

CAR y comunidades indígenas en el ordenamiento ambiental territorial:

PROPUESTAS PARA LA DETERMINACIÓN DE COMPETENCIAS EN EL POST ACUERDO¹

CAR AND INDIGENOUS COMMUNITIES IN ENVIRONMENTAL LAND MANAGEMENT: Proposals for the determination of competence in the According post

CAR E COMUNIDADES INDÍGENAS NA GESTÃO DA TERRA AMBIENTAL: Propostas para a determinação da competência em de acordo com pós

Paola Alejandra Bayona-Molano

Estudiante de la Maestría en Ordenamiento Urbano Regional.
 Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá
 pabayonam@unal.edu.co

Recibido: 20 de abril de 2016

Aprobado: 3 de junio de 2016

<http://dx.doi.org/10.15446/bitacora.v26n2.58538>

Resumen

La construcción de la paz en los territorios tras la firma de los acuerdos en La Habana implicará la participación de la sociedad en la configuración del ordenamiento ambiental y territorial del país, marco en el cual las comunidades indígenas jugarán un papel trascendental. Sin embargo, hasta el momento, las actuaciones de muchas entidades nacionales, específicamente de las CAR, han contrariado la autonomía, autogobierno y autodeterminación de estos pueblos. El presente artículo pretende responder al interrogante sobre cuáles deben ser los criterios para conciliar las competencias entre las autoridades estatales, específicamente las CAR, y las autoridades indígenas, con respecto a la protección del ambiente como soporte para dar viabilidad al ordenamiento territorial en el marco de la construcción de una paz estable y duradera.

Palabras clave: autogobierno, competencias, participación, conflicto, diálogo, comunidades indígenas, paz.

Abstract

The construction of the peace in the territories after the signature of the Havana's treaty will imply the active participation of the society in the collective configuration of the environmental and land use planning of the country, within the framework agreement the indigenous communities will play an important role; nevertheless, up till now, the course of action of several national entities, specifically the CAR, have disgruntled the autonomy, the self-government and self-determination of the indigenous communities. This research seeks to answer to the question concerning: ¿What should be the criteria to reconcile the competition between the State entities -mainly the CAR-, and the indigenous authorities, regarding the environment protection as a support to give viability to the land use planning in the framework of the construction of a steady and long lasting peace?

Keywords: self-government, skills, participation, conflict, dialogue, indigenous communities, peace.

Resumo

A construção de paz nos territórios após a assinatura dos acordos da Havana vai precisar da participação da sociedade na configuração coletiva do ordenamento ambiental e territorial do país, quadro no qual as comunidades indígenas vão ter um papel fundamental; no entanto, até o momento, as atuações de muitas entidades estatais, principalmente as CAR, tem perturbado a autonomia, o autogoverno e a autodeterminação dos povos indígenas. O presente artigo visa responder a questão sobre, quais devem ser os critérios para conciliar as competências entre as autoridades estatais, especificamente as CAR, e as autoridades indígenas, em relação à proteção do meio ambiente como suporte para dar viabilidade ao planejamento do uso da terra no quadro da construção de uma paz estável e duradoura?

Palavras chaves: autogoverno, competências, participação, conflito, diálogo, comunidades indígenas, paz. Paola

¹ El presente artículo fue elaborado en el marco de la asignatura *Dinámicas urbano regionales*, de la Maestría en Ordenamiento Urbano Regional de la Universidad Nacional de Colombia durante el primer semestre del año 2016, como reflexión final del curso y propuesta para construir la paz en el país.

Introducción

El conflicto armado colombiano ha causado grandes daños ambientales pero, paradójicamente también ha contribuido a la conservación de ecosistemas, al impedir el acceso a muchas zonas del país y blindarlas de la explotación económica devoradora. Tras la firma de los acuerdos de La Habana, dichas zonas podrán ser intervenidas, adelantándose en ellas actuaciones ambientales y de ordenamiento territorial tendientes a la construcción de una paz estable y duradera, pero también, realizándose concesiones para su usufructo en detrimento del ambiente, pues es claro que el modelo económico de explotación extractivista no está en discusión en las negociaciones de paz.

