueblos indígenas, *Revista Luna Azul*, n.º 23, 2006.
- AGUILAR, G. *et al.* South/North Exchange of 2009. The Constitutional Recognition of Indigenous Peoples in Latin America, *Pace International Law Review*, vol. 1, n.º 9, Online Companion, 2010.
- ANTKOWIAK M. T. A Dark Side of Virtue: The Inter American Court and reparations for Indigenous peoples, *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 25, n.º 1, 2014.

- ANTÚNEZ-SÁNCHEZ, A. y DÍAZ-OCAMPO, E. El pluralismo jurídico y los derechos a la Pachamama. *DIXI*, vol. 20, n.º 27, 2018.
- ARANGO, R. y SÁNCHEZ, E. *Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio*. Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2006.
- AYLWIN, J. *Implementación de la legislación y jurisprudencia nacional relativa a los derechos de los pueblos indígenas: la experiencia de Chile*. Tucson, 2005.
- BÁEZ MANRIQUE, A. El concepto de territorio en la cosmogonía indígena en Colombia: un estudio jurídico sobre la relación del concepto de territorio indígena y sus mecanismos de protección por parte del Estado, 2017.
- BARSH, R. Indigenous peoples: an emerging object of international law. *American Journal of International Law*, vol. 80, n.º 2, 1986.
- BERISTAIN, C. Reparación para los pueblos indígenas (perspectiva cultural y superación de la marginación), 2009.
- BOTERO, D. Mujeres indígenas: ¿protección constitucional en Colombia?, *Revista CES Derecho*, vol. 4, n.º 2, 2013.
- BUSTILLOS, L. Los pueblos indígenas como sujetos de derecho internacional: ¿titulares del principio de libre determinación de los pueblos?, *Revista Venezolana de Ciencia Política*, n.º 33, 2008.
- CARVAJAL, J. El plan de vida de los pueblos indígenas de Colombia, una construcción de etnoecodesarrollo, *Revista Luna Azul*, n.º 41, 2015.
- Confederación Indígena Tayrona. *Fundamento tradicional y cultural del pueblo Arhuaco: política general*.
- Confederación Indígena Tayrona. Ministerio de Interior. Revisado el 19 de marzo de 2020.
- CIDH. Caso Aloeboetoe *et al.* contra Surinam, sentencia del 4 de diciembre de 1991.
- CIDH. Caso Comunidad Garífuna Triunfo *vs.* Guatemala, sentencia de Fondo, reparaciones y costas del 8 de octubre de 2015.
- CIDH. Caso de la Comunidad Moiwana *vs.* Surinam, sentencia del 15 de junio de 2005.
- Consejo de Estado, Sección Quinta. Expediente 00507-01(AC), M. P. Alberto Yepes Barreiro.

Consejo de Estado, Sección Tercera, subsección B, 20 de febrero de 2008, expediente 16996, C. P. Enrique Gil Botero.

Corte Constitucional. Sentencia SU-510 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia SU-123 de 2018, MM. PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

Corte Constitucional. Sentencia T-444 del 2019, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional. Sentencia T- 733 del 2017, M. P. Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional. Sentencia T-080 de 2017, M. P. Jorge Iván Palacio.

Corte Constitucional. Sentencia T-693 del 2011, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

CORREA, F. Interpretaciones antropológicas sobre lo “indígena” en Colombia, *Universitas Humanística*, n.º 62, 2006.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Historia de la Corte IDH*. Documento en línea, revisado el 27 de marzo de 2019.

Directiva Presidencial n.º 10 del 07 de noviembre 2013.

GÓMEZ, A. Reparaciones en Guatemala: efectos de una Comisión de la Verdad, no reconocida por el Estado, 2011.

*Guía de relacionamiento y diálogo entre el sector minero-energético y el pueblo Arhuaco*. Valledupar: Ministerio de Minas y Energía, 2015.

HERREÑO HERNÁNDEZ, A. Evolución política y legal del concepto de territorio ancestral indígena en Colombia, *El otro derecho*, vol. 31, 2004.

HIGUERA JIMÉNEZ, D. Multiculturalismo y pluralismo en el constitucionalismo colombiano: el caso de la reinterpretación del mito en el diálogo intercultural U’wa, *Via Iuris*, n.º 25, 2018.

JARAMILLO, P. Reparaciones indígenas y el giro del “giro multicultural” en La Guajira, Colombia, *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 47, n.º 2, 2011, 151-171.



*La Línea Negra y otras áreas de protección de la Sierra Nevada de Santa Marta: ¿han funcionado?* Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República, 2017.

*La población indígena en Colombia es de 1'905.617 personas, según Censo del DANE.* Presidencia de la República, 16 de septiembre de 2019.

Ley 2 de enero 17 de 1959, Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables, *Diario Oficial*.

LIESELOTTE, V. *La relevancia local de procesos de justicia transicional.* Voces de sobrevivientes indígenas sobre justicia y reconciliación en Guatemala posconflicto, 2011.

LÓPEZ-MURCIA, J., MALDONADO-COLMENARES, G. La protección de la propiedad de la tierra en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su aplicación al caso de las comunidades campesinas en Colombia, *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, n.º 14, 2009.

LOZANO, L. Inclusión de la categoría diferencial en el derecho constitucional: tensiones y perspectivas. En: Quiero, F. y Gajardo, J., *Por una Asamblea Constituyente: mecanismos, procesos y contenidos para una nueva Constitución.* Clacso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016, 355-379.

MARTÍNEZ COBO, J. *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas.* Relatoría Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, Naciones Unidas, 1987.

MINDIOLA ROMO, B. *El ser arhuaco: transformaciones en las formas de enseñar - aprender los patrones culturales en la comunidad Nabusimake.* Tesis de grado, Facultad de Psicología, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

MOSCO, A. *Reparación de los pueblos indígenas en Guatemala: lecciones para el caso colombiano,* 2018.

Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). *Ijku - Arhuaco.* Revisado el 19 de marzo de 2020.

*Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta.* Parques Nacionales Naturales de Colombia. Revisado el 19 de marzo de 2020.

*Plan de manejo Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta.* Santa Marta: Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, 2005.

*Propuesta de los pueblos Kogui y Arhuaco a la consulta previa frente a la reforma de la Ley 99 de 1993*. Mesa Permanente de Concertación, Ministerio del Medio Ambiente, 2013.

*¿Quiénes son los Mamos?* La Mochila Arhuaca. Revisado el 19 de marzo de 2020.

RODRIGUES PINTO, S. y DOMÍNGUEZ ÁVILA, C. Sociedades plurales, multiculturalismo y derechos indígenas en América Latina, *Política Cultural*, n.º 35, 2011.

RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, G. *La réparation symbolique de l'intégrité culturelle autochtone. Le cas de la communauté tikuna de Nazareth en Amazonie Colombienne*. Tesis de maestría, Université Paris I - Panthéon - Sorbonne, 2014-2015 (en línea).

RODRÍGUEZ, G. *Reparación a pueblos indígenas. Debates, aprendizajes y perspectivas*, 2011.

Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte. *Grupos étnicos*, 2019.

SEMPER, F. Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, n.º 2, 2006.

TORRES, A. Medidas de reparación colectiva en virtud de la responsabilidad del Estado por falla del servicio, con ocasión de los crímenes cometidos contra tres líderes del pueblo Arhuaco en 1990. Tesis de grado, Facultad de Derecho, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2020.

VALENCIA TELLO, D. Pluralismo jurídico. Análisis de tiempos históricos, *Revista Derecho del Estado*, n.º 45, 2019.

ZAPATA TORRES, J. *Espacio y territorio sagrado. Lógica del "ordenamiento" territorial indígena*. Universidad Nacional de Colombia, 2010.

CAPÍTULO 12

HUGO S. RAMÍREZ GARCÍA\*

*Autoridad ecológica en las formas de vida de los pueblos  
originarios: su reivindicación desde el ecofeminismo*



## RESUMEN

Se analizan las aportaciones más relevantes del ecofeminismo de la subsistencia, las cuales integran un argumento a favor de la reivindicación de autoridad para las formas de vida que no replican los paradigmas de desarrollo ecológicamente fallidos. Se sostiene como tesis eje del capítulo que, cuando sea reconocida la autoridad ecológica de las formas de vida hasta ahora colocadas en la periferia, habrá iniciado el diálogo intercultural necesario para que la expansión de los derechos humanos no sea interpretada como una forma de dominación, sino como una empresa congruente con su carácter universal.

## PALABRAS CLAVE

Derechos Humanos, lucha contra la discriminación, protección de minorías, ecología política, protección del medio ambiente.

*Ecological authority of indigenous people livelihoods:  
a claim based on the ecofeminism theory*

## ABSTRACT

This chapter analyses the most relevant contributions of subsistence ecofeminism, which integrate an argument in support of claiming authority for livelihoods that do not replicate ecologically failed development paradigms. The chapter central thesis is: the recognition of authority for livelihoods hitherto placed on the periphery is the first step towards a necessary intercultural dialogue, so that the expansion of human rights is not interpreted as a form of domination but as an enterprise congruent with its universal character.

## KEYWORDS

Human Rights, anti-discrimination, protection of minorities, political ecology, environmental protection.

---

\* Doctor en Derecho por la Universitat de València (España). Investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores, Conacyt. Profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, México. Correo electrónico: hugo.ramirez@up.edu.mx; Orcid: 0000-0001-9116-1341.

## INTRODUCCIÓN

La expansión global de los derechos humanos ha recibido severas críticas que tratan de legitimar la oposición cultural a los mismos. Se interpreta que detrás de la universalidad predicada respecto de los derechos se encubre el más reciente intento de dominación imperialista de Occidente respecto del resto de los pueblos. La conocida como Metáfora svS (Salvaje Víctima Salvador o en inglés: Savage-Victim-Savior Metaphor) es un ejemplo de este tipo de crítica hacia los derechos humanos<sup>1</sup>. Según sus adherentes, la pretensión por hacer del contenido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) una realidad normativa global está fundada en una ideología imperialista que propicia la desigualdad entre pueblos y culturas. Alegan que el ensanchamiento internacional de los derechos tiene como consecuencia que toda cultura deba legitimar su propia existencia demostrando que ha asimilado su canon moral. De lo contrario se les juzga como culturas incivilizadas o salvajes.

Por su parte, a la comunidad donde está presente una cultura salvaje se la considera víctima que no tiene otra salida que sustituirla, parcial o totalmente, por la cultura occidental: portadora de la civilización salvadora. Entonces, siguiendo con la Metáfora svS, con la expansión de los derechos humanos se constituyen relaciones asimétricas, incluso jerárquicas, entre los pueblos: unos son víctimas-pasivas que por sí mismos no pueden superar la situación de injusticia que padecen, pues son el contexto de expresión de una cultura no civilizada, salvaje y opresora. Occidente representa a los pueblos salvadores-activos, ya que de su cuenta corre la mejora sustantiva de la condición de aquella humanidad cuya cultura no acepta el canon moral de la DUDH. La conclusión a la que se llega es que el dominio de los pueblos salvadores sobre el resto queda encubierto e impune gracias a la ideología neocolonial de los derechos<sup>2</sup>.

---

1 MUTUA, M. Savages, victims, and saviors: the metaphor of human rights, *Harvard International Law Journal*, vol. 42, n.º 1, 2001, 201-245.

2 INGIYIMBERE, F. *Domesticating Human Rights. A Reappraisal of their Cultural-Political Critiques and their Imperialistic Use*. Nueva York: Springer, 2017.

Aunque no estoy de acuerdo con las conclusiones a las que arriban quienes ven en la Metáfora svS una interpretación acertada sobre la trayectoria histórica del proceso de expansión de los derechos humanos, no es viable dejar de reconocer su influencia en los circuitos académicos que giran en torno a los mismos. Tal influencia es manifiesta en esfuerzos de quienes han sostenido que los pueblos y culturas no occidentales, por ejemplo, los que habitan la región de la Amazonía, deben superar la situación de víctima pasiva en la trama histórica actual que ha conjugado globalización y derechos humanos, y convertirse en protagonistas gracias a la reivindicación del valor de su identidad cultural en el contexto de los esfuerzos globales por frenar el deterioro medioambiental. Específicamente se ha señalado que la forma de vida de los pueblos indígenas de la Amazonía preserva la biodiversidad, por lo que “es un recurso fundamental para el manejo sustentable del medio ambiente en los territorios que reivindican como propios desde épocas ancestrales”<sup>3</sup>. Por lo que “la conservación del medio ambiente global, un interés universal, sólo puede hacerse tomando en cuenta las condiciones e intereses de los pueblos indígenas por lo que deben plantearse programas específicos para el desarrollo local”<sup>4</sup>.

Es verdad que la forma de vida de los pueblos indígenas u originarios tiene un valor ecológico inestimable; también es cierto que estas comunidades han sufrido discriminación y marginación, lo cual debe ser revertido y reparado. Sin embargo, advierto un problema de fondo: considerar que la forma de vida de estos pueblos sea un recurso para el manejo sustentable del medio ambiente en la Amazonía (o en cualquier otro lugar) puede fomentar una actitud conservacionista<sup>5</sup> que a todas luces es hoy insuficiente para enfrentar los retos asociados a la crisis ecológica actual<sup>6</sup>.

---

3 VILLENA, S. Globalización y multiculturalidad. Pueblos indígenas y medio ambiente en la Amazonía, *Perfiles Latinoamericanos: Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, vol. 9, n.º 17, 2000, 114.

4 VILLENA, S. *Op. cit.*, 116

5 DOBSON, A. *Green political thought*, 4.<sup>a</sup> ed. Londres: Routledge, 2007.

6 Entre enero y agosto de 2019 se registraron más del doble de incendios forestales en la Amazonía (el mayor porcentaje dentro del territorio de Brasil) de los que se produjeron en el mismo periodo del año anterior. Greenpeace ha identificado tres causas directas que confluyen en ese aumento de incendios y consecuentemente en la merma

Adicionalmente, y tal vez más grave, los pueblos originarios corren el riesgo de verse inmersos en la lógica biorregionalista de las reservas naturales<sup>7</sup>, asimilándolos a los demás elementos del ecosistema que se pretende conservar: como una especie más que habita y participa del equilibrio de determinado biotopo al cual se encuentran insuperablemente ligados; una vegetalización del ser humano<sup>8</sup>. Frente a una versión conservacionista, considero que la forma de vida de los pueblos originarios debería ser interpretada y valorada como modelo primario, es decir, como fuente de principios de ética ambiental que oriente la relación entre la humanidad y la naturaleza. En definitiva, que se realice el esfuerzo de emularla si lo que real y radicalmente se pretende es la restauración del equilibrio entre la actividad humana y los diversos ecosistemas en los que vivimos y cuyos recursos empleamos.

Como indiqué líneas arriba, no estoy de acuerdo con las conclusiones de la Metáfora svS. Sin embargo, su presencia me insta igualmente a reflexionar, al hilo de lo anterior, sobre la universalidad de los derechos humanos

---

de la biodiversidad: (1) La limpia de terreno mediante incendios para aumentar la capacidad de producción de la industria ganadera brasileña, la principal exportadora mundial. (2) La tala de maderas de alto valor como la caoba o el ipé, ambas de gran demanda en el mercado europeo. (3) El relajamiento de las políticas de protección medioambiental en que ha incurrido el actual gobierno brasileño. Lo anterior evidencia, a mi juicio, que las medidas conservacionistas (como las incluidas en el Pacto de Leticia donde se propone, para no variar, el empoderamiento de mujeres e indígenas) son insuficientes sin cambios sociales profundos, guiados por sólidos principios de ética ecológica. Disponible en: <https://www.greenpeace.org/mexico/blog/3186/las-3-causas-de-los-incendios-en-el-amazonas-imagenes/>

7 Kirkpatrick Sale es uno de los defensores más destacados del biorregionalismo, al cual describe como la estrategia ecologista donde el contexto natural determina la vida social, política y económica de las comunidades humanas. El concepto de biorregión sintetiza la tesis de que los mensajes que la naturaleza emite (entiéndase las condiciones medioambientales de cada lugar) no permiten margen para acciones alternativas a la exclusiva adaptación al medio: los sistemas humanos deben ajustarse (someterse) absolutamente a su situación biorregional. SALE, K. *Dwellers in the land: The bioregional vision*. San Francisco: Sierra Club, 1985.

8 BALLESTEROS, J. El Derecho como no-discriminación y no-violencia, *Anuario de filosofía del derecho*, n.º 17, 1973, 44.



bajo las claves de la diversidad cultural, específicamente de la interculturalidad. La interculturalidad no es un hecho natural, sino una práctica. Como toda práctica, tiene bienes internos; en este caso, el bien inherente a la interculturalidad sería la posibilidad de formar, con las perspectivas y experiencias diversas, una razón común que a su vez contribuya al sostenimiento y mejora del mundo común. Su éxito depende de que quienes participan en contextos de diversidad cultural asumamos que una cultura, por sí sola, no puede agotar la comprensión e interpretación de lo que significa ser humano; no obstante, sí puede hacer aportaciones de gran valor<sup>9</sup>.

Atendiendo a lo anterior, sostengo la tesis de que la universalidad de los derechos humanos y su expansión institucional no son una amenaza para los pueblos y las culturas diversos a aquella que los configuró (filosóficamente) y los impulsa (institucionalmente), sino que representa una oportunidad para el diálogo y enriquecimiento mutuo: reconocer que en el conjunto de retos asociados a la progresividad de los derechos todo pueblo y cultura pueden ofrecer una aportación valiosa.

Una perspectiva contemporánea adecuada para esta empresa es el ecofeminismo de la subsistencia. Desde inicios de la década de 1990 las autoras que se adscriben a él buscan que sean valoradas y respetadas —por la autoridad que representan— las voces, experiencias y formas de vida hasta ahora marginadas por actitudes androcéntricas, antropocéntricas y etnocéntricas. El presente capítulo se enfocará en describir las propuestas centrales del ecofeminismo de la subsistencia iniciando con un apartado que ayude a ubicar esta perspectiva en el marco más amplio del ecofeminismo. Mi propósito es mostrar la oportunidad de sus tesis para interpretar y orientar el tiempo presente.

Antes de concluir estas páginas introductorias, deseo expresar el reconocimiento a la profesora Magdalena Correa Henao y al profesor Julián Tole Martínez por el eficaz impulso con el que animan los trabajos del Observatorio Latinoamericano de Derechos Humanos y Empresas en la Universidad del Externado de Colombia; al mismo tiempo, manifiesto mi agradecimiento por la invitación con la que inmerecidamente me honran para colaborar en esta iniciativa académica. También mi agradecimiento para

---

9 DONATI, P. *Más allá del Multiculturalismo*. Madrid: Ediciones Cristiandad, 2017, 123.

los profesores Jesús Ballesteros, Vicente Bellver y Jaime Olaiz por haber enriquecido estas páginas con sus invaluable comentarios y sugerencias.

### I. ¿QUÉ ES EL ECOFEMINISMO?

El concepto 'ecofeminismo' apareció por primera vez en un artículo firmado por la autora francesa Françoise D'Eaubonne a principios de la década de 1970. En él sostuvo que la causa de las mujeres contra la marginación social dejaba de ser solo de la incumbencia femenina, transformándose en una cuestión vital para toda la humanidad: *le féminisme où la mort* fue el lema que se dijo en su momento<sup>10</sup>. Aquella sentencia dio lugar a una combinación ciertamente compleja donde colabora el análisis crítico del sistema de dominación androcéntrica con principios que buscan orientar formas de vida ecológicamente sustentables.

El ecofeminismo es la intersección teórica y práctica entre el feminismo y el ecologismo que resulta de la reflexión crítica respecto de dos interpretaciones reduccionistas acerca del ser humano: el androcentrismo y el antropocentrismo. Ambas han propiciado la identificación de lo masculino con lo propiamente humano; y lo humano con la capacidad de dominio sobre la naturaleza. El ecofeminismo parte de una afirmación básica: el androcentrismo y el antropocentrismo se comunican e incluso se apoyan mutuamente, por lo que, si existe una vinculación entre la devaluación sistemática de la mujer respecto del varón con el empobrecimiento y el daño al ecosistema, es posible pensar en soluciones conjuntas.

Una pieza clave en el edificio teórico que ha permitido la configuración de la perspectiva ecofeminista ha sido la identificación y denuncia de un *marco conceptual de la opresión*<sup>11</sup> con el cual se han legitimado relaciones asimétricas de marginación y dominio, donde mujeres y naturaleza son colocadas en la peor situación. El marco conceptual de opresión se construye sobre la identificación de entidades por exclusión-oposición: cuando los atributos son destacados por

---

10 D'EAUBONNE, F. La época del ecofeminismo. En: Agra, M. (comp.), *Ecología y feminismo*. Granada: Comares, 1998.

11 WARREN, K. The power and promise of Ecological Feminism. En: Warren, K. (ed.), *Ecological feminist philosophies*. Indianápolis: Indiana University Press, 1996.

exclusión, las diferencias entre las entidades que se comparan no tienen un papel secundario, sino que constituyen los rasgos que los definen. La realidad definida por exclusión-oposición posee las virtudes que su contrario o alterno no posee y, de igual manera, carece de las anomalías que, por el contrario, caracterizarían al “otro”. Esta lectura de la realidad obstaculiza el ejercicio de la analogía y de la complementariedad entre los diferentes. Llevada a un extremo negativo, como denuncian las ecofeministas, las diferencias entre el varón y la mujer, o el ser humano con la naturaleza, producen una jerarquía que legitima la subordinación como forma de relación entre ellos.

Por otro lado, el ecofeminismo ha propiciado movilizaciones sociales donde se reivindica la politización de la vida cotidiana; es decir, la lucha por la relevancia pública de aspectos vitales<sup>12</sup> sumergidos en el ámbito privado. Un ejemplo de lo anterior es la propuesta de parámetros alternativos al estrictamente económico para valorar socialmente al trabajo. Desde el ecofeminismo se argumenta que la reducción de la idea de trabajo socialmente valioso y políticamente relevante al trabajo asalariado es un factor para considerar entre los más importantes cuando se estudian las causas de la crisis medioambiental y de la marginación femenina. El trabajo no remunerado pasa axiológicamente desapercibido en la sociedad contemporánea: “estigmatizado por la etiqueta de subsistencia, el trabajo vinculado sin mediaciones mercantiles con el sustento de la vida pierde importancia e incluso es considerado como retrógrado, equivalente a las malezas comparadas con los árboles de maderas preciosas”<sup>13</sup>.

Hacer referencia al ecofeminismo sin atender a su diversidad sería simplificador porque pierde de vista su riqueza en perspectivas, experiencias y argumentos. No hay un solo ecofeminismo, sino varias interpretaciones diferentes respecto del núcleo básico que lo conforma, a saber: que en la

---

12 Los espacios vitales cuya valoración exige el ecofeminismo comprenden una tercera categoría intermedia entre lo público y lo privado: “Estos movimientos politizan cuestiones que no pueden ser fácilmente interpretadas con el código binario (público-privado) del universo de acción social que subyace a la teoría política liberal”: OFFE, C. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema, 1992, 174.

13 APFFEL, F. Rationality, the body and the world: from production to regeneration. En Apffel, F. *Decolonizing Knowledge: From development to dialogue*. Oxford: Oxford University Press, 1995, 21.

superación de la crisis medioambiental y en el logro de la igualdad entre varones y mujeres se conectan y colaboran las críticas al androcentrismo y al antropocentrismo. El ecofeminismo no es una postura monolítica sobre todo porque reúne dos corrientes de por sí diversas y plurales: el feminismo y la ecología no son, ni juntos ni por separado, un todo homogéneo. A lo anterior se suma que la reflexión y acción ecofeminista no se ha concentrado en una región geográfica o dentro de una tradición intelectual determinada: es un movimiento *glocal* con raíces y desarrollo ligado a la vida cotidiana respecto de cuestiones globales. No es de extrañar que se piense y actúe en clave ecofeminista en diversos espacios académicos norteamericanos o australianos, en la constitución del Partido Verde en Alemania, en el movimiento Chipko en India, o en el movimiento Cinturón Verde de Kenya. En este contexto de diversidad, centraré mi atención en el ecologismo de la subsistencia.

## 2. EL ECOFEMINISMO DE LA SUBSISTENCIA: ANTICOLONIALISMO Y REIVINDICACIÓN DE AUTORIDAD PARA LA HUMANIDAD EN LA PERIFERIA

Para iniciar este apartado es necesaria una primera observación de carácter semántico. El adjetivo ‘subsistencia’ con el que se distingue y califica a esta versión del ecofeminismo no significa precariedad sino sustentabilidad ya que, como veremos, pone énfasis en la frugalidad como característica de una forma de vida que aprovecha los recursos naturales sin amenazar o comprometer al equilibrio ecológico. Igualmente, la palabra ‘subsistencia’ cobra en este caso un significado más amplio que el de manutención, pues abarca un sentido ontológico que está implícito en la noción de continuidad. Continuar y continuidad son términos que, por sus significados convergentes en la idea de unidad dentro de un continuo, nos ayudan para resaltar la importancia que da esta postura a la permanencia de lo natural en la vida humana, lo cual representa la garantía de su propia duración. Para el ecofeminismo de la subsistencia es fundamental la interdependencia entre la existencia humana y el equilibrio ecológico: una relación entre ambos sin solución de continuidad. De igual manera, la continuidad enfatiza la unión entre cultura (donde mujeres y varones son valorados y respetados en igualdad) y naturaleza; o al menos pretende señalar que entre ambos aspectos no existe una frontera o límite absoluto.

