

ASPECTOS LEGALES Y INSTITUCIONALES DEL RECONOCIMIENTO Y APOYO A LA CONSERVACIÓN POR PARTE DE PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES LOCALES

UN ANÁLISIS DE DERECHO INTERNACIONAL, LEGISLACIÓN NACIONAL, FALLOS, E INSTITUCIONES AL INTERRELACIONARSE CON TERRITORIOS Y ÁREAS CONSERVADAS POR PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES LOCALES



KALPAVRIKSH



Environmental
Action Group



Convention on
Biological Diversity



United Nations Decade on Biodiversity



Stockholm Resilience Centre
Research for Governance of Social-Ecological Systems



“Las Primeras Naciones siempre han practicado la conservación. Nuestra mera existencia como naciones y pueblos depende de la continua existencia de los ecosistemas marinos. No existiríamos sin los mares y los recursos acuáticos que alguna vez abundaron en esta costa. En su afán por proteger algunas de las últimas áreas costeras que quedan, ustedes deben considerar y respetar nuestro lugar en el medio ambiente. Muchos de ustedes, que defienden las virtudes de la biodiversidad parecen pasar por alto el lugar que nuestros pueblos y nuestras culturas ocupan en la red de la vida. Desde tiempos inmemoriales, hemos vivido como parte de estas mismas áreas o ecosistemas que ahora ustedes están tratando de proteger. Por lo tanto, también deben proteger nuestro lugar en esas áreas y ecosistemas. Asimismo, muchas de las áreas consideradas para protección, representan algunas de nuestras últimas oportunidades para recuperar la auto-suficiencia. La protección de estas áreas hoy se hace necesaria sólo porque sus culturas tratan de consumir y desarrollar todo lo que se encuentra a la vista. Ahora que sólo queda un poco, ustedes deciden protegerlo. Las Primeras Naciones no deben sufrir la carga de la conservación, más, cuando el sistema de sobre-uso y sobre-explotación no fue obra nuestra.”

Ovide Mercredi
Anterior Jefe Nacional de la Asamblea de Primeras Naciones
Cámara de los Comunes de Canadá
Comité Parlamentario Permanente sobre Patrimonio Canadiense
Mayo 21 2001

Autores: Harry Jonas, Ashish Kothari y Holly Shrumm

Publicado por: Natural Justice en Bangalore y Kalpavriksh en Pune y Delhi

Fecha: Septiembre 2012

Traducción al Castellano por: Isis Alvarez, Colombia

Fotos en Portada (de derecha a izquierda, desde la izquierda superior):
Puesta del sol en la remota aldea de Tovu, Isla Totoya, Fiji. © Stacy Jupiter

Un niño Dusun portando un canasto típico de ratán (*wakid*) ayudando a recolectar vegetales silvestres en el bosque que limita con el Parque Crocker Range en Sabah. © Noah Jackson

Botes Gunas (Panamá). © Jorge Andreve

Representantes de la comunidad Khwe de Namibia y Botswana participan en un taller en el Parque Nacional Bwabwata National, Namibia. © Natural Justice

Contribuciones:

El reporte se basa directamente en el trabajo de las siguientes personas quienes han escrito y contribuido en la elaboración de los reportes nacionales, regionales y/o internacionales: **Ashish Kothari** (Coordinación del Estudio de Reconocimiento), **Harry Jonas** y **Holly Shrumm** (Coordinación del Análisis Legal; Derecho Internacional y Jurisprudencia; Regional Asia); **Colleen Corrigan** y **Aurélie Neumann** (Reconocimiento); **Eli Makagon** y **Stephanie Booker** (Derecho Internacional y Jurisprudencia); **Fred Nelson** (Regional Africa y Kenya*); **Brian T. B. Jones** (Namibia*); **Ndiawar Dieng** y **Soulèye Ndiaye** (Senegal*); **Simone Lovera** (Regional Americas); **Alcides Vadillo P.** y **Carmen E. Miranda L.** (Bolivia*); **Peigi Wilson**, **Larry McDermott**, **Natalie Johnston**, y **Meagan Hamilton** (Legal Canadá); **Thora Herrmann**, **François Depey**, **Monica Mulrennan**, **Michael A. D. Ferguson**, **Gleb Raygorodetsky**, y **Catie Burlando** (Reconocimiento Canadá); **José Aylwin** y **Lorena Arce** (Chile*); **Patricia Madrigal Cordero** y **Vivienne Solís Rivera** (Reconocimiento Costa Rica); **Onel Masardule** (Panamá*); **Personal del VIDS** (Surinam*); **Neema Pathak Broome** (India*), **Shalini Bhutani**, **Ramya Rajagopalan**, **Shiba Desor**, y **Mridula Vijairaghavan** (Legal India); **Tushar Dash** (Reconocimiento India); **Taghi Farvar** (Iran*), **Puya Hariri**, y **Mina Esteqamat** (Legal Iran); **Nahid Naghizadeh** y **Abbas Didari** (Reconocimiento Iran); **Justine Vaz** (Legal Malasia); **Samson B. Pedragosa** (Filipinas*); **Dau-Jye Lu**, **Taiban Sasala** y **Chih-Liang Chao** (Legal Taiwan); **Dermot Smyth** (Australia*), **Chrissy Grant** (Reconocimiento Australia), y **Hanna Jaireth** (Legal Australia); **Stacy Jupiter** (Fiji*), **Kiji Vukikomoala**, **Elizabeth Erasito**, y **Kevin Chand** (Legal Fiji); **Hugh Govan** y **James Comley** (Reconocimiento Fiji); **Iris Beneš** (Reconocimiento Croacia); **Marco Bassi** (Reconocimiento Italia); **Sergio Couto** (Reconocimiento Italia); **Andrey Laletin** (Reconocimiento Rusia); y **Helen Newing** (Reconocimiento Reino Unido).