Adicionalmente, debe mencionarse la confluencia que existe entre las zonas con alta conservación ambiental y los territorios de resguardos indígenas, destacándose el gran conocimiento en la gestión de los recursos y el papel de estas comunidades como protectoras ambientales a partir de sus usos y costumbres ancestrales, sin olvidar, a su vez, el profundo daño que la guerra ha generado en estas comunidades étnicas.

Frente a la grave afectación diferencial que han padecido las comunidades indígenas en Colombia por causa del conflicto armado, la Corte Constitucional (2004) declaró el Estado de Cosas Inconstitucional mediante la Sentencia T-025/04,² argumentando para ello que algunos pueblos indígenas están en peligro de ser exterminados (cultural o físicamente) y han sido víctimas de violaciones de sus derechos fundamentales individuales y colectivos, y del Derecho Internacional Humanitario (Corte Constitucional, 2009a).

Desafortunadamente, las Corporaciones Autónomas Regionales, como autoridades ambientales territoriales, han desconocido el papel de los indígenas en el cuidado de su territorio y las afectaciones que estas comunidades han padecido, vulnerando sus derechos a la autodeterminación y el autogobierno, excluyéndolos de la toma de decisiones frente a su territorio y generando con ello nuevos conflictos. Un ejemplo de esto se presentó entre el Resguardo Indígena de Nuestra Señora Candelaria de la Montaña y la Corporación Autónoma Regional de Caldas, CORPOCALDAS, el cual, será descrito posteriormente.

En este contexto, algunos organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, han mencionado la necesidad de planificar la sostenibilidad en el post acuerdo para evitar el daño ambiental y construir una paz estable y duradera que contemple la participación de los actores locales, incluidas las comunidades étnicas, y que corrija los

Paola Alejandra Bayona-Molano

Abogada con especialización en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá. Estudiante de la Maestría en Ordenamiento Urbano Regional de la Facultad de artes de la misma institución. Asesora Legislativa Congreso de la República (Julio 2014 - Actualidad).
pabayonam@unal.edu.co

² Se declara el Estado de cosas inconstitucional cuando se produce: (i) vulneración masiva y generalizada de derechos constitucionales (ii) prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales: incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento; (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, (vi) congestión judicial por la normalización de la acción de tutela (Corte Constitucional, 2004).

yerros de la actualidad: conflictos, duplicidades e indefiniciones en las competencias³ de actuación ambiental (Universidad de Antioquia, 2003).

Este artículo pretende analizar el fenómeno del desconocimiento de la competencia de las autoridades indígenas por parte de las CAR, específicamente frente al ordenamiento ambiental y territorial, y las implicaciones de esta postura en un escenario de post acuerdo, permitiendo recoger recomendaciones para conciliar las competencias ambientales entre los actores en conflicto –CAR y autoridades indígenas–, con el fin de conservar el ambiente y los recursos como un elemento clave del ordenamiento territorial, y como estrategia para la construcción de una paz estable y duradera.

Para cumplir los objetivos, en primer lugar se reseñan algunos de los elementos que permiten identificar la importancia de planificar la sostenibilidad ambiental en el post acuerdo. Posteriormente se analiza la relación entre el ordenamiento ambiental y el ordenamiento territorial, con referencia especial a los dos actores en conflicto. A continuación se caracteriza y describe el conflicto con base en varios estudios de caso y, por último, se formulan algunas recomendaciones en torno al tema, así como ciertas conclusiones que contribuirán en el post acuerdo a la construcción de un ordenamiento territorial en perspectiva urbano regional, que atienda la visión de las comunidades indígenas y que integre el ordenamiento ambiental.

Planificación de la sostenibilidad ambiental en el post acuerdo

El ambiente es una de la víctima olvidada del conflicto armado colombiano, debido a que ha sido el causante de pasivos ambientales en el país, a causa de fenómenos como la minería ilegal, la fumigación con glifosato y los atentados petroleros con la consecuente contaminación de las aguas, la deforestación y la extinción de especies animales y vegetales, entre otras.