El mensaje central del ecofeminismo de la subsistencia se enfoca en la crítica a toda actividad humana que implique la interrupción de los vínculos entre la cultura y la naturaleza, así como entre el varón y la mujer. Esta crítica tiene el propósito de mantener, o en su caso recuperar, las condiciones para la supervivencia humana dadas las circunstancias actuales de deterioro ecológico. Con otras palabras, para este ecofeminismo lo fundamental es impedir que dentro de una cultura mujer y varón sean separados, propiciando que el éxito público de ellos sea a costa de la devaluación y subordinación de ellas y sus aportaciones sociales. La cultura que logra este equilibrio entre mujeres y varones puede mantener la sana continuidad con el medio ambiente<sup>14</sup>. Entre las autoras que se adscriben a este punto de vista podemos destacar a Vandana Shiva, Frédérique Apffel, María Mies, Sinith Sittirak y Verónica Bennholdt-Thomsen.

El principal foco de desarrollo de esta perspectiva ecofeminista se sitúa en contextos culturales que en otros tiempos fueron objeto de dominio colonial<sup>15</sup>; por ello, puede ser considerado como portador de una lucha social impulsada por los esfuerzos de emancipación de tal estado de subordinación y por la recuperación y mantenimiento de las condiciones autóctonas de subsistencia, es decir, de una cultura y formas de producción tradicionales que bajo el régimen colonial fueron devaluadas y marginadas.

La clara posición anticolonial subyacente en la perspectiva del ecofeminismo de la subsistencia se traduce en su rechazo hacia las políticas de desarrollo que vulneran simultáneamente el equilibrio ecológico y la capacidad de autodeterminación de varios pueblos (donde las mujeres y los niños son los primeros damnificados). Pero el ecofeminismo de la subsistencia no se conforma solamente con señalar las falencias de los más insignes modelos modernos de desarrollo para la humanidad, sino que reivindica una vía alternativa: la perspectiva de la subsistencia. Se trata de la defensa de estrategias económicas y políticas alternativas al mencionado modelo de producción, fundamentadas en la convicción de que la capacidad productiva y creativa humana no aminora cuando se admiten límites que provienen de

---

14 APFFEL, F. Economy and life rejection. En: Gourd, J. *A different kind of journey*. Helsinki: The Finnish Anthropological Society, 1991, 243.

15 MERCHANT, C. *Radical Ecology. The search for a livable world*. Londres: Routledge, 1992, 200.

la naturaleza y de las necesidades de otros seres humanos. A continuación, desarrollaré ambas cuestiones con mayor detalle.

## 2.1. CRÍTICA ANTICOLONIALISTA

El argumento anticolonialista del ecofeminismo de la subsistencia apunta a sus causas filosóficas. Para Vandana Shiva<sup>16</sup>, el colonialismo implica una forma dualista y reduccionista de ver el mundo, que desliga estructuralmente a la cultura y a la naturaleza para ulteriormente imponer jerarquías y polaridades entre ambas. El colonialismo que critica el ecofeminismo de la subsistencia también distingue y separa injustificadamente a la humanidad en dos grandes grupos: uno jerárquicamente superior por ser portador de una civilización que demuestra sus progresos a través de la técnica y la opulencia, y otro inferior que conforma sus modos de vida a los límites que provienen de la naturaleza. Igualmente justifica una relación de dominio de quien es considerado superior sobre el inferior: la naturaleza se subordina al ser humano y sus intereses; la mujer, asimilada con la naturaleza, es sometida por el varón; la satisfacción de necesidades básicas, vista como una actividad próxima a los ciclos naturales, ocupa un lugar inferior respecto del incremento de ganancias que sería la evidencia del éxito; los pueblos y regiones subdesarrollados deben obedecer acriticamente los dictados de los programas que se diseñan, con avales científicos, en agencias internacionales.

El colonialismo, coinciden las ecofeministas de la subsistencia, tiene tres manifestaciones fundamentales: el colonialismo intelectual, el colonialismo económico y el colonialismo político. Los tres convergen en los fundamentos de las políticas de desarrollo impulsadas a escala internacional desde hace ya varias décadas, así como en los procesos contemporáneos de globalización económica.

### 2.1.1. EL COLONIALISMO INTELECTUAL

Según el ecofeminismo de la subsistencia, las relaciones de dominio colonial se fundamentan epistemológicamente en un *reduccionismo gnoseológico* que

---

16 SHIVA, V. *Tomorrow's biodiversity*. Londres: Thames & Hudson, 2000, 6.

considera al conocimiento científico moderno como el único válido<sup>17</sup>. Con palabras de Vandana Shiva:

La ciencia moderna ha sido, a sabiendas, una actividad patriarcal y de género. A través de ella, la naturaleza es vista como una mujer que se ultraja; así mismo las relaciones de género fueron recreadas: la racionalidad del varón manifiesta en la ciencia, le sitúa por encima de la mujer, más cercana a lo material, y asimilada a objeto de estudio y dominio. La ciencia, en tanto empresa masculina, proporcionó el soporte para la polarización de los géneros, y los medios técnicos para satisfacer las necesidades políticas del capitalismo industrial<sup>18</sup>.

El reduccionismo gnoseológico contribuye a la consolidación y mantenimiento del colonialismo de tres formas. En primer lugar, a través de una distinción tajante entre el conocimiento y la ignorancia con resultados discriminatorios. Aquellos que utilizan los métodos propios del conocimiento científico son los auténticos poseedores de la verdad objetiva. Quienes por el contrario no acuden a las categorías que la ciencia moderna administra se encuentran en un estado de ignorancia. El efecto general de esta distinción entre conocimiento válido e ignorancia es la disminución de la capacidad humana para conocer la realidad, al excluir a otros conocedores y otros conocimientos<sup>19</sup>. A partir de lo anterior el colonialismo intelectual pretende legitimar la sustitución de las formas de vida que se asientan sobre conocimientos no científicos. Este proceso se ve agudizado por la creencia en que el conocimiento científico, aplicado por medio de la tecnología, es el único acceso al bienestar. Con una visión homogénea y uniforme, el colonialismo intelectual ignora y margina las metáforas orgánicas presentes en otras culturas, donde los conceptos de autoridad y orden se basan en la interconexión y la reciprocidad, no en el dominio y la manipulabilidad.

---

17 Para Mies, “[l]a ciencia moderna se nos presenta como un sistema de conocimiento que ha desplazado a todos los demás sistemas de creencias y conocimientos por su universalidad y neutralidad en materia de valores, y por la lógica de su método para llegar a afirmaciones objetivas acerca de la naturaleza”. MIES, 1990, 12.

18 SHIVA, V. *Monocultures of the mind. Perspectives on biodiversity and biotechnology*. Londres: Zed Books/Third World Network, 1993, 123.

19 *Ibid.*, 10.

## 2.1.2. EL COLONIALISMO ECONÓMICO

María Mies y Verónica Benholdt-Thomsen<sup>20</sup> han descrito la entraña del colonialismo económico que denuncia el ecofeminismo de la subsistencia con estos términos: “En un mundo donde los límites existen, que pueden venir de la naturaleza o de la propia existencia humana, objetivos tales como el *crecimiento ilimitado* solamente pueden realizarse a expensas de alguien, en detrimento de otros”. Es decir, el crecimiento económico sin límites aupado por el incremento de beneficios es, dentro de un mundo limitado, un proceso de polarización que solo se puede constituir y mantener si existen *colonias* susceptibles de explotación, de marginación, de exclusión.

El error de aquellas perspectivas que defienden el crecimiento económico ilimitado ha consistido en considerar solamente al valor monetario como valor económico. La realidad restante, aquella cuyo valor no puede expresarse en dinero, no se toma en cuenta como parte constitutiva de la economía<sup>21</sup>. Con una lógica similar a la del colonialismo intelectual, el colonialismo económico hace una rotunda distinción entre recursos y actividades con valor, y recursos y actividades carentes de valor, con lo cual se favorece un cierto tipo de actividades y el uso uniforme de recursos específicos que propicien el aumento de ganancias crematísticas. La asignación disyuntiva de valor económico es un acto discriminatorio en sí mismo: devalúa otras culturas y formas de vida que no coinciden con esta lógica; por ejemplo, aquellas que reconocen un valor real al trabajo colaborativo que se realiza a favor de la comunidad y que no se remunera. Igualmente, el colonialismo económico impide tener en cuenta el valor que corresponde a las labores que no suman al producto interno bruto. Como lo expresan Mies y Bennholdt-Thomsen, para el paradigma económico actual:

No hay un concepto de trabajo que se aplique a otra realidad que la del trabajo asalariado [...]; cualquier otra actividad, como por ejemplo la desempeñada por

---

20 MIES, M. y BENNHOLDT, V. *The subsistence perspective. Beyond the globalised economy*. Londres: Zed Books, 1999, 29.

21 MIES, M. *Patriarchy and accumulation on a world scale: Women in the international division of labor*. Londres: Zed Books, 1986.



las madres en el cuidado de sus hijos, se clasifica bajo la categoría de sector informal, a pesar de la importancia cuantitativa y cualitativa que en realidad tienen<sup>22</sup>.

El colonialismo económico también tiene repercusiones negativas sobre el equilibrio medioambiental. Vandana Shiva<sup>23</sup> lo describe como un “patrón uniforme de uso”. Las claves de su funcionamiento se encuentran en una jerarquía económica de aprovechamiento mediante la cual se distinguen usos y recursos valiosos en función de la rentabilidad. El uso crematísticamente privilegiado merma al ecosistema en su totalidad: tal patrón uniforme de uso genera inestabilidad por la sobreexplotación de un recurso sin considerar su función respecto del entorno. Desde este punto de vista, la exagerada ponderación monetaria del aprovechamiento de la naturaleza ignora la relación fundamental entre esta y el mantenimiento de la vida humana. Frente a ello, el ecofeminismo de la subsistencia señala: “La vida se reproduce y continúa no gracias a los intercambios con el capital, sino a los intercambios con la naturaleza”<sup>24</sup>.

### 2.1.3. EL COLONIALISMO POLÍTICO

El ecofeminismo de la subsistencia denuncia que en la actualidad el colonialismo político ha tomado el camuflaje del desarrollo<sup>25</sup> y de la globalización:

La globalización no es, como se pretende hacer creer, una interacción cultural de diversas sociedades; es la imposición de una cultura particular sobre las

---

22 MIES, M. y BENNHOLDT, V. *Op. cit.*, 1999, 35.

23 SHIVA, V. *Op. cit.*, 1993, 21.

24 MIES, M. y BENNHOLDT, V. *Op. cit.*, 1999, 36.

25 El ecofeminismo de la subsistencia ha ironizado el concepto de desarrollo con el de “mal desarrollo”. A primera vista, el objetivo primario del “desarrollo” ha sido proveer de un método con el cual los países carentes de él pasarían de una condición de retraso a formar parte del grupo de sociedades modernas. Sin embargo, el balance de su aplicación no ha significado otra cosa que la polarización en las sociedades que lo adoptan: separación entre hombres y mujeres; entre ricos y pobres; entre la humanidad y la naturaleza; precisamente lo contrario de las bondades que se anunciaban como sus consecuencias. SITTIKAK, S. *The daughters of development. Women in a Changing environment*. Londres: Zed Books, 1998, 60.

demás [...]. Lo global es el espacio político en el que un interés local busca extenderse, liberándose, a través de un discurso universalista, de las responsabilidades que surgen del medio ambiente, de la justicia social y de la elemental reciprocidad<sup>26</sup>.

El colonialismo político provoca la incapacidad de las comunidades para llevar a cabo la autodeterminación a la que tienen derecho. En este tenor no es infrecuente que desde esta postura se realice una severa crítica hacia organismos internacionales que tienden a centralizar las decisiones políticas en detrimento de la capacidad de decisión de las comunidades. Esta posición está firmemente expuesta por Mies y Bennhold-Thomsen, cuando señalan:

Nos oponemos al gobierno global, no sólo porque no es factible, como evidencia la incapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, sino porque consideramos que significará una forma de régimen totalitario, encabezada por intereses económicos, en el que toda persona será reducida a la categoría de consumidor impotente, ignorante y controlado a distancia. Tal régimen significaría el fin de todo lo que conocemos como democracia, libertad y autodeterminación<sup>27</sup>.

También podemos identificar dentro de esta perspectiva un amplio consenso que niega legitimidad a la configuración política de las sociedades donde se radicalizan las diferencias entre lo público y lo privado. Precisamente tal distinción, denominada *ideología de la domesticidad*, ha llevado a la marginación de las mujeres porque mantiene el esquema dualista entre cultura y naturaleza: distingue axiológicamente entre actividades humanas esencialmente culturales (públicas) altamente valoradas, y meros hechos biológicos (actividades domésticas) sin equivalente valor. Con esta lógica se margina a las mujeres negándoles la autoridad que deriva de sus actividades cuando se valora exclusiva y disyuntivamente aquellas desarrolladas

---

26 SHIVA, V. *Biopiracy. The plunder of nature and knowledge*. Boston: South End Press, 1997, 103.

27 MIES, M. y BENNHOLDT, V. *Op. cit.*, 1999, 226.

en la esfera pública: si lo público no es lo privado, y si lo público tiene valor, entonces, lo privado carece de él<sup>28</sup>.

Finalmente, y esto resulta muy relevante, dentro del esquema bipartito con el que se describe al debate ecologista contemporáneo, incluyendo como categorías básicas las propuestas globalistas y las propuestas antiglobalistas<sup>29</sup>, el ecofeminismo de la subsistencia se sitúa en las segundas. La visión globalista concede mayor importancia a las causas físicas o materiales de la degradación ecológica sobre cualquier otro factor. Con ello concluye que las soluciones técnicas son las más apropiadas para este tipo de problemas. A partir de esta interpretación, la responsabilidad relacionada con la crisis medioambiental queda anulada: el daño ecológico no se atribuye directamente a las conductas y las actitudes de las personas, sino a prácticas administrativas defectuosas, a la tecnología inadecuada o al conocimiento insuficiente. Los opositores a la globalización, donde se sitúa el ecofeminismo de la subsistencia, están más concentrados en comprender las causas económicas y políticas de la crisis ecológica con el fin de identificar los cambios sociales apropiados para generar un uso sustentable de los recursos naturales. La tesis es, en este caso, que el daño al medio ambiente no es un efecto colateral del crecimiento económico o del progreso tecnológico, sino que es resultado de la búsqueda sin freno de beneficios individuales a expensas del medio ambiente y de los intereses de los más desvalidos.

## 2.2. PERSPECTIVA DE LA SUBSISTENCIA

La cara propositiva del ecofeminismo que estoy analizando está concentrada en la denominada como perspectiva de la subsistencia. Consiste en un marco integrado sobre todo por tesis antropológicas que favorecen la comprensión realista de diversos ámbitos de la actividad humana; resulta importante señalar que sus defensoras constantemente aclaran que la perspectiva de la subsistencia no es un modelo político-económico que pretenda sustituir otro

---

28 APFFEL, F. y SIMON, S. "Feminist orientalism and development". En: Harcourt, W. (ed.), *Feminist perspectives on sustainable development*. Londres: Zed Books, 1994, 87.

29 MILTON, K. *Environmentalism and cultural theory. Exploring the role of anthropology in environmental discourse*. Londres: Routledge, 1996.

modelo. En todo caso, lo más relevante de la perspectiva de la subsistencia, a mi juicio, es que está basada en una concepción de la libertad inmersa radicalmente en la realidad; es decir, cuyo ejercicio está condicionado a reconocer la realidad: comenzando por las necesidades de todos, así como por la finitud de los recursos naturales. Admitir la realidad como condición para la acción legítima límites cuya ignorancia conducirá siempre a un abuso sobre los demás o sobre la naturaleza. Entonces, el planteamiento central de la perspectiva de la subsistencia está en la convicción de que, bajo las condiciones de un mundo materialmente finito la libertad *dentro* del dominio de la necesidad puede ser universal, mientras que la libertad *de* la necesidad puede estar solo al alcance de unos pocos<sup>30</sup>.

El significado de libertad propuesto por el ecofeminismo de la subsistencia descansa en una premisa filosófica de corte realista: la idea de una tierra-plena, *full-land*. Tierra-plena es la condición para la regeneración de la naturaleza y de la vida social; sintetiza las fuentes de sentido, es el hogar en su apelación más profunda<sup>31</sup>. Mediante la noción de tierra-plena el ecofeminismo de la subsistencia da primacía a las presencias reales: humanas (comunidad y cultura) y no humanas (ecosistema), respecto de las abstracciones. Comunidad, cultura y ecosistema son el soporte de nuestra existencia en el planeta y son fuente de límites para nuestras acciones. Las actividades que se llevan a cabo dentro de la tierra-plena deben entenderse siempre en-relación-con: en relación con otras personas, con otros pueblos y sus culturas, con la naturaleza. La perspectiva de la subsistencia se concreta simultáneamente en una dimensión económica y en una ecológica. Veámoslo con más detalle.

### 3. DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LA PERSPECTIVA DE LA SUBSISTENCIA

La perspectiva de la subsistencia propone dar un sentido diverso a las actividades productivas respecto de la dirección crematística imperante, de tal manera que lo ecológico sea un factor y valor preferente respecto del

---

30 MIES, M. *Op. cit.*, 1986, 297.

31 SHIVA, V. *Op. cit.*, 2000, 103.

incremento de ganancias monetarias. “El objetivo de la actividad económica no debe ser la producción siempre acrecentada de mercancías para un mercado anónimo, enfocado en la multiplicación de ganancias dinerarias, sino la creación y recreación de la vida, satisfaciendo necesidades humanas sin quebrantar el equilibrio de la naturaleza”<sup>32</sup>.

Según esta perspectiva, una nueva orientación ecológica de la actividad económica supone, en primer lugar, el reconocimiento de su dimensión moral. Es decir, la constatación de que las relaciones económicas implican, antes que la evaluación de su eficiencia, la realización de un acto en congruencia con la elección de ciertos valores. Producir, no solamente se limita a ofertar y consumir, no es solo comprar, ambos son actos que tienen repercusiones políticas (porque inciden en el plano de lo común) y por tanto su realización debe justificarse con razones<sup>33</sup>. En efecto, y sobre todo cuando la economía se ha internacionalizado como actualmente lo está, más decisiones de compra que podrían tenerse como inocentes nos ponen frente a problemas morales de gran envergadura: con nuestras opciones de consumo estamos contribuyendo a que aumenten o disminuyan fenómenos como el hambre, la devastación ecológica, la explotación infantil, la desposesión campesina o la pobreza urbana.

En segundo lugar, otro cambio relevante para la nueva dirección ecológica de la economía se refiere a las relaciones sociales vinculadas con los intercambios. Para esta postura es prioritaria la aproximación real de los objetivos e intereses de quienes participan en los diversos actos económicos de producción, distribución o consumo, etcétera, y por tanto proponen el desplazamiento de las relaciones competitivas que tienen como objetivo fundamental la obtención de ganancias. Así se revertiría la tendencia fundada en la idea de que las decisiones competitivas y egoístas sean favorables para los intereses reales de los seres humanos y armónicas con la naturaleza. Concretamente, las ecofeministas de la subsistencia promueven un mayor número de experiencias económicas donde predomine un flujo cíclico y

---

32 MIES, M. Moral economy. A concept and a perspective. En: Rilling, R. *et al.* (eds.), *Challenges: Science and peace in a rapidly changing environment*. Marburgo: Schriftreihe Wissenschaft der Männer, 1992, 23.

33 *Ibid.*, 25.

local de recursos, intentando la reintegración de los procesos productivos y de intercambio dentro de los grandes ciclos de la naturaleza<sup>34</sup>.

En tercer lugar, la perspectiva de la subsistencia reivindica la valoración paritaria, incluso prioritaria, de los intercambios no crematísticos (los que no se realizan para incrementar ganancias) respecto de los crematísticos. Con esto se busca, sobre todo, dirigir la política económica hacia la satisfacción de las necesidades humanas básicas y, en consecuencia, restar importancia al crecimiento sin límites que actualmente es considerado como su objetivo prioritario. La lógica de esta propuesta se basa en considerar que las necesidades humanas básicas y universales son “esencialmente finitas, por lo tanto, pueden satisfacerse sin comprometer las relaciones sociales y los vínculos con la naturaleza”<sup>35</sup>.

#### 4. DIMENSIÓN ECOLÓGICA DE LA PERSPECTIVA DE LA SUBSISTENCIA

En el plano ecológico, la perspectiva de la subsistencia exige el reconocimiento de las cualidades excluidas o negadas por no ajustarse a los parámetros del racionalismo científico, del desarrollo, de la economía de mercado, de la globalización. Lo hace específicamente con una clara reivindicación: autoridad para las mujeres y en general para las personas que cotidianamente palpan sensiblemente a la naturaleza y llevan a cabo los principios de la subsistencia con miras a la continuidad de la vida. Se trata de una epistemología ecológica en la que predomina una noción del tiempo como duración. En palabras de María Mies:

Duración es una hermosa palabra. Connota la unión del tiempo en el placer y el sufrimiento, en la dificultad y en el compromiso, la estabilidad y la seguridad. Estas formas de ser son del total interés para el ecofeminismo porque son las cualidades del compromiso de trabajadores marginados, de mujeres, y otras muchas personas que materializan cotidianamente el tiempo como duración y supervivencia [...]. Son los portadores materiales, en definitiva,

---

34 MIES, M. y BENNHOLDT, V. *Op. cit.*, 1999, 58.

35 MIES, M. *Op. cit.*, 1992, 63.

de una forma de pensar y de hacer auténticamente alternativa, base para una ética construida sobre la democracia de la tierra<sup>36</sup>.

En la epistemología de la duración, la reproducción ocupa un lugar central, pues es el paradigma de realización de la continuidad cíclica, auténtica sustentabilidad por medio del mantenimiento: “las labores tendentes a la reproducción están implícitas en una matriz social de relaciones que, por su parte, se sostienen por actividades de subsistencia insertas en los ciclos del tiempo biológico; lo que los caracteriza es, en definitiva, la reciprocidad con lo que la naturaleza provee”<sup>37</sup>. En otras palabras, estaríamos en presencia de una serie de conductas y actitudes que son la expresión concreta de la adaptabilidad humana al entorno natural y del trabajo resistente a la entropía.

La realización de las propuestas ecológicas de la perspectiva de la subsistencia igualmente reivindica la especificidad cultural para satisfacer las necesidades humanas básicas; es decir, que, para colmarlas bajo pautas ecológicas y propiciando la calidad de vida, no existiría un criterio o patrón uniforme sino circunstanciado por la realidad ecológica. Por esto cuestiona la tendencia global de producir y consumir en forma homogénea. En cambio, propone una mejora de las condiciones de vida sacando más partido de los recursos disponibles en cada lugar, suprimiendo los despilfarros, cesando la producción de objetos tan ecológicamente costosos que nunca serán accesibles a todos, ya que los inconvenientes que representan para el medio ambiente superan a sus ventajas tan pronto como se utilicen masivamente.

La perspectiva de la subsistencia propone un paso hacia el cambio cultural a través del cual no solamente se produciría más con menos, como propone el capitalismo verde, sino producir menos para vivir más. Una sociedad auténticamente sostenible debe fundamentarse en una revolución de la suficiencia: una estrategia social que privilegie las actividades de relación inter-personal y las formas de desarrollo individual poco intensivas en energía y materiales, en detrimento del consumo de bienes y servicios mercantilizados. Con esto, el ecofeminismo de la subsistencia nos ayuda a valorar la sustentabilidad de las labores cotidianas que llevan a cabo mu-

---

36 *Ibid.*, 132.

37 *Loc. cit.*

jeros y hombres en todas las latitudes, aunque predominantemente en comunidades indígenas y pueblos originarios. De ahí que haga énfasis en el hecho de que la perspectiva de la subsistencia no es una actitud regresiva, o de un desandar la historia: se trata de una alternativa realista porque es efectivamente vivida en las actividades dirigidas a la duración que abrazan al sustento diario, a la auténtica cohesión social, a la profunda solidaridad intergeneracional, al equilibrio con la naturaleza.

## CONCLUSIONES

Para este último tramo de reflexión quisiera recordar la tesis que ha motivado mi interés por analizar, comprender y explicar al ecofeminismo de la subsistencia: la universalidad de los derechos humanos no representa un engaño de mala fe con el que se pretenda subordinar y dominar a la humanidad que vive una cultura diversa a la que los ha postulado e impulsado. En la medida en que la universalidad significa la titularidad incondicionada de los derechos a favor de todo ser humano, también significa el llamado y convocatoria para que toda la humanidad aporte lo mejor de sí a fin de lograr las sociedades justas en ellos fundamentadas.

El ecofeminismo de la subsistencia propone una administración diligente de los recursos naturales basada en el respeto de la diversidad cultural<sup>38</sup>.

---

38 La defensa de la diversidad cultural como estrategia para el cuidado del medio ambiente ha motivado diversas interpretaciones que la valoran positivamente. Una de ellas subraya el enriquecimiento de la diversidad frente al empobrecimiento de la uniformidad. Desde esa sede se ha sugerido que toda cultura exhibe cierto grado de mutualidad entre el ser humano y su entorno, y que ninguna cultura es *a priori* poseedora en exclusiva de todas las claves para una relación armónica y provechosa con la naturaleza. Teniendo esto en cuenta, la defensa de la diversidad cultural, en tanto que pretende mantener vivas diferentes experiencias de la antedicha mutualidad, facilita la comprensión de aquellos aspectos de cada cultura que son ecológicamente sustentables, y de cuáles no, y en este sentido ayuda a dilatar la experiencia general de relación humana con la naturaleza. Se refuerza lo anterior, según la misma perspectiva antropológica, por medio de la evidencia que se ha logrado reunir y que indica que la conservación de la biodiversidad es más eficaz si de ella se responsabiliza la comunidad humana a un nivel local: aquí es mayor la posibilidad de que se reconozca la dependencia humana con su entorno más próximo, respecto de la satisfacción de necesidades y, por tanto,



Insiste y nos recuerda que las actuales preocupaciones por la biodiversidad son una oportunidad para recobrar la diversidad humana –en los aspectos epistemológico, político, económico, moral– que ha sido limitada por sucesivos sistemas económicos y tecnológicos marcados por la centralización y el control. La conservación de la biodiversidad implica la conservación de la diversidad cultural: de una pluralidad de conocimientos y tradiciones; esta pluralidad es, en definitiva, ecológicamente necesaria para garantizar la supervivencia en tiempos de cambios acelerados a los que normalmente, según nos demuestra la historia más reciente, siguen drásticas crisis.

