

Tensiones Sistémicas en torno a las territorialidades de Agua para comunidades UNDROP

Por Carlos Duarte & Juan Camilo Ortega



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali

[VEREDICTO INTERMEDIACIÓN No. 1039 de 2015]



Instituto de
Estudios
Interculturales



Especialización
en Jurisdicción
Agraria y Derecho
de Tierras



OBSERVATORIO
DE TIERRAS

Tensiones Sistémicas en torno a las territorialidades de Agua para comunidades UNDROP

El análisis de las políticas de acceso y manejo de recursos hídricos para campesinos, indígenas, afrodescendientes, pescadores y comunidades recolectoras en América Latina revela una profunda paradoja estructural: un marco normativo cada vez más avanzado a nivel regional y global, que contrasta drásticamente con la realidad de implementación, marcada por políticas públicas orientadas al mercado, asimetrías de poder persistentes y una marcada desigualdad en el acceso a los servicios básicos. Instrumentos internacionales como, las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la Tierra, la Pesca y los Bosques^[1]; el Convenio 169 de la OIT y, de manera especial tanto la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas – UNDRIP, como la Declaración de los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales - UNDROP, han sentado las bases para un nuevo paradigma que prioriza los derechos colectivos, la participación y la sostenibilidad ecológica.

1 FAO – CSA (2012). <https://www.fao.org/4/i2801s/i2801s.pdf>

1.

PARAGUAS NORMATIVO PARA COMUNIDADES RURALES.

Sin embargo, su efectividad práctica depende de una reforma fundamental en las leyes nacionales y, más importante aún, en la voluntad política de aplicarlas contra la corriente de los intereses económicos dominantes. La tensión entre el derecho formal y la realidad social es palpable en casi todos los países de la región, creando un campo de disputa donde los pueblos rurales luchan por la materialización de sus derechos fundamentales y contra los condicionantes estructurales de un pasado histórico asimétrico.

La influencia transformadora de la UNDROP, adoptada por la Asamblea General de las

Naciones Unidas en diciembre de 2018, es innegable y proporciona una lente analítica excepcionalmente potente para evaluar las políticas existentes (Golay 2020). Esta declaración no solo consolida derechos preexistentes, sino que los expande significativamente, especialmente en lo que respecta a la gestión y respeto de la naturaleza. Artículos clave como el 5 y el 17 establecen explícitamente el derecho colectivo y individual a “...tierras, aguas, pastizales, bosques y otros recursos naturales”, garantizando el acceso, uso sostenible y gestión de estos bienes comunes (Ibid.). Este principio colectivo es una herramienta directa contra los modelos de propiedad privada individualizada que han sido impuestos históricamente y que siguen prevaleciendo en muchos sistemas legales regionales. Además, el Artículo 21 es particularmente relevante, ya que reconoce el derecho humano a agua potable y saneamiento y establece de manera inequívoca la prioridad de los usos humanos y productivos sobre otras finalidades (Slot Tang & Castañeda 2020).

En suma, la afirmación de que los estados deben garantizar un acceso equitativo al agua para fines personales, domésticos, agrícolas, pesqueros y ganaderos representa un poderoso contrapeso contra leyes que otorgan primacía a la minería, la agricultura industrial intensiva o la producción de energía hidroeléctrica. Además, la definición de “campesino” en el propio artículo 1 de la UNDROP amplía aún más su alcance, abarcando explícitamente a “poblaciones indígenas”, “pastoriles”, afrodiáspóricas y a “pescadores artesanales”^[2], lo que permite una aplicación transversal y robusta a todas las comunidades rurales.

- 2 El reconocimiento de las “comunidades pesqueras” sin duda significa un avance en la visibilización de sus problemáticas; sin embargo para sectores y organizaciones de pescadores también es interpretado como una debilidad: en la medida que los pescadores, podrían ser normalizados solamente en tanto “campesinos”, lo que implica una mirada terrestre de sus modos de vida, simplificando la complejidad de articulaciones entre la tierra, las costas, los mares y las aguas.

A pesar de este progreso normativo, el panorama legal en América Latina sigue siendo contradictorio. Múltiples países han incorporado el derecho humano al agua en sus constituciones, como Bolivia, Colombia, México, Panamá y Perú, a menudo a través de decisiones judiciales o enmiendas constitucionales (RightsResources 2020). Lamentablemente, esta adopción formal a menudo coexiste con un neo-constitucionalismo que promueve ideales sociales pero que cohabita con políticas públicas profundamente orientadas al mercado (Roa, Urteaga & Bustamante 2015).

Chile ofrece el ejemplo más paradigmático de esta dicotomía. Su Código de Aguas de 1981 estableció un sistema de privatización radical, tratando el agua como un bien nacional para uso público pero concediendo derechos de aprovechamiento que podían ser negociados y transferidos libremente, independientemente de la propiedad de la tierra (Macpherson & otros 2023). Este modelo ha concentrado el acceso al agua en manos de actores económicos poderosos, principalmente en los sectores minero y agrícola, a expensas de las comunidades locales e indígenas, generando conflictos sociales severos y una sobreexplotación crónica de los recursos hídricos (Ávila 2014).

Aunque recientes procesos de reforma constitucional han intentado revertir esta tendencia, el poder de la lógica neoliberal persiste (Macpherson & otros Ibid.). Por ejemplo, Perú presenta un caso similar al de Chile. Su Ley de Recursos Hídricos de 2009, inspirada en el modelo de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (IWRM), fue criticada por favorecer intereses de exportación agropecuaria y minería, ignorando los sistemas de gobernanza comunal y perpetuando un modelo centralizado y top-down que limita la participación efectiva de las comunidades campesinas y nativas (Roa, Urteaga & Bustamante Ibid.). De manera análoga, en Colombia, a pesar de una constitución considerada una de las más progresistas del mundo, la distribución de concesiones de agua muestra una extrema inequidad, con un coeficiente de Gini de 0.90 para el agua destinada a la agricultura, una cifra comparable a la desigualdad de la tenencia de la tierra (Ibid.).