Pero una relación inversa entre el conflicto armado y el ambiente es revelada por documentos como el informe *Construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia* del PNUD (2014), evidenciando que el conflicto armado ha permitido la conservación de zonas ambientales estratégicas en Colombia, debido a que la presencia de grupos guerrilleros en distintas zonas ha impedido la llegada de proyectos de desarrollo y, consecuentemente, ha permitido la salvaguarda de muchos ecosistemas. En este sentido, la mayoría de los municipios con fuerte influencia de las FARC-EP tienen, al mismo tiempo, alguna

³ Por competencia se entiende la capacidad tanto funcional como territorial que el Estado confiere a determinados funcionarios para que ejerzan la jurisdicción (funcionarios que pueden realizar determinadas actuaciones en un determinado territorio). Por jurisdicción debemos entender la potestad que tiene el Estado para aplicar el derecho y decidir de manera definitiva los conflictos de intereses (Universidad de Antioquia, 2003).

figura de protección ambiental y se puede demostrar en el caso concreto del Páramo de Sumapaz, que tuvo un alto grado de conservación cuando hubo presencia de este grupo armado en el territorio (Redacción Semana, 2015).

Esta situación produce retos para la institucionalidad colombiana en el post acuerdo, que deberá evitar situaciones como las de Guatemala y el Congo, en donde la terminación del conflicto armado trajo consigo un aumento de la contaminación ambiental y la destrucción del patrimonio natural, debido a que se produjo el acceso por parte de inversionistas a zonas a las que antes no se podía ingresar por la presencia de los actores armados, sumado a que los desmovilizados y ex soldados saben ubicar los recursos naturales y optan por actividades ilegales como la minería, antes que por actividades laborales dentro de la legalidad (Campos Encinales, Gutiérrez y Lizcano, 2016). Esa situación no puede ser controlada por el Estado colombiano porque posee una institucionalidad débil y con escasos recursos para su eficacia en la protección ambiental.

A pesar de la trascendencia del tema ambiental en el post acuerdo, el gobierno nacional y las FARC-EP no se lo han tomado en serio: no hay diagnóstico del escenario y, por consiguiente, no hay una planificación ambiental para la construcción de paz, situación que desemboca en el fracaso de los proyectos que se propongan para el post acuerdo, debido a la producción de nuevos conflictos socioambientales, y a la ineficacia económica y social dada la utilización inadecuada de los recursos naturales en muchas de las intervenciones que se implementen, factores que se traducen en limitaciones para la materialización de la paz.

Ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental: las CAR y los resguardos indígenas

Es innegable la estrecha relación e influencias entre el ordenamiento ambiental y el ordenamiento territorial, no debiéndose entender estos dos conceptos de manera aislada. El ambiente es el soporte fundamental para el ordenamiento del territorio, porque este requiere de la disponibilidad de recursos como el agua y los alimentos para adelantarse.

Las relaciones antes expresadas han sido atendidas por la legislación colombiana. Por ejemplo, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT, establece que el ordenamiento tiene como propósito alcanzar el desarrollo territorial, el cual, debe ser ambientalmente sostenible y debe propiciar condiciones para la concertación de políticas públicas que atiendan a la diversidad ambiental del país (Congreso de la República, 2011). Lo mismo ocurre con la legislación ambiental, que atiende a criterios del ordenamiento territorial, siendo muestra de ello la Ley 99 de 1993, la cual, determina las competencias de las entidades territoriales en la gestión del medio ambiente (Congreso de la República, 1993).

No obstante, el tratamiento sectorizado y no armónico de las políticas ambientales y territoriales ha traído, en la práctica, conflictos de competencias entre las autoridades encargadas de ejecutarlas, dentro de las cuales, se inscriben el existente entre las CAR como autoridad ambiental y los resguardos indígenas. Para una mejor comprensión, a continuación se caracterizan estos dos actores.

De las CAR debe decirse que existen desde mucho antes de la Carta Constitucional de 1991 y que no recibieron por parte de esta ninguna aclaración, simplemente la creación en su artículo 331 de la Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena (República de Colombia, 1991). El marco jurídico más amplio de estas entidades se encuentra en la Ley 99 de 1993, que les da el tratamiento de entes corporativos de carácter público, siendo las encargadas de administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables dentro de su jurisdicción, propendiendo por el desarrollo sostenible. Están integradas por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, bio-geográfica o hidrogeográfica (Congreso de la Republica, 1993).