El ecofeminismo de la subsistencia está en línea con la tesis según la cual la cultura es la mediadora por antonomasia entre el ser humano y la naturaleza, ya que ha contribuido a nuestra adaptación ecológica. La realidad ecológica de las culturas es para esta perspectiva el zócalo sobre el cual justifica el rechazo a la existencia de un solo curso histórico en las relaciones entre humanidad y naturaleza; donde la idea de progreso tiene un doble significado: como descripción de un proceso social evolutivo uniforme, que encadena crecimiento económico y avance tecnocientífico, y como prescripción del camino a seguir, donde la abstención a dicho proceso es un fallo en el cumplimiento de las potencialidades humanas. Frente a ello, los objetivos que proponen las ecofeministas de la subsistencia se pueden asegurar únicamente mediante la regeneración de la diversidad como base y fundamento de la vida y su reproducción: la práctica misma de la diversidad es la clave para su conservación<sup>39</sup>. Si la diversidad biológica representa el sustento de la vida en general y de la existencia humana en particular, resulta sabio imitarla.

En definitiva, la perspectiva de la subsistencia y el ecofeminismo que la propone están en línea con el diálogo intercultural con relación a los derechos humanos al que me refiero, sobre todo respecto al derecho a un medio ambiente adecuado y a la calidad de vida, porque propugna reconocimiento político de las diferencias ecológicamente relevantes entre comunidades y

---

que se motive la urgencia directa de mantenerlo y cuidarlo. Esta situación estaría favorecida desde una postura que defienda la diversidad cultural bajo el supuesto de que las condiciones naturales perfilan no pocos aspectos de la cultura. MILTON, K. *Anthropology: a conservationist science*, *Ecos*, vol. 1, n.º 10, 1989, 29-33.

39 SHIVA, V. *Op. cit.*, 2000, 146.

culturas: tales diferencias representan un valor político-ecológico que se enfrenta al control centralizado y desarraigado de los recursos naturales. Política y moralmente hablando, el ecofeminismo de la subsistencia nos recuerda que a lo que hay que temer no es a la diferencia entre comunidades, sino a la fragmentación.

#### BIBLIOGRAFÍA

- APFFEL, F. y SIMON, S. "Feminist orientalism and development". En: Harcourt, W. (ed.), *Feminist perspectives on sustainable development*. Londres: Zed Books, 1994.
- APFFEL, F. Economy and life rejection. En Gourd, J. *A different kind of journey*. Helsinki: The Finnish Anthropological Society, 1991.
- APFFEL, F. Rationality, the body and the world: from production to regeneration. En Apffel, F. *Decolonizing Knowledge: From development to dialogue*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- BALLESTEROS, J. El Derecho como no-discriminación y no-violencia, *Anuario de filosofía del derecho*, n.º 17, 1973.
- BOBBIO, N. *El tiempo de los derechos*. Madrid: Sistema, 1991.
- D'EAUBONNE, F. La época del ecofeminismo. En Agra, M. (comp.), *Ecología y feminismo*. Granada: Comares, 1998.
- DOBSON, A. *Green political thought*, 4.<sup>a</sup> ed. Londres: Routledge, 2007.
- DONATI, P. *Más allá del Multiculturalismo*. Madrid: Ediciones Cristiandad, 2017.
- INGIYIMBERE, F. *Domesticating Human Rights. A Reappraisal of their Cultural-Political Critiques and their Imperialistic Use*. Nueva York: Springer, 2017.
- MERCHANT, C. *Earthcare. Women and the environment*. Londres: Routledge, 1996.
- MERCHANT, C. *Radical Ecology. The search for a livable world*. Londres: Routledge, 1992.
- MIES, M. y SHIVA, V. *Ecofeminism*. Londres: Zed Books, 2014.
- MIES, M. y BENNHOLDT, V. *The subsistence perspective. Beyond the globalised economy*. Londres: Zed Books, 1999.

- MIES, M. Liberating women, liberating knowledges: Reflections on two decades of Feminist Action Research, *Atlantis: Critical Studies in Gender, Culture & Social Justice*, vol. 1, n.º 21, 1996.
- MIES, M. Moral economy. A concept and a perspective. En: Rilling, R. *et al.* (eds.), *Challenges: Science and peace in a rapidly changing environment*. Marburgo: Schriftenreihe Wissenschaft der Männer, 1992.
- MIES, M. *Patriarchy and accumulation on a world scale: Women in the international division of labor*. Londres: Zed Books, 1986.
- MILTON, K. Anthropology: a conservationist science, *Ecos*, vol. 1, n.º 10, 1989.
- MILTON, K. *Environmentalism and cultural theory. Exploring the role of anthropology in environmental discourse*. Londres: Routledge, 1996.
- MUTUA, M. Savages, victims, and saviors: the metaphor of human rights, *Harvard International Law Journal*, vol. 42, n.º 1, 2001.
- OFFE, C. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema, 1992.
- SALE, K. *Dwellers in the land: The bioregional vision*. San Francisco: Sierra Club, 1985.
- SHIVA, V. *Biopiracy. The plunder of nature and knowledge*. Boston: South End Press, 1997.
- SHIVA, V. *Monocultures of the mind. Perspectives on biodiversity and biotechnology*. Londres: Zed Books/Third World Network, 1993.
- SHIVA, V. *Staying alive: Women, Ecology and Development*. Londres: Zed Books, 1990.
- SHIVA, V. *Tomorrow's biodiversity*. Londres: Thames & Hudson, 2000.
- SITTIRAK, S. *The daughters of development. Women in a Changing environment*. Londres: Zed Books, 1998.
- VILLENA, S. Globalización y multiculturalidad. Pueblos indígenas y medio ambiente en la Amazonía, *Perfiles latinoamericanos: Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, vol. 9, n.º 17, 2000.
- WARREN, K. The power and promise of Ecological Feminism. En: Warren, K. (ed.), *Ecological feminist philosophies*. Indianápolis: Indiana University Press, 1996.



CAPÍTULO 13

ÁNGELA MARÍA JIMENA JIMÉNEZ GARCÍA\*

*Aproximaciones a la mujer del Amazonas:  
de la redistribución al reconocimiento*



## RESUMEN

Para abordar las problemáticas actuales de la mujer contemporánea, el principio de igualdad es insuficiente por sí solo, las inequidades que sufren en las esferas pública y privada requieren una nueva concepción de justicia social, reivindicada desde las políticas de la redistribución y el reconocimiento. El capítulo cuestiona las problemáticas de la mujer pobladora de la región Amazónica colombiana en clave de la redistribución y el reconocimiento.

## PALABRAS CLAVE

Mujer, Amazonas, redistribución, reconocimiento, justicia social.

*Approaches to Amazon women: from redistribution to recognition*

## ABSTRACT

In order to address the current problems of contemporary women, the principle of equality is insufficient on its own; the inequities they suffer in the public and private spheres require a new conception of social justice, demanded from the policies of redistribution and recognition. The chapter questions the problems of women living in the Colombian Amazon region in terms of redistribution and recognition.

## KEYWORDS

Woman, Amazon, redistribution, recognition, social justice.

---

\* Docente investigadora de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Grupo de investigación Primo Levi. Abogada de la misma universidad y directora de la Escuela de Derecho, Extensión Aguazul (Casanare). Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia y magíster en Derecho Administrativo. Actualmente: doctorando en Derecho de la Universidad de Medellín, becaria “Excelencia Doctoral del Bicentenario” de Minciencias, Colombia. Contacto: anmaji\_20@hotmail.com; Orcid: 0000-0001-7310-8109.

## INTRODUCCIÓN

La Sociedad Internacional para la Investigación de la Justicia (ISJR) divulgó en el 2011 un balance de cerca de veinticinco años de publicaciones con el fin de identificar las áreas más investigadas, y los desafíos en prospectiva. Observó como temas de interés para la comunidad jurídica el reconocimiento de los individuos, las colectividades y los asuntos propios de la justicia distributiva, así como la necesidad de articular esos tópicos<sup>1</sup>.

En tal sentido, y atendiendo a las dificultades de las mujeres en diferentes ámbitos como colectividad y como individuo, se pretende en este escrito revisar la redistribución, el reconocimiento y la justicia social con perspectiva de género, y con una particular mirada a las mujeres que habitan la región Amazónica de Colombia. Partiendo de esa realidad, el artículo tiene como objetivo analizar la situación de la mujer del Amazonas desde las dimensiones de la redistribución y el reconocimiento.

Para atender el objetivo propuesto, el artículo se divide en cuatro partes. En la primera se realiza un acercamiento a la noción de justicia social. En la segunda se estudia la visión moderna de la justicia social desde las reivindicaciones de la redistribución y el reconocimiento, efectuando un paralelo entre ambas dimensiones a partir de la teoría de Nancy Fraser. En la tercera parte se muestra a las mujeres como comunidad bivalente de las dos dimensiones. En cuarto lugar se efectúa un análisis situacional de la mujer amazonense a partir de nueve categorías de estudio, compuestas a su vez por indicadores, que posteriormente serán abordados desde la confluencia de la redistribución y el reconocimiento. El capítulo finalmente cuestiona las dificultades propias del género en el territorio amazónico.

## I. LA JUSTICIA SOCIAL

Existen conceptos cuya indefinición, incluso más que su definición misma, genera amplias discusiones académicas; ese es el caso de la justicia social. La suma de ese adjetivo ‘social’ data de mediados del siglo XIX en el seno del

---

1 TÖRNBLÖM, K. y KAZEMI, A. Social Justice Research: Mission, Some Prospects, and Challenges, *Social Justice Research*, vol. 24, n.º 1, 2011, 1-5.



pensamiento jesuita; justicia social que debe informar a todos los hombres en lo que les corresponde, acorde a su humanidad<sup>2</sup>. Allí, la justicia social surge con el fin de igualar en derechos a todos los hombres por el mismo hecho de la humanidad que los cobija. Una noción amplia y, en consecuencia, de difícil materialización.

Posteriormente, en el siglo xx el filósofo político John Rawls plantea una distinción de justicia, entre la mera justicia procesal y la justicia social, esta última en torno al bien social más amplio, aplicada a un nivel más institucional que personal<sup>3</sup>. Actualmente coexisten diversas concepciones teóricas. Por primera vez fue planteada como justicia de distribución en el trabajo de Rawls (1971)<sup>4</sup>. Sin embargo, el concepto de justicia social con los años y el análisis del entorno presentaron la necesidad de superar los planteamientos tradicionales, más allá de las cuestiones distributivas y contractuales típicas del liberalismo<sup>5</sup>.

Años más adelante, se empieza a controvertir la noción de la justicia social propia del proyecto liberal y de la distribución, pasándose a una discusión en la década de los noventa desde el enfoque del reconocimiento, con los estudios y debates entre Nancy Fraser y Axel Honneth<sup>6</sup>. Seguido de la profundización en la relación entre la justicia y la participación con Iris Marion Young y de nuevo Fraser y Honneth quienes, con debates feministas

- 
- 2 Traducción propia del italiano, texto original de Luigi Taparelli: “Posso dunque conchiudere che la giustizia sociale debbe ragguagliare nel fatto tutti gli uomini in ciò che spetta i diritti di umanità”. En: TAPARELLI, L. *Saggio teoretico di diritto naturale, appoggiato sul fatto*. Riedizione [1949]. Roma: Edizioni La civiltà católica, 1843, 227. Disponible en: [https://books.google.com.co/books?id=vGf6gdZvkhkC&dq=Saggio+teoretico+di+diritto+naturale,+appoggiato+sul+fatto&source=gbs\\_navlinks\\_s](https://books.google.com.co/books?id=vGf6gdZvkhkC&dq=Saggio+teoretico+di+diritto+naturale,+appoggiato+sul+fatto&source=gbs_navlinks_s)
  - 3 WINSLADE, J. Can restorative justice promote social justice? *Contemporary Justice Review*, vol. 22, n.º 3, 2019, 280-289.
  - 4 RAWLS, J. *Teoría de la Justicia* (publicación original en inglés, 1971). Traducción por González, M., 2.ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
  - 5 CRUZ PUERTO, M. El empoderamiento de las mujeres: una lucha por la justicia, la autonomía y el reconocimiento, *La manzana de la discordia*, vol. 11, n.º 1, 2016, 73-82. Disponible en: <https://doi.org/10.25100/lamanzanadeladiscordia.v11i1.1635>
  - 6 THOMPSON, S. Is redistribution a form of recognition? Comments on the Fraser-Honneth debate, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 8, n.º 1, 2005, 85-102.

en Estados Unidos, convergen en una propuesta de democracia radical<sup>7</sup>. Finalmente, surge una visión de la justicia social desde el enfoque de las capacidades entendido como una variante del enfoque de derechos humanos, con Martha Nussbaum<sup>8</sup> y Amartya Sen<sup>9</sup>. Este recorrido académico desde las disertaciones rawlsianas permitió reivindicar y posicionar la justicia social dentro de la discusión de la teoría política contemporánea. Ulteriormente, con una perspectiva económica del siglo XXI, Thomas Piketty plantea que persisten los desacuerdos sobre la noción de justicia social, al menos en un nivel práctico, en cuanto a los medios para alcanzar un progreso real en las condiciones de vida de los individuos en desventaja, y a la extensión precisa que deben tener los derechos atribuibles a todas las personas<sup>10</sup>.

Ese panorama acerca de la justicia social trasciende escenarios políticos, económicos, sociales y culturales; enfoques y teorías de los que se desprenden categorías indispensables para su comprensión en nuestros días: bien social, humanidad, redistribución, reconocimiento, participación, capacidades, derechos humanos y desventajas.

El presente capítulo aborda de manera transversal varias de esas categorías: redistribución, reconocimiento, derechos humanos y desventajas; vistas desde una problemática presente alrededor del mundo, y que así mismo se hace palmaria en la región Amazónica colombiana: la situación actual de la mujer.

## 2. LA JUSTICIA SOCIAL DESDE LA REDISTRIBUCIÓN Y EL RECONOCIMIENTO

La influencia de los derechos humanos en los Estados contemporáneos es indiscutible; sin embargo, en torno a la vida, la dignidad, la igualdad,

---

7 NOVA, M. La categoría de género y las distintas formas de injusticia. Una invitación a repensar los quiénes de la justicia, *Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 18, n.º 2, 2016, 87-114. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.12804/esj18.02.2016.03>

8 NUSSBAUM, M. *Las fronteras de la justicia*. Barcelona: Paidós, 2007.

9 SEN, A. *La idea de la justicia*. México: Taurus, 2013.

10 PIKETTY, T. *El capital en el siglo XXI*. Trad. Cazenave, E. Tapie, 1, 2.ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2015.

entre otros derechos reconocidos desde hace siglos, persisten problemas de justicia no resueltos. En este horizonte se hacen necesarios los debates generados en torno a las teorías modernas de la *justicia social*.

En ese escenario, la justicia social debe responder a nuevos desafíos, más allá de las posturas liberales de hace años, que resultan acrónicas para estos tiempos. Una nueva teorización bajo la cual la relación entre los seres humanos “no sólo puede ser medida por medio de la distribución justa o equitativa de bienes materiales, sino además que nuestra idea de justicia debe tener relación sobre todo con los juicios acerca de cómo es que se reconocen recíprocamente los sujetos”<sup>11</sup>. En efecto, *el discurso antes basado en la distribución se encuentra ahora dividido entre las reivindicaciones de la redistribución y del reconocimiento*<sup>12</sup>.

## 2.1 DE LA REDISTRIBUCIÓN

Para empezar, es conveniente revisar el concepto de la *justicia distributiva*<sup>13</sup>. Desde la teoría rawlsiana se relaciona la justicia social con el concepto de distribución, de manera que “el objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad o, más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales *distribuyen* los derechos y deberes fundamentales y determinan la *división* de las ventajas provenientes de la cooperación social”<sup>14</sup>. Sobre la base de las consideraciones anteriores, al hablar de redistribución, esta: i) debe darse dentro de un contexto social o de interrelación humana, ii) es concebida en escenarios de institucionalidad —no personales— y iii) se basa en la distribución o división de cargas y beneficios.

---

11 HONNETH, A. Reconocimiento y obligaciones morales. *RJFP*, n.º 8. Frankfurt: Universidad Goethe. Traducción por Maxínez, F, 1996, 5. Disponible en: <https://pdfs.semanticscholar.org/01e6/8b22b83eb67a98aafd4a23d3f716bab68462.pdf>

12 FRASER, N. La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, vol. 4, n.º 6, 2008, 83-99. Disponible en: [http://www.trabajo.gov.ar/downloads/estadisticas/2009no6\\_revistaDeTrabajo.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/downloads/estadisticas/2009no6_revistaDeTrabajo.pdf)

13 Sobre las dicotomías entre derecho público y derecho privado, así como justicia distributiva y conmutativa, puede revisarse a BOBBIO, N. en: *Estado, gobierno y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989, páginas 20 y subsiguientes.

14 RAWLS, J. *Op. cit.*, 20

Actualmente, siguiendo a Lovett, Sirsch y Unger, se presenta una visión contemporánea de la justicia distributiva bajo una reformulación neorrepública basada en la libertad como no dominación, que se ocupa de la distribución como los ingresos, la educación, la capacitación, la salud, entre otros, manteniendo aún el componente socioeconómico de los bienes y servicios<sup>15</sup>. Como puede observarse, se hace palmario el elemento socioeconómico que adelante será trascendental para establecer las diferencias y conexiones entre la redistribución y el reconocimiento como reivindicaciones de la justicia social.

En consecuencia, las políticas sociales de redistribución tienen claras bases sociales y económicas enfocadas en los problemas de distribución material, de ausencia de los bienes, los servicios o los derechos, desde una postura cuantitativa, de cuantificar, dividir y entregar, pero dejando de lado otros componentes de corte cualitativo, con un enfoque humanista, propio de la primera definición de la justicia social de mediados del siglo XIX. En este camino, la justicia distributiva no puede concebirse simplemente como la “estricta igualdad en ingresos y riquezas, ni tampoco en una imprecisa noción del bienestar o la felicidad. La justicia se entiende como oportunidades para el disfrute de la vida buena conforme a un plan racional de vida y en evitar las circunstancias *arbitrarias o inmerecidas* que impiden competir en igualdad de condiciones”<sup>16</sup>. Cuestión de la que se desprende la necesidad de complementar el concepto de redistribución desde la justicia social con un componente que enaltezca el merecimiento del ser humano y evite su menoscabo dentro de la sociedad; tal es el caso del reconocimiento.

## 2.2. DEL RECONOCIMIENTO

Rawls, bajo su premisa liberal influenciada por la relación distribución – justicia, se centró en el autorrespeto entre las personas como legisladores;

---

15 JÜRGEN, S. y UNGER, D. The neorepublican challenge to egalitarian-liberalism: evaluating justifications of redistributive institutions. En: *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2019, 1-24.

16 POSTIGO, M. ¿Es el género una categoría bidimensional? Reflexiones sobre el ‘dualismo perspectivista’ de Nancy Fraser, *Arenal*, vol. 19, n.º 2, 2012, 331. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/323404>

sin embargo, desconoció aspectos psicológicos o “subjetivos” para la formación de la identidad de los sujetos sociales, como la autoconfianza y la autoestima<sup>17</sup>. Elementos que hoy día son centrales para la justicia social en clave de reconocimiento, y no solo de redistribución.

En cuanto al reconocimiento dentro del campo filosófico, hoy día existe un amplio consenso de Friedrich Hegel, como pionero en su teorización<sup>18</sup>, desde la necesidad del individuo de reconocer al otro y, a la vez, de ser reconocido. Para Hegel, el reconocimiento proviene de las habilidades y cualidades de la persona, que, al ser reconocidas por los demás, empiezan a generar una autoimagen positiva, de autoconocimiento, del hecho que como individuos contamos con algo particular en relación con los otros; lo que resulta finalmente en la reconciliación con las demás personas<sup>19</sup>.

El concepto adquiere mayor fuerza en la filosofía política de finales del siglo XX con Charles Taylor, no como cuestión de justicia, sino de auto-realización, una “necesidad humana vital basada en la naturaleza dialógica de la identidad”<sup>20</sup>. En esta línea, plantea una serie de problemas atados al reconocimiento, que pueden dar en sí un acercamiento a su significado:

Nuestra identidad está formada en parte por el reconocimiento o su ausencia, a menudo por el reconocimiento de los demás y, por lo tanto, una persona o grupo de personas puede sufrir daños reales, distorsiones reales, si las personas o la sociedad a su alrededor les reflejan una imagen confinada, degradante o despreciable de sí mismos. La falta de reconocimiento o la falta de redistribución pueden infligir daño, pueden ser una forma de opresión<sup>21</sup>.

- 
- 17 FASCIOLI, A. Autonomía y reconocimiento en Axel Honneth: un rescate de El Sistema de la Eticidad de Hegel en la filosofía contemporánea, *Actio*, n.º 10, 2010, 21-25. Disponible en: <http://actio.fhuce.edu.uy/images/Textos/10/Fascioli10.pdf>
- 18 SINNERBRINK, R. Recognitive Freedom: Hegel and the Problem of Recognition, *Critical Horizons*, vol. 5, n.º 1, 2004, 271-295.
- 19 HUTTUNEN, R. y HEIKKINEN, H. Teaching and the dialectic of recognition, *Pedagogy, Culture and Society*, vol. 12, n.º 2, 2004, 163-174.
- 20 HARRIS, C. Beyond multiculturalism? Difference, recognition and social justice, *Patterns of Prejudice*, vol. 35, n.º 1, 2001, 23.
- 21 TAYLOR, C. *The politics of recognition*. En: Farrelly, C. (ed.), *Contemporary political theory: A reader*. London: Sage Publications, 2004, 269.

Por su parte, Honneth plantea tres patrones del reconocimiento: el amor, el orden legal y la solidaridad, que

parecen proporcionar las condiciones formales para la interacción, dentro de las cuales los seres humanos pueden estar seguros de su dignidad e integridad [...] cada vez que participan en un mundo de vida social en el que encuentran esos tres patrones de reconocimiento, en cualquier forma, pueden relacionarse con ellos mismos en los modos positivos de autoconfianza y autoestima<sup>22</sup>.

En consecuencia, las personas se sienten reconocidas, seguras y apoyadas dentro de la sociedad.

Revisados los aportes de la redistribución y el reconocimiento de manera independiente, es importante ver el papel de Nancy Fraser como teórica crucial para confluir ambas políticas. Para ese propósito, se suma a las dificultades provenientes de la economía política –preocupación previa de los movimientos feministas– un interés por rehacer la cultura, es decir, el reconocimiento<sup>23</sup>, donde Fraser busca *reconectar las inquietudes de la redistribución y el reconocimiento dentro de un modelo dual de justicia*<sup>24</sup>.

### 2.3. DE LAS RELACIONES ENTRE LA REDISTRIBUCIÓN Y EL RECONOCIMIENTO

Un inconveniente en torno a las políticas culturales actuales es que se centran en una política unidimensional, y no abordan la justicia social<sup>25</sup>; ante

---

22 HONNETH, A. Recognition or redistribution?: changing perspectives on the moral order of society. En: Lash, S. y Featherstone, M. (eds.), *Theory, Culture & Society: Recognition and difference*. Londres: Sage Publications, 2002, 43-56.

23 Así se acerca al modelo de reconocimiento de Axel Honneth.

24 LEEB, C. Radical political or neo-liberal imaginary? Nancy Fraser revisited. En: Best, B., Bonefeld, W. y O’Kane, C. (eds.), *The sage handbook of frankfurt school critical theory*, vol. 3, 550-551. Londres: Sage Publications, 2018.

25 PIASTRO, J. Feminismo y género en el siglo XXI, *Revista de Psicología, Ciències de l’Educació i del Esport*, vol. 32, n.º 1, 2014, 9-10. Disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/Aloma/article/download/276717/364649/0>

esta falencia, se tomará como base conceptual de la presente investigación la teoría de Nancy Fraser que busca romper la falsa antítesis entre la redistribución y el reconocimiento<sup>26</sup> y, por el contrario, pretende buscar puntos de conexión o armonización entre las políticas de reconocimiento y la redistribución como formas de reivindicación de la justicia social.

Para ese efecto, inicialmente se presentarán aspectos centrales de las dos reivindicaciones de la justicia social estudiadas a la luz del enfoque presentado en el año 1996 por Fraser<sup>27</sup>, que se considera teóricamente vigente para el contexto práctico a profundizar en la sección cinco. Posteriormente se plantearán los puntos de conexión entre estas dos dimensiones de la justicia.

TABLA I  
COMPARACIÓN ENTRE LA REDISTRIBUCIÓN Y EL RECONOCIMIENTO

Aspecto	Redistribución	Reconocimiento
Objetivo	Igualdad social.	Reconocimiento de la diferencia.
Tipo de política	Políticas sociales de redistribución.	Políticas culturales de reconocimiento.
	La política busca compensar las injusticias económicas mediante la redistribución.	La política busca rectificar las injusticias culturales, precisamente por medio del reconocimiento y la valorización de las diferencias de grupos.

26 El debate sobre el tema entre los dos autores representativos de la filosofía política puede profundizarse en: FRASER, N. y HONNET, A. *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*. Traducción por Manzano, P. Madrid: Morata, 2006. En esta obra, Fraser defiende su postura de que la redistribución y el reconocimiento, a pesar de parecer pertenecer a orillas distintas u orígenes filosóficos divergentes, requieren de una integración para remediar los problemas de la justicia social, dado que por separado la redistribución y el reconocimiento no son suficientes; por ende, ambas dimensiones pueden ir de la mano, rompiendo la dicotomía falsamente creada entre ellas.