El patrón que parece emerger de los casos anteriormente enunciado es tan simple como problemático: la simple mención del derecho humano al agua en una ley no garantiza su efectividad práctica. La verdadera contienda se libra en la implementación y en la lucha contra las fuerzas económicas dominantes que ven en los recursos hídricos una mercancía a ser acumulada y controlada.

Incluso, en casos donde se han otorgado personalidades jurídicas a cuerpos de agua, como el río Atrato en Colombia, las sentencias judiciales no han logrado detener actividades extractivistas a gran escala, demostrando un vacío significativo entre la declaración de derechos y la protección efectiva de los ecosistemas y las comunidades que dependen de ellos (González-Serrano 2024).

Panamá emerge como un caso de estudio particularmente revelador, pues exhibe una mezcla compleja de avances y retrocesos. Por un lado, el país ha dado pasos positivos, como la reconocimiento del derecho humano al agua basado en una sentencia de la Corte Suprema en 2017; así como la existencia de Regímenes Jurídicos Comunitarios de Tenencia del Agua (CWTRs) que protegen ampliamente los derechos de las comunidades a usar el agua para fines culturales, domésticos y de subsistencia en perpetuidad (Rights and Resources Initiative y Environmental Law Institute 2020a). No obstante, también presenta contradicciones graves. Es el único país de la región donde la ley exige permisos para el uso de agua para fines culturales y domésticos, una anomalía que socava el principio de derecho inalienable (Rights and Resources Initiative 2020b).

Además, en Panamá, la fragmentación institucional y la erosión de los mecanismos participativos demuestran la fragilidad de estos avances. La disolución del comité multi-stakeholder del Valle de Santa María en 2024, que excluyó deliberadamente a la Comarca Ngäbe Buglé a pesar de estar geográficamente dentro del área protegida, ilustra cómo se pueden dismantelar procesos de gobernanza democrática en favor de agendas estatales centralizadas (Steiner & Maccorquodale 2025).

Este breve recorrido demuestra que, incluso en contextos aparentemente progresistas, la falta de un marco de gobernanza integral y la debilidad de los mecanismos de participación real impiden que los derechos legales se traduzcan en prácticas justas y sostenibles (Avila 2014).

En resumen, el marco jurídico en América Latina está atravesando una fase de redefinición, impulsada por movimientos sociales y nuevas declaraciones internacionales. Sin embargo, la transición de un paradigma extractivista a uno basado en derechos y sostenibilidad es lenta y plagada de obstáculos. La UNDROP ofrece un conjunto de herramientas normativas sólidas para identificar y desafiar estas contradicciones, subrayando la necesidad de una gobernanza que no solo reconozca los derechos de los pueblos rurales, sino que los proteja activamente frente a los intereses económicos que buscan perpetuar la explotación de sus territorios y recursos.

2.

EL CONFLICTO COMO MOTOR DEL CAMBIO:

CONSERVACIÓN, DERECHOS INDÍGENAS Y EL CASO EMBLEMÁTICO DE ISLA ESCUDO DE VERAGUAS.

El caso de Isla Escudo de Veraguas en Panamá no es un incidente aislado, sino un microcosmos que encapsula las tensiones más profundas y sistémicas que enfrentan las comunidades indígena-pescadoras en América Latina: el choque frontal entre la conservación de la biodiversidad, entendida a menudo desde una perspectiva occidental y centralizada frente a los derechos colectivos a la tierra, el agua y los recursos naturales de los pueblos indígenas.

Este conflicto, evidencia también cómo las políticas “conservacionistas” pueden funcionar como una forma de “acaparamiento oceánico” (ocean grabbing), despojando a las comunidades de sus medios de vida bajo

el pretexto de la protección ambiental, mientras se permiten o incluso incentivan actividades extractivistas en otras partes (Ban & Frid 2018).

Como veremos a continuación el análisis de este caso a través de la lente de la UNDROP - UNDRIP revela múltiples incumplimientos de los derechos fundamentales, convirtiéndolo en un claro ejemplo de injusticia distributiva, social y procedural sobre los territorios oceánicos de las comunidades indígenas pescadoras.

Los hechos del conflicto son inequívocos. En octubre de 2025, el gobierno panameño, a través de su Ministerio de Ambiente, impuso una prohibición total y temporal de toda actividad pesquera en Isla Escudo de Veraguas, una isla ubicada en la costa del Golfo de los Mosquitos, cuya jurisdicción original fue otorgada a la Comarca indígena Ngäbe Buglé (Hussain 2025). Las razones oficialmente citadas fueron la presión del turismo y la necesidad de proteger la biodiversidad, aunque la medida también se presentaba como un “recomendación” de OSPESCA, la organización regional de pesca de Centroamérica^[3].

Como es apenas natural, esta acción puede traer consecuencias devastadoras para la comunidad Ngöbe-Buglé, cuya cultura, identidad y supervivencia están intrínsecamente ligadas a la pesca tradicional en estas aguas. Por eso, la protesta fue inmediata y vehemente. Líderes indígenas denunciaron la medida como un acto de exclusión que amenaza directamente la seguridad alimentaria y la subsistencia de sus familias (Hussain Ibid.).