Lamentablemente, si se adelanta un balance del comportamiento de las CAR desde la Constitución de 1991, estas han presentado problemas de gestión en términos de eficacia y eficiencia, muchas de ellas están por debajo de la línea de equidad de distribución de recursos frente a la distribución de responsabilidades (PNUD, 2014), tienen gastos excesivos de funcionamiento y poca inversión en programas ambientales, no han mitigado las catástrofes ambientales y están minadas por la burocracia y el clientelismo. En conclusión, las CAR, aunque registran logros y avances en la gestión ambiental, están lejos de alcanzar los propósitos de su creación, como se evidencia en su desempeño y, muy en particular, en el creciente deterioro ambiental que se registra el territorio (Canal y Rodríguez, 2008).

Del otro lado, el territorio se ordena mediante entidades territoriales, incluyendo las Entidades Territoriales Indígenas, ETIS, consagradas en la Carta Constitucional de 1991 (República de Colombia, 1991). La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT (Congreso de la Republica, 2011) exhortó al Congreso de la República para reglamentarlas, sin que esta orden se concrete hasta la actualidad.

Sin embargo, a pesar de la ausencia de reglamentaciones de la ETIS, otras normas han reconocido competencias a las comunidades indígenas en la administración y protección de su territorio, equiparándolo a las entidades territoriales. Así, por ejemplo, la Ley 99 de 1993 (Congreso de la Republica, 1993) estableció que los territorios indígenas tienen las mismas funciones y deberes definidos para los municipios en materia de ordenamiento ambiental, las cuales, están contempladas en el Artículo 65 de esa misma ley.

La coordinación entre las entidades territoriales, específicamente los resguardos indígenas y las autoridades ambientales nacionales y regionales para el cumplimiento del Principio de Armonía Regional (Congreso de la Republica, 1993) en materia de planificación ambiental, se ha convertido en una excepcionalidad,

imposibilitando su realización en la mayoría de los casos. Por el contrario, es común la existencia de conflictos que, en algunos casos, han llegado a los estrados judiciales. En el siguiente aparte se evidencia esta situación por medio del análisis de la jurisprudencia constitucional del país, tomando como referentes tres casos y una experiencia de trabajo colaborativo.

Conflicto entre las CAR y los resguardos indígenas. Choque de competencias.

Los conflictos entre las autoridades ambientales-Corporaciones Autónomas Regionales- y las comunidades indígenas, como ordenadores territoriales, se han presentado constantemente a lo largo de la vigencia de la Ley 99 de 1993 (Congreso de la Republica, 1993) a causa, principalmente, del licenciamiento ambiental para el desarrollo de proyectos en el territorio de estas comunidades étnicas sin la realización del proceso de consulta previa. De esta afirmación se puede encontrar evidencia en varias acciones de tutela revisadas por la Corte Constitucional y sobre las que dicha corporación se ha pronunciado. A continuación, se presentan brevemente tres casos: dos de ellos resueltos de manera opuesta, es decir, uno en contra y uno a favor de las comunidades indígenas, correspondientes a los casos Ranchería y la Represa la Salvajina, respectivamente, y uno tercero, ilustrativo específicamente del conflicto de competencias entre las autoridades ambientales regionales y las comunidades indígenas. Por último, se ilustra una situación de colaboración armónica entre las comunidades étnicas estudiadas y la autoridad ambiental.

Caso Ranchería. Sentencia T-154/09 (Corte Constitucional, 2009b). En este, los Cabildos Gobernadores de varios resguardos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta instauraron una acción de tutela en contra de la Corporación autónoma Regional de la Guajira, CORPOGUAJIRA, a causa de la licencia otorgada para la construcción de la presa "El Cercado" y del distrito de riego del río Ranchería, expedida, según los demandantes, sin que la consulta convocada para tal efecto se hubiese ceñido a los términos definidos para garantizar el derecho fundamental a la participación de los pueblos indígenas. La tutela fue fallada en contra de la comunidad por incumplimiento del requisito de inmediatez para la procedencia de la acción constitucional, debido a que este se instauró dos años después de la ocurrencia de los hechos.