27 FRASER, N. Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia del género, *Revista internacional de filosofía política*, n.º 8, 1996, 18-40. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/198746>

Aspecto	Redistribución	Reconocimiento
Meta de la política	Abolir la diferencia, no le importa reconocerla.	Por el contrario, lo ideal es reconocer la diferencia.
Sobre la diferencia	Trata estas diferencias como diferencias injustas.	Trata a las diferencias de una manera más compleja, incluso presenta diferentes versiones sobre su preexistencia.
Concepto de injusticia	Injusticias de tipo socioeconómico y que se supone se arraigan en la economía política.	Las injusticias se comprenden como culturales. Se presumen arraigadas o insertas en los modelos sociales de la representación, la interpretación y la comunicación.  Cualquier injusticia estructural se origina en función del estatus dentro de la sociedad, a raíz del mal reconocimiento cultural.
	Por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> <li>- La explotación laboral.</li> <li>- La marginación económica.</li> <li>- El trabajo mal remunerado.</li> <li>- Las diferencias salariales injustificadas.</li> <li>- La privación, que niega un nivel de vida material adecuado.</li> </ul>	Por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> <li>- El dominio cultural: personas sometidas a modelos de interpretación y comunicación de otra cultura que le son ajenos y/u hostiles a los propios.</li> <li>- La falta de reconocimiento: se torna invisible a través de hechos derivados de prácticas autoritarias, representacionales, comunicativas e interpretativas de una determinada cultura.</li> <li>- La falta de respeto: las personas son tratadas de forma malintencionada y menospreciada en las representaciones culturales públicas. También se tienen en cuenta los estereotipos en la interacción cotidiana.</li> </ul>
Remedios para la injusticia	Es la reestructuración político-económica, a través de medidas como: <ul style="list-style-type: none"> <li>- La redistribución de ingresos.</li> <li>- La reorganización o revisión de la división del trabajo.</li> <li>- La asunción de la toma de decisiones democráticas.</li> </ul>	Es el cambio cultural o simbólico, por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> <li>- La revalorización positiva de identidades que sufren la falta de respeto.</li> </ul>



Aspecto	Redistribución	Reconocimiento
Remedios para la injusticia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La transformación de estructuras económicas básicas generadoras de desigualdad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La revalorización de los productos culturales de grupos que han sido estigmatizados.</li> <li>- El hecho de reconocer y valorar positivamente la diversidad cultural.</li> </ul>
Lógicas distintas para la diferenciación de grupos	<p>Se fomenta la <i>de-diferenciación</i> de grupos mediante la transformación de las estructuras económicas y de producción.</p> <p>Ello llevaría a la abolición de las divisiones y diferencias que surgen en la cotidianidad en función de la <i>clase social</i>.</p>	<p>Se busca la transformación de los esquemas de valores que disminuyen el <i>estatus</i> de determinados grupos. Eso se puede lograr mediante dos enfoques:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- E. de reconocimiento pluralista. Revaloriza la diferenciación de grupos injustamente devaluados por medio de la promoción de la diferencia de grupos.</li> <li>- E. de reconocimiento universalista. Desmitifica las ideologías de la diferenciación a través de la extinción de la diferencia de grupos.</li> </ul>
Colectividades	<p>Definidas económicamente por las relaciones de producción; son colectivos de clase social definidos por una relación distintiva con el mercado o con los medios de producción.</p> <p>Por ejemplo, los empresarios y los trabajadores, los estratos socioeconómicos, porcentajes de personas blancas en cargos directivos frente a personas de color. Brechas salariales entre hombres y mujeres, negación laboral a población LGTBIQ, entre otros.</p>	<p>Definidas por las relaciones de reconocimiento. Se distinguen por el menor grado que tienen de estimación, honor y prestigio frente a otros grupos.</p> <p>Colectividad marcada de forma diferente y menospreciada por los modelos culturales dominantes. Todo ello en detrimento de la posición social de los miembros del grupo y de las posibilidades de lograr estimación social.</p> <p>Por ejemplo: los afrodescendientes, las minorías étnicas, las mujeres, la población LGTBIQ, entre otros.</p>

Aspecto	Redistribución	Reconocimiento
Soluciones	Requiere la reestructuración de la economía política con el fin de alterar la distribución de cargas y beneficios sociales.	Deconstruir las normas dominantes y revalorizar las identidades despreciadas. Ello se puede lograr por medio de un reconocimiento positivo a ese grupo marginado y/o menospreciado.  O desmontar las confrontaciones binarias que pueden surgir entre los grupos en tensión, tales como los privilegios de los blancos frente a las personas de color o grupos étnicos, de los heterosexuales frente a la población LGTBIQ <sup>28</sup> y de los hombres sobre las mujeres.

Fuente: elaboración propia, síntesis del artículo “Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia del género” de Nancy Fraser<sup>29</sup>.

La tabla 1 ofrece elementos de análisis y aspectos propios que facilitan la comprensión de la redistribución y el reconocimiento. A pesar de sus diferencias, existen puntos de convergencia entre ellas; por ende, se comparte la postura de Fraser en cuanto “debemos rechazar totalmente la construcción de redistribución y reconocimiento como dos alternativas mutuamente excluyentes. Más bien, necesitamos desarrollar un *enfoque bipolar que apunte a la necesidad de ambas*”<sup>30</sup>. Se puede notar de lo referido en la tabla que existen grupos poblacionales en ambas dimensiones o bivalentes.

Esa bipolaridad o puntos de bivalencia entre la redistribución y el reconocimiento se presentan dentro de las colectividades que sufren injusticias, donde “entre un extremo y otro hay casos que resultan difíciles de situar, ya que se ajustan simultáneamente a ambas orientaciones políticas”<sup>31</sup>, es decir, la

28 Adaptación actual al concepto de diversidad sexual, pues Fraser lo enfoca, para la década de los noventa, solo en las dificultades de la población “homosexual”.

29 FRASER, N. 1996, *op. cit.*, 21-26.

30 *Ibid.*, 31.

31 *Ibid.*, 24.

redistribución y el reconocimiento no afectan selectivamente a un grupo; por el contrario, interseccionan a diversos movimientos sociales. Por ende, aunque se muestran distintas, las dimensiones de la injusticia están entrecruzadas; más allá del dilema de separación, se debe dirigir la atención a alternativas de la redistribución y el reconocimiento con las que se puedan alcanzar las exigencias de justicia para todos<sup>32</sup>.

Una clara muestra de la errónea separación de la redistribución y el reconocimiento se presenta con los grupos sociales bivalentes frente a las injusticias sociales, que pueden surgir en ambas dimensiones. Por ejemplo, los grupos raciales, las minorías étnicas, la población con orientación sexual e identidad de género diversas y las mujeres.

Existen tantos posibles entrelaces entre las comunidades descritas que no son *una única comunidad bivalente*, pues claramente existen grupos entrecruzados; por ejemplo, Lilia, una mujer, indígena, que a la vez es cabeza de familia y se encuentra en situación de pobreza. Es corto pensar que la situación de vulnerabilidad de esa mujer puede ser abordada solo desde la redistribución o solo desde el reconocimiento. Se insiste en la necesidad de articular ambas dimensiones desde la riqueza de sus propias construcciones teóricas<sup>33</sup>, que no se excluyen, sino se complementan en torno a una visión más amplia de la justicia social y la efectivización de los derechos humanos.

### 3. LAS MUJERES, UNA COLECTIVIDAD BIVALENTE EN TÉRMINOS DE REDISTRIBUCIÓN Y RECONOCIMIENTO

Una vez esbozados los puntos de relación entre las políticas de la redistribución y del reconocimiento como formas de reivindicación de la justicia social, se revisará un tema que presenta entrecruces o conexiones entre ambas dimensiones: los asuntos de género, particularmente, la situación actual de la mujer.

---

32 FRASER, N. *¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era "postsocialista"*. Coloquio de primavera: Liberalismo político, Departamento de Filosofía, Universidad de Michigan, March 17-18, 1995. Disponible en: <https://newleftreview.es/issues/0/articles/nancy-fraser-de-la-redistribucion-al-reconocimiento-dilemas-de-la-justicia-en-la-era-postsocialista.pdf>

33 Revisar en la tabla 1 los aspectos teóricos relevantes de cada dimensión.

Parece a primera vista un tema suficientemente abordado desde la academia y la agenda gubernamental, pero la cotidianidad de la población femenina exige mantener abierto el debate en torno a los asuntos de género, por ejemplo, desde los escenarios de la redistribución y del reconocimiento. Para ilustrar esto, un punto de discusión constante al trabajar con comunidades temas de derechos de las mujeres es la crítica de sectores masculinos que consideran que las mujeres tienen más beneficios que los hombres, considerando que no existe una justificación real para un trato diferencial<sup>34</sup>. Sin embargo, con un atisbo histórico a la situación de la población femenina y sus luchas para la consecución de los derechos que gozan hoy día, es complejo hablar de igualdad real o de oportunidades, pues las mujeres y los hombres no se encuentran ubicados en un mismo punto de partida. Por lo tanto, se hace necesario identificar teorías que nutran estrategias prácticas para efectivizar la justicia social frente a las mujeres como grupo en desventaja en las distintas esferas de la sociedad.

Aunque la igualdad es un principio neural del Estado social de derecho, se torna insuficiente para responder a las dificultades de la mujer actual. De esta manera, si bien el género es un componente importante de la justicia social, al ser una categoría de las luchas por el reconocimiento, debe complementarse con elementos de la justicia distributiva, y entenderse de la mano de características como la nacionalidad, la etnia, la raza, las creencias religiosas e incluso las condiciones corporales<sup>35</sup> de las mujeres. En consecuencia, algunas opresiones que sufren las mujeres tienen sus raíces en la economía política, por ejemplo, la explotación, la marginación y la impotencia financiera, pero, por otra parte, otras se originan en dificultades culturales, como el imperialismo cultural y las formas de violencia<sup>36</sup>.

---

34 Afirmación soportada en las observaciones realizadas durante los talleres en instituciones educativas y mesas de trabajo con participación comunitaria en el Departamento de Casanare, Orinoquía colombiana: JIMÉNEZ, A. Segundo informe de análisis de datos, observaciones estructuradas y semiestructuradas. Proyecto Machismo y violencia contra la mujer: panorama de una problemática social en Casanare. Aguazul, Colombia: UPTC, Grupo de investigación Primo Levi, 2019.

35 NOVA, M. *Op. cit.*

36 FRASER, N. Recognition or Redistribution? En: Farrelly, C. (ed.), *Contemporary Political Theory: A Reader*, 205–220. Londres: Sage Publications, 2004. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4135/9781446215272.n24>

De cara a la postura acogida, donde existen grupos poblacionales que convergen en la redistribución y en el reconocimiento, es conveniente revisar la bivalencia de las problemáticas de las mujeres, dentro de las dos reivindicaciones de la justicia social, pues los asuntos de género coexisten en ambas dimensiones, y no pueden ser abordados solo desde el ámbito socioeconómico de la redistribución o desde el cultural del reconocimiento.

### 3.1 MUJER Y POLÍTICAS DE REDISTRIBUCIÓN<sup>37</sup>

Desde la perspectiva de la redistribución, se debe tener en cuenta la clase como generadora de distinciones político-económicas entre los géneros. En primer lugar, *la labor*: en el hombre es externa, productiva y remunerada; en la mujer es interna o doméstica, reproductiva y sin remunerar. La labor de cuidado<sup>38</sup> dentro de la familia es preponderante en el género femenino, a través de las abuelas, las madres o las hermanas. En Colombia, para el año 2017, en cuanto al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado las mujeres dedicaron el 78,4 % del total de horas anuales, mientras que los hombres aportaron el 21,6 %<sup>39</sup>. Según la ONU, las mujeres dedican el doble del tiempo al trabajo de cuidado a la semana, pues usan en promedio 50,6 horas, contrastante con 23,9 horas promedio de los hombres para esas

---

37 Para la construcción de este numeral se tomaron como base las posturas presentadas por Nancy Fraser sobre las mujeres como comunidad bivalente desde el reconocimiento y la redistribución, planteadas en dos de sus estudios: *Recognition or Redistribution?* (2004) y *Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia del género* (1996), considerados completos en la materia. Luego se extrajeron las categorías relevantes para el objeto de estudio y se generó un análisis holístico sobre *la redistribución*, con un acercamiento temporal a la actualidad y ampliación de la información mediante ejemplos y estadísticas.

38 Según el DANE, pueden resaltarse como actividades que hacen parte del cuidado no remunerado el suministro de alimentos, el mantenimiento de vestuario, la limpieza y el mantenimiento del hogar, las compras, pagos y trámites, el voluntariado con terceros, el cuidado y apoyo de personas (por ejemplo, los niños). En: Departamento Nacional de Estadística. *Boletín técnico Cuenta Satélite de Economía del Cuidado*, 2017, Bogotá, 30 de agosto, 2018.

39 *Ibid.*

actividades<sup>40</sup>. Así, la mujer como grupo carga notablemente con la mayor parte de labores de cuidado o domésticas sin remuneración.

En segundo lugar, surge *la brecha salarial por razón del género*. Así se puede constatar en la tasa de participación laboral en Colombia que para el 2019 fue de 53 % para las mujeres y de 74 % en los hombres, brecha constante en una década y que para el último reporte anual se refleja en 21 puntos porcentuales de diferencia en la remuneración; en los niveles educativos bajos, ellas ganan 63 pesos por cada 100 pesos que reciben los hombres, cuestión que subsiste en las mujeres con título universitario, quienes reciben 81 pesos por cada 100 que reciben ellos, separación salarial no justificada, por ende, discriminatoria. Así mismo, según el DANE y ONU Mujeres, los índices de desempleo, de un 8 % para el género masculino, y un 14 % para el femenino; aun teniendo estudios universitarios, las mujeres continúan enfrentando un mayor nivel de desempleo que los hombres con la misma educación (12 % en contraste con un 9 %)<sup>41</sup>. Un fenómeno generador de la brecha, analizando a Fraser, puede ser el hecho de que las ocupaciones profesionales peor pagadas son desempeñadas por las mujeres.

En tercer lugar, *el tipo de ocupaciones* varía según el género; así, para Fraser, los hombres tienen mayor acceso a ocupaciones profesionales y a manufactureras con mejores salarios. Para ilustrar esto se presentarán dos situaciones: i) En Colombia, la tasa de participación laboral de mujeres y hombres desde el nivel educativo técnico, profesional y tecnológico se presenta con un 79 % de participación de mujeres y un 92,5 % de hombres<sup>42</sup>. ii) En la industria petrolera, la política empresarial ha consolidado un mundo laboral sexualmente jerarquizado; inicialmente las mujeres fueron confinadas a tareas de reproducción de la fuerza de trabajo y de cuidado, posteriormente accedieron a alternativas laborales como telefonistas o enfermeras, mientras se limitaba el espacio de la producción para los hombres, exhortados

---

40 ONU Mujeres. *Dimensiones de género en la crisis del COVID-19 en Colombia: Impactos e implicaciones son diferentes para mujeres y hombres*, 2020.

41 Departamento Nacional de Estadística y ONU Mujeres. *Boletín estadístico: empoderamiento económico de las mujeres en Colombia*, marzo, 2020.

42 *Ibid.*

a comportarse bajo una lógica fabril-petrolero-masculino<sup>43</sup>. En el caso de Ecopetrol, en el año 2017 reportó 9.778 trabajadores, de los cuales 7.399 eran hombres y 2.379 eran mujeres, esto quiere decir que solo el 22 % son mujeres; por otro lado, de manera general para la industria en el país, las mujeres son preferidas en plazas administrativas u otras fuera del trabajo operativo<sup>44</sup>.

Por otra parte, siguiendo a Fraser, las mujeres son abocadas a trabajos domésticos (aseo, cocina, etc.). En el contexto colombiano, el 94 % de las personas dedicadas al empleo doméstico son mujeres<sup>45</sup>. Así mismo, las denominadas ocupaciones *pink collar* o de cuello rosa se han enfocado al público femenino, como las meseras, masajistas, trabajadoras de salas de belleza, de ventas minoritarias, enfermeras, asistentes de salud, auxiliares en la preparación de alimentos, niñeras, floristas, etc., ocupaciones con menos ingresos y oportunidades de ascenso<sup>46</sup> económico y jerárquico.

Desde una perspectiva más allá de la presentada por la referente teórica de los puntos anteriores, en cuarto lugar, las dificultades se hacen palmarias también en las posibilidades de *ocupaciones de nivel directivo* o en el rol de empleador<sup>47</sup>, pues los hombres están en mejor posición para acceder, ascender y permanecer en cargos de mando. Por otra parte, las mujeres se ven enfrentadas a fenómenos denominados el suelo pegajoso y los techos de cristal. Siguiendo un estudio de la Universidad Autónoma de México, bajo el primero, las mujeres constantemente se ven adheridas a ocupar cargos inferiores, con menor responsabilidad y salario; el segundo es entendido como las barreras invisibles que impiden a las mujeres calificadas alcanzar

---

43 PALERMO, H. “Machos que se la bancan”: masculinidad y disciplina fabril en la industria petrolera argentina, *Desacatos*, vol. 47, 2015, 100-115.

44 Crudo Transparente. El rol de las mujeres en el sector de los hidrocarburos. [Jairo Franco investigador], 2018.

45 Departamento Nacional de Estadística y ONU Mujeres. *Op. cit.*

46 BERNHAGEN, L. y GRAVETT, E. Educational Development as Pink-Collar Labor: Implications and Recommendations, *To Improve the Academy*, vol. 36. n.º 1, 2017, 9-19.

47 Sobre este punto, “la cantidad de recompensa económica que un grupo social puede reclamar justificadamente en un orden económico capitalista está determinada por su posición en el proceso de producción; es decir, si son trabajadores asalariados o tienen un rol directivo, o incluso poseen los medios de producción”. En: HONNET, 2002, *op. cit.*, 54.

cargos de poder, de modo que se quedan estancadas en niveles medios dentro de la jerarquía de sus organizaciones<sup>48</sup>. Tan es así que “las mujeres representan tan solo una cuarta parte de las personas en condición de patrones o empleadores” en Colombia<sup>49</sup>.

En quinto lugar, surgen las *afectaciones laborales derivadas del hecho de ser mujer*, que no padece un hombre por su misma condición biológica. En este campo encontramos hechos como la no contratación o despido debido al embarazo, la ignorancia sistemática del fuero de estabilidad reforzada por parte de los empleadores, las molestias generadas en el entorno laboral por la lactancia<sup>50</sup>, entre otros.

Las anteriores situaciones pueden resumirse en las siguientes preocupaciones de la redistribución: explotación laboral, privación, marginación económica, pobreza, desigualdad y discriminación hacia la mujer. Como remedio a esas injusticias se propone, desde Fraser, la abolición de la división del trabajo en función del género.

Todo lo descrito surge dentro de las injusticias provenientes de políticas económico-sociales; sin embargo, ello no quiere decir que la cultura no sea a su vez otro generador de desigualdades; por ende, se revisarán a continuación las diferencias de género en torno al reconocimiento.

### 3.2 MUJER Y POLÍTICAS DE RECONOCIMIENTO<sup>51</sup>

Desde la perspectiva del reconocimiento, el panorama es más complejo de abordar, pues la concepción, el trato y papel de las mujeres son diferentes

48 CAMARENA, M. y SAAVEDRA, M. El techo de cristal en México, *La ventana* (online), vol. 5, n.º 47, 2018, 312-347.

49 Departamento Nacional de Estadística y ONU Mujeres. *Op. cit.*, 3.

50 Corte Constitucional, Sentencia SU-075 de 2018, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado; Corte Constitucional, Sentencia T-092 de 2016, M. P. Alejandro Linares Cantillo; Corte Constitucional, Sentencia SU-070 de 2013, M. P. Alexei Julio Estrada; Corte Constitucional, Sentencia T-284 de 2019, M. P. Diana Farjardo Rivera; Corte Constitucional, Sentencia T-297 de 2017, M. P. Aquiles Arrieta Gómez.

51 De igual forma, se efectuó un análisis sintético para la construcción de este numeral tomando como base las posturas presentadas por Nancy Fraser sobre las mujeres como comunidad bivalente desde el reconocimiento y la redistribución, en sus estudios:



en cada comunidad o territorio, debido a diversos aspectos, especialmente antropológicos y sociológicos.

Para Fraser,

el reconocimiento es cuestión de estatus social [...] una política dirigida a superar la subordinación convirtiendo a las mujeres en miembros plenos de la sociedad, capaces de participar como pares con los hombres. Dicha falta de reconocimiento tiene lugar cuando las instituciones sociales regulan la interacción de acuerdo con normas androcéntricas que impiden la paridad<sup>52</sup>.

Ante esa diferenciación de estatus social, las injusticias debido a género provienen de dos vertientes: el androcentrismo y el sexismo cultural<sup>53</sup>. En el *androcentrismo* se privilegian los rasgos asociados a la masculinidad; dentro de este se pueden encontrar, a juicio de la autora, el sistema patriarcal o machismo, entendidos como construcciones culturales, de predominio del hombre sobre la mujer y en las que se tiene un modo particular de concebir el rol masculino<sup>54</sup>. En ese mismo sentido, el *sexismo cultural* se entiende como la denigración o subvaloración de lo femenino.

Desde las vertientes de injusticia cultural se desprenden problemas de las mujeres como la violencia intrafamiliar, de pareja, los ataques sexuales, el acoso, el desprecio e irrespeto en la vida cotidiana, la trivialización y la co-

---

*La política feminista en la era del reconocimiento: ¿un enfoque bidimensional de la justicia de género* (2012), *Recognition or Redistribution?* (2004) y *Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia del género* (1996), considerados completos en la materia. Luego se extrajeron las categorías relevantes para el objeto de estudio y se generó un análisis holístico sobre *la redistribución*, con un acercamiento temporal a la actualidad y ampliación de la información mediante ejemplos y estadísticas.

52 FRASER, N. La política feminista en la era del reconocimiento: un enfoque bidimensional de la justicia de género, *Arenal*, vol. 19, n.º 2, 2012, 280.

53 *Ibid.*, 1996.

54 Noción tomada por la autora de la revisión de los escritos de: i) Viveros-Vigoya citada en: FELITTI, K. y RIZZOTTI, A. El “machismo latinoamericano” y sus derivas en la educación internacional: reflexiones de estudiantes estadounidenses en Buenos Aires, *Magis. Revista Internacional de Investigación en Educación*, vol. 9, n.º 18, 2016, 13-28. ii) RODRÍGUEZ, A., MARÍN, L. y LEONE, M. El machismo en el imaginario social, *Revista Latinoamericana de Psicología*, vol. 2, n.º 25, 1993, 275-284.

sificación del cuerpo femenino en los medios de comunicación. También la marginación en la esfera pública y en los órganos de decisión, la reafirmación de los estereotipos “correctos” para lo femenino y lo masculino, entre otros.

Frente a las problemáticas descritas se efectuarán algunas precisiones para evidenciar cómo se manifiestan en la cotidianidad. Primero, en *la violencia intrafamiliar*; en dicha categoría, el último informe Forensis del Instituto Colombiano de Medicina Legal devela que

en los tres tipos de violencia intrafamiliar, la mujer es la principal víctima. En algunos casos, este comportamiento violento es aceptado socialmente; esto puede deberse a la dependencia económica de la mujer, bajo nivel educativo, el deseo de “mantener una familia unida”, entre otras variables<sup>55</sup>.

Segundo, *la violencia de pareja*. A escala mundial se estima que entre el 10 % y el 69 % de las mujeres han sido agredidas físicamente por su pareja masculina en algún momento de su vida<sup>56</sup>. En Colombia, durante el año 2018, de los 49.669 casos de violencia contra la pareja registrados, el 86,08 % corresponde a mujeres<sup>57</sup> como sujeto pasivo de la acción violenta.

Tercero, *los ataques de índole sexual*. De los datos ofrecidos a escala global por la Organización Mundial de la Salud, de las niñas encuestadas, una tercera parte ha sufrido una iniciación sexual forzada y una de cada cuatro mujeres señala haber sido víctima de violencia sexual por parte de su propia pareja sentimental<sup>58</sup>. En el caso colombiano, el referido informe Forensis concluyó que la violencia sexual “es una forma de violencia de género en la que se manifiesta con mayor impacto la desigualdad entre hombres y mujeres; durante este periodo [año 2018] el 85,6 % de las víctimas fueron mujeres y el 14,4 % fueron hombres”<sup>59</sup>.

55 Instituto Nacional de Medicina Legal. *Informe Forensis 2018. Datos para la vida. Herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia*. Bogotá: INML, 2019, 190.

56 Organización Mundial de la Salud. *Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen* (en español). Washington, 2002, 18.

57 Instituto Nacional de Medicina Legal. *Op. cit.*

58 Organización Mundial de la Salud. *Op. cit.*, 22.

59 Instituto Nacional de Medicina Legal. *Op. cit.*, 262.

Cuarto, *la falta de respeto*. Alrededor del mundo muchas mujeres sufren un trato irrespetuoso y ofensivo en diversos espacios; a modo de ejemplo, durante el parto en los centros de salud son tratadas con una profunda humillación y maltrato verbal, tales situaciones se presentan de manera más aguda en las mujeres solteras, en las adolescentes, en las de estrato bajo, miembros de etnias, las que padecen VIH, entre otras<sup>60</sup>. Sobre este punto, puede verse también la *cosificación de la mujer*, esa “reducción de la imagen femenina a la condición de objeto sexual y estético practicada por los medios de comunicación como ejemplo de violencia simbólica que refuerza el déficit de poder de las mujeres”<sup>61</sup>, un aminoramiento de la mujer al ser vista como una cosa, un instrumento, lo que le puede generar daños físicos y psicológicos.