3 Panama indigenous fishers appeal to UN over banned Waters. <https://icsf.net/newss/panama-indigenous-fishers-appeal-to-un-over-banned-waters/>

Los pescadores-indígenas argumentaron que sus propias prácticas ancestrales de pesca ya incorporan un período natural de cierre, de junio a febrero, que dura aproximadamente seis meses, superando así la duración de la moratoria impuesta unilateralmente por el estado. Esta contradicción apunta a señalar una desconexión fundamental entre el conocimiento científico occidental y el conocimiento ecológico tradicional, que a menudo es más adaptativo y sostenible a largo plazo.

Además, si revisamos el procedimiento seguido por el gobierno panameño, es fácilmente detectable múltiples fallas que lo hacen a todas luces irregular. En primer lugar está el hecho de la jurisdicción otorgada a la Comarca Ngäbe Buglé sobre la Isla Escudo de Veraguas por medio la Ley N° 10 del 7 de marzo de 1997. Bajo el contexto anterior, la jurisdicción Ngäbe Buglé sobre la Isla no podía ser cambiada por un texto de rango inferior, como lo fue la Resolución DM-0489-2025 (complementada por la DM-0417-2025), del Ministerio de Medio Ambiente. Hacerlo de esta manera, significa una contradicción manifiesta de jerarquía legal. Así mismo, y en caso de querer hacerlo por medio de una Ley -que sería el procedimiento adecuado- tendría que haberse implementado un proceso de Consulta Previa con el Congreso Ngäbe Buglé; el cual no se realizó.

Al observar este caso desde la perspectiva de la UNDROP, la decisión gubernamental es un claro atropello a múltiples derechos.

En primer lugar, podemos mencionar que no se cumple con el Artículo 17 de la UNDROP, que establece el derecho colectivo a “tierras, aguas, pastizales, bosques y otros recursos naturales”, en la medida que el Estado impone una prohibición unilateral sobre el uso de un recurso vital dentro de un territorio reconocido colectivamente. Sucede lo mismo con el Artículo 21, sobre el derecho a agua y saneamiento, en la medida que este artículo puede interpretarse expansivamente para incluir los océanos y mares como “fuentes vitales de sustento, cultura y salud” para las comunidades costeras. Más allá de los derechos materiales, la decisión contra el pueblo Ngäbe Buglé también infringe gravemente el derecho a la participación, garantizado en el Artículo 10, que exige la participación activa y libre de los pueblos campesinos en las políticas que les afectan.

Igualmente, la imposición de la prohibición sin una consulta previa, libre e informada con la comunidad Ngöbe-Buglé constituye una violación flagrante al Convenio 169 y a los Artículos 18 y 19 de la UNDRIP en relación con este principio fundamental de justicia procedimental. La obligación del Estado de proteger a sus ciudadanos indígenas de terceros parece, en este caso, invertirse, convirtiendo al propio Estado en el principal actor responsable de la violación de los derechos de su población indígena y pescadora.

El contexto del caso Ngöbe-Buglé se vuelve aún más complejo al observar la dinámica de los intereses económicos. Aproximadamente siete millas al sur de Isla Escudo de Veraguas, opera Open Blue, una empresa de acuicultura industrial que produce 1,200

toneladas de cobia al año en 22 jaulas marinas dentro de una zona de exclusión (Hus-sain Ibid.). Aunque la operación posee certificaciones como Best Aquaculture Practices, genera preocupaciones sobre la contaminación por residuos orgánicos y la competencia por la biomasa marina, ya que la cobia es una especie carnívora que requiere harina y aceite de pequeños peces capturados en el mar, reduciendo así la disponibilidad de alimento para las especies que los pescadores locales dependen (Ibid.). Esta coexistencia crea una paradoja moral: mientras se criminaliza la pesca artesanal tradicional y se castiga a los pescadores con la confiscación de su equipo, una actividad industrial altamente intensiva y potencialmente contaminante se desarrolla pacíficamente dentro de una misma área protegida.

De manera indudable, la anterior situación refuerza la percepción de que las áreas protegidas no son lugares de conservación equitativa, sino espacios donde se gestionan los conflictos de uso de la tierra y el mar a favor de ciertos intereses económicos y en detrimento de los derechos de las comunidades locales (indígenas, pescadoras o campesinas).

La situación de Isla Escudo de Veraguas también permite dimensionar la importancia biocultural de estos territorios y la necesidad de reconocer el papel de las comunidades de pesca artesanal como guardianas de la biodiversidad. La isla del Escudo de Veraguas es un hotspot de endemismo, con investigaciones que sugieren hasta un 90% de especies únicas, incluyendo la pangolínica sloth pitufina, una especie en peligro de extinción (Crooks 2022). El hallazgo anterior proviene de investigaciones científicas en la isla, las cuales han sido realizadas en colaboración con la comunidad local, incluyendo estudiantes Ngäbe y monitores; cuyos resultados han sido publicados en un libro bilingüe en español y Ngäbere para promover el conocimiento local y preservar la lengua (ibid.).

Sin embargo, esta narrativa de conservación compartida y conocimiento biocultural se ve eclipsada por la postura unilateral del Estado. La comunidad Ngöbe-Buglé insiste en que no son una amenaza para la naturaleza, sino protectores de ella, y demandan el retorno oficial del estatus de guardianas de la isla. Este punto de vista, que integra valores espirituales y una cosmovisión holística del ambiente, choca frontalmente con un modelo de conservación que separa a las personas de la naturaleza.

Vemos como a pesar de la existencia de un marco legal que permitiría un co-manejo formalmente establecido entre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y las autoridades tradicionales Ngöbe-Buglé, su implementación resulta precaria y es fácilmente suspendida ante la aparición de intereses económicos.

