



Declaración Pública

El Proyecto del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el deber de consulta a los pueblos indígenas

En junio de 2014, el gobierno de Michelle Bachelet envió al Senado un proyecto de ley para la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) (Boletín N° 9.404-12), proyecto que vino a sustituir a aquel presentado en marzo de 2011 por el gobierno de Sebastián Piñera, cuya tramitación legislativa estaba paralizada.

Como señalamos en su oportunidad, el proyecto adolecía de serias limitaciones desde la perspectiva de los derechos humanos, así como desde la perspectiva de las directrices internacionales de conservación. En efecto, el proyecto desconoce la estrecha relación que existe entre la conservación de la diversidad biológica y los sistemas de vida tradicionales de muchas comunidades locales y pueblos indígenas. Junto a ello, el proyecto no se hace cargo de las causas de la destrucción de la biodiversidad en el país, las cuales están relacionadas con un modelo de desarrollo que se basa en la extracción y explotación de recursos naturales. Tampoco se hace cargo de la sobreposición de áreas protegidas con tierras y territorios de los pueblos indígenas, y de la necesidad de que éstas sean establecidas con la consulta y consentimiento de estos pueblos. Finalmente, se enfoca en la conservación pública y privada pero no considera las formas de gobernanza de áreas protegidas por los mismos pueblos y comunidades indígenas. El proyecto, además, fue ingresado a tramitación legislativa sin un proceso previo de consulta a los pueblos indígenas, consulta que de acuerdo al Convenio 169 de la OIT constituye un deber del Estado cuando se adoptan medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, como es el caso de esta iniciativa legal.

Producto de lo anterior, en mayo de 2015, miembros y representantes de organizaciones de pueblos indígenas y no gubernamentales elaboramos el documento titulado “Propuesta de indicaciones de organizaciones de pueblos indígenas y de la sociedad civil al proyecto de ley SBAP”¹, el cual fue presentado tanto al Ministro de Medio Ambiente como a diversos parlamentarios. Cabe señalar que muchas de las propuestas de modificación contenidas en ambos documentos fueron acogidas e incorporadas a través de indicaciones por la Comisión de Medio Ambiente del Senado (Boletín de indicaciones del 29 de mayo, 2015). Luego, durante el 2016, se presentó el libro “Cuestionando los enfoques clásicos de la conservación en Chile: el aporte de los pueblos indígenas y las comunidades locales a la conservación de la biodiversidad”².

¹ Disponible acá: <http://observatorio.cl/propuesta-de-indicaciones-de-organizaciones-de-pueblos-indigenas-y-de-la-sociedad-civil-al-proyecto-de-ley-que-crea-el-servicio-de-biodiversidad-y-areas-protegidas/>

² <http://observatorio.cl/cuestionando-los-enfoques-clasicos-de-la-conservacion-en-chile/>

Haciéndose eco del cuestionamiento de las organizaciones indígenas a este proyecto de ley, en enero de 2016 el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) hizo pública su decisión “de iniciar un proceso de consulta indígena respecto de materias que conformarán futuras indicaciones del Poder Ejecutivo al Proyecto de Ley que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas” (Resolución exenta N° 5, de 8 de enero de 2016). De acuerdo a dicha Resolución, dentro de las materias que –a juicio del Ejecutivo– resultaba indispensable consultar, se identifican “*lo referido a Sitios Prioritarios, Instrumentos de conservación de ecosistemas, Instrumentos de conservación de especies, Instrumentos económicos de conservación de la biodiversidad y Áreas protegidas*”.