Finalmente, una dificultad para la mujer es el temor a ser irrespetada, humillada, violentada o subvalorada. En una frase: “el miedo fue el sentimiento más mencionado por las personas entrevistadas para explicar lo que sienten hoy las mujeres al irrumpir en el espacio público”<sup>62</sup>. Las situaciones descritas pueden resumirse en las siguientes preocupaciones del reconocimiento: dominio cultural, falta de reconocimiento social, falta de respeto, jerarquía de estatus y, de nuevo, desigualdad y discriminación hacia la mujer. Como remedio a esas injusticias se propone, desde Fraser, la revalorización del género femenino (hoy en día se puede ver por medio del empoderamiento y la sororidad) y la eliminación de la oposición binaria entre el hombre y la mujer (por ejemplo, evitando discursos segregacionistas entre los géneros y promoviendo las nuevas masculinidades).

Desde el escenario comparativo, uno de los temas más preocupantes de las distinciones de género en cuanto al reconocimiento es que estas no se dan solo en la esfera pública, sino también en la esfera privada; las mujeres

---

60 Organización Mundial de la Salud. *Prevención y erradicación de la falta de respeto y el maltrato durante la atención del parto en centros de salud*. Ginebra: OMS, 2014.

61 VERDÚ, A. El sufrimiento de la mujer objeto. Consecuencias de la cosificación sexual de las mujeres en los medios de comunicación, *Feminismo*, vol. 31, 2018, 182. DOI: 10.14198/fem.2018.31.08

62 ZÚÑIGA, M. Las mujeres en los espacios públicos: entre la violencia y la búsqueda de libertad, *Región y Sociedad*, n.º especial 4, 2017, 77-100. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v26nespecial4/v26nespecial4a4.pdf>

se ven afectadas en sus entornos laborales, educativos, sociales, religiosos, comunitarios, al salir a la calle, al ver la televisión o las redes sociales e incluso en su propio hogar. Ello genera inequidad, discriminación y vulneración de los derechos humanos de las mujeres de manera constante y a la vista de todos, aunque a veces precisamente es difícil de *reconocer*.

En definitiva, lo referido a lo largo de este punto proviene de la sujeción a normas androcéntricas y a una noción de estatus social subvalorado, en el que las mujeres están vistas como inferiores, con menos estimación y más dificultades para adquirir prestigio social respecto a otros. Por eso es vital la dimensión del reconocimiento que busca eliminar las situaciones generadoras de subordinación de la mujer en la sociedad, para que sean socias plenas con capacidad de participación como pares junto a los hombres.

### 3.3 LAS PROBLEMÁTICAS DE LA MUJER INESCINDIBLES DESDE LA REDISTRIBUCIÓN Y EL RECONOCIMIENTO

Para Nancy Fraser, las mujeres son “un sujeto colectivo que es un compuesto de estatus y de clase, que sufre las injusticias tanto de la mala distribución como del mal reconocimiento, cuya característica distintiva se compone de diferencias económicas y distinciones construidas culturalmente”<sup>63</sup>, lo que lleva a un grupo social que mezcla características, por un lado, de una clase socioeconómica explotada y, por otro, de la sexualidad despreciada culturalmente.

En situaciones relativas al género, particularmente acerca de las mujeres, la distribución y el reconocimiento se superponen. A continuación se presentan algunos casos en que la discriminación hacia la mujer debe evaluarse y remediarse desde ambas dimensiones.

En materia laboral, por ejemplo, se presentan cotidianamente situaciones como los techos de cristal, el piso pegajoso, los estereotipos de ocupaciones, las exigencias de características asociadas a lo masculino o femenino para ciertas labores, así como la creencia de que un cargo directivo será mejor desempeñado por un hombre, pues requiere agresividad, vigor y tiempo<sup>64</sup>.

---

63 FRASER, N. 1996, *op. cit.*, 29.

64 CAMARENA, M. y SAAVEDRA, M. *Op. cit.*

En esta misma línea, la permanencia de las mujeres en ocupaciones de baja responsabilidad y salario, así como las dificultades de acceso a cargos de poder o de manejo obedecen a factores internos y externos, es decir, a ciertas características asociadas a lo femenino que pueden ser negativas para su promoción y éxito profesional; también las reglas o políticas organizacionales que imponen directa o indirectamente en la cultura organizacional roles y estereotipos de género en la selección de personal, la falta de mentorización a mujeres y la poca comprensión con la vida privada y familiar de las mujeres.

De igual manera, las limitaciones producidas por el rol reproductivo y las responsabilidades familiares con el triple papel de la mujer en el hogar y en la organización: esposa, madre, directiva, que es el criterio más decisivo de la mujer al no querer desequilibrar la tensión entre sus responsabilidades familiares y profesionales<sup>65</sup>. Tanto así que,

en su enfoque más amplio para comprender los problemas que rodean a las mujeres y el trabajo, la OIT identifica de manera rutinaria muchos factores estructurales y culturales, que van desde la segregación sexual ocupacional y sectorial hasta la discriminación en el lugar de trabajo y los estereotipos de género<sup>66</sup>.

En consecuencia, todo lo decantado como formas de discriminación laboral, aunque parecieren a primera vista problemas socioeconómicos o de distribución, a su vez obedecen a la dimensión del reconocimiento, efecto de una cultura patriarcal androcéntrica donde se mezclan aspectos socioeconómicos, políticos y culturales, inescindibles entre sí.

En general, las políticas de distribución pueden repercutir en el estatus social y en la identidad de las mujeres tanto como en su posición económica<sup>67</sup>. Para alcanzar la mayor satisfacción de las necesidades generadas por las inequidades de género y no retroceder en los logros alcanzados en la materia, la postura de Fraser es útil y completa al reconocer la bivalencia de las mujeres como grupo social, que además pueden presentar entrecruces

---

65 *Ibid.*

66 *International Labour Office. World Employment and Social Outlook: Trends for Women 2018*. Global snapshot, Geneva: ILO, 2018, 5.

67 FRASER, N. 2012, *op. cit.*, 284.

(raza, etnia, etc.), situaciones que deberán evaluarse con un doble lente de la redistribución y del reconocimiento.

Algunas posturas sostienen que en la actualidad ya no se debe entender la justicia de género en torno a asuntos propios de la explotación y la redistribución, pues consideran que estas dificultades han sido superadas gracias a los avances de las últimas décadas con marcos jurídicos robustos, instancias internacionales que vigilan el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres, y estrategias de atención diferenciada por las desigualdades históricas del género femenino<sup>68</sup>. Sin embargo, se sostiene que estas conquistas, así como muchas otras en el plano de la teoría jurídica, son de impresionante técnica constitucional y soporte ideológico, pero en el escenario de la materialización de los derechos humanos siguen tambaleando frente a la realidad<sup>69</sup>.

De esta manera, al menos en los países del sur y particularmente en Colombia, no es dable aceptar que las preocupaciones por la explotación y la redistribución en temas de género sean sustituidas por un nuevo imaginario en el que las problemáticas reales están asociadas solo a la identidad y el reconocimiento. Hoy día, y más aún en los territorios, muchas veces lejanos de las miradas estatales, es necesario construir políticas, programas y acciones que redunden en una concepción amplia de justicia social tanto desde la redistribución como desde el reconocimiento.

---

68 Es pertinente recordar la relevancia de la discriminación positiva en asuntos de género, pues en la cotidianidad de las mujeres, sobre todo en países con barreras socioeconómicas y culturales fuertes, se siguen requiriendo normas y acciones que adopten la discriminación positiva.

Siguiendo a Rawls, en ese escenario, la discriminación positiva sigue siendo necesaria, pues es la consecuencia inmediata de la aceptación de los principios de la política de justicia distributiva. RAWLS, J. *Teoría de la Justicia*. Traducción por González, M., 2.<sup>a</sup> ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

69 JIMÉNEZ, Á. Informe final proyecto de investigación Machismo y violencia contra la mujer: panorama de una problemática social en Casanare. Aguazul, Colombia: UPTC, Grupo de investigación Primo Levi, 2020.

#### 4. LA MUJER DEL AMAZONAS EN CLAVE DE REDISTRIBUCIÓN Y RECONOCIMIENTO

*Somos la vida, damos vida, somos buenos pensamientos y sabiduría*<sup>70</sup>.

El “género, la raza, sexualidad y clase están estrechamente conectados entre sí. Mejor dicho, todos esos ejes de injusticia se interseccionan unos con otros en modos que afectan a los intereses e identidades de todos”<sup>71</sup>. A ello podemos agregar también la etnia. En ese camino se encuentran las mujeres que habitan la región Amazónica colombiana, una colectividad híbrida en la que se verá la confluencia de rasgos provenientes de esas intersecciones: *mujer – clase trabajadora – indígena – población del territorio*. Un grupo social bivalente, que requiere una doble mirada en clave de redistribución y reconocimiento.

Entonces, ¿cuál es la situación actual de la mujer de la región Amazónica vista desde el lente de la justicia social?, o, mejor aún ¿las mujeres de la Amazonía en su cotidianidad son vistas con los lentes dobles de la redistribución y el reconocimiento? En este acápite, desde la indagación de diversas temáticas sobre la población femenina en la región, se procurará dar respuesta a las inquietudes planteadas<sup>72</sup>.

A continuación se presentan, con una mirada desde la justicia social y del escenario actual de la mujer, las amenazas y desafíos que atentan contra su integridad, dignidad e igualdad como parte esencial de la población en la gran Amazonía colombiana.

Para referirse a la Amazonía colombiana, primero se llevará a cabo la delimitación territorial para el presente acápite, compuesta por los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés,

---

70 Producto de las frases e ideas de los partícipes de las mesas consultivas para la construcción de la política pública de mujer del Amazonas. En: Gobernación del Amazonas. *Política Pública Departamental de Equidad e Igualdad de Género para las Mujeres Amazonenses: riqueza multicultural, pensamiento y territorio*, 2019, 125.

71 FRASER, N. 1996, *op. cit.*, 30.

72 Por medio del análisis de masa documental en bases de datos, informes gubernamentales, transnacionales, revisión estadística nacional y, finalmente, desde la percepción comunitaria con una entrevista base.

Vichada y el sur del Meta<sup>73</sup>. Hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1991 fueron creados como departamentos cinco de los seis que la conforman, que antes eran intendencias y comisarias<sup>74</sup>; ello implica la joven vida administrativa de la región Amazónica colombiana, que en el imaginario del país es vista como “una región remota, uniforme y deshabitada”<sup>75</sup>.

Segundo, la delimitación material se soporta en diez categorías base a desarrollarse en el numeral 4.1. Tercero, desde la delimitación temporal se tendrá en cuenta la información del quinquenio 2015-2020. Posteriormente, y dada la relevancia de las etnias en la Amazonía, se dedicará una sección específica para la mujer indígena.

#### 4.1. CATEGORÍAS PARA EL ANÁLISIS SITUACIONAL DE LA MUJER AMAZONENSE

Con el fin de hacer un análisis holístico de la situación de la mujer amazónica en los siete departamentos referidos, se seleccionaron unas categorías que permiten más adelante comprender las injusticias de este colectivo social en la Amazonía, así: i) caracterización de la población femenina, ii) trabajo, iii) educación, iv) asunción de toma de decisiones democráticas, v) visibilización y participación, vi) cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); así mismo, vii) violencias, viii) acción estatal y ix) políticas públicas. A su vez, cada categoría se subdivide en indicadores.

##### 4.1.1. CARACTERIZACIÓN GENERAL

Antes de fijar la atención en puntos más densos, es pertinente presentar una mirada al contexto general de la población femenina de la región en atención a los indicadores presentados en la tabla 2.

---

73 Sin embargo, para el presente estudio se tuvieron en cuenta solo los siete departamentos que pertenecen completamente a la Amazonía; se substrajo lo que geográficamente se ha incluido como “el sur del Meta”.

74 Cepal y Fondo Patrimonio Natural. *Amazonía posible y sostenible*. Bogotá: Cepal y Patrimonio Natural, 2013.

75 *Ibid.*, 19.



TABLA 2  
CARACTERIZACIÓN DEPARTAMENTAL RESPECTO A LA MUJER

Indicador	Nivel nacional	Departamento						
		Amazonas	Caquetá	Guainía	Guaviare	Putumayo	Vaupés	Vichada
Población total <sup>76</sup>	-	79.020	410.521	50.636	86.657	359.127	44.712	112.958
% población de mujeres <sup>76</sup>	51,2 %	48,07 %	49,51 %	48,04 %	47,10 %	49,71 %	47,67 %	47,25 %
Participación indígena en el total departamental <sup>77</sup>	-	57,7 %	2,5 %	74,9 %	9,4 %	17,9 %	81,7 %	58,2 %
% indígenas <sup>78</sup>	Hombres	51,17	51,1	50,8	50,6	49,7	51,6	51,6
	Mujeres	48,3	48,9	49,2	49,4	50,3	48,4	48,4
Índice de feminidad de la pobreza <sup>79</sup>	118	NR (No Reporta)	128	NR	NR	NR	NR	NR
Hogares con jefatura femenina <sup>80</sup>	36,80 %	33,40 %	35,40 %	22,20 %	31,60 %	36,80 %	24,40 %	31,20 %

Fuente: el autor. Elaboración a partir de la información obtenida de las referencias.

Como puede observarse, las mujeres constituyen por poco la mitad de la población de la región, aunque todos sus departamentos se encuentran por debajo del porcentaje nacional según el cual la población colombiana es mayoritariamente femenina (51,2 %). Una particularidad del territorio

76 Departamento Administrativo de la Función Pública. *Ficha territorial, caracterización departamental. Amazonas*, marzo 2020. (Así mismo, por cada departamento se utilizó la respectiva ficha departamental).

77 Departamento Administrativo de Estadística. *Población indígena de Colombia, resultados del censo nacional de población y vivienda, año 2018*. 2019, 27.

78 *Ibid.*, 14.

79 DANE y ONU Mujeres. *Empoderamiento económico de las mujeres en Colombia, boletín estadístico marzo 2020*. 2020.

80 Departamento Nacional de Estadística. *Boletín Técnico Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) Orinoquia-Amazonía*, 2018. 2019.

es la presencia masificada de grupos indígenas que representan así mismo la mitad demográfica de la Amazonía en Colombia.

En cuanto al índice de femineidad de la pobreza, solo un departamento fue abordado en ese estudio, lo que implica un desconocimiento del 85,7 % de la situación específica de pobreza de las mujeres de la zona. Amazonas, siendo el único departamento registrado de la región, presenta el mayor índice de femineidad de la pobreza que el nivel nacional, pues se encuentra 10 puntos por encima de la media. Aunque este factor es vital dentro de una política de la redistribución, no puede tenerse claridad sobre la adecuada distribución de beneficios y cargas en la Amazonía, debido a la falta de información institucional.

Un punto importante al revisar desde el reconocimiento el detrimento de la posición social de la mujer es la posibilidad de jefatura dentro del hogar. Sobre ese aspecto, Colombia tiene un índice de 36,8 % de liderazgo femenino, lo que permite de cierto modo revalorizar a la mujer dentro de un modelo cultural dominante, tal como lo refiere NANCY Fraser. De los departamentos amazónicos, 6 de 7 se encuentran por debajo de ese porcentaje nacional, y Putumayo en el mismo punto estadístico del país; no obstante, se evidencia una diferencia considerable en Guainía y Vaupés que se hallan apenas por encima del 20 % de jefatura femenina, y muy por debajo del rango nacional.

#### 4.1.2. ÁMBITO LABORAL

Resulta oportuno revisar el ámbito laboral amazonense desde el foco del género, que como se vio previamente presenta amplios escenarios de discriminación, explotación y desigualdad a escala mundial. Ese panorama no escapa de la región donde ni siquiera se tiene documentada por el Estado la brecha salarial por género<sup>81</sup> y se siguen viendo distinciones palmarias entre hombres y mujeres, tal como se muestra en la tabla 3.

---

81 Se profundizará en el numeral sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

TABLA 3  
 ÁMBITO LABORAL DE LA MUJER AMAZONENSE

Indicador	Nivel nacional	Departamento						
		Amazonas	Caquetá	Guainía	Guaviare	Putumayo	Vaupés	Vichada
Empleo público	53 %	45 %	61 %	56 %	59 %	54 %	42 %	55 %
Mujer en cargos directivos	42,72 %	41,18 %	46,07 %	47,37 %	40,00 %	43,90 %	19,05 %	29,17 %
Mujer en otros niveles decisorios	46,34 %	50 %	59,77 %	20,00 %	44,44 %	58,62 %	33,33 %	33,33 %
Docentes universitarios hombres <sup>82</sup>	92.058 (62 %)	11 (68,8 %)	500 (66 %)	Sin datos (s. d.)	s. d.	107 (66,5 %)	s. d.	s. d.
Docentes universitarias mujeres	56.540 (38 %)	5 (31,3 %)	258 (34 %)	S.D	s. d.	54 (33,5 %)	s. d.	s. d.

Fuente: el autor. Elaboración a partir de la información obtenida de las referencias.

En el 71,4 % del territorio amazonense hay menos mujeres en cargos directivos respecto al nivel nacional, con dos casos particulares preocupantes en Vaupés y Vichada con un 19,05 % y 29,17 %, respectivamente, es decir, 20 puntos porcentuales por debajo de la cifra colombiana. En consecuencia, en esos departamentos, por cada 80 o 70 hombres directivos, hay 20 o 30 mujeres directivas.

En cuanto a otros niveles decisorios<sup>83</sup>, tres departamentos superan el dato nacional, y cuatro se encuentran por debajo. Llama la atención la baja

82 Ministerio de Educación Nacional. *Sistema nacional de información de la educación superior. Información poblacional, estadísticas históricas de la educación superior en Colombia. Docentes por categoría y departamento*, año de reporte: 2018. 2020.

83 A la luz de los artículos 2.º y 3.º de la ley de cuotas, se entiende como “máximo nivel decisorio” el que corresponde a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades y órganos de los distintos niveles, mientras “otros niveles decisorios” se refiere a los cargos de libre nombramiento y remoción que tienen atribuciones de dirección y mando en todos los niveles. Congreso de la República. Ley 581 de 2000, Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los nive-

participación de la mujer dentro de ese nivel en Guainía, Vaupés y Vichada, de nuevo por debajo de 15 puntos porcentuales respecto al promedio del país, oscilando entre un 20 % y un 33 % de participación femenina en dichos empleos. Por otra parte, en el empleo público, contemplado de manera global, la situación es alentadora en contraste con lo previamente descrito, pues, de 7 departamentos, solo 2 se encuentran por debajo del promedio nacional (Amazonas y Vaupés).

Se encontró otro tema que genera dificultades de diagnóstico frente al derecho al trabajo de la mujer en la región, y es la falta de datos de participación laboral de hombres y mujeres, pues la encuesta integrada de hogares del año 2017 solo verificó 23 departamentos, de los cuales, solo se encuentra Caquetá respecto de la Amazonía colombiana. De ese único dato disponible, Caquetá tiene un 42 % de participación laboral femenina, en contraste con un 78 % masculino, aproximadamente<sup>84</sup>, por lo cual se ubica en uno de los tres últimos lugares del país.

Para continuar, desde el ámbito académico las cifras son menos alentadoras, la empleabilidad en docencia universitaria presenta una gran brecha de género: está por debajo del nivel nacional en los tres únicos departamentos que cuentan con cifras al respecto; por el contrario, en la mayor parte de la región, de 100 docentes universitarios, solo entre 31 y 34 son mujeres. No se reporta información alguna de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada.

Ningún departamento se encuentra ubicado en el promedio nacional o por encima en todos los indicadores, seis departamentos presentan más aminoración de la situación laboral en contraste con el nivel nacional, ya sea en uno o varios indicadores. Caquetá es el departamento con menor afectación. Se halla una constante de desigualdad laboral en los departamentos de Vichada, Guainía y principalmente en Vaupés, así como dificultades de acceso a información generalizada sobre la región.

---

les decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público. *Diario Oficial* n.º 44.026, 2000.

84 Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. *Informe de empoderamiento económico de las mujeres en Colombia, situación actual y recomendaciones de política*. Investigadora: Ángela Fonseca. Bogotá, 2018.

Es de resaltar que los cargos de dirección en cabeza de mujeres rompen injusticias de la redistribución como la marginación y privación, y del reconocimiento, evitando estereotipos y barreras de acceso por motivos de género. De igual forma, la presencia de mujeres en la esfera pública laboral, la eliminación de modelos patriarcales, así como de las brechas de acceso y salario por género, contribuyen como reivindicaciones de la justicia social desde las dos dimensiones mencionadas; sin embargo, no es fácil ver su observancia en el ámbito laboral de la región.

#### 4.1.3. EDUCACIÓN

Desde el ámbito educativo, la Amazonía presenta unos de los índices más bajos de cobertura en educación preescolar, básica, media<sup>85</sup> y superior<sup>86</sup> respecto al promedio nacional. En cuanto a la tasa de cobertura en educación media, todos los departamentos de la región se hallan bajo este rango, donde tres de los departamentos con más baja cobertura del país son de la Amazonía colombiana.

En el rango de educación preescolar a media se mantiene la misma constante de acceso entre hombres y mujeres. En educación superior existen más mujeres que hombres cursando una carrera profesional, tema interesante para efectos de los remedios para la redistribución y el reconocimiento. El único departamento que escapa de ese fenómeno es Vaupés con casi 10 puntos por debajo del nivel nacional<sup>87</sup>. No obstante, todos los departamentos de la región amazónica se encuentran entre los 10 últimos lugares

---

85 De acuerdo con las cifras de: Departamento Nacional de Planeación. *¿Cómo va Colombia en los ODS? – indicador 4.1.5. Tasa de cobertura bruta en educación media*, datos al año 2017. Consultado el 9 de mayo, 2020, y Ministerio de Educación. *Sistema integrado de matrícula de educación preescolar, básica y media. Matrículas por género y por departamento, año de reporte 2018*. 2020.

86 Departamento Nacional de Planeación. *¿Cómo va Colombia en los ODS? – indicador 4.3.1. Cobertura en educación superior*, datos al año 2017. Consultado el 9 de mayo, 2020.

87 Se cuenta con información para todos los departamentos; el porcentaje de matrícula para mujeres oscila entre 59,5 % en Vichada, 54,4 % del Guaviare y el único por debajo con 44,4 %: Vaupés; el promedio nacional el de 53 %. Ministerio de Educación. *Sistema nacional de información de la educación superior. Información poblacional estadís-*

de cobertura en educación superior. Los tres últimos a escala nacional son Vaupés, Vichada y Amazonas. Así, toda la región está muy por debajo de la media nacional (52,8 %) de cobertura.

Por otra parte, en lo concerniente a las capitales, aunque estas se caracterizan por presentar tasas de alfabetismo equilibrado entre hombres y mujeres, se exceptúan de ello capitales pequeñas “como Puerto Inírida, Mitú, Puerto Carreño, Leticia, Quibdó y Pasto, lugares donde el analfabetismo es más alto para las mujeres”<sup>88</sup>; por ende, de las capitales que presentan mayor tasa de analfabetismo para las mujeres en Colombia, el 66,7 % pertenecen a la Amazonía.

#### 4.1.4. ASUNCIÓN DE TOMA DE DECISIONES DEMOCRÁTICAS

Tal como se mencionó, uno de los remedios para la injusticia es la reestructuración político-económica, donde una de las medidas sugeridas es la asunción en la toma de decisiones democráticas por parte del grupo desfavorecido. En este caso se revisa el empoderamiento de la mujer amazonesa en la toma de decisiones en una democracia, que se refleja, más allá del simple hecho de elegir, en la posibilidad de ser elegido, tema que se considera neural para el acercamiento de las mujeres a las esferas de poder.

En el plano nacional, pero con influencia en el ámbito regional, se estudian las curules para la Cámara de Representantes electas para el periodo 2018-2022<sup>[89]</sup>. Se aclara que ningún departamento estudiado tiene la obligación de cumplir con la ley de cuotas<sup>90</sup>. En este orden de ideas, el 57 % de sus departamentos no incluyeron ni siquiera una tercera parte de mujeres candidatas en sus listas. De los 7 departamentos amazónicos, 5 no eligieron

*tics históricas de la educación superior en Colombia, matriculados por departamento, año de reporte 2018. 2020.*

88 Departamento Nacional de Estadística. *Atlas Estadístico de Colombia*, tomo II: social. Bogotá: Imprenta Nacional, 2012, 112.

89 Desde la base del informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Mujeres y política: claves para su participación y representación*. Bogotá: PNUD, 2018.

90 En virtud del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, dado que la cuota de género del 30 % solo aplica para circunscripciones territoriales donde se elijan 5 o más curules.

a ninguna mujer para ser representante a la Cámara, solo lo hicieron Vaupés y Amazonas, que por primera vez en 29 años<sup>91</sup> eligieron una mujer para ocupar una curul en la corporación. En el país, los departamentos que desde 1991 nunca han elegido una mujer representante a la Cámara son Casanare, Cesar, Caquetá, Guainía y Guaviare; es decir que, de los departamentos que no han permitido la asunción de decisiones democráticas a una mujer en el Congreso por medio de la circunscripción territorial, el 60 % pertenecen a la Amazonía, situación contrastante con las demás regiones.

A escala departamental, en lo que respecta a las elecciones para la gobernación del año 2015<sup>[92]</sup>, de los 155 candidatos presentados en todo el país solo 27 eran mujeres (17,4 % del total de candidatos); los departamentos que más postularon candidatas lo hicieron con 4 o 3 en sus listas. En la región bajo estudio, el departamento con mayor número de candidatas para la gobernación fue Vichada con 2 candidatas inscritas, seguido de Guaviare y Putumayo cada uno, con una inscripción de mujer respectivamente. Por otra parte, los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía y Vaupés no tuvieron candidatas mujeres a la gobernación en ese período, es decir, el 57,1 % de la región; lo que comparativamente es un porcentaje menor de participación democrática en elecciones a comicios departamentales respecto a las demás regiones. En cuanto a las candidatas elegidas de la región Amazónica, solamente uno de los siete departamentos contó para ese lapso con una mujer gobernadora: el Putumayo.