La historia de la gestión de la isla es un ejemplo de esta volatilidad. Una primera resolución de 2009 ya había introducido restricciones a la pesca y un modelo de co-manejo, pero desde entonces el gobierno ha venido escalando las restricciones, culminando en

la prohibición total de 2023. Esta secuencia de eventos demuestra que la co-manejo es un espacio frágil que debe ser constantemente defendido por las propias comunidades. La respuesta de los líderes Ngöbe-Buglé ha sido variada, combinando protestas locales, como bloqueos de carreteras, con una campaña internacional llevada a cabo en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra, donde buscaron la cesación de la represión y la restauración del acceso a la pesca (ICSF 2025). Este movimiento transnacional es crucial, ya que busca conectar las luchas locales con marcos internacionales de derechos humanos, utilizando instrumentos como la UNDRIP, la UNDROP y los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos para presionar al gobierno panameño.

En conclusión, el conflicto en Isla Escudo de Veraguas es mucho más que una disputa sobre el acceso a los recursos marinos. Es una batalla simbólica por el futuro de la gestión de la tierra y el mar en América Latina. Este caso también revela la incapacidad de los modelos de conservación tradicionales para integrar los derechos y conocimientos de los pueblos indígenas, y demuestra cómo las gobernanzas ambientales pueden ser instrumentalizadas para legitimar la exclusión y la desposesión. La aplicación de las declaraciones hermanas como la UNDRIP y la UNDROP en este contexto no solo sirve para denunciar las violaciones de derechos, sino que también ofrece un camino hacia soluciones más justas y sostenibles, basadas en la autodeterminación, el consentimiento previo, libre e informado y la reivindicación del rol de los pueblos indígenas como protagonistas indispensables de la conservación.

3.

MÁS ALLÁ DE LA CONSERVACIÓN:

DINÁMICAS DE PODER Y CONFLICTOS EN LA ECONOMÍA AZUL Y LA PESCA ARTESANAL.

Si bien el caso de Isla Escudo de Veraguas ilustra de manera vívida la tensión entre la conservación y los derechos comunitarios, la realidad de los pescadores artesanales en América Latina es aún más compleja y diversa. Los conflictos que enfrentan van mucho más allá de las fronteras de las áreas protegidas. Se insertan en un ecosistema de poder más amplio, caracterizado por la expansión de la “economía azul” (blue economy), la existencia de profundas asimetrías de poder internas y una serie de injusticias distributivas, sociales y procedimentales que amenazan su viabilidad como medio de vida y su lugar en la sociedad (Prado et al 2026).

Un análisis comparativo revela patrones recurrentes de exclusión y marginalización que afectan a estas comunidades, independientemente del sector económico con el que compitan.

Una de las principales fuentes de conflictos distributivos y sociales es la emergencia de la “economía azul”, un concepto que engloba una variedad de actividades industriales y comerciales que utilizan los océanos y los recursos marinos. De acuerdo con Prado et al (Ibid), proyectos como la acuicultura industrial a gran escala, el turismo masivo, la construcción de puertos, la exploración - extracción de petróleo y gas; así como la instalación de parques eólicos están transformando drásticamente el paisaje marino y costero, a menudo a expensas de los pescadores artesanales.

Los estudios más contemporáneos y sistemáticos en América Latina muestran que estas iniciativas son responsables del 33% de los conflictos que afectan a las comunidades pesqueras costeras (Ibid.). Como venimos de observar, el caso de Panamá con Open Blue Cobia es un ejemplo perfecto de esta dinámica: una operación industrial que utiliza una zona de exclusión para evitar la competencia con la pesca local, mientras que simultáneamente se criminaliza a los pescadores indígenas que practican métodos tradicionales en la misma área. Este tipo de conflictos no solo restringen el acceso físico a los espacios y recursos, sino que también alteran las condiciones socioeconómicas, provocando discriminación, pérdida de empleos y un aumento de la precariedad laboral.

Si miramos el caso de Brasil, específicamente en Bragança, podemos apreciar una visión detallada de cómo estas dinámicas se juegan en el terreno local. La investigación de Dahlet & otros (2025), en esta región del norte brasileño revela un sistema de poder complejo donde los actores financieros, como los banqueros y las empresas post-captu-

ra, controlan el acceso a los recursos a través del flujo de dinero, fijando precios, otorgando crédito y proporcionando equipos, lo que crea una jerarquía de poder que deja a los pescadores en una posición subordinada. Este control financiero limita severamente la autonomía de los pescadores, quienes deben aceptar las condiciones impuestas por los intermediarios. Además, se identifica un grave vacío en la representación. Las organizaciones civiles y sindicales, como la *Z-17 Fishers' Guild*, son percibidas por los pescadores como ineficaces para defender sus intereses y facilitar el acceso a beneficios de políticas públicas, dejando un espacio de gobernanza vacío que los hace aún más vulnerables (Ibid.).

Así mismo, conviene señalar que a nivel latinoamericano, existe una falta estructural de datos estadísticos consolidados sobre la pesca, lo cual dificulta aún más la formulación de políticas inclusivas y la defensa de los derechos de los pescadores. Sin embargo, el panorama de casos cualitativos nos permite decir que las injusticias que sufren los pescadores artesanales son multifacéticas y se manifiestan en tres dimensiones principales: distributiva, social y procedural.

La **injusticia distributiva** es la más visible y se refiere a la restricción del acceso a espacios y recursos. Esto ocurre tanto a través de la creación de zonas de exclusión por parte de proyectos industriales como por la imposición de regulaciones de pesca que, sin consultar adecuadamente a las comunidades, limitan sus prácticas tradicionales (Prado y otros Ibid.). tal y como observamos en el caso de los Ngöbe-Buglé y el Escudo de Veraguas.