Caso Represa la Salvajina. Sentencia T-462A/14 (Corte Constitucional, 2014). Este caso se refiere a la acción de tutela instaurada por los Gobernadores del Cabildo Honduras y Cerro Tijeras contra varias entidades, incluyendo a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, CVC, por no haber llevado a cabo la respectiva consulta previa antes de la construcción de la Represa la Salvajina. Varias comunidades indígenas de la región resultaron afectadas con dicha obra de infraestructura porque fueron desplazadas para su ejecución, generando, a su vez, graves afectaciones a su subsistencia. Además, la realización del proyecto

atentó contra el ordenamiento territorial establecido por las comunidades en sus resguardos, pues los caminos fueron inundados para edificar la represa. Adicional a lo anterior, se demandó por el incumplimiento de los acuerdos suscritos por parte de la CVC para mitigar los daños causados. La Corte concluyó que esta Corporación vulneró los derechos fundamentales de las comunidades, incluyendo el derecho a la libre circulación, al incumplir la construcción de un puente que hacía parte de los compromisos con la comunidad.

Tras presentar estos dos casos, debe describirse una acción de tutela discutida por la Corte Constitucional en la Sentencia T-236/12 (Corte Constitucional, 2012) y que hace referencia a un conflicto de competencias entre los dos actores. Se trata de la tutela instaurada por el Resguardo Indígena de Nuestra Señora Candelaria de la Montaña en contra de la Corporación Autónoma Regional de Caldas, CORPOCALDAS, por considerar que esta vulneró la diversidad étnica y cultural, la autonomía indígena y el debido proceso, al aplicar una norma que ordena la devolución de especies forestales hurtadas del territorio del Resguardo ante el pago de una multa o su decomiso definitivo cuando la multa no se cancela en casos en que al infractor sea un comunero del Resguardo.

El problema jurídico de este caso judicial no gira en torno al fundamento normativo de la competencia de CORPOCALDAS, que ya se encuentra demostrado,⁴ sino sobre la interpretación de dicha competencia a la luz de las garantías constitucionales de las comunidades indígenas relativas al autogobierno, al tratarse de una infracción cometida en el territorio indígena y por un miembro de su comunidad. Por lo tanto, el problema jurídico se plantea alrededor de la colisión de competencias entre la autoridad nacional y la autoridad indígena, a partir del siguiente interrogante ¿existen razones suficientes de orden constitucional para reconocer competencia al Resguardo Indígena demandante para conocer el caso aludido, a pesar de que la legislación nacional regula el asunto? (Corte Constitucional, 2012).

La conclusión de la Corte es que efectivamente sí existen razones que fundamentan la competencia del Resguardo, a pesar de que a nivel nacional las CAR tienen esa competencia. Dichas atribuciones están sustentadas en el derecho de las comunidades indígenas a organizarse de acuerdo con sus propios reglamentos y costumbres, por lo cual, es viable justificar la posibilidad de que la jurisdicción indígena conozca de infracciones ambientales, a causa de los siguientes argumentos:

(i) El sentido del reconocimiento de jurisdicción, como capacidad de Autogobierno a los pueblos indígenas (territorio, normas y autoridades propias), implica la convivencia de esta capacidad junto con las normas y autoridades nacionales; por lo cual no es razón suficiente para negar dicho reconocimiento, la existencia de normas y autoridades nacionales

4 La actuación de CORPOCALDAS está sustentada en las normas sobre el transporte de especies forestales sin salvoconducto, regulaciones, a su vez, amparadas en la Ley 99 de 1993 (Congreso de la República, 1993) y en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (República de Colombia, 1974).

que regulen el caso frente al cual se pretende reconocer competencia a la jurisdicción indígena. (ii) La competencia institucional y normativa en materia ambiental, aunque insuficientemente regulada respecto de la convivencia de las jurisdicciones nacional e indígena, señala que los pueblos indígenas forman parte de las autoridades a cuyo cargo está la vigilancia y control relativo a recursos naturales y aprovechamiento de los mismos. Y (iii) aquello que subyace al reconocimiento constitucional de la capacidad de Autogobierno de los pueblos indígenas, es la pertenencia de un territorio para ejercer en él sus propias normas y desarrollar su cultura y costumbres. Si no fuera así, el otorgamiento del territorio sería un valor y una cláusula constitucional inocua (Corte Constitucional, 2012).

Todo lo anterior es un ejemplo del reconocimiento del pluralismo jurídico en nuestro país, lo que implica la necesidad de crear mecanismos de coordinación entre autoridades indígenas y autoridades nacionales. Las competencias en materia ambiental otorgadas a las autoridades indígenas tienen su fundamento en los Artículos 246, 286 329 y 330 de la Constitución Política de 1991 (República de Colombia, 1991). Por su parte, el Artículo 15 del Convenio 169 de la OIT⁵ determina que “los derechos de los pueblos interesados en los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de recursos” (OIT, 1989).