Para el nivel municipal, según la Registraduría Nacional en el período 2015-2018<sup>[93]</sup>, Caquetá contó con el 18,8 % de mujeres alcaldesas, y un dato interesante es que Vaupés tuvo la mayor participación femenina de Colombia en este aspecto, con el 33,3% de mujeres elegidas en su departamento. No obstante, cinco departamentos de la Amazonía no tuvieron representación femenina en las alcaldías: Amazonas, Guainía, Guaviare, Putumayo y

---

91 Desde la Constitución de 1991 que erigió a esas entidades territoriales como departamentos.

92 Para ese efecto se toma como soporte la investigación de la Registraduría Nacional del Estado Civil. *Participación de la mujer en el escenario político colombiano. Una mirada general a la participación política de la mujer en Colombia*. Angélica Lesmes, investigadora principal. Bogotá: Cedaes, 2018.

93 *Ibid.*

Vichada, lo que representa el 62,8 % del total nacional de municipios que carecen de participación femenina en el mayor cargo de decisión municipal.

De lo anterior se colige una dificultad en la búsqueda de “paridad” entre los géneros, de manera que más del setenta por ciento de la Amazonía no eligió una mujer para representarlos por circunscripción territorial en el Congreso, y, aún más complejo, tres de sus siete departamentos nunca han elegido una representante a la Cámara, importante espacio de decisión y empoderamiento para una región y para sus mujeres líderes. De igual forma, la mitad de la región ni siquiera tuvo candidatas a las gobernaciones y solo una de ella fue elegida; así mismo, la gran mayoría de municipios amazonenses no tuvieron alcaldesa; fue la región con menos posibilidades de toma de decisiones locales por parte de mujeres, de todo el país. A raíz de lo esbozado, existen dificultades para la asunción de decisiones democráticas de las mujeres en la Amazonía, lo que impide desde esta categoría remediar injusticias tanto de la redistribución como del reconocimiento.

En esa misma línea, a continuación se presenta otro aspecto de la vida social que materializa los principios de una democracia participativa.

#### 4.1.5. VISIBILIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA MUJER

Desde la política de reconocimiento se busca ver el empoderamiento de la mujer más allá de los cargos de elección popular o del acceso a cargos de dirección, temas ya tratados en puntos anteriores. El objetivo de esta categoría es mostrar dos indicadores de actuación o interrelación social, que normalmente no se ven a simple vista, pero que permiten la participación y visibilización de la mujer.

Primero, las veedurías, como herramientas de control ciudadano. En los departamentos que conforman la Amazonía colombiana, tres de ellos no tienen registrada ninguna veeduría (Guainía, Guaviare y Vichada)<sup>94</sup>. Putumayo de manera sorpresiva cuenta con un número considerable (60) de veedurías constituidas, pero solo tres de estas posiblemente tienen que

---

94 La información sobre veedurías fue tomada del Registro Único Empresarial y Social (RUES) administrado por las Cámaras de Comercio de Colombia. *Registro de veedurías por departamento*. Consultado el 30 de mayo, 2020.



ver con temas que afectan a las mujeres (seguimiento de proyectos del ICBF y de las unidades de servicios amigables). Por ende, del total de veedurías de la región, ninguna trata específicamente asuntos enfocados en el colectivo bajo estudio.

Segundo, las entidades sin ánimo de lucro que atienden en su objeto asuntos relativos a las problemáticas de las mujeres; en Colombia se encuentran registradas 444 entidades<sup>95</sup> con un objeto relativo a asuntos de género –particularmente sobre mujer–. De esas, cuatro veedurías se encuentran ubicadas en la Amazonía, es decir, el 0,9 % del total nacional; solo Caquetá y Putumayo cuentan con estos espacios<sup>96</sup>; los otros 5 departamentos de la región presentan cero registros.

Así, los espacios de veedurías y entidades sin ánimo de lucro en la región no han sido suficientemente aprovechados para procurar la visibilización de los problemas que aquejan a las mujeres del territorio y no efectivizan su participación en esos espacios sociales de empoderamiento y control.

#### 4.1.6. CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, comúnmente conocidos como ODS, son una respuesta mundial frente a las problemáticas comunes que atañen a los países alrededor del mundo, organizados en 17 objetivos y 169 metas. Colombia ha diseñado un portal web para hacerle seguimiento a su cumplimiento<sup>97</sup>; en este caso particular se describe la información disponible sobre el número cinco: “lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas”. Se encuentra compuesto por dos indicadores: brecha salarial y embarazos adolescentes.

---

95 La información fue analizada del sistema RUES: Registro Único Empresarial y Social. *Registro de entidades sin ánimo de lucro por departamento*. Consultado el 30 de mayo, 2020.

96 En Florencia, la “Asociación solidaria de la mujer para la mujer” y “Mujeres campesinas protectoras del ambiente forjadoras de paz y desarrollo social”. En Putumayo, las fundaciones “Mujer por el desarrollo social de la mujer” y “Cooperativa de la mujer putumayense”; sin embargo, ambas aparecen en estado de liquidación –según el RUES–.

97 Ver: <https://www.ods.gov.co/es/objetivos>

De esa información actualizada por el Departamento Nacional de Planeación, solo se muestran datos para los departamentos de la región Amazónica en lo que respecta a la tasa de fecundidad de mujeres entre 15 y 19 años, que supera la media nacional de 61,10 %. En ese promedio se hallan todos los departamentos de la zona, menos Guaviare, y existen tres valores preponderantes en la tasa de embarazo adolescente (de los más elevados a escala nacional); así, por ejemplo, se encuentran en embarazo 95,2 adolescentes por cada 1000 en Guainía, 85,10 en Amazonas y 80,60 en Caquetá<sup>98</sup>. La tasa más alta de Colombia es la correspondiente al Departamento de Guainía.

El segundo indicador del ODS sobre igualdad de género es el relativo a la brecha de ingreso entre hombres y mujeres, pero no publica ningún registro para la Amazonía colombiana, simplemente el portal “no registra datos” en 6 departamentos y para Caquetá indica una cifra de 0,0 % del año 2002<sup>[99]</sup>, lo que no se puede considerar un dato estadístico útil.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, no es dable afirmar que Colombia está cumpliendo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de igualdad de género en el Amazonas. Indicadores que pueden ofrecer información para *reconocer* a las mujeres amazonenses, por ejemplo, en cuanto a la baja estimación, honor o prestigio que pueden tener el alto número de adolescentes que son madres antes de los 19 años o, de manera crítica, la poca relevancia, dado el modelo cultural androcéntrico que lleva a ignorar la región dentro de las encuestas nacionales sobre la brecha salarial por motivos de género.

#### 4.1.7. VIOLENCIAS CONTRA LA MUJER

Tal como se mencionó en el numeral 3.2, en Colombia en todas las subcategorías de violencia intrafamiliar la mujer es la más afectada; así mismo,

---

98 Departamento Nacional de Planeación. *¿Cómo va Colombia en los ODS? – indicador 3.7.1.G. Tasa de fecundidad específica en mujeres adolescentes de 15 a 19 años*, datos al año 2017. Consultado el 10 de mayo, 2020.

99 Departamento Nacional de Planeación. *¿Cómo va Colombia en los ODS? Objetivo n.º 5*. Consultado el 10 de mayo, 2020. Disponible en: <https://www.ods.gov.co/es/objetivos/igualdad-de-genero>

en la violencia sexual se muestra con mayor impacto la desigualdad entre hombres y mujeres. La Amazonía corresponde a la tendencia nacional en las diversas tipologías de violencia, salvo en la generada contra adultos mayores, que es la única en la que presenta más casos del género masculino. Para la revisión se tomará como base el Informe Forensis de Medicina legal del año 2018.

En cuanto a la violencia contra niños, niñas y adolescentes, las víctimas niñas y las adolescentes representan casi el doble de casos frente a los menores del género masculino, viéndose una proporción mayor de violencia frente a la población femenina en este indicador, sobre el nivel nacional<sup>100</sup>. En el caso de los adultos mayores, se informan pocos casos anuales en todos los departamentos de la zona, aunque se reporta por Medicina Legal que en este indicador el departamento con la tasa más alta del país fue Guainía con 101,69 por 100.000 habitantes, que en este caso corresponden a tres casos en el año<sup>101</sup>.

En el indicador de violencia “entre otros familiares”, sigue siendo marcada la diferencia entre hombres y mujeres víctimas en Colombia, los primeros con el 35,41 % de los casos y las segundas con el 64,59 %. En cinco departamentos de la región las mujeres fueron más violentadas que los hombres; en cuatro de ellos se doblaron en casos las víctimas femeninas, mientras un departamento no presentó reporte alguno –Vichada–. En el plano nacional, el departamento más violento en esta categoría fue Amazonas con una tasa de 122,47, donde las mujeres fueron las más victimizadas<sup>102</sup>.

En la violencia de pareja, del total de valoraciones, el 86,08 % se practicaron a mujeres, de manera que, por cada hombre víctima de violencia, seis mujeres denunciaron. Cinco departamentos de la Amazonía muestran cifras similares al nivel nacional, pues las mujeres dentro de una relación sentimental son vulneradas entre cinco y seis veces más que los hombres que reportaron maltrato en la zona. Sobre este punto, el departamento de Amazonas es el quinto, en el ámbito nacional, con la tasa más alta<sup>103</sup>. En

---

100 Instituto Nacional de Medicina Legal. *Op. cit.*, 146-159.

101 *Ibid.*, 166-170.

102 *Ibid.*, 179-191.

103 *Ibid.*, 211-226.

cuanto a las otras dos entidades territoriales, tienen particularidades que se analizarán adelante.

De manera semejante, en la tipología de violencia sexual, de las valoraciones por presunto delito sexual registradas en el año 2018, el 85,6 % de las víctimas fueron mujeres; desde el territorio, el departamento con la tasa más alta fue Amazonas con 140,81, posteriormente Guainía en tercer lugar con una tasa de 101,28 sobre cien mil habitantes<sup>104</sup>.

Finalmente, llaman la atención dos departamentos del análisis global de los indicadores anteriores: Vichada que presenta en el año 2018 como única tipología prevalente la violencia sexual con 9 mujeres y 1 hombre víctima; un caso único de violencia contra la pareja con sujeto pasivo femenino, así como dos casos de violencia contra niño y niña, respectivamente; en las demás categorías no se presentaron valoraciones médico-legales. Y, particularmente, Vaupés, que en la vigencia 2018 en los cinco indicadores descritos registró solo dos casos, uno de violencia entre otros familiares con un hombre como víctima, y un solo caso de violencia sexual en mujer; es decir, dos reportes en todo el año.

A manera de colofón, la región Amazónica presenta prevalencia de violencia contra las mujeres, que son las víctimas mayoritarias en los indicadores estudiados –salvo adulto mayor–. Además, en cuatro de cinco tipologías revisadas, aparece un departamento de la región dentro de los primeros lugares, con las tasas más altas del país.

#### 4.1.8. ACCIÓN ESTATAL EN FAVOR DE LAS MUJERES AMAZONENSES

En cuanto a la acción estatal, se aborda a través de cinco indicadores. En primer lugar, la institucionalidad específica para atender a la mujer amazonesa, es decir, la existencia dentro de la organización departamental de una secretaría, dirección o dependencia autónoma y específica para tratar los temas de equidad de la mujer. Sobre ello, de la cala de información realizada<sup>105</sup>, solo Amazonas y Caquetá cuentan con dependencia departa-

---

104 *Ibid.*, 247-264.

105 Fuentes revisadas: i) Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. *Sistematización VI Encuentro de mecanismos de mujer y género*, Bogotá, 2016; ii) Gobernación

mental para ese fin<sup>106</sup>. Guaviare contó con un programa para la equidad de género entre los años 2016–2017; sin embargo, no se halló evidencia de su permanencia en nuevas administraciones. En Caquetá se resalta la existencia de un observatorio departamental de equidad de género para la mujer<sup>107</sup>.

Los demás departamentos no registran información al respecto. Se evidencia que ningún departamento cuenta con una dependencia del máximo nivel jerárquico para ese fin, es decir, una secretaría. La poca institucionalidad hallada depende de otros sectores como las secretarías de Gobierno o Acción Social. Ello incide en la intensidad de las acciones gubernamentales, pues, a menor institucionalidad representada en el organigrama de la entidad, menos planeación, personal y recursos específicos para los asuntos de género.

En segundo lugar, en los informes de gestión de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer de los años 2016, 2017 y 2018<sup>[108]</sup> no hay ninguna apreciación sobre programas específicos para la población amazónica e indígena de la zona. Se realizaron acciones con mujeres indígenas víctimas del conflicto armado en materia de participación, prevención de violencias y liderazgo; sin embargo, solo se cobijó el departamento del Cauca. Aunque en el año 2016, con ocasión del Día Nacional por la Dignidad de la Mujer Víctima de Violencia Sexual, se realizó un evento en Florencia (Caquetá). En el 2018 se referencia la formulación participativa de la Política Pública Integral de Mujer Rural, donde solo participó el departamento de Guaviare; por ser un tema vital para la ruralidad y la equidad de género, se considera que debió contar con participación de todos los departamentos colombianos.

Solo puede verse como acción específica para la región la traducción en ese mismo año del Manual de Territorialización de la Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos

del Amazonas. *Dirección de equidad, género, infancia, adolescencia y juventud*, 2020; iii) Gobernación de Caquetá. *Oficina de la Mujer y Género*, 2020.

106 Respectivamente, Dirección de equidad, género, infancia, adolescencia y juventud y Oficina de la Mujer y Género.

107 Gobernación de Caquetá. *Observatorio Departamental de Equidad de Género para la Mujer*, 2020.

108 Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. *Informes de gestión, años 2016, 2017 y 2018*. Consultado el 25 de mayo, 2020.

de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado, del español a las lenguas embera, tukano y sikuani, lo cual se puede considerar el rompimiento de una barrera institucional para esas comunidades<sup>102</sup>.

En tercer lugar, el VI Encuentro de mecanismos de mujer y género de Colombia del año 2016, organizado por la referida Consejería Presidencial y considerado entre los líderes sociales el espacio de interrelación más importante en la materia desde la esfera pública, no contó con una representatividad suficiente de la región amazónica. En cuanto a la asistencia al evento, que debía convocar a los 32 departamentos y capitales, no tuvieron representación allí la mayoría de los departamentos amazónicos (Putumayo, Vichada, Caquetá y Guainía), solo lo hicieron Amazonas, Guaviare y Vaupés; en cuanto a las capitales de la región, solamente Leticia y San José del Guaviare<sup>109</sup>. La baja participación de la región Amazónica en el evento institucional es notable, pues corresponde al 50 % del total de departamentos sin representación en el encuentro; así, fue la región del país con una tasa de participación más baja en el espacio institucional.

En cuarto lugar, en relación con el indicador previo, uno de los resultados de la sistematización documental del evento fue el análisis de temas estratégicos y metas en los planes de desarrollo departamentales para ver el nivel de acción de las entidades territoriales en cuanto a empoderamiento económico, participación, liderazgo, avances en espacios como casas refugio, comisarías de familia, y en general el desarrollo institucional hacia la mujer. Sin embargo, se dejaron de incluir cinco planes de desarrollo en el documento, entre ellos, los de Vichada y Guainía<sup>103</sup>, de manera que fue de nuevo la región colombiana con menos participación, no solo en el encuentro, sino también en el producto documental del mismo. Desde una postura crítica, hay falencias institucionales en este punto, pues si bien los dos departamentos no fueron partícipes del evento (cuestión que no debía suceder en un encuentro nacional gubernamental), al menos, como medida de contingencia, los planes de desarrollo pudieron descargarse de los portales de internet y efectuarse el análisis, para no dejar a una cuarta parte de la Amazonía sin ese relevante diagnóstico institucional.

---

109 *Ibid.*

Finalmente, un hallazgo de la investigación como último indicador de esta categoría fueron las falencias de diagnóstico, entendidas como el conjunto de resultados que no incluyen geográficamente a la Amazonía, de manera que se han excluido sus departamentos sistemáticamente de diversas encuestas, instrumentos de medición y diagnósticos nacionales y territoriales. En la cala de la información se hallaron al menos diez falencias en las herramientas de consulta estatales.

En tal sentido, se relacionan brevemente: la encuesta de cultura política 2019<sup>[110]</sup>, en la desagregación geográfica no contempla las regiones Amazonía, ni Orinoquía, solo menciona las regiones Caribe, Central, Oriental, Pacífica, a Bogotá y al Cauca; en ninguna de estas se incluyen los 7 departamentos amazónicos. En cuanto al documento “Población ocupada por actividad económica en 2019” se tuvieron en cuenta 23 capitales departamentales; solo Florencia hace parte<sup>111</sup> de la región Amazónica.

El boletín técnico “Mercado laboral de las ciudades capitales de los departamentos de la Amazonía y Orinoquía y ciudades intermedias” del año 2019<sup>[112]</sup> y las estadísticas de necesidades básicas insatisfechas nacionales y departamentales<sup>113</sup>, si bien presentan datos por departamentos, no los diferencian por sexo en ningún ítem, lo que impide profundizar en el tema; se considera necesario que se incluya esa variable para realizar estudios de género.

Con el fin de revisar la ocupación por sector y género en comercio, servicios e industria, el Atlas Estadístico de Colombia solo contempla dos ciudades de la región, las otras capitales no tienen información<sup>114</sup>; en esa

---

110 Puede verificarse en: Departamento Nacional de Estadística. *Encuesta de cultura política 2019*. 2019.

111 Departamento Nacional de Estadística. *Población ocupada por actividad económica en 2019*. 2020.

112 Departamento Nacional de Estadística. *Boletín técnico mercado laboral de las ciudades capitales de los departamentos de la Amazonía y Orinoquía y ciudades intermedias 2019*. Bogotá, 2020.

113 Departamento Nacional de Estadística. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En: *Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV)*, 2018.

114 Departamento Nacional de Estadística. *Atlas Estadístico de Colombia*, tomo III: económico. Bogotá: Imprenta Nacional, 2012.

misma publicación, en el tomo social, varias franjas de territorio de los departamentos de Amazonas, Guaviare, Vaupés y Guainía se reportan por el mismo DANE como de “baja cobertura censal”<sup>115</sup>.

Por otra parte, la “cuenta satélite de la economía del cuidado y el valor económico del Trabajo Doméstico y de Cuidado No Remunerado en Colombia” durante los años 2012, 2012-2015, 2017<sup>[116]</sup> solo se refiere a datos de nivel nacional o por regiones de la siguiente manera: Atlántica, Central, Oriental, Pacífica, Bogotá y San Andrés. Como se puede observar, no ofrece información para la región Amazónica, ni tampoco se explica en los boletines técnicos qué departamentos pertenecen a cada región para efectos de la cobertura geográfica, ni se indica si los departamentos estudiados en este capítulo hacen parte del estudio.

En esa misma línea, el boletín técnico de Economía del Cuidado de Colombia del año 2017 toma como base encuestas que excluyen a los departamentos de la Amazonía de su cobertura geográfica; en consecuencia, la economía de cuidado de la Amazonía colombiana no se encuentra valorada cualitativa ni cuantitativamente en los informes de carácter gubernamental<sup>117</sup>. De igual forma, en cuanto a la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, que precisamente permite cuantificar la economía del cuidado, en su reporte de los años 2012 y 2013, si bien manifiesta ser de cobertura nacional, excluye a los que denomina “nuevos departamentos de la Orinoquia y Amazonía”<sup>118</sup>, adjetivo irrisorio luego de dos décadas de su creación. Así mismo, en la misma encuesta del año 2018, se recolecta de nuevo información para la población civil residente en todo el territorio nacional, excluyendo los

115 Puede verificarse en las páginas 39, 44, 47, 48, 51, 55, 59, 63, 113, etc. En: Departamento Nacional de Estadística. *Atlas Estadístico de Colombia*, tomo II, cit.

116 Departamento Nacional de Estadística. *Boletines técnicos: Cuenta Satélite de Economía del Cuidado (CSEC)*, 2017; matriz de trabajo ampliada Cuenta Satélite de la Economía del Cuidado (2012-2015), y Cuenta Satélite de Economía del Cuidado: producción del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, 2012.

117 Departamento Nacional de Estadística, 2018, *op. cit.*

118 Departamento Nacional de Planeación. *Economía del cuidado: revisión de literatura, hechos estilizados y políticas de cuidado*. Bogotá: Subdirección de Género, Desarrollo Social, DNP, s. f., 16.



departamentos de la Amazonía, teniendo en cuenta solo seis regiones del país, es decir, Bogotá, San Andrés, Caribe, Oriental, Central, y Pacífica<sup>119</sup>.

Por último, la gran encuesta integrada de hogares, considerada una de las más completas y periódicas en Colombia, dentro del dominio total nacional no incluye a la población de los departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Vichada y San Andrés<sup>120</sup>; así, solo Caquetá es tenido en cuenta. Por ende, existe un desconocimiento del 85,71 % de la Amazonía colombiana en temas socioeconómicos relevantes, que pueden generar información útil no solo en asuntos de género, sino también de manera general para todos los grupos poblacionales de la región.

De lo descrito en este aparte se puede concluir que la Amazonía se encuentra discriminada de la agenda estatal, no existen programas claros de acción específica sobre la región, hay falta de acción estatal (sobre todo desde lo nacional) y, lo más delicado, no se tiene claridad de la situación real de la zona, pues se desconoce que la Amazonía hace parte, con sus siete departamentos, de la realidad nacional, que veladamente no se refleja en la documentación estatal colombiana.

#### 4.1.9. POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Es claro hoy día que desde el Estado se debe promover el desarrollo de las comunidades por medio de políticas públicas que aborden las problemáticas de cada territorio<sup>121</sup>. Los contextos y realidades distintas, incluso dentro de un mismo país, merecen herramientas de planificación específicas y multi-dimensionales. En atención al objeto de estudio, las políticas públicas con enfoque de género son vitales para remediar los efectos nocivos de la mala

---

119 Departamento Nacional de Estadística. *Boletín técnico Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT)*, años 2016-2017. 2018, 2.

120 Departamento Nacional de Estadística. *Gran encuesta integrada de hogares (GEIH)*, corte mayo 13, 2020. Disponible en: [http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/659/related\\_materials](http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/659/related_materials)

121 VÁZQUEZ, A. Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial, *Investigaciones Regionales*, vol. 11, 2007, 183-210.

distribución y del mal reconocimiento, atendiendo, por ejemplo, a las problemáticas previamente descritas. Son entonces, necesarias y pertinentes, pues

la identificación de políticas públicas de igualdad de género de carácter redistributivo, de reconocimiento y de representación es un esfuerzo por relevar las iniciativas de los Estados que se orientan a enfrentar injusticias y mejorar la situación de las mujeres en distintas áreas de desarrollo, para hacer posible su autonomía y la garantía de sus derechos humanos en contextos de plena igualdad<sup>122</sup>.

En el caso de la gran Amazonía, el panorama es disímil respecto a otras partes del país: de los 7 departamentos, solo 2 cuentan con política pública de mujer aprobada mediante ordenanza<sup>123</sup>, es decir, el 28,6 % de la región. El departamento del Amazonas formuló la política en el año 2019, pero no fue aprobada por la Asamblea<sup>124</sup>, o sea que, por el momento, no es ejecutable. Los otros cuatro departamentos, que representan el 57,14 % de la región, no han formulado ni aprobado sus políticas públicas de género a la fecha.

Desde esta perspectiva, la región se encuentra atrasada, dado que la primera política pública sobre el tema se expidió en Antioquía en el año 2002, seguida por Bogotá en 2004, y posteriormente, en el lapso de 2008 a 2015, se da el crecimiento de estas en el país con catorce ordenanzas aprobatorias, cinco más surgieron en los siguientes años, entre ellas, las dos únicas de la región Amazónica<sup>125</sup>. De los departamentos que al año 2019 no contaban con política de mujer y género, un 30,7% pertenecían a la Amazonía colombiana.

Aseveración reforzada desde la perspectiva de la crítica social en cuanto al hecho de que las políticas públicas y programas de diversos temas son

122 BENAVENTE, M. y VALDÉS, A. *Desarrollo Social. Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*. Santiago de Chile: Cepal, 2014.

123 De la Asamblea Departamental de Caquetá. *Política pública desde, con y para las mujeres del departamento del Caquetá*, ordenanza 022 del 11 de diciembre, 2017; y de la Asamblea Departamental del Putumayo. *Política pública de equidad e igualdad para las mujeres en el departamento del Putumayo*, ordenanza 758 del 23 de diciembre, 2017.

124 Gobernación del Amazonas. *Op. cit.*

125 ONU Mujeres. *Atenea: mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. Colombia: la hora de la paridad*. Bogotá: PNUD, 2019.

trasplantados de otras partes; por ende, son de entrada imposibles de aplicar, formulados desde un escritorio, desconociendo el territorio, donde pensar el Amazonas desde la ceguera es aún más perjudicial; por ejemplo, en el caso del departamento del Amazonas la mayoría de las acciones se enfocan en Leticia, excluyendo a zonas de difícil acceso y zonas no contactadas, de manera que esas políticas no alcanzan para impactar a todas las colectividades presentes en el territorio<sup>126</sup>.

Empero, las políticas públicas en la búsqueda del aminoramiento de los problemas que aquejan a las mujeres no bastan desde una unívoca política de género, sino que a la vez se requiere que, en la formulación de *todas* las políticas públicas, indistintamente del sector, se incluya la perspectiva de género<sup>127</sup>, lo que permitiría de una manera interconectada desarrollar estrategias transversales para reivindicar los años de discriminación y rezago que han sufrido las mujeres.