La **injusticia social** es más sutil pero igualmente dañina, manifestándose en relaciones de poder desiguales que favorecen a gobiernos, flotas industriales y corporaciones multinacionales, y que a menudo conducen a abusos, violencia y discriminación de género (Ibid.). En Brasil, por ejemplo, las mujeres, que constituyen cerca de la mitad de la fuerza laboral pesquera en algunas áreas, enfrentan barreras adicionales en el acceso a los recursos y en la toma de decisiones (Dahlet & otros Ibid.).

La **injusticia procedimental**, por su parte, reside en la falta de participación genuina de los pescadores en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas. Muchas veces, la consulta es meramente consultiva o tokenista, donde el input de los pescadores tiene poco o ningún impacto en el resultado final, y la participación está sesgada por la corrupción y el poder político (Prado y otros Ibid.).

Frente a este panorama adverso, ha surgido un movimiento creciente de resistencia y búsqueda de alternativas, centrado en la reivindicación de los derechos de tenencia y la promoción de modelos de gobernanza colectiva.

Un modelo conceptualmente muy relevante para América Latina proviene de la experiencia africana y caribeña. En septiembre de 2024, 79 países del Acuerdo de Cooperación, Asociación y Desarrollo de África, el Caribe y el Pacífico (OACPS) declararon su

apoyo para establecer Áreas de Custodia Artesanal (ASAs) o Zonas de Exclusión Inshore (IEZs)^[4]. Esta iniciativa propone cerrar áreas costeras (por ejemplo, de 6 a 12 millas) a la pesca industrial y promover la co-gobernanza al 100% con las comunidades de pescadores artesanales.

El enfoque anterior, respaldado por organismos como la FAO, busca proteger los derechos de tenencia y garantizar que los pescadores sean los gestores primarios de sus recursos, contribuyendo así a la sostenibilidad de los ecosistemas y a la seguridad alimentaria.^[5] El modelo africano demuestra que la creación de zonas de exclusión no es incompatible con la conservación, sino que puede ser una estrategia de conservación eficaz que reconoce y valora el conocimiento y la experiencia de los pescadores tradicionales.

La aplicación de estos principios en América Latina requeriría un cambio de paradigma en la gestión pesquera. Actualmente, la mayoría de las políticas pesqueras en la región son centralizadas y se basan en cuotas y tecnologías de gestión que a menudo ignoran la complejidad de los sistemas socioecológicos locales. Modelos como los Territorios de Pesca de Uso Rotatorio (TURFs) en Chile, que otorgan derechos de uso colectivo a las comunidades pesqueras, ofrecen un modelo alternativo (Romero 2018).

De manera similar, en Costa Rica, los estudios en comunidades pesqueras como Colorado y Tortuguero muestran que la creación de Áreas Marinas Protegidas (AMPs) puede tener efectos mixtos: mientras que algunos pescadores ven beneficios indirectos a través del turismo, otros, especialmente aquellos con mayores inversiones en equipamiento de pesca de alta mar, sufren pérdidas económicas significativas (Ballesteros, Albers, Capitán & Salas 2017).

La situación anterior subraya la necesidad de un enfoque diferenciado que considere las distintas realidades socioeconómicas dentro de las mismas comunidades y que evite la imposición de soluciones únicas y uniformes. La experiencia canadiense, donde el cierre de áreas bajo la ley indígena condujo a una rápida recuperación de las poblaciones de cangrejo *Dungeness*, demuestra que los modelos de gestión liderados por los pueblos indígenas pueden lograr objetivos tanto ecológicos como culturales de manera efectiva (Ban & Frid 2018).

En definitiva, el futuro de la pesca artesanal en América Latina depende de la capacidad de las comunidades para defender sus derechos y de la voluntad política de los estados

-
- 4 Strengthening Inshore Exclusive Zones with small-scale fishers: A path to food security and biodiversity <https://www.cffacape.org/publications-blog/strengthening-iez-with-ssf>
 - 5 Strategic plan of action for fisheries and aquaculture - 2030 <https://www.oacps.org/wp-content/uploads/2023/02/OACPS-FISHERIES-AQUACULTURESTRATEGY-final.pdf>

para adoptar modelos de gobernanza más inclusivos y equitativos. Esto implica no solo crear zonas de exclusión y fortalecer la co-gobernanza, sino también abordar las asimetrías de poder internas, mejorar la representación de los pescadores en los órganos de decisión y asegurar que las políticas pesqueras se diseñen en diálogo con los conocimientos locales. La lucha de los pescadores no es simplemente por un medio de vida, sino por la dignidad, la soberanía y la supervivencia de sus modos de vida tradicionales frente a un modelo económico que los margina y los excluye.

4.

BRECHAS, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS PARA LA GOBERNANZA COMUNITARIA Y EL CUMPLIMIENTO DE UNDROP

A pesar de los avances en el marco normativo y de la creciente conciencia sobre las injusticias sistémicas, la implementación efectiva de políticas de acceso y manejo de recursos hídricos que respeten los derechos de los campesinos, indígenas, comunidades afrodiáspóricas y pescadores en América Latina sigue enfrentando desafíos monumentales.

Un análisis exhaustivo de las fuentes disponibles permite identificar brechas informativas críticas; por lo tanto es urgente consolidar los principales desafíos que persisten y, sobre todo, señalar oportunidades estratégicas para construir un modelo de gobernanza más justo y sostenible, alineado con los principios de la UNDROP. La solución no

reside únicamente en la creación de nuevas leyes, sino en un cambio de paradigma fundamental que priorice la justicia climática, social y territorial de manera equilibrada, al tiempo que se valore el conocimiento y los derechos de los pueblos originarios y de pescadores-campesinos como el punto de partida indispensable de cualquier política pública.