Siendo valorable la decisión del Ministerio de consultar esta iniciativa legal, surgió la duda entre las organizaciones de pueblos indígenas y de la sociedad civil involucradas, sobre si la identificación hecha por el MMA a las materias a consultar del proyecto de ley era taxativa o se trataba de una enunciación que no limitaba las materias sobre las cuales se consultaría. Dicha duda fue aclarada por el Ministerio (carta Ministro Medio Ambiente Sr. Pablo Badenier N°162774, de fecha 19 de julio de 2016), señalando que: “[r]especto de las materias a consultar, éstas fueron determinadas por el Ministerio del Medio Ambiente, considerando por una parte, que existe un conjunto de materias relacionadas a la creación, y gestión de las áreas protegidas, lo que puede ser coincidente con tierras y hábitat ocupados o utilizados ancestralmente por los pueblos indígenas y sus organizaciones, y por otra, reconociendo que existen conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañan estilos tradicionales de vida que son pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica”. Esto, a nuestro entender, hacía abarcable a todo el conjunto de materias que son reguladas en el proyecto de ley, ya que de una u otra manera, tanto la conformación de la nueva institucionalidad, así como los diversos instrumentos de gestión ambiental que se regulan, son susceptibles de afectar directamente los territorios y recursos naturales de uso u ocupación tradicional, así como los conocimientos, prácticas e innovación vinculados a ellos. Por lo demás, así fue planteado en varios territorios por funcionarios del Ministerio al reunirse con las comunidades y organizaciones en el marco del proceso de consulta impulsado a contar de abril de 2016.

Sin perjuicio de lo anterior, y estando aún en curso el proceso de consulta indígena iniciado por el MMA, durante el mes de diciembre de 2016 este ingresó nuevas indicaciones al proceso y la Comisión de Medio Ambiente del Senado reanudó la discusión y votación de las indicaciones. En la ocasión el MMA argumentó que quedarían fuera de la discusión y a la espera del término del proceso de consulta, los artículos que tratan materias que –a juicio del Ministerio– son susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas.

Las indicaciones presentadas por el MMA al Congreso, sin embargo, versan, entre otras materias, sobre el objeto de la ley, sus principios fundantes; el sistema nacional y las categorías de áreas protegidas; la modificación y desafectación de las áreas protegidas, su administración, los planes de manejo y la participación de las comunidades aledañas; concesiones de áreas protegidas, áreas protegidas privadas, las prohibiciones y las sanciones en áreas protegidas. Se trata en todos los casos de materias susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas. Respecto a ellas, así como de otras materias no incluidas en las indicaciones, las comunidades y organizaciones indígenas en general se han pronunciado, no solo a lo largo del proceso de consulta, sino también con anterioridad a este, manifestando su voluntad de que las iniciativas de conservación de biodiversidad públicas y privadas sean realizadas con respeto a sus derechos, y que se establezcan mecanismos para reconocer y apoyar las iniciativas de conservación indígena.

La omisión del ejecutivo en este sentido es grave, por cuanto vulnera un derecho reconocido en un tratado internacional como es el Convenio 169 de la OIT, que mandata a consultar medidas legislativas con los pueblos indígenas de buena fe y con miras a llegar a acuerdo o consentimiento sobre las materias consultadas. En efecto, lo anterior da cuenta de que el MMA ya ha determinado el resultado final del proceso de consulta indígena, antes de que este concluya. La decisión del MMA de avanzar en la discusión del proyecto de ley y discutir indicaciones, aun cuando el proceso de consulta indígena no haya concluido, rompe el clima de confianza y respeto mutuos que deben primar en un proceso de consulta de buena fe en una materia tan importante para los pueblos indígenas como lo es la conservación de la biodiversidad en sus tierras y territorios.

En atención de ello es que:

Demandamos a la Comisión de Medio Ambiente del Senado suspender el análisis del proyecto de Ley mientras no sean presentadas las conclusiones del proceso de consulta a los pueblos indígenas del proyecto de ley SBAP.

Requerimos al Ministerio de Medio Ambiente dar a conocer a la brevedad los resultados del proceso de consulta que está en etapa de finalización e incorporarlas en sus indicaciones como demostración de su buena fe en el cumplimiento de este deber establecido en el Convenio 169 de la OIT.

Solicitamos a la Comisión de Medio Ambiente del Senado, así como a otras instancias del poder legislativo que en las próximas etapas de la tramitación de este proyecto de ley analizarán sus contenidos, abrir un espacio para escuchar a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y recoger sus propuestas sobre la materia.

Enero 26, 2017.

Asociación Indígena Mapu Lahual

Comunidad Agrícola Diaguitas Huascoaltinos

Comunidad Indígena Kmqñ – Quinquén

Comunidad Indígena Kawésqar de Puerto Edén

Comunidad Toconao

Observatorio Ciudadano

Consortio TICCA – Chile