En el caso *sub examine*, esta afirmación es de complejo cumplimiento pues, como se observó, no se cuenta con la política pública base de mujer y género en todos los departamentos de la región, y no se evidencia una perspectiva de género en las pocas políticas públicas de otros sectores aprobadas; es un tema que combina dificultades institucionales de conocimiento del territorio y culturales de reconocimiento de la necesidad programática del enfoque de género.

#### 4.2 MUJER INDÍGENA

Nosotras, además de mujeres, somos indígenas y así no estamos reconocidas. Nosotras sabemos cuáles son buenos y cuáles son malos los usos y costumbres: malas son de pegar y golpear a la mujer, de venta y compra, de casar a la fuerza,

---

126 Se ahonda en la gravedad del desconocimiento del territorio con el ejemplo acerca de las áreas no municipalizadas que están dispersas geográficamente y de las *zonas no contactadas*, aquellas donde habitan pueblos indígenas ancestrales, que se sabe que existen, pero no se pueden contactar, incluso porque ellos han decidido no ser contactados o conocidos por el “hombre blanco”. En: SARMIENTO VILLEGAS, L. (Socióloga, magíster en estudios sociales, presidenta de la Asociación Tejiendo Amazonas, Tejama). Entrevista semiestructurada, 16 de mayo de 2020.

127 Hafner-Burton y Pollack (2009), Mergaert y Minto (2015), Graef y Uckert (2018), Galea, Powell, Loosemore y Chappell (2015).

sin que ella quiera, de que no puede participar en asamblea, de que no puede salir de su casa [...].

Eso quiere decir que queremos que sea reconocida nuestra forma de vestir, de hablar, de gobernar, de organizar, de rezar, de curar; nuestra forma de trabajar en colectivas, de respetar la tierra y de entender la vida, que es la naturaleza que somos parte de ella. En esta ley están incluidos nuestros derechos como mujer, que ya nadie puede impedir nuestra participación, nuestra dignidad e integridad de cualquier trabajo, igual que los hombres<sup>128</sup>.

Teorías feministas, como las referidas en la parte inicial del capítulo, invitan a prestar especial atención a las formas interconectadas en que rasgos como la clase, la etnia, el género y la pobreza reafirman las diferencias dentro de la sociedad. De un estudio desarrollado en la Universidad de California sobre la concepción del ser mujer e indígena en la contemporaneidad pueden deducirse aspectos de la redistribución y del reconocimiento para esta colectividad. Primero, desde el mal reconocimiento de esa interseccionalidad indígena - mujer<sup>129</sup>, donde se relatan experiencias tristes, dolorosas, desaires, vergüenza, humillación, racismo, dominación y exclusión que dejan impactos psicológicos, a la par del maltrato. A pesar de ello, desean seguir en la lucha por un espacio dentro del mundo público y por la recuperación de su dignidad como mujeres indígenas<sup>130</sup>.

---

128 Comisión de Asuntos Indígenas LVIII Legislatura. *Reunión de trabajo de las comisiones unidas de puntos constitucionales y asuntos indígenas de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con delegados del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Congreso Nacional Indígena*, México, 28 de marzo, 2001.

129 Para Torje, “[I]a interseccionalidad es un enfoque para describir y analizar cómo los diferentes tipos de identidades sociales trabajan juntas y/o una contra la otra. El enfoque interseccional está en la interacción de las identidades, así como en cómo las múltiples formas de poder pueden empujar o tirar de las identidades sociales. El género puede enfatizar o desestimar, coincidir o disputar, la identidad indígena y viceversa” (traducción propia). OLSEN, T. A. This Word is (Not?) Very Exciting: Considering Intersectionality in Indigenous Studies, *NORA, Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, vol. 26, n.º 3, 2018, 182-196.

130 DE LA TORRE, L. *¿Qué significa ser mujer indígena en la contemporaneidad?*, *Mester*, vol. 39, n.º 1, Universidad de California, 2010, 1-25.

Segundo, desde la mala distribución, en lo económico reclaman una nueva lucha por los derechos negados durante siglos, aunque aclaran que su pobreza es una pobreza diferente a la de las ciudades<sup>131</sup>. Por ende, es importante un conocimiento real de los territorios y de las poblaciones en la Amazonía colombiana para dar solución a las problemáticas que los aquejan. En esta línea, los estados violentan en zonas rurales a las etnias y en particular a las mujeres, los niños y niñas indígenas, pues allí se presenta más pobreza económica, más necesidades insatisfechas y pocas oportunidades de desarrollo; así mismo, las políticas asistencialistas no reconocen a las mujeres su conocimiento y sus capacidades<sup>132</sup>.

Otro asunto relevante en cuanto a la acción estatal es que, según la Organización de las Naciones Unidas, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe “aún persisten vacíos considerables en la disponibilidad de datos sobre las condiciones de vida de las mujeres indígenas, situación que debe revertirse a la luz de las nuevas obligaciones estatales”<sup>133</sup>. Por eso es importante tener en cuentas algunos aspectos desarrollados por la Cepal<sup>134</sup> que se consideran esenciales en las políticas orientadas hacia las mujeres indígenas, por ejemplo, la articulación de las políticas de género e indígenas, el considerar la interculturalidad y las dinámicas demográficas (edades, migración, fecundidad), enfrentar las formas de violencia, el racismo y la discriminación; también, incentivar la participación y paridad étnica y de género, la educación en su propia lengua, políticas de empleo sin segregación, entre otras.

Las políticas estatales son fundamentales para atacar los núcleos de las problemáticas que aquejan a las mujeres indígenas, por ejemplo, cuando

[las] desigualdades de género en los roles sociales luego se trasladan a los roles sexuales en donde se perciben diferencias con una carga negativa para

---

131 *Ibid.*

132 Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas. *Violencias y Mujeres Indígenas*, serie: Indígenas en Acción, n.º 13, 2013. (Documento presentado en la 57 reunión de la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Estatus de la Mujer).

133 Organización de las Naciones Unidas. *Mujeres indígenas: nuevas protagonistas para nuevas políticas*. Cepal: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2014, 8.

134 *Ibid.*

la mujer desde la iniciación, en donde las violaciones, el incesto y los abusos sexuales a mujeres adolescentes por parte de los familiares y vecinos son una práctica común encubierta y silenciada en la mayor parte de las comunidades indígenas de todos los países<sup>135</sup>.

El caso colombiano no es la excepción: al observarse la violencia sexual en persona que manifiesta ser de un grupo étnico, respecto al año 2017, se presentó un aumento de 43 casos para un total de 130 registros; en ese grupo, las mujeres indígenas representan el 86 %, y la edad más frecuente de la víctima es entre 10 y 13 años<sup>136</sup>.

Sobre el punto de violencias, tras amplios debates académicos y jurídicos –que aún no cesan–, existe un consenso internacional respecto a los derechos humanos como límite a la aplicación de la costumbre indígena, logrado

desde un planteamiento de legitimidad que intente racionalizar la convivencia entre todas las culturas y civilizaciones con la pretensión de reducir al máximo la violencia, la cuestión puede formularse desde el entendimiento de un conflicto entre el principio de respeto a la diversidad cultural y este otro de la obligada tutela de los derechos humanos universalmente reconocidos<sup>137</sup>.

Así mismo, el Convenio 169 de la OIT en su artículo 9 valida los métodos de resolución de conflictos indígenas; sin embargo, aplicarlos cuando son contrarios a los derechos humanos internacionalmente reconocidos significaría una infracción al derecho que también tienen las mujeres indígenas a una vida libre de violencia<sup>138</sup>.

Un aspecto criticado por los grupos defensores de derechos humanos es la permisividad de prácticas de maltrato hacia la mujer en el interior de

135 Organización Panamericana de la Salud. *Salud sexual, reproductiva y VIH de los jóvenes y adolescentes indígenas en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Perú*. Washington: OPS, 2010, 61-62.

136 Instituto Nacional de Medicina Legal. *Op. cit.*

137 BORJA, E. *Acerca de lo universal y lo particular del Derecho Penal*. Tirant lo Blanch - Alternativa, 2012.

138 PALMA, R. y SANDRINI, R. Mujer mapuche y retos de la justicia intercultural: aplicación del derecho propio indígena en delitos de violencia intrafamiliar, *Anuario de Derechos Humanos*, n.º 10, 2014, 151-161.

las comunidades indígenas. Frente a ello, se ha avanzado en una concepción interdisciplinaria que, tras historizar prácticas culturales como la mutilación genital, ha permitido finalmente a sectores feministas demostrar que muchas de las prácticas que se consideraban tradicionales, y que a su vez violentaban a mujeres indígenas, han cambiado con el tiempo, y que su modificación o desaparición no afecta la continuidad identitaria del grupo<sup>139</sup>. Es decir, se ha llegado en varios pueblos ancestrales a un punto de equilibrio entre los derechos de las mujeres indígenas y sus prácticas tradicionales, sin afectar su identidad cultural.

Sin embargo, esa tensión jurídico-cultural sigue vigente. Un estudio reciente sobre las mujeres amazónicas en Colombia (de los pocos en la materia) concluye en la ineficacia de la justicia indígena frente a las violencias domésticas, violencia sexual e indígena organizacional –poder en las comunidades–; a pesar de ello, resalta las prácticas de resistencia femenina que han pasado de un empoderamiento íntimo y secreto a la acción colectiva de las mujeres indígenas<sup>140</sup>.

En cuanto a la participación de las mujeres indígenas al ser excluidas o tener poca representatividad en los espacios feministas, desde el año 1995 a manera de resistencia para luchar contra las inequidades han conformado sus propios espacios, tal es el caso de los Encuentros Continentales de Mujeres Indígenas<sup>141</sup>.

Desde su cosmovisión, el papel de las mujeres en las comunidades indígenas como dadoras de vida, para mantener el hogar, endulzar la palabra y acompañar al hombre para tomar decisiones; su rol es nuclear para la

---

139 HERNÁNDEZ, A. Re-pensar el multiculturalismo desde el género. Las luchas por el reconocimiento cultural y los feminismos de la diversidad, *Revista de Estudios de Género La ventana*, vol. 18, 2003, 9-39. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=884/88401803>

140 SANTAMARIA, A., GARCÍA, D., HERNÁNDEZ, F. y PARDO, A. Kaleidoscopes of violence against indigenous women (VAIW) in Colombia: the experiences of Pan-Amazonian women, *Gender, Place & Culture*, vol. 26, n.º 2, 2019, 227-250.

141 Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas. *Centro documental encuentros continentales de mujeres indígenas de las Américas*. Consultado el 2 de junio, 2020. En estos espacios participan principalmente a través de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).

conservación física y cultural de los pueblos; ellas son soporte del conocimiento para mantener el equilibrio en lo espiritual, en la familia y en el territorio<sup>142</sup>. A propósito de lo referido, en cuanto al rol de la mujer indígena amazonense, en 6 de los 7 departamentos de la Amazonía las familias que se autoidentificaron como indígenas se encuentran por debajo del promedio nacional (37,1 %) de hogares con jefatura femenina indígena, varios departamentos se encuentran entre 17 % y 26 % de liderazgo femenino familiar y solo Putumayo presentó un dato relativamente superior (41,7 %)<sup>143</sup>. Ello presenta un contraste porque, aunque el rol de la mujer es importante en la sociedad indígena, la estructura organizativa y de distribución del poder dentro de sus comunidades no favorece al género femenino, a pesar de sus esfuerzos de empoderamiento en las últimas décadas.

Desde el ámbito internacional, en búsqueda de la protección a la mujer, en las observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia, por parte del comité Cedaw se reitera, a lo largo del texto, la preocupación por la población indígena identificada dentro del grupo de mujeres más vulnerables del país; se incluyen dentro de las preocupaciones prioritarias del organismo, solicitando más de 10 recomendaciones para esta colectividad: prestar atención a los estereotipos, discriminación y violencia que sufren las mujeres indígenas, educación étnica, en su lengua; posibilidades laborales, la representación en la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, lograr que las prestaciones económicas y sociales lleguen a quienes lo necesitan, como las mujeres indígenas y quienes no se han visto beneficiadas en los últimos años<sup>144</sup>.

A manera de colofón, se puede ver que el comité de la Cedaw reconoce las múltiples disparidades y afectaciones de las mujeres indígenas en Colombia, cuestiones que según las preocupaciones contempladas coinciden con posibilidades de resiliencia, empoderamiento y superación desde la doble visión de la redistribución y del reconocimiento.

---

142 Gobernación del Amazonas. *Op. cit.*

143 Departamento Administrativo de Estadística. *Población indígena de Colombia*, cit.

144 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia*. ONU: 2019.



4.3. MUJER AMAZONENSE: CATEGORÍAS DE ESTUDIO A LA LUZ DE LA REDISTRIBUCIÓN Y DEL RECONOCIMIENTO

Lo anteriormente presentado permite en la siguiente sección comprender el contexto de las mujeres como grupo poblacional de la región Amazónica que se ve afectado con injusticias socioeconómicas, culturales y bivalentes, desde las dimensiones de la redistribución y el reconocimiento.

TABLA 4  
CATEGORÍAS DE ESTUDIO A LA LUZ DE LA REDISTRIBUCIÓN Y DEL RECONOCIMIENTO HACIA LAS MUJERES DE LA AMAZONÍA

N.º	Categoría	Redistribución	Reconocimiento
1	Caracterización de las mujeres	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alta feminidad de la pobreza.</li> <li>- Bajo nivel de jefatura del hogar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El poco liderazgo femenino no facilita la revalorización de la mujer en el modelo cultural dominante.</li> </ul>
2	Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Crecimiento de la participación de la mujer en los empleos públicos globales y en todos los niveles.</li> <li>* No hay estudios estatales completos o del sector privado que permitan ver si existen las injusticias socioeconómicas de la mujer en cuanto al trabajo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brecha en cargos directivos para mujeres.</li> <li>- Poca presencia en niveles decisorios intermedios.</li> <li>- Preponderancia de docentes universitarios hombres.</li> </ul>
3	Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Se mantiene proporción de acceso entre hombres y mujeres.</li> <li>- Pero hay más analfabetismo de las mujeres en las capitales, respecto al nivel nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ En la región hay más mujeres que hombres cursando una carrera profesional.</li> </ul>
4	Asunción de toma de decisiones democráticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No hay obligación normativa de cumplir la ley de cuotas en ciertos cargos.</li> <li>+ Sin embargo, hay asunción en algunos cargos de nivel medio y directivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La falta de obligación legal se refleja en la reafirmación social del dominio cultural de los hombres en la política.</li> <li>- Mayoritariamente las mujeres candidatas no fueron elegidas.</li> <li>- En comicios territoriales existe baja postulación de mujeres en las listas.</li> <li>- Existen cargos populares de poder en que nunca han elegido a una mujer.</li> </ul>

N.º	Categoría	Redistribución	Reconocimiento
5	Visibilización y participación		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cero veedurías en temáticas de género.</li> <li>- Ínfimo interés en objetos relativos a mujeres en las entidades sin ánimo de lucro.</li> </ul>
6	Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	* Inexistencia de datos estadísticos sobre la brecha salarial por género.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Embarazo en adolescentes en los más altos niveles del país.</li> </ul>
7	Violencias		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Preponderancia de mujeres víctimas en casos de violencia entre otros familiares, en el indicador de niñas y adolescentes y en violencia sexual.</li> <li>- Las mujeres en una relación sentimental son violentadas entre cinco y seis veces más que los hombres.</li> <li>+ El único indicador con menos mujeres víctimas es el de adultos mayores.</li> <li>- Varios departamentos en primeros lugares de prevalencia a escala nacional.</li> </ul>
8	Acción estatal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No hay distribución de beneficios (recursos) desde el Estado para fortalecer el aparato institucional para la mujer.</li> <li>- Baja institucionalidad específica para la mujer.</li> <li>- Muy poca participación y representatividad en encuentros de la esfera pública.</li> <li>* Falencias de diagnóstico, no consideran geográficamente a la Amazonía en los datos nacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No existe ninguna Secretaría de la Mujer.</li> <li>- Ni siquiera se estudiaron todos los planes de desarrollo de la región por la Presidencia; falta de interés.</li> <li>+ Hay un observatorio de género en Caquetá.</li> <li>* La inexistencia sistemática de información estatal devela una falta de reconocimiento y respeto hacia la población de la región.</li> </ul>
9	Políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No existe adecuada destinación de recursos para la formulación y cumplimiento de las metas.</li> <li>- Pocos esfuerzos institucionales en la generación de políticas públicas de mujer y género.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bajo interés en la generación de políticas públicas de mujer y género.</li> </ul>

N.º	Categoría	Redistribución	Reconocimiento
10	Mujer indígena	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las prestaciones económicas y sociales deben beneficiar a las mujeres indígenas, lo necesitan.</li> <li>- Se requieren recursos e infraestructura para educación y proyectos laborales focalizados a las mujeres de las etnias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discriminación y humillación por su cultura.</li> <li>- Velos culturales e institucionales a la violencia contra la mujer indígena.</li> <li>+ En los últimos años, empoderamiento desde la esfera privada hacia la pública.</li> <li>+ Se ha avanzado en eliminación de prácticas violatorias basadas en tradiciones, teniendo como límite los derechos humanos.</li> </ul>

Fuente: elaboración del autor.

Es palmario que la situación de la mujer amazonense no es exclusiva de preocupaciones socioeconómicas, pues la falta de reconocimiento, de respeto, el dominio cultural y el menosprecio de un territorio que desde lo nacional se ve lejano, desconocido y tan diferente a la urbe, implicaron una mayor muestra de indicadores problemáticos en cuanto al mal reconocimiento del colectivo femenino.

Se corrobora la necesidad de ver a la mujer de la región como un colectivo bivalente, que requiere atención desde las políticas de la redistribución y desde las del reconocimiento, aunque es de aclarar que en ninguna de las dimensiones ni categorías, como se ve en la tabla 4, hay conciliación o superación de las problemáticas, a pesar de existir ciertas medidas de mitigación en una u otra dimensión.

En cuanto a las categorías de violencias de visibilización y participación, no se presentaron conclusiones redistributivas, no porque se considere que la economía no influye en ellas, sino porque la información disponible del Amazonas, desde los indicadores generados, no lo permitió. Sin embargo, si se hace un análisis sistemático comparativo con otras regiones y con el nivel nacional, así como desde el conocimiento comunitario previo sobre investigaciones de mujer en la Orinoquía colombiana, se puede deducir que la dependencia patrimonial de la mujer respecto al hombre permite y favorece actitudes violentas en el hogar, así como el poco direccionamiento de recursos hacia los asuntos de género puede disminuir la atención de veedurías y entidades sin ánimo de lucro para constituirse con ese objeto específico.

En varios de los indicadores seleccionados para la investigación, ni siquiera es posible efectuar un análisis o siquiera tener un diagnóstico, debido a la falta de reportes. Asimismo, es la región con menos posibilidades de asunción de decisiones locales por parte de mujeres de todo el país.

En los marcos de las observaciones anteriores, se hace evidente porque no existe una institucionalidad consolidada para la mujer en la región, debido precisamente a la despreocupación o desestimación del tema en un gran porcentaje de la región.

De forma detallada, los departamentos con una situación compleja para la mujer en la región son Vaupés, Guainía y Vichada. Este último departamento es el de menor avance, con reporte de estadísticas más preocupantes en la mayor parte de categorías e indicadores de estudio. Aunque se aclara un aspecto positivo de Vaupés que obtuvo varios indicadores a favor en la asunción de toma de decisiones democráticas, a diferencia del resto de departamentos. Amazonas le sigue en cuanto al nivel de preocupación por la situación de la mujer. Esto lleva a pensar que la problemática de la Amazonía, que manifiestan las líderes sociales e indígenas, es real y afecta a todos los ámbitos de la cotidianidad de ese colectivo.

En suma, Caquetá presentó, de manera transversal a las categorías e indicadores propuestos, la mejor respuesta para la colectividad de mujeres, dado que no se encontró (salvo en embarazo de adolescentes) entre los índices más afectantes o violatorios, y además tiene institucionalidad específica, una política pública aprobada hace tres años y, de manera muy positiva, un observatorio departamental sobre asuntos de mujer y género.

Muchas de las problemáticas presentadas se pueden atender desde ambas dimensiones –redistribución y reconocimiento– por medio de las acciones afirmativas que, en un mundo creado para que los escenarios de poder, dirección, prestigio y honor fueran “exclusivamente de hombres blancos de clase alta”<sup>145</sup>, han permitido hoy día abrir espacios para colec-

---

145 Denominación acuñada por HARRIS, L. y NARAYAN, U. *Affirmative Action as Equalizing Opportunity: challenging the myth of “preferential treatment”*. En: Harris, L., Crenshaw, K., Hosang, D. y Lipsitz, G. (eds.), *Seeing Race Again: Countering Colorblindness across the Disciplines*. California: University of California Press, 2019, 246-266. (Traducción propia).

tivos en situación de vulnerabilidad, como las mujeres y las minorías. Por ejemplo, los proyectos dirigidos a las mujeres indígenas, el acceso diferencial a cupos, las curules obligatorias de carácter nacional, la etnoeducación, la traducción a sus lenguas ancestrales de documentos para la defensa de sus derechos humanos, que, aunque todavía son respuestas ínfimas frente a las carencias de la región Amazónica colombiana, son acciones de discriminación positiva desde la redistribución y que pueden redundar en remedios contra los males derivados del mal reconocimiento cultural.

## CONCLUSIONES

Actualmente, en los asuntos relativos al género y a las mujeres, la igualdad se torna insuficiente para una comprensión holística del problema; su complemento ideal se presenta en las reivindicaciones de la redistribución y el reconocimiento, vitales para llevar las deliberaciones sobre la justicia social del discurso a la realidad.

A efectos de conclusión, se presenta en la figura 1 la condensación del modelo teórico resultado de la investigación; en este confluyen dos constructos bases: redistribución y reconocimiento como formas de reivindicar un componente más amplio: la justicia social. Esta última adhiere propósitos hacia una misma proyección teleológica para las sociedades y Estados, donde temas centrales de las discusiones diarias atienden a injusticias sociales.

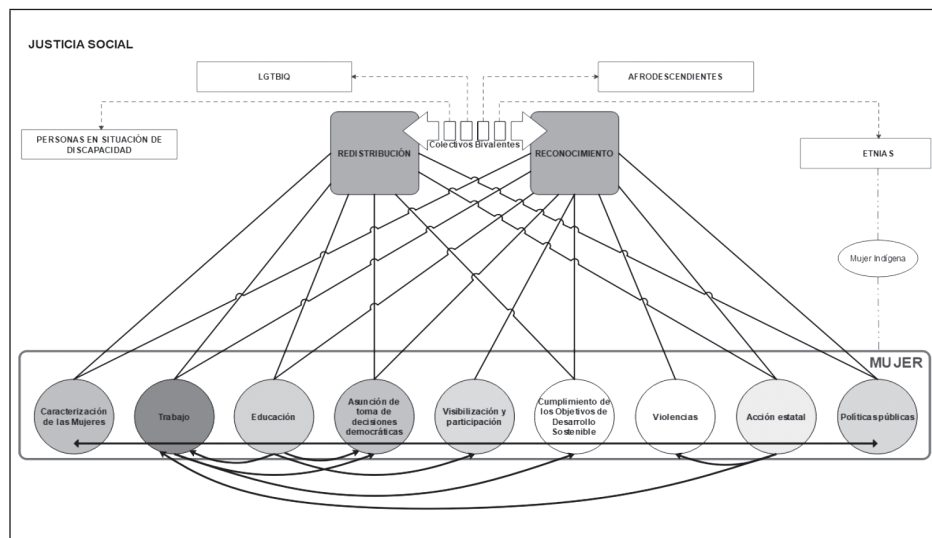
Como remedio a esas injusticias sociales surgen las dimensiones de la redistribución con políticas socioeconómicas tendientes a la igualdad social y el reconocimiento con políticas culturales, en búsqueda del reconocimiento de la diferencia. Estas dimensiones no se encuentran aisladas; por el contrario, se complementan para concretar la justicia social, respecto de la cual existen colectividades que sufren en mayor medida las inequidades derivadas de la economía política y de los modelos sociales imperantes, denominados colectivos bivalentes. Las acciones por implementar para atender las problemáticas de esos grupos deben abordarse desde la doble visión redistribuir - reconocer, enfoque bipolar que apunta a la necesidad de ambas políticas.

El surgimiento de esos colectivos no solo atiende a sus características comunes biológicas, psicológicas, etc., sino también a las nociones de clase y estatus, arraigadas históricamente y que los han agrupado invisiblemente

en un grupo. Entre las colectividades bivalentes se encuentran los afrodescendientes, las minorías étnicas, las personas en situación de discapacidad, la población LGTBIQ y las mujeres; entre esos grupos pueden surgir a la vez intersecciones, por ejemplo, una mujer, indígena y en situación de discapacidad, rasgos superpuestos que aumentan su condición de vulnerabilidad.

Por ser las mujeres un colectivo bivalente, discriminado desde los ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales, es ineludible abordar sus problemáticas desde la redistribución y el reconocimiento.

FIGURA I  
 MODELO TEÓRICO DE JUSTICIA SOCIAL EN CLAVE DE LA REDISTRIBUCIÓN  
 Y EL RECONOCIMIENTO CON ENFOQUE DE GÉNERO



Fuente: elaboración propia.

De los dos constructos descritos revisados desde la visión de las mujeres como colectivo bivalente, se concluyó la necesidad de estudiar las problemáticas que las rodean desde nueve categorías deducidas, que, a su vez, presentaron relaciones entre estas: caracterización de la mujer, educación, trabajo, acción estatal, participación, violencias, como se muestra en la parte inferior de la figura 1. Categorías que, como se desarrolló a profundidad en el punto 4.1, se componen a su vez de indicadores que permiten

la comprensión de las inequidades de género y facilitan su atención desde las políticas de la redistribución y el reconocimiento.