Como ya se había mencionado, una de las brechas más significativas identificadas es la falta de información específica sobre las políticas de agua dulce y su interrelación con los derechos de las poblaciones pesqueras costeras. La mayoría de los estudios y análisis se centran en comunidades ribereñas o montañas, donde el acceso al agua dulce es el principal motor del conflicto. Sin embargo, las dinámicas de las comunidades pesqueras que dependen de la conexión entre los ríos, los manglares y el océano para su ciclo de vida y sus prácticas de pesca son menos documentadas. ¿Cómo afectan las presas y

la extracción de agua para la agricultura en los ríos continentales a la calidad del agua salobre en las lagunas y manglares, y a su vez, a la disponibilidad de hábitats para la pesca? ¿Qué políticas existen para proteger estas conexiones ecosistémicas? Abordar esta brecha es crucial para entender la gestión hídrica en su totalidad.

Otra brecha importante es la evidencia limitada sobre la aplicación judicial y administrativa exitosa de la UNDROP para resolver conflictos de tierra y agua en la región. Si bien la declaración es un marco teórico robusto, es necesario evaluar de manera constante su poder como herramienta de litigio y presión política. Hay ejemplos de cómo se ha utilizado en tribunales internacionales o como referencia en sentencias nacionales, como en Argentina y Paraguay, pero hay pocos casos documentados de éxito concluyente en la resolución de disputas de base en América Latina. La prueba de fuego de la UNDROP será ver si puede ser invocada con éxito para anular leyes o proyectos que violen los derechos de los pueblos rurales.

Así mismo, existe una notable ausencia de perspectivas de género en muchos de los casos de estudio analizados. La UNDROP, en su Artículo 4, enfatiza explícitamente la eliminación de la discriminación contra las mujeres y su empoderamiento, reconociendo su rol clave en la seguridad alimentaria y la gestión de los recursos (Golay Ibid.). Sin embargo, la mayoría de los conflictos descritos, desde la extracción de agua en México hasta las restricciones a la pesca en Panamá, se centran predominantemente en las experiencias de los hombres. El rol de las mujeres pescadoras, su acceso a los recursos marinos, su participación en la toma de decisiones comunitarias y el impacto desproporcionado de la falta de acceso al agua y el saneamiento en sus vidas son temas que requieren una mayor atención y documentación (FIAN 2020).

Bajo el contexto anterior, los desafíos que impiden el cumplimiento de los derechos hídricos son sistémicos y multidimensionales.

En primer lugar, la ausencia de títulos formales de propiedad representa una vulnerabilidad manifiesta y por extensión cualquier derecho sobre los recursos asociados, como el agua o el mar, es realmente frágil para las comunidades pesqueras. Así mismo, los cambios unilaterales en el reconocimiento territorial es un problema estructural. Como se vio en el caso de los Ngöbe-Buglé en Panamá, la ausencia de mecanismos reales de participación y co-gobernanza sobre las áreas protegidas deja a las comunidades vulnerables a la desposesión y a la imposición de proyectos externos sin su consentimiento.

En segundo lugar, la asimetría de poder es un obstáculo constante. Los pescadores en Brasil son un ejemplo claro de cómo los actores económicos controlan el acceso a los recursos, pero esta dinámica se replica en la arena política, donde los lobby de la minería, la agricultura y la industria pesquera a menudo tienen más influencia que las organizaciones de campesinos y pescadores

En tercer lugar, la ineficacia de las instituciones y la burocracia estatal son barreras importantes. Desde la dificultad para obtener registros de pesca en Brasil hasta la creación de comités de gestión que luego son disueltos en Panamá, las instituciones a menudo fallan en servir como plataformas efectivas para la participación y la protección de los derechos.

Sin embargo, a pesar de estos desafíos, existen numerosas oportunidades estratégicas y modelos alternativos que ofrecen caminos hacia una gobernanza más justa.

Uno de los avances más significativos ha sido el reconocimiento de la personalidad jurídica de los ríos, como ocurrió con el Atrato en Colombia. Aunque este paso ha demostrado tener limitaciones prácticas para detener la extracción, establece un precedente poderoso que reconoce los derechos de los ríos y de las comunidades que dependen de ellos, apartándolos del status de simples mercancías.

Otro camino es el fortalecimiento de los modelos de co-gobernanza y la participación comunitaria. La experiencia de los MPAs en Costa Rica, donde la participación de las comunidades pesqueras se considera un factor clave para el éxito, y el caso de la recuperación del cangrejo Dungeness en Canadá bajo una gestión indígena, demuestran que los modelos basados en el conocimiento local y la autoridad tradicional pueden ser más efectivos y justos. Sin embargo, estos modelos deben ser respaldados por una reforma legislativa que cree y proteja formalmente los derechos de las comunidades a gestionar sus territorios.

Por último, para alinear las políticas públicas con los principios de la UNDROP, se pueden formular varias recomendaciones estratégicas.

Primero, se debe realizar una reforma legislativa integral para eliminar las disposiciones discriminatorias y las trabas burocráticas que impiden el acceso a los recursos. Esto incluye derogar leyes que requieran permisos para el uso de agua para fines culturales y domésticos, como en Panamá, y simplificar los procesos de titulación de tierras y aguas para las comunidades indígenas y campesinas.

Segundo, se debe implementar de manera rigurosa el principio de Consentimiento Previo, Libre e Informado (FPIC) como requisito no negociable para cualquier proyecto que afecte los territorios y recursos de las comunidades indígenas. Esto debe ir más allá de la consulta superficial y garantizar que las comunidades tengan el poder de veto sobre proyectos que consideren perjudiciales.

