

REFLEXIONES Y PROPUESTAS DEL CONSORCIO TICCA EN EL MARCO DEL DEBATE DEL PROYECTO DE LEY QUE CREA EL SERVICIO DE BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS

Frente a los anuncios del Gobierno de Bachelet en relación al envío al Congreso Nacional de un proyecto de ley referido al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y a la Creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el Consorcio TICCA¹, se ha reunido para analizar el proyecto y elaborar algunas propuestas en torno a ella, las que pasamos a compartir a continuación.

ANTECEDENTES

1. El aporte de los pueblos indígenas y de sus conocimientos tradicionales a la conservación de la biodiversidad ha sido reconocido por la comunidad internacional. Es así como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, firmado en 1992 durante la Cumbre de la Tierra y ratificado por Chile en 1994 (DS N°1.963), señala en su artículo 8(j): *“Con arreglo a su legislación nacional, el Estado respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.”*
2. Los pueblos indígenas históricamente han desarrollado, y continúan haciéndolo, iniciativas de conservación que han permitido la preservación de la biodiversidad en sus territorios. En el caso de Chile tales iniciativas no solo se han visto afectadas por actividades de terceros, sino que no han contado con reconocimiento ni apoyo estatal. Ejemplo de ello son iniciativas como las de la comunidad de Quinquén, en la región de la Araucanía, Mapu Lahual en la región de los Lagos, y la Comunidad Diaguita de Huasco Alto, en la región de Atacama, por mencionar solo algunas.
3. Las estrategias de conservación propias de los pueblos indígenas se han visto afectadas también por la imposición de áreas protegidas del Estado en sus territorios de ocupación y propiedad ancestral, hoy reconocidas por el Convenio 169 de la OIT (art. 14), las que han sido establecidas sin consulta ni su consentimiento. La sobreposición de áreas protegidas con tierras y territorios de los pueblos indígenas es una realidad reconocida

¹ El Consorcio TICCA es una asociación internacional dedicada a promover el adecuado reconocimiento y apoyo territorios indígenas de conservación y áreas conservadas por comunidades locales (ICCA por sus siglas en inglés). En Chile sus miembros son: Observatorio Ciudadano, Cooperativa Pewenche Quinquén, Asociación Indígena Mapu Lahual y la Comunidad Kawéqar de Puerto Edén. Más información en: www.iccaconsortium.org

por todos los sectores. Los casos del Parque Nacional Lauca en la región de Arica Parinacota, que se sobrepone casi en su totalidad con tierras de propiedad aymara, el del PN Villarrica en la Araucanía, que se sobrepone a tierras de propiedad ancestral mapuche y el del PN Bernardo O'Higgins en la región de Magallanes, que se encuentra dentro del territorio tradicional del pueblo kawésqar, son solo algunos ejemplos de esta realidad.

4. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) ha venido promoviendo nuevas categorías de áreas protegidas que consideren las distintas formas de gobernanza que existen por parte de los diferentes actores involucrados en la conservación, entre ellas, la gobernanza de los estados, la gobernanza compartida, la gobernanza privada y la gobernanza de pueblos indígenas y comunidades locales.
5. Más aun, el 2008 UICN reconoció los denominados territorios indígenas de conservación *“los cuales comprenden sitios, territorios, paisajes terrestres y marinos, y lugares sagrados conservados – que son administrados y manejados por pueblos indígenas y comunidades locales, incluidos los pueblos móviles”*, instando a las partes a que *“apoyen la justa restitución de los derechos territoriales, sobre la tierra y los recursos naturales, de conformidad con objetivos de conservación y sociales, como lo consideren apropiado los pueblos indígenas y las comunidades locales que gestionan los actuales TIC y ACPIC y/o que estén interesados en crear nuevos”*. De la misma manera y propuso que estas *“aseguren (que su) inclusión... dentro de los sistemas nacionales se haga con el libre consentimiento informado previo de los pueblos indígenas y luego de una consulta plena con las comunidades y la consideración adecuada de sus preocupaciones.”*
6. La UICN también ha establecido directrices relativas a la participación en la gestión de aquellas áreas declaradas como protegidas por los estados que se sobrepone a sus territorios tradicionales. Así en su Congreso Mundial de Parques (Durban 2003) estableció las obligaciones de las partes a que *“el establecimiento, gestión y vigilancia de las áreas protegidas deberían realizarse con la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales y respetando plenamente sus derechos en consonancia con la legislación nacional y las obligaciones internacionales aplicables”*.
7. Cabe tener presente que Chile ratificó el Convenio 169 de la OIT que establece el derecho de los pueblos indígenas a definir sus propias prioridades en materia de desarrollo (art. 7), y a que los Estados les consulten, cada vez que adoptan medidas administrativas y legislativas susceptibles de afectarles directamente. Dichas consultas deben ser realizadas de buena fe, a través de sus instituciones representativas, y con miras a llegar a acuerdo o consentimiento (art. 6).
8. Igualmente, Chile adhirió a la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de Pueblos Indígenas de 2007, la que en su art. 28 1. Dispone que estos pueblos tienen *“el derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido*

confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.”