* Indica tanto el Análisis Legal como el Estudio de Reconocimiento

CONTENIDO

RESUMEN

- 1. AMENAZAS A TICCAs**
- 2. MAYOR RECONOCIMIENTO Y APOYO**
 - 2.1 Reconocimiento Legal
 - 2.2 Reconocimiento y Apoyo No-legal
- 3. LEGISLACIÓN E INSTITUCIONES DEL ESTADO CONTINÚAN SOCAVANDO TICCAs**
 - 3.1 El Derecho Internacional es Excluyente y está Fragmentado
 - 3.2 El Desarrollo, Implementación y Aplicación de la Ley es Discriminante
 - 3.3 Una Legislación Inapropiada Socava TICCAs
 - 3.4 El Reconocimiento y Apoyo No-legal a TICCAs permanece Ausente, Débil ó Inapropiado
- 4. COMUNIDADES RESILIENTES, TICCAs SALUDABLES**
- 5. RECOMENDACIONES CLAVE: RECONOCER Y RESPETAR LOS DERECHOS DE PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES LOCALES PARA PROTEGER LA INTEGRIDAD DE SUS TICCAs**
 - 5.1 Nivel Internacional
 - 5.2 Nivel Nacional
 - 5.3 Recomendaciones para el Reconocimiento y Apoyo No-legal por parte de Gobiernos, Organizaciones Intergubernamentales y No-gubernamentales, Instituciones de Investigación, y Donantes

RESUMEN

Panorama General

Alrededor del mundo, las áreas de alta ó importante biodiversidad generalmente se encuentran localizadas dentro de territorios y áreas de conservación de pueblos indígenas y comunidades locales (TICCAs). Sistemas de cuidado tradicional y contemporáneo contenidas dentro de prácticas culturales permiten la conservación, restauración y conectividad de ecosistemas, hábitats, y especies específicas según las cosmovisiones indígenas y locales. A pesar de los beneficios que tienen los TICCAs al mantener la integridad de los ecosistemas, culturas y bienestar humano, éstas se encuentran ante creciente amenaza. Estas amenazas son fundamentadas ya que a los TICCAs muy pocos Estados los valoran, apoyan ó reconocen adecuada y apropiadamente, así como la crucial contribución que ejercen los pueblos indígenas y comunidades locales en su cuidado, gobernanza y mantenimiento.

En este contexto, el Consorcio ICCA condujo dos estudios entre 2011-2012. El primero (*Análisis Legal*) analiza la interacción entre TICCAs y leyes internacionales y nacionales, fallos, y marcos institucionales. El segundo (*Estudio de Reconocimiento*) tiene en cuenta varias formas legales, sociales, administrativas, y demás, de reconocer y apoyar TICCAs. Ambas también exploraron las formas en las que pueblos Indígenas y comunidades locales se encuentran trabajando dentro de los marcos jurídicos internacionales y nacionales para asegurar sus derechos y mantener la resiliencia de sus TICCAs. El siguiente recuadro establece el plan de trabajo del que se desprende este reporte.

1. Análisis Legal

- Análisis de leyes y jurisprudencia relevante a TICCAs
- Panoramas Regionales y reportes de 15 países:
 - *África*: Kenia, Namibia y Senegal
 - *Américas*: Bolivia, Canadá, Chile, Panamá, y Surinam
 - *Asia*: India, Irán, Malasia, Filipinas, y Taiwán
 - *Pacífico*: Australia y Fiji

2. Estudio de Reconocimiento

- Análisis de formas legales y no-legales para el reconocimiento y apoyo de TICCAs
- Reportes de 19 países:
 - *África*: Kenia, Namibia y Senegal
 - *Américas*: Bolivia, Canadá, Chile, Costa Rica, Panamá, y Surinam
 - *Asia*: India, Irán, Filipinas, y Rusia
 - *Europa*: Croacia, Italia, España, y Reino Unido (Inglaterra)
 - *Pacífico*: Australia y Fiji

El *Análisis Legal* y el *Estudio de Reconocimiento*, incluyendo la metodología de investigación, el análisis internacional, y los reportes regionales y nacionales, están disponibles en: www.iccaconsortium.org.