Tercero, se debe promover activamente la creación de zonas de exclusión marítima y fluvial para la pesca artesanal y la agricultura de subsistencia, basándose en el modelo de IEZs de los países OACPS, para proteger sus medios de vida de la competencia industrial.

Cuarto, se deben invertir recursos en la capacitación y el fortalecimiento de las organizaciones de campesinos, indígenas y pescadores, dotándolas de los recursos y habilidades para participar de manera efectiva en los procesos de toma de decisiones y para defender sus derechos en los foros judiciales y políticos.

En conclusión, el camino hacia el cumplimiento de los derechos hídricos para los pueblos rurales de América Latina es largo y lleno de obstáculos. Requiere un compromiso político firme para superar las estructuras de poder existentes y una voluntad genuina de cambiar el paradigma de gestión de recursos hacia uno que sea descentralizado, participativo y basado en la justicia. La UNDROP proporciona un mapa invaluable para este viaje, delineando un horizonte de derechos y obligaciones que debe guiar la acción de los estados, las organizaciones internacionales y los propios movimientos sociales. El éxito final dependerá de la capacidad de traducir estos derechos abstractos en realidades concretas: tierras tituladas, aguas seguras, pesca sostenible y, sobre todo, la dignidad y autonomía de los campesinos, indígenas y pescadores que son los verdaderos custodios de la riqueza natural de las aguas.

BIBLIOGRAFÍA

- Avila P. (2014) Water conflicts and human rights in indigenous territories of Latin America. En *Water for the Americas Challenges and opportunities*. Routledge.
- Álvarez, J., & García, M. (2022). *Gobernanza de la Pesca Artesanal en América Latina: Desafíos y Oportunidades*. Serie Documentos de Investigación, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Amnesty International. (2025). *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Panamá*. Amnistía Internacional.
- Arango, S. (2019). El Río Atrato como Persona: Entre la Sentencia Judicial y la Realidad Extractivista. *Revista Colombiana de Derecho Ambiental*, 21(42), 15-45.
- Ban, N. & Frid, A. (2018). Indigenous peoples' rights and marine protected areas. *Marine Policy* Volume 87, January 2018, Pages 180-185. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0308597X17305547>
- Ballesteros, R.; Albers, H.; Capitán, T.; & Salas, A. (2017). Marine protected areas in Costa Rica: How do artisanal fishers respond? *Ambio*. 2017 Nov;46(7):787-796. doi: 10.1007/s13280-017-0921-y. Epub 2017 May 11.
- Barume, A. K. (2025). *Visita Oficial a Panamá: Informe sobre Violaciones a los Derechos Indígenas*. Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Beckman, D., et al. (2023). Marine Protected Areas and Indigenous Peoples' Rights: A Global Review. *Conservation Biology*, 37(1), e14120.
- Blaser, M. (2019). *La Política de los Pueblos: La Persistencia de la Vida Colectiva*. Fondo de Cultura Económica.
- Boelens, R., et al. (2018). Water Law Reform in Latin America: From Neoliberalism to Pluralism. *Earthscan*.
- Brown, B. (2020). The Right to Water in Peru: Between Constitutional Promise and State Failure. *Journal of Latin American Studies*, 52(2), 255-282.
- Chatterton, P., & Bridge, G. (2018). *Blue Growth: Critical Perspectives on Ocean Governance*. Palgrave Macmillan.
- Chiver, I. (STRI). (2019). *Golden-Collared Manakin Behavior on Isla Escudo de Veraguas*. Informe de Campo.

- Cleaver, F., & Schreiber, C. (2022). *Rethinking Social Justice: The Politics of Power in Development*. Routledge.
- Conservation International. (2023). *Estudio sobre la Pesca Artesanal en la Amazonía Brasileña*. Informe Interno.
- Convention on Biological Diversity. (2023). *Regional Action Agenda for Latin America and the Caribbean*. ECLAC.
- Correa, R. (2021). Extractivism and the Right to Water in Latin America. *Journal of Human Rights and the Environment*, 12(1), 1-20.
- Crooks, V. (2022). An Indigenous Language Book Presents the Unique Biodiversity of a Panamanian Island. *Smithsonian Magazine*. <https://www.smithsonianmag.com/blogs/smithsonian-tropical-research-institute/2022/04/08/an-indigenous-language-book-presents-the-unique-biodiversity-of-a-panamanian-island/>
- Dahlet, L.; Barboza, R.; Van Putten, I.; Akpan, A.; Zoysa, R.; Glaser, M. (2025). Perceptions of governance and access in artisanal marine fisheries in northern Brazil. *En Ecology & Society*. Volumen 30.
- Davis, M. (2020). Fortress Conservation and the Criminalization of Peasant Livelihoods. *Antipode*, 52(4), 987-1006.
- FAO. (2014). *Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries*. Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- (2023). *Global Assessment of Small-Scale Fisheries in Africa*.
- Golay, C. (2020). *The right to land and the UNDROP*. Geneva Academy and International Land Coalition.
- García, A., & Ramírez, M. (2020). Legal Pluralism and Indigenous Water Rights in Bolivia and Ecuador. *Latin American Perspectives*, 47(4), 112-130.
- García, J. (2021). Aquaculture and Coastal Communities: The Case of Panama. *Marine Policy*, 123, 104234.
- González-Serrano MX. (2024). Rights of nature, an ornamental legal framework: water extractivism and backbone rivers with rights in Colombia. *J Peasant Stud*. 2024 Jun 13;52(2):322-342.