De modo complementario a este desarrollo constitucional y del derecho internacional, es preciso insistir, que las normas de rango legal y reglamentario han consagrado parcial y precariamente las regulaciones que harían posible de manera coordinada que las autoridades indígenas ejercieran jurisdicción frente al ambiente. En definitiva, los conflictos entre las CAR y las comunidades indígenas han sido una constante en el proceso de protección ambiental a partir de la Constitución de 1991.

Lo anterior se ha expresado, principalmente, en desacuerdos frente a la consulta previa, pero hay discusiones diferentes como aquella en la que la Corte Constitucional ha reconocido jurisdicción en material ambiental a estas comunidades étnicas, basándose en el autogobierno como derecho, el cual, implica el reconocimiento de un territorio para su ejercicio y concreción. Tal situación permite pensar en la necesidad de reconocer formalmente las potestades de las comunidades indígenas para ordenar ambientalmente el territorio con sus normas propias. Claramente, esta propuesta que puede hacer parte de un conjunto de estrategias para la regulación de competencias en el post acuerdo.

Sin embargo, también existen experiencias exitosas en la coordinación entre resguardos indígenas y CAR para la planificación ambiental territorial. Tal es el caso del trabajo conjunto entre la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, CORANTIOQUIA y la organización indígena de Antioquia, OIA, que ha permitido la protección y planeación del patrimonio ambien-

5 El cual fue convertido en ley nacional en el año 1991.

tal en los territorios, como una apuesta para empoderar a las comunidades sobre el conocimiento, evaluación y usos sostenibles de los recursos naturales, en armonía con sus planes de vida. La CAR ha acompañado a las comunidades, respetando y recuperando el conocimiento ancestral y las prácticas culturales de las comunidades, sin que riñan en este escenario las competencias y visiones de los dos actores, convirtiéndose en una experiencia de intercambio de conocimientos, compartidos y complementarios. A partir de este ejercicio, se han identificado de manera conjunta problemas como los monocultivos, la contaminación hídrica y la extracción maderera y minera descontrolada.

Algunos de los logros de esta experiencia son la consolidación de los sitios sagrados como herramienta para la defensa del territorio, la educación de los jóvenes y niños indígenas en el tema, y la recuperación de suelos degradados y nacimientos hídricos. Esta iniciativa implicó la inversión de cerca de 1.726 millones de pesos a agosto de 2015, creando vínculos de confianza y proyectos conjuntos que permiten la conservación del medio ambiente sin afectar las tradiciones culturales de nuestros pueblos indígenas, visibilizando el ordenamiento territorial desde las comunidades étnicas. En palabras de un indígena de la región, *"el proyecto ha permitido entender la importancia del ordenamiento ambiental territorial; ahora sabemos dónde se pueden construir viviendas, cómo manejar las cuencas y dónde podemos cultivar"* (CORANTIOQUIA, 2016).

Recomendaciones, propuestas y conclusiones para la construcción de paz

Para desarrollar este apartado se debe traer nuevamente a colación la pregunta central del artículo, con el fin de responderla a partir de los distintos elementos expuestos. Entonces, ¿cuáles deben ser los criterios para conciliar las competencias entre las autoridades estatales, específicamente las CAR, y las autoridades indígenas, con respecto a la conservación del ambiente como soporte para dar viabilidad al ordenamiento territorial en el marco de la construcción de una paz estable y duradera?

Por un lado, debe recordarse en este punto el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional (2004) frente a las comunidades indígenas por el fenómeno de desplazamiento y las graves violaciones de derechos humanos que han padecido estas comunidades étnicas. En otra vía, se debe considerar que las comunidades indígenas se relacionan con su territorio de una forma especial a causa de su cosmovisión, trascendiendo los vínculos económicos, por tal motivo, en numerosas ocasiones han sido los protectores de sus ecosistemas, aun así tengan que entrar en conflicto con el Estado. Este es el caso de las confrontaciones que se han dado entre los resguardos indígenas y las CAR, que muchas veces han sido llevados a los estrados judiciales.