Recomendaciones Principales

Para reconocer y respetar los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales en la protección de la integridad de sus TICCA, se hacen las siguientes recomendaciones a gobiernos, organizaciones intergubernamentales y no-gubernamentales, instituciones de investigación, y donantes:

a. Recomendaciones para una Reforma Legal General a Nivel Nacional

- Respetar y mantener los derechos humanos (incluyendo derechos colectivos y comunitarios).
- Mejorar la implementación de la legislación armonizando leyes y emprendiendo una reforma institucional.
- Mejorar el acceso a la justicia y mantener el estado de derecho.
- Apoyar iniciativas de empoderamiento legal y construcción de capacidades.

b. Recomendaciones para Legislar en pro de Sistemas Socio-ecológicos Integrados e Implementar Leyes conforme a los Estándares de Derechos Humanos

- Reconocer y respetar las leyes consuetudinarias y derechos colectivos a la tierra.
- Reformar leyes ambientales y de recursos naturales para fortalecer los derechos y eliminar amenazas directas a TICCA.
- Reformar políticas y leyes para proteger y promover efectivamente el conocimiento tradicional, el patrimonio cultural y las prácticas consuetudinarias.
- Asegurar que las áreas protegidas cumplan con derechos, principios y estándares internacionales.

c. Recomendaciones para Respetar y Apoyar TICCA Apropiadamente

- Respetar los derechos de autodeterminación de los pueblos Indígenas y comunidades locales.
- Crear un ambiente que permita la autodesignación y autodefinición de TICCA.
- Reconocer plenamente la diversidad de pueblos Indígenas y comunidades locales y respetar los valores sociales, culturales y espirituales de los TICCA.
- Reconocer las leyes consuetudinarias y los procesos de toma de decisiones.

d. Recomendaciones para el Reconocimiento y Apoyo No-legal

- Proporcionar un apropiado reconocimiento y apoyo administrativo y programático a través de estrategias nacionales y sub-nacionales y planes de acción, esquemas de incentivos, programas, y políticas de investigación y financiamiento relacionadas al medio ambiente, desarrollo, y bienestar social.
- Empezar investigación localmente apropiada sobre aspectos como los beneficios de la conservación y los valores de los TICCA, amenazas a éstos, y planes y prioridades determinados por las comunidades para mantener la integridad de los TICCA.
- Incrementar el grado de concientización del público y el reconocimiento social de los derechos de pueblos Indígenas y comunidades locales y TICCA.
- Establecer mecanismos de financiamiento accesibles y transparentes.

- Brindar oportunidades para capacitación y construcción de capacidades, incluyendo aportes culturalmente sensibles y facilitación.
- Facilitar el acceso a instalaciones cultural y ecológicamente apropiadas y a servicios para la salud y el bienestar (por ejemplo, agua, saneamiento, salud, educación, e infraestructura).
- Apoyar las movilizaciones de pueblos Indígenas y comunidades locales y esfuerzos para su defensa a todo nivel.
- Apoyar el establecimiento, consolidación y/o registro de federaciones, asociaciones, redes y otras organizaciones de pueblos Indígenas y comunidades locales definidas por ellos mismos;
- Facilitar las oportunidades para que pueblos Indígenas y comunidades locales, tanto para mujeres como hombres, participen y promuevan sus derechos y asuntos relacionados con TICCA dentro de redes ambientales, de derechos humanos y demás.

Este reporte establece los principales hallazgos de este organismo de investigación. La **Sección 1** sostiene que la deficiencia de derechos concedidos a los pueblos Indígenas y comunidades locales así como los niveles insuficientes de reconocimiento legal y no-legal a TICCA en varios países socava activamente la integridad de los mismos. La **Sección 2** ilustra la existencia de muchos avances positivos a nivel internacional y nacional. La **Sección 3** destaca que, a pesar de estos avances, a los pueblos Indígenas y comunidades locales aún se les niegan sus derechos con frecuencia y en gran parte los TICCA permanecen sin reconocimiento y sin apoyo por parte de las agencias del Estado y otros actores fundamentales. La **Sección 4** muestra que muchos pueblos Indígenas, comunidades locales y sus TICCA son resilientes a los sistemas legales hostiles aunque pueden requerir apoyo para florecer. La **Sección 5** propone unas cuantas recomendaciones importantes a los 193 Estados Partes al Convenio en Diversidad Biológica, entre otros, sobre cómo mejorar el reconocimiento y apoyo legal y no-legal a TICCA.