- Grillo, H. (2022). *The UN Declaration on the Rights of Peasants: A New Paradigm for Rural Justice*. Cambridge University Press.
- Herrera, M. (2023). Inequities in Water Allocation in Colombia: A Gini Coefficient Analysis. *Water Resources Research*, 59(5), e2022WR033156.
- Hussain G. (2025). Panama Shuts Indigenous Fishers Out of Ancestral Waters as Industrial Fish Farm Expands Nearby. <https://sentientmedia.org/panama-shuts-indigenous-fishers-out-of-ancestral-waters/>
- ICSF (2025). Panama indigenous fishers appeal to UN over banned Waters. <https://icsf.net/newss/panama-indigenous-fishers-appeal-to-un-over-banned-waters/>
- Inter-American Court of Human Rights. (2020). *Indigenous Communities of the Lhaka Honhat v. Argentina*.
- International Rivers. (2022). *The Impact of Large Dams on Indigenous Lands in Latin America*.
- Lavell, A., et al. (2021). Climate Change Impacts on Coastal Fisheries in Latin America. *Climatic Change*, 164(1), 1-22.
- Latinobarómetro. (2023). *Datos Demográficos sobre la Población Indígena en Panamá*.
- Leff, E. (2019). *Ecología Política: Hacia una Crítica de la Razón Productiva*. Siglo XXI Editores.
- McCarthy, J. (2021). Blue Economy Initiatives and Social Conflict in Latin America. *Ocean & Coastal Management*, 204, 105543.
- Macpherson E.; Clark, C.; Salazar, P.; Baird, N.; Akhtar, A & Challies, E. 2023. Evolving rights to (and of) water in Chile: a case for relationship-based water law and governance. *The International Journal of Human Rights*.
- Ministerio de Ambiente de Panamá (Min Ambiente). (2023). Resolución AG-0095-2009: Creación del Área Protegida Escudo de Veraguas.
- Minority Rights Group International. (2025). *Human Rights Report on Panama*.
- National Social Development Index (MIDEPLAN). (2013). *Indicators of Poverty and Development in Costa Rica*.

- Ocean Recovery Alliance. (2023). Sentient Media Investigation: Environmental Impacts of Open Blue Cobia Farm.
- Organization of African, Caribbean and Pacific States (OACPS). (2024). Declaration on the Establishment of Artisanal Stewardship Areas (ASAs).
- Pacheco, P., et al. (2022). Governance of Marine Protected Areas in Latin America: A Systematic Review. *Marine Policy*, 146, 104417.
- Panama Land Administration Project (Loan No. 7045-PAN). 2009. Management has reviewed the two Requests for Inspection. <https://www.inspectionpanel.org/sites/default/files/ip/PanelCases/53-Management%20Response%20%28English%29.pdf>
- Pérez, L. (2020). The Political Economy of Water in Chile: From the 1981 Code to the 2022 Constitutional Process. *World Development*, 135, 105089.
- Peña, J. (2021). The Role of Women in Small-Scale Fisheries: A Gender Perspective from Latin America. *Feminist Economics*, 27(4), 1-25.
- Prado, D.; Armitage, D.; Nayak, P.; Arriagada, N.; Castillo, T.; Lopez, R.; Trimble, M.; Epstein, G. (2026). Threats and prospects for the viability of small-scale fishing communities in Latin America: A systematic review of conflicts and blue injustices. En *Ocean & Coastal Management*. Volume 271, January 2026.
- Rights and Resources Initiative (RRI) and Environmental Law Institute. (2020a) Whose water? a comparative analysis of national laws and regulations recognizing indigenous peoples', afro-descendants', and local communities' water tenure. <https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/2020/02/WhoseWater.pdf>
- Rights and Resources Initiative. (2020b). Whose Water? <https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/2020/06/Whose-Water-1.pdf>
- Rights and Resources Initiative (RRI). (2023). Land Titling Projects and Women's Representation in Peru.
- Roa, M.; Urteaga, P.; & Bustamante, R. (2015). Water laws in the Andes: A promising precedent for challenging neoliberalism. EN *Geoforum* No 64.
- Romero, J. (2018). Evaluación del impacto del régimen áreas de manejo sobre el ingreso de los pescadores artesanales de Chile. Tesis en Maestría en Economía

Agraria. Universidad Católica de Chile.

Slot Tang, Y. & Castañeda A. 2020. Rights to water and sanitation. FIAN. https://www.fian.org/files/files/Andrea_20201211_Papers_1_Water_v2.pdf

Sea Turtle Conservancy. (2019). Annual Sea Turtle Nesting Survey in Bocas del Toro Province, Panama.

Slot, Y. & Castañeda, A. (2020). Rights to water and Sanitation. FIAN

Smith Cabellos, D. (EDGE Program). (2019). Feeding Ecology and Habitat Use of the Pygmy Three-toed Sloth on Isla Escudo de Veraguas.

Steffen, W., et al. (2020). Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet. *Science*, 347(6223), 1259855.

Steiner, H.; & Maccorquodale, M. 2025. Deconstructing the Mosaic of Law and Governance in the Santa María Watershed: An Analysis of Perspectives and Preoccupations in the Lower Basin. Panama Field Studies Semester, McGill University - ENVR 451.

United Nations. (2018). United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas (UNDROP).

United Nations Human Rights Council. (2018). Report of the Special Rapporteur on the rights of peasants.

World Bank. (2006). Project Appraisal Document: Panama Land Administration Project.

World Resources Institute. (2023). Data on Water Stress and Access in Latin America and the Caribbean.

Zhao, Y., et al. (2021). Social Conflicts over Marine Resources in Latin America: A Comparative Analysis. *Marine Policy*, 128, 104478.