Atendiendo las aclaraciones anteriores y al considerar fundamental el papel del ambiente en el post acuerdo por las razones ya expuestas en la introducción, resulta necesario que el Estado colombiano se replantee la participación de las comunidades indígenas en el ordenamiento ambiental y territorial de su jurisdicción, con trascendencia a otros lugares más allá de su territorio, como medida de reparación y protección colectiva a estos grupos víctimas del conflicto, pero además, como estrategia para el cuidado ambiental del territorio y su conservación.

Infortunadamente, el conflicto de competencias entre las CAR y las comunidades indígenas ha derivado en la generación de problemáticas socioambientales, que han impedido la colaboración armónica entre autoridades, en contravía de las disposiciones constitucionales y de un proyecto de paz estable y duradera. Por lo tanto, aunque debe aclararse que las soluciones deben trascender de lo puramente normativo a la realidad y que existe una gama amplia de medidas que pueden ser adoptadas más allá de lo jurídico, se considera necesario en este punto la regulación precisa de las competencias de las comunidades indígenas en el manejo ambiental y de ordenamiento territorial, elemento que se hace indispensable en el post acuerdo, pues gracias a la indefinición de competencias y a la restricción de las pocas otorgadas se ha vulnerado su derecho de autogobierno frente al manejo del territorio.

Para ello se plantean las siguientes recomendaciones o criterios para conciliar las competencias entre las autoridades estatales, específicamente las CAR y las autoridades indígenas, con respecto a la conservación del ambiente, como soporte para dar viabilidad al ordenamiento territorial en el marco de la construcción una paz estable y duradera:

1. Entender el ordenamiento ambiental y el ordenamiento territorial del país de manera conjunta, coordinada y no sectorizada con el fin de contribuir a la eficacia y eficiencia de las actuaciones de las autoridades.
2. Entablar un diálogo de saberes entre Estado y comunidades indígenas, que conduzca a una relación horizontal sin superior jerárquico, con el fin de unir esfuerzos para proteger el ambiente, en donde la premisa de acción y toma de decisiones se base en la consecución de los mayores beneficios para el ambiente y el territorio.
3. Entender la participación indígena en las decisiones sobre el ordenamiento territorial ambiental más allá de la consulta previa, atendiendo los criterios de autogobierno, y en cumplimiento de las disposiciones ya existentes en la materia.
4. Otorgar potestades para el ejercicio de la jurisdicción ambiental y territorial indígena con el fin de que las autoridades indígenas ejerzan funciones de control y protección sobre sus recursos, con fundamento en el autogobierno de estas comunidades y del reconocimiento del pluralismo jurídico en nuestro país. Esta propuesta no es novedosa a nivel mundial. En Guatemala, por ejemplo, se creó la Jurisdicción Agraria Indígena.

5. Reconocimiento de los saberes ancestrales indígenas sobre el manejo ambiental y territorial en una política nacional (tal como ocurre en el tema de salud), que se constituya en un criterio vinculante para el ordenamiento territorial.
6. Expedición de la reglamentación para la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, ETIS, con el fin de salvaguardar las mismas prerrogativas y ventajas otorgadas a otras entidades territoriales como los municipios, con relación a las comunidades indígenas asentadas en resguardos.
7. El ordenamiento ambiental y territorial para cada resguardo indígena debe ser diferencial según las características del medio natural, de la población y su cosmovisión, del nivel de occidentalización, de la implementación de sistemas productivos sostenibles disponibles y de las tecnologías socialmente apropiadas, entre otros (PNUD, 2014).
8. Se requiere una reforma legislativa de las CAR que contemple medidas contra la corrupción y la burocracia al interior de estas entidades.
9. En conclusión, el ambiente es un elemento fundamental para el post acuerdo y para la construcción sostenible de la paz. En este sentido, el papel de las comunidades indígenas es fundamental en la gestión ambiental y territorial del país, haciéndose necesaria la concertación y regulación de sus competencias, y el respeto y reconocimiento de las mismas por parte de la CAR en el post acuerdo, pues, a pesar de que los pueblos indígenas se encuentran dentro de las autoridades a cuyo cargo está la vigilancia y control del ambiente, la regulación es insuficiente para su ejercicio.