Como se muestra en el modelo teórico, entre las categorías analizadas y los dos constructos base se presentan cruces, que precisamente denotan la relación entre las inequidades que padecen las mujeres, y, por otro lado, la atención de estas desde la redistribución y el reconocimiento. Bajo una postura crítica, la colaboración entre ambas dimensiones facilita la evaluación de las injusticias sociales, y en el caso de las mujeres como comunidad bivalente permite una formulación más adecuada de las políticas públicas. En consecuencia, en la figura se muestra cómo la caracterización y el conocimiento del grupo poblacional es el paso inicial para llegar en el punto nueve a la formulación de una política pública de mujer, que previamente ha tenido en cuenta las otras categorías para un análisis multisectorial de ese colectivo. En consecuencia, la política pública, una vez formulada –de regreso en la imagen–, parte de la acción estatal para su implementación y debe redundar en metas o acciones en cada una de las categorías priorizadas, que finalmente le permiten incidir en la población que inicialmente se caracterizó.

Significa entonces que conocer las particularidades de un territorio y de su población puede influir en las acciones para aminorar las injusticias de género, dejándose como inquietud la pertinencia de incluir un enfoque cultural en todas las políticas públicas que se formulen, para que atiendan a su propósito más puro: comprender las necesidades de su población focal.

En el futuro, en la profundización investigativa de ese modelo teórico, se puede llegar a entender cómo incide la acción de cada colectivo bivalente en los demás grupos, pues los recursos son escasos, existen intereses comunes y, en efecto, deben buscarse medidas que permitan interactuar a los colectivos bivalentes dentro de la agenda estatal, sin que se afecten unos a otros. Se sugiere ese modelo teórico como aporte desde la realidad colombiana para estudiar la justicia social en clave de la redistribución y el reconocimiento con enfoque de género.

Ahora, en cuanto al punto de inflexión de la Amazonía colombiana, elementos como los recursos, la institucionalidad y la distribución justa de cargas y beneficios implican, en varios de los casos presentados, la transformación de estructuras económicas básicas generadoras de desigualdad y que impiden la materialización efectiva del esquivo concepto de justicia

social. Se corroboró, desde la mirada a la Amazonía colombiana, la necesidad de ver a la mujer de la región como un colectivo bivalente, que requiere atención desde las políticas de la redistribución y del reconocimiento.

Atendiendo a lo descrito, una de las posibilidades de la baja efectividad en las pocas acciones estatales emprendidas hacia las mujeres puede ser precisamente la falta de mirada doble con los lentes de la redistribución y del reconocimiento, pues se construyen políticas, programas, estrategias y acciones que separan los componentes socioeconómicos de los culturales, cuestión errada.

Viendo las necesidades notorias de las mujeres de la Amazonía como colectivo, es pertinente presentar un componente propositivo, de mecanismos de incidencia, soluciones y resistencias como remedios contra la injusticia social. Primero, es necesario emulsionar la deconstrucción de normas culturales arraigadas, con la reestructuración de las relaciones de clase imperantes. Segundo, viendo que el reconocimiento tiene una amplia relación con las problemáticas de la mujer contemporánea, es conveniente examinar propuestas en torno a los tres patrones de reconocimiento formulados por Honneth<sup>146</sup>: el amor, el orden legal y la solidaridad, que permitirían en mayor medida una interrelación social justa en la que los individuos se sientan seguros de su dignidad e integridad, bajo relaciones de respeto por sí mismos y de autoestima; ello apuntaría a eliminar barreras socioculturales imperantes, tan manifiestas para las mujeres. Tercero, desde el ordenamiento jurídico, con un derecho creado desde una postura iusrealista, sin implantar marcos normativos extraños, desconociendo la pertinencia de la formulación normativa endémica, pues, atendiendo a la línea imaginaria que divide el norte del sur, las diferencias internas entre las regiones colombianas no se pueden seguir regulando con desconocimiento del territorio. Cuarto, incentivar espacios para que las personas en situación de vulnerabilidad conozcan sus derechos y su importancia como individuos que están en la capacidad colectiva de influir en las instituciones del Estado por medio de la participación en los procesos políticos, en la toma de decisiones locales<sup>147</sup> y visibilizando el control social mediante las veedurías.

---

146 HONNETH, A. 2002, cit., 50. (Traducción propia).

147 World Bank. *World Development Report: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press, 2001.



Finalmente, el refuerzo desde la interdisciplinariedad de la autoestima y del empoderamiento psicológico y patrimonial femenino, pues un cambio en el nivel de estimación de las mujeres no puede alcanzarse solamente a partir de las normas o la institucionalidad.

Por otra parte, es importante un conocimiento real de los territorios y de sus poblaciones para dar solución a las problemáticas que los aquejan. Existe un desconocimiento situacional de la Amazonía colombiana por falta de información gubernamental o por estudios incompletos que impiden conocer la realidad de ese territorio, lo cual dificulta la planeación, ejecución y evaluación de las acciones, programas, proyectos y políticas para la región, no solo en asuntos de género, sino también para todos los grupos poblaciones.

En esta misma línea, el Estado colombiano no demuestra acciones claras de redistribución ni de reconocimiento para las mujeres como colectivo bivalente del Amazonas; aunado a ello, existen mayores vacíos en cuanto a las mujeres indígenas y sus condiciones de vida. Un factor preponderante es la falta de diagnósticos reales de los departamentos de la Amazonía, limitando así la planeación y ejecución de medidas eficaces ante las necesidades del territorio. Además, en varios instrumentos de información no se ofrecen datos diferenciados por género en ningún ítem, lo que impide profundizar en el tema; se considera necesario que se incluya esa variable para efectos comparativos y propositivos.

Se ha visto en los últimos años el empoderamiento desde la esfera privada hacia la pública, especialmente por parte de las mujeres indígenas. Se considera prioritario apoyar esas organizaciones y fortalecer las de colectivos femeninos no étnicos, e incluso fomentar espacios de intercambio para combatir la dicotomía mujer indígena - mujer blanca, a partir del respeto de la diferencia y la interculturalidad. Se deben superar las diferencias existentes entre las mujeres y formar un colectivo unido, para así facilitar la inclusión de hombres preocupados por la equidad de género, por medio de las nuevas masculinidades que son esenciales en una era de justicia social desde el reconocimiento.

Aunque existe una tendencia jurídica que busca mudar a una noción de justicia más voluntaria y preventiva, donde la autorregulación del ser humano toma un especial valor en un contexto como el colombiano, donde todavía hay claras dificultades en el reconocimiento del otro y de las diferencias, deben mantenerse y reforzarse en varios ámbitos normas imperativas

que impliquen la redistribución obligatoria de lo que económica, social y culturalmente les pertenece a ciertos grupos, y que muchas veces no llega a los colectivos que más lo necesitan, para así posibilitarles un nivel de vida adecuado y una posición no menospreciada dentro de la sociedad. Es evidente entonces, y conforme a lo esbozado sobre la Amazonía, que, si bien existen normas que tienen propósitos similares a lo descrito, no logran su fin último; tal es el caso de la denominada Ley de cuotas que, al omitir la obligación de cumplir el porcentaje en ciertos cargos y departamentos, limita las posibilidades reales de mujeres líderes en la política, donde se refleja la débil exigencia legal para la participación equitativa de géneros. Así mismo, se busca mostrar cuantitativamente una velada paridad política y laboral que no existe en la cotidianidad.

Hecha la observación anterior, debe pensarse en una tridimensionalidad de la justicia, amparada en la paridad participativa<sup>148</sup> desde diversas aristas. Varios de los indicadores presentados en las nueve categorías deducidas demuestran que la paridad no solo es una cuestión de números, pues se debe garantizar en general la participación de las mujeres como pares en los diferentes ámbitos de la vida, junto a los hombres. Ninguno más, ninguno menos, he ahí el punto neurálgico de la equidad de género, por el que se debe trabajar incesantemente en este siglo.

Cuestión irrealizable sin la conciencia y esfuerzo de lo que antes se mencionaba como el trípode Estado, Academia y Sociedad, que hoy día requiere un cuarto pilar, el sector productivo. Actor que debe ser incluido en un mundo de capital y globalizado; incluso, promoviendo reformas a las políticas de responsabilidad social empresarial desde el ámbito internacional y nacional con una mirada a los derechos humanos y al enfoque de género. Ese trabajo armónico, mancomunado, puede hacer la diferencia, para que en unas décadas se puedan dejar de presentar estudios poco alentadores respecto al bajo cumplimiento de las necesidades básicas de los colectivos vulnerables, como, a juicio de la autora, aconteció en la presente revisión a la mujer pobladora de la Amazonía colombiana.

---

148 Aunque no se ahondó en este acápite, dada la delimitación de la investigación, sí es pertinente mencionarla y sugerir su revisión práctica sobre el género. Puede verse en los últimos trabajos de Nancy Fraser.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Departamental de Caquetá. *Política Pública desde, con y para las mujeres del departamento del Caquetá*, ordenanza 022 del 11 de diciembre, 2017.
- Asamblea Departamental del Putumayo. *Política Pública de equidad e igualdad para las mujeres en el departamento del Putumayo*, ordenanza 758 del 23 de diciembre, 2017.
- BENAVENTE, M. y VALDÉS, A. *Desarrollo social: políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*. Santiago de Chile: Cepal, 2014.
- BERNHAGEN, L. y GRAVETT, E. Educational Development as Pink-Collar Labor: Implications and Recommendations, *To Improve the Academy*, vol. 36, n.º 1, 2017.
- BOBBIO, N. *Estado, gobierno y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.
- BORJA, E. *Acerca de lo universal y lo particular del Derecho Penal*. Tirant lo Blanch, Alternativa, 2012.
- CAMARENA, M. y SAAVEDRA, M. El techo de cristal en México. *La ventana* [en línea], vol. 5, n.º 47, 2018.
- Cepal y Fondo Patrimonio Natural. *Amazonía posible y sostenible*. Bogotá: Cepal y Patrimonio Natural, 2013.
- Comisión de Asuntos Indígenas LVIII Legislatura. *Reunión de trabajo de las comisiones unidas de puntos constitucionales y asuntos indígenas de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con delegados del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Congreso Nacional Indígena*, México, 28 de marzo, 2001.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia*. ONU: 2019.
- Congreso de la República. Ley 581 de 2000, Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público. *Diario Oficial* n.º 44.026, 2000.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. *Informe de empoderamiento económico de las mujeres en Colombia, situación actual y recomendaciones de política*; investigadora: Ángela Fonseca. Bogotá, 2018.

- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. *Informes de gestión, años 2016, 2017 y 2018*. Consultado el 25 de mayo de 2020.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. *Sistematización VI Encuentro de mecanismos de mujer y género*, Bogotá, 2016.
- Crudo Transparente. *El rol de las mujeres en el sector de los hidrocarburos* (Jairo Franco, investigador), 2018.
- Cruz, M. El empoderamiento de las mujeres: una lucha por la justicia, la autonomía y el reconocimiento. *La manzana de la discordia*, vol. 11, n.º. 1, 2016, 73-82.
- DANE y ONU Mujeres. *Empoderamiento económico de las mujeres en Colombia, boletín estadístico marzo 2020*. 2020.
- DE LA TORRE, L. *¿Qué significa ser mujer indígena en la contemporaneidad?*, *Mester*, vol. 39, n.º 1, Universidad de California, 2010, 1-25.
- Departamento Administrativo de Estadística. *Encuesta de cultura política*, 2019. 2019.
- Departamento Administrativo de Estadística. *Población indígena de Colombia, resultados del censo nacional de población y vivienda, año 2018*. 2019.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. *Ficha territorial, caracterización departamental*. Amazonas, marzo, 2020.
- Departamento Nacional de Estadística y ONU Mujeres. *Boletín estadístico: empoderamiento económico de las mujeres en Colombia*, marzo, 2020.
- Departamento Nacional de Estadística. *Atlas Estadístico de Colombia*, tomo II: social. Bogotá: Imprenta Nacional, 2012.
- Departamento Nacional de Estadística. *Atlas Estadístico de Colombia*, tomo III: económico. Bogotá: Imprenta Nacional, 2012.
- Departamento Nacional de Estadística. *Boletín técnico Cuenta Satélite de Economía del Cuidado (CSEC), 2017*. Bogotá, 30 de agosto, 2018, 1-32.
- Departamento Nacional de Estadística. *Boletín Técnico Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) Orinoquía-Amazonía*, 2018. 2019.

Departamento Nacional de Estadística. *Boletín técnico Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT)*, años 2016-2017. 2018.

Departamento Nacional de Estadística. *Boletín técnico mercado laboral de las ciudades capitales de los departamentos de la Amazonía y Orinoquía y ciudades intermedias*, 2019. Bogotá, 2020.

Departamento Nacional de Estadística. *Cuenta Satélite de Economía del cuidado. Producción del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado*, 2012.

Departamento Nacional de Estadística. *Gran encuesta integrada de hogares (GEIH), mercado laboral*, corte marzo, 2020.

Departamento Nacional de Estadística. *Matriz de trabajo ampliada Cuenta Satélite de la Economía del Cuidado (CSEC)*, 2012-2015. 2016.

Departamento Nacional de Estadística. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En: Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), 2018.

Departamento Nacional de Estadística. *Población ocupada por actividad económica en 2019*. 2020.

Departamento Nacional de Planeación. *¿Cómo va Colombia en los ODS? – indicador 4.3.1. Cobertura en educación superior*, datos al año 2017.

Departamento Nacional de Planeación. *¿Cómo va Colombia en los ODS? – indicador 4.1.5. Tasa de cobertura bruta en educación media*, datos al año 2017.

Departamento Nacional de Planeación. *¿Cómo va Colombia en los ODS? Objetivo n.º 5*. Consultado el 10 de mayo de 2020.

Departamento Nacional de Planeación. *¿Cómo va Colombia en los ODS? – indicador 3.7.1.G. Tasa de fecundidad específica en mujeres adolescentes de 15 a 19 años*, datos al año 2017. Consultado el 10 de mayo de 2020.

Departamento Nacional de Planeación. *Economía del cuidado: revisión de literatura, hechos estilizados y políticas de cuidado*. Bogotá: Subdirección de Género, Dirección de Desarrollo Social, DNP, s. f., 16.

Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas. *Centro documental Encuentros Continentales de Mujeres Indígenas de las Américas*.

- Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas. *Violencias y mujeres indígenas*, serie: Indígenas en Acción, n.º 13, 2013.
- FASCIOLI, A. Autonomía y reconocimiento en Axel Honneth: un rescate de El Sistema de la Eticidad de Hegel en la filosofía contemporánea. *Actio*, n.º 10, 2008, 21-25.
- FELITTI, K. y RIZZOTTI, A. El “machismo latinoamericano” y sus derivas en la educación internacional: reflexiones de estudiantes estadounidenses en Buenos Aires, *Revista Internacional de Investigación en Educación*, vol. 9, n.º 18, 2016, 13-28.
- FRASER, N. *¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era “post-socialista”*, Coloquio de primavera: Liberalismo político, Departamento de Filosofía, Universidad de Michigan, marzo 17-18, 1995.
- FRASER, N. La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación, *Revista de Trabajo*, vol. 4, n.º 6, 2008, 83-99.
- FRASER, N. La política feminista en la era del reconocimiento: un enfoque bidimensional de la justicia de género, *Arenal*, vol. 19, n.º 2, 2012, 267-286.
- FRASER, N. Recognition or Redistribution? En: Farrelly, C. (ed.), *Contemporary Political Theory: A Reader*. London: Sage Publications, 2004.
- FRASER, N. Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia del género, *Revista internacional de filosofía política*, n.º 8, 1996.
- FRASER, N. y HONNET, A. *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*. Traducción: P. Manzano. Madrid: Morata, 2006.
- GALEA, N., POWELL, A., LOOSEMORE, M. y CHAPPELL, L. Designing robust and revisable policies for gender equality: lessons from the Australian construction industry. *Construction Management and Economics*, 2015, vol. 33, n.º 5-6.
- GIL, D. Meeting universal human needs as the foundation of individual and social development and of social and global justice: comments upon receipt of the Justice Studies Association’s 2008 Noam Chomsky Award, *Contemporary Justice Review*, vol. 11, n.º 4, 2008.
- Gobernación de Caquetá. *Observatorio Departamental de Equidad de Género para la Mujer*, 2020.
- Gobernación de Caquetá. *Oficina de la Mujer y Género*, 2020.

- Gobernación del Amazonas. *Dirección de equidad, género, infancia, adolescencia y juventud*, 2020.
- Gobernación del Amazonas. *Documento de formulación de la Política Pública Departamental de Equidad e Igualdad de Género para las Mujeres Amazonenses: riqueza multicultural, pensamiento y territorio*, 2019.
- GRAEF, F. y UCKERT, G. Gender determines scientists' sustainability assessments of food-securing upgrading strategies, *Land Use Policy*, vol. 79, 2018.
- HAFNER-BURTON, E. y POLLACK, M. Mainstreaming Gender in the European Union: Getting the Incentives Right, *Comparative European Politics*, vol. 7, n.º 1c, 2009.
- HARRIS, C. Beyond multiculturalism? Difference, recognition and social justice, *Patterns of Prejudice*, 35:1, 2001.
- HARRIS, L. y NARAYAN, U. Affirmative Action as Equalizing Opportunity: challenging the myth of "preferential treatment". En: Harris, L., Crenshaw, K., Hosang, D. y Lipsitz, G. (eds.), *Seeing Race Again: Countering Colorblindness across the Disciplines California*. University of California Press, 2019.
- HERNÁNDEZ, A. Re-pensar el multiculturalismo desde el género. Las luchas por el reconocimiento cultural y los feminismos de la diversidad, *Revista de Estudios de Género La Ventana*, vol. 18, 2003.
- HONNETH, A. Recognition or redistribution? Changing perspectives on the moral order of society. En: Lash, S. y Featherstone, M. (eds.), *Theory, Culture & Society: Recognition and difference*. Londres: Sage Publications, 2002.
- HONNETH, A. Reconocimiento y obligaciones morales. *RJFP*, n.º 8. Traducción por Maxínez, F. Frankfurt: Universidad Goethe, 1996.
- HUTTUNEN, R. y HEIKKINEN, H. Teaching and the dialectic of recognition. *Pedagogy, Culture and Society*, vol. 12, n.º 2, 2004.
- Instituto Nacional de Medicina Legal. *Informe Forense 2018. Datos para la vida. Herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia*. Bogotá: INML, 2019.
- International Labour Office. *World Employment and Social Outlook: Trends for Women 2018, Global snapshot*. Geneva: ILO, 2018.

- JIMÉNEZ, A. Informe final proyecto de investigación “Machismo y violencia contra la mujer: panorama de una problemática social en Casanare”. Aguazul, Colombia: UPTC, Grupo de investigación Primo Levi, 2020.
- JIMÉNEZ, A. Segundo informe de análisis de datos, observaciones estructuradas y semiestructuradas. Proyecto Machismo y violencia contra la mujer: panorama de una problemática social en Casanare. Aguazul, Colombia: UPTC, Grupo de investigación Primo Levi, 2019.
- LEEB, C. Radical political or neo-liberal imaginary? Nancy Fraser revisited. En: Best, Beverley, Bonefeld, Werner y O’Kane (eds.), *The Sage handbook of Frankfurt school critical theory*, vol. 3, 550-563. London: Sage Publications, 2018.
- MERGAERT, L. y MINTO, R. Ex ante and ex post evaluations: two sides of the same coin? *European Journal of Risk Regulation*, vol. 6, n.º 1, 2015.
- Ministerio de Educación Nacional. Sistema nacional de información de la educación superior. Información poblacional estadísticas históricas de la educación superior en Colombia. Docentes por categoría y departamento, año de reporte 2018. 2020.
- Ministerio de Educación Nacional. Sistema integrado de matrícula de educación preescolar, básica y media. Matrículas por género y por departamento- año de reporte 2018. 2020.
- Ministerio de Educación Nacional. Sistema nacional de información de la educación superior. Información poblacional estadísticas históricas de la educación superior en Colombia - matriculados por departamento, año de reporte, 2018. 2020.
- NOVA, M. La categoría de género y las distintas formas de injusticia. Una invitación a repensar los quiénes de la justicia, *Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 18, n.º 2, 2016.
- NUSSBAUM, M. *Las fronteras de la justicia*. Barcelona: Paidós, 2007.
- OLSEN, T. A. This Word is (Not?) Very Exciting: Considering Intersectionality in Indigenous Studies, *NORA, Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, vol. 26, n.º 3, 2018.
- ONU Mujeres. *Atenea: mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. Colombia: la hora de la paridad*. Bogotá: PNUD, 2019.
- ONU Mujeres. *Dimensiones de género en la crisis del COVID-19 en Colombia: impactos e implicaciones son diferentes para mujeres y hombres*, 2020.



- Organización de las Naciones Unidas. *Mujeres indígenas: nuevas protagonistas para nuevas políticas*. Cepal: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2014.
- Organización Mundial de la Salud. *Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen* (en español). Washington, 2002.
- Organización Mundial de la Salud. *Prevención y erradicación de la falta de respeto y el maltrato durante la atención del parto en centros de salud*. Ginebra: OMS, 2014.
- Organización Mundial de la Salud. *Salud sexual, reproductiva y VIH de los jóvenes y adolescentes indígenas en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Perú*. Washington: OPS, 2010.
- PALERMO, H. “Machos que se la bancan”: masculinidad y disciplina fabril en la industria petrolera argentina, *Desacatos*, vol. 47, 2015, 100-115.
- PALMA, R. y SANDRINI, R. Mujer mapuche y retos de la justicia intercultural: aplicación del derecho propio indígena en delitos de violencia intrafamiliar. *Anuario de derechos humanos*, n.º 10, 2014.
- PIASTRO, J. Feminismo y género en el siglo XXI. *Revista de Psicología, Ciències de l'Educació i de l'Esport*, vol. 32, n.º 1, 2014.
- PIKETTY, T. *El capital en el siglo XXI*. Traducción por Cazenave, E. y Tapie, I., 2.ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2015.
- POSTIGO, M. ¿Es el género una categoría bidimensional? Reflexiones sobre el ‘dualismo perspectivista’ de Nancy Fraser, *Arenal*, vol. 19, n.º 2, 2012, 329-342.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Mujeres y política: claves para su participación y representación*. Bogotá: PNUD, 2018.
- RAWLS, J. *Teoría de la Justicia*. (Publicación original en inglés, 1971). Traducción por González, M., 2.ª ed. México: Fondo Cultura Económica, 1995.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. *Participación de la mujer en el escenario político colombiano. Una mirada general a la participación política de la mujer en Colombia*. Angélica Lesmes, investigadora principal. Bogotá: Cedae, 2018.
- Registro Único Empresarial y Social. (RUES). *Registro de entidades sin ánimo de lucro por departamento*. Consultado el 30 de mayo, 2020.

- Registro Único Empresarial y Social (RUES). *Registro de veedurías por departamento*. Consultado el 30 de mayo, 2020.
- RODRÍGUEZ, A., MARÍN, L. y LEONE, M. El machismo en el imaginario social, *Revista Latinoamericana de Psicología*, vol. 2, n.º 25, 1993, 275-284.
- SANTAMARÍA, A., GARCÍA, D., HERNÁNDEZ, F. y PARDO, A. Kaleidoscopes of violence against indigenous women (VAIW) in Colombia: the experiences of Pan-Amazonian women. *Gender, Place & Culture*, vol. 26, n.º 2, 2019.
- SARMIENTO VILLEGAS, L. *Entrevista semiestructurada*. Socióloga, presidenta de la Asociación Tejiendo Amazonas (Tejama), 16 de mayo de 2020. Entrevistadora: Ángela Jiménez García. Disponible en: archivo personal de la investigadora, audio y video.
- SEN, A. *La idea de la justicia*. México: Taurus, 2013.
- SINNERBRINK, R. Recognitive Freedom: Hegel and the Problem of Recognition, *Critical Horizons*, vol. 5, n.º 1, 2004.
- SIRSCH, J. y UNGER, D. The neorepublican challenge to egalitarian liberalism: evaluating justifications of redistributive institutions. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2019.
- TAPARELLI, L. *Saggio teoretico di diritto naturale, appoggiato sul fatto*. Riedizione [1949]. Roma: Edizioni La civiltà católica, 1843.
- TAYLOR, C. The politics of recognition. En: Farrelly, C. (ed.), *Contemporary political theory: A reader*, 269-281. Londres: Sage Publications, 2004.
- THOMPSON, S. Is redistribution a form of recognition? Comments on the Fraser-Honneth debate, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 8, n.º 1, 2005.
- TÖRNBLÖM, K. y KAZEMI, A. Social Justice Research: Mission, Some Prospects, and Challenges, *Social Justice Research*, vol. 24, n.º 1, 2011.
- VÁZQUEZ, A. Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*, vol. 11, 2007.
- VERDÚ, A. El sufrimiento de la mujer objeto. Consecuencias de la cosificación sexual de las mujeres en los medios de comunicación, *Feminismo*, vol. 31, 2018.

WINSLADE, J. Can restorative justice promote social justice?, *Contemporary Justice Review*, vol. 22, n.º 3, 2019.

World Bank. *World Development Report: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press, 2001.

ZÚÑIGA, M. Las mujeres en los espacios públicos: entre la violencia y la búsqueda de libertad. *Región y Sociedad*, n.º especial 4, 2014.



Editado por el Departamento de Publicaciones  
de la Universidad Externado de Colombia  
en septiembre de 2021

Se compuso en caracteres Ehrhardt MT Regular de 12 puntos  
y se imprimió sobre Holmen Book Cream de 60 gramos  
Bogotá (Colombia)

*Post tenebras spero lucem*