9. Finalmente, se debe tener presente que de acuerdo a la Meta 11 de las Metas Aichi (COP 12, 2010), la que señala que *“para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se conservan por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y están integradas en los paisajes terrestres y marinos más amplios”*; resulta indudable en este sentido que la inclusión dentro de un sistema nacional de áreas protegidas de los territorios de conservación indígena existentes en el país contribuiría de manera significativa al cumplimiento de esta Meta.

PROPUESTA:

En vista de ello, es que las organizaciones que integramos el Consorcio TICCA en Chile consideramos indispensable que se tenga presente y se incluyan en el debate del proyecto de ley en análisis las siguientes recomendaciones:

1. La consideración en el sistema nacional de áreas protegidas de las diferentes categorías de gobernanza de áreas protegidas propuestas por UICN, incluyendo la gobernanza de los estados, la gobernanza compartida, la gobernanza privada y aquella a cargo de pueblos indígenas y comunidades locales.
2. Inclusión explícita de la categoría de los territorios indígenas de conservación los que han sido definidos por UICN como *“ecosistemas naturales y/o modificados que contienen valores de biodiversidad significativos, funciones y beneficios ecológicos y valores culturales voluntariamente conservados por pueblos indígenas y comunidades locales –tanto sedentarias como móviles– a través de leyes consuetudinarias u otros medios efectivos”*². (UICN, 2010)
3. Que para hacer posible la gobernanza sobre los territorios de conservación indígena, el proyecto de ley considere el establecimiento de mecanismos de apoyo financiero, técnico específicos, así como exención tributaria, para asegurar que esta sea afectiva en aquellos casos en que esta no haya sido establecido.
4. Con respecto a las áreas protegidas por el Estado que se sobreponen a territorios indígenas ancestrales y que hayan sido establecidas sin su consentimiento libre, previo e informado, proponemos que se establezcan en el proyecto procedimientos adecuados para solucionar las reclamaciones de tierras de los pueblos indígenas. (art 14. 3

² Ver la nota informativa N°10 de UICN/CEESP: “Fortalecer lo que funciona: reconocimiento y apoyo a pueblo indígenas y comunidades locales en sus logros de conservación”.

Convenio 169) . En caso de ser atendidas, las tierras de áreas protegidas del Estado que sean restituidas a los pueblos indígenas solo podrán ser destinadas a la conservación bajo las modalidades antes identificadas.

5. Que de conformidad con las directrices antes señaladas, debe considerarse en el proyecto de ley que las áreas protegidas estatales existentes en zonas aledañas a las tierras y territorios de los pueblos indígenas, o en zonas de alta demografía indígena (áreas de desarrollo indígena de la ley 19.253, entre otras), deben considerar mecanismos efectivos, y no meramente consultivos como los actualmente existentes, para asegurar la inclusión de los pueblos indígenas, y de sus conocimientos tradicionales en la gestión de dichas áreas. Asimismo, debe considerarse su participación en los beneficios que de dicha gestión resulte de conformidad al artículo 8(j) del Convenio de Diversidad Biológica y del Protocolo de Nagoya. (Nagoya, 2010)
6. Dado que el proyecto en análisis indudablemente afecta directamente a los pueblos indígenas, este debe ser consultado con sus instituciones representativas en todas las etapas de su tramitación, incluyendo la etapa pre legislativa. Ello con miras a llegar a acuerdo o consentimiento en relación a las disposiciones relevantes que les atañen.

Temuco, 23 de mayo de 2014.

Suscriben:

Joaquin Meliñir, Comunidad de Quinquen

Javier Ancapan, Presidente Asociación Indígena Mapu Lahual

Gustavo Paillamanque, Asociación Mapu Lahual

Juan Carlos Tonko, Comunidad Kawésqar de Puerto Edén

Lorena Arce, Coordinadora Cono-Sur, Consorcio ICCA

José Aylwin, Co Director Observatorio Ciudadano