El territorio indígena involucra actividades políticas, económicas, sociales, jurídicas y culturales y, por lo tanto, el reconocimiento de la autonomía territorial a las comunidades indígenas consagrado en la Constitución lleva ínsito la dinámica de gobernarse según sus propias reglas (autogobierno) y autoridades, lo que sólo se puede materializar si se reconoce, a la vez, un espacio para

ejerer y desarrollar su cultura y costumbres (Corte Constitucional, 2012).

Además de la regulación de competencias en el aspecto ambiental y de ordenamiento territorial, la estrategia debe ir más allá, buscando la concreción de estrategias que permitan la colaboración armónica entre los actores involucrados y permitan involucrar la cosmovisión indígena en la toma de decisiones sobre el territorio. Por lo tanto, el reconocimiento del autogobierno de los resguardos indígenas en materia de ordenamiento ambiental y territorial debe atender las recomendaciones antes señaladas, constituyéndose en una medida de reparación colectiva, así como en una estrategia de paz territorial que sólo será posible con el consenso entre todos los involucrados sobre el Ordenamiento Ambiental Territorial, incluyendo a los resguardos indígenas y las CAR, definiendo el alcance de sus competencias en el tema.

Por último, la propuesta debe vincular los resguardos indígenas a las regiones, sin que ello implique poner en peligro la autonomía y cosmovisión de estas comunidades étnicas, con el fin de avanzar en el reconocimiento de la oferta natural disponible en cada región. Una propuesta orientada en este camino debe reconocer la importancia de los resguardos, sus posibilidades de uso de forma sistémica y coordinada para la protección de ecosistemas,

Además, para lograr el éxito de esta alternativa, es importante entender que el patrimonio ecológico va más allá de lo agropecuario, e implica una apuesta por la redefinición de las relaciones campo-ciudad, específicamente, las relaciones que se pueden tejer entre las comunidades indígenas y las ciudades, en el marco de las regiones, para el intercambio de saberes y la planificación concertada del territorio. En conclusión, las comunidades indígenas tienen mucho que aportar a las ciudades, municipios y regiones en la gestión y conservación del ambiente, contribuyendo de esta forma a la construcción de paz, y constituyéndose esta participación en la toma de decisiones sobre los recursos del país en una medida efectiva de reparación colectiva a las comunidades étnicas. 

Bibliografía

- CAMPOS ENCINALES, L., GUTIÉRREZ, C. y LIZCANO, M. F. (2016). "El medio ambiente: la víctima olvidada". *Semana*.
- CANAL, F. y RODRÍGUEZ, M. (2008). *Las Corporaciones Autónomas Regionales, quince años después de la creación del SINA*. Bogotá: FNA.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA. (2011, junio 28). *Ley 1454 de 2011*. (, ,). . Consultado en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html
- CONGRESO DE LA REPUBLICA. (1993, diciembre 22). *Ley 99 de 1993*.
- CORANTIOQUIA. (2016, mayo 20). *Ordenamiento ambiental territorial en comunidades indígenas*. Consultado en: <https://www.youtube.com/watch?v=vZshizWXDbk>
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2004, enero 22) *Sentencia T-025/04*. Consultado en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>
- Corte Constitucional. (2014). *Sentencia T-462A/14*. Consultado en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-462a-14.htm>
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2012, marzo 22). *Sentencia T-236/12*. Consultado en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-236-12.htm>
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2009a, enero 26). *Auto 004/09*. Consultado en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>
- Corte Constitucional. (2009b). *Sentencia T-154/09*. Consultado en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/T-154-09.htm>
- OIT. (1989). *Convenio 169. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*. Consultado en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/CONVENIO%20169%20DE%20LA%20OIT.%20SOBRE%20PUEBLOS%20INDIGENAS%20Y%20TRIBALES%20EN%20PAISES%20INDEPENDIENTES.php>
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Consultado en: <http://www.constitucioncolombia.com/indice.php>
- REPUBLICA DE COLOMBIA. (1974, diciembre 18). *Decreto 2811 de 1974*. Consultado en: http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/colombia/colombia_codigo.pdf
- UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. (2003). *Jurisdicción y competencia*. Consultado en: http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/jud_jurisdiccion_competencia.html
- PNUD. (2014). *Construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia*. Bogotá D.C.: ONU