Mujeres y niños Dusun en Ulu Papar, Sabah, Malasia. © Natural Justice



Qué son los TICCA's?

Los territorios y áreas de conservación de pueblos Indígenas y comunidades locales (TICCA's) contribuyen a la resiliencia y diversidad de muchos ecosistemas alrededor del mundo. Sus culturas, identidades, lenguajes, leyes consuetudinarias, conocimiento y prácticas tradicionales, y cosmovisiones son igualmente diversas y están inexorablemente vinculadas a aquellos territorios y áreas específicas. Sistemas sofisticados de custodia por parte de hombres y mujeres, aseguran que los ecosistemas y los recursos naturales que allí se encuentran sean valorados y utilizados según las leyes consuetudinarias y procesos de toma de decisiones para así proporcionar a generaciones actuales y futuras bienestar social, cultural, espiritual, físico, y material.

Los **TICCA's** son definidos por la UICN como "ecosistemas naturales y/o modificados que contienen importantes valores de biodiversidad, beneficios ecológicos y valores culturales, conservados voluntariamente por pueblos Indígenas y comunidades locales a través de leyes consuetudinarias ú otros medios efectivos". Los TICCA's generalmente tienen las siguientes características:

- Una comunidad está estrechamente relacionada con un ecosistema bien definido (ó con una especie y su hábitat) culturalmente y/ó por supervivencia y dependencia para su sustento;
- Las decisiones y esfuerzos de gestión comunitaria conllevan hacia la conservación de hábitats, especies, servicios ecológicos, y valores culturales asociados a los ecosistemas (incluso cuando el objetivo consciente pueda ser diferente de la conservación *per se* y en su lugar, por ejemplo, esté relacionado a sustentos materiales, seguridad hídrica, ó resguardando lugares culturales y espirituales); y
- La comunidad es el elemento principal en la toma de decisiones (gobernanza) e implementación referente al manejo del sitio, suponiendo que las instituciones comunitarias tiene la capacidad de hacer cumplir los reglamentos. En muchas situaciones pueden haber otras partes interesadas en cooperación ó asociación pero la toma de decisiones primaria yace en la comunidad interesada.

Cada una de las relaciones de las comunidades con sus territorios ó áreas es única, y la forma en la que cada una describe y define esta relación es igualmente diversa. Así, mientras que los TICCA's varían ampliamente en sus características ecológicas y socio-culturales, su origen, alcance, objetivos, y características de gobernanza y gestión, el término 'TICCA' no es necesariamente usado por pueblos Indígenas y comunidades locales cuando se refieren a sus territorios ó áreas. Por lo tanto, 'TICCA' es utilizado sólo como un término genérico conveniente para fortalecer la comunicación a través de las distintas lenguas y cosmovisiones y no pretende sofocar ó ser impuesto ante algún nombre ó término local.

Sitios Naturales Sagrados (SNSs) son áreas naturales de especial importancia espiritual para pueblos Indígenas y comunidades locales y frecuentemente se encuentran entre las áreas de conservación más antiguas del mundo. Muchos SNSs pueden ser ó estar incluídos dentro de TICCA's, desde que compartan las características descritas anteriormente. Cuando este reporte se refiere a TICCA's, también incluyen SNSs.

Como ejemplo, los TICCA's y SNSs en las Filipinas varían desde menos de una hectárea de fragmento de bosque utilizado como cementerio para líderes tribales venerados en la isla de Mindoro, hasta un completo dominio ancestral representando áreas por las que comunidades móviles ó nomádicas se han desplazado tradicionalmente, tal como el dominio ancestral Ilonggot de 136,000-hectáreas en la isla de Luzon, la cual es la más grande que ha sido aprobada en Filipinas.

1. AMENAZAS A TICCA_s

Existen tres categorías principales de amenazas externas a TICCA_s y a pueblos Indígenas y comunidades locales que controlan estas áreas. La primera consiste en presiones sistémicas sobre el medio ambiente y la biodiversidad alrededor del mundo, incluyendo pérdida de hábitats, sobreexplotación de recursos, contaminación, especies invasoras, y cambio climático (como se ha identificado en la Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 3). En general, éstas son ocasionadas por los patrones insostenibles de extracción de recursos, producción y consumo de las economías predominantes dominadas ya sea por los mercados ó por el estado. Los sistemas económicos y gubernamentales masivos también promueven la rápida urbanización, la pérdida de lenguajes y sistemas de conocimiento tradicional, la dependencia en alimentos y bienes materiales importados ó producidos en masa, la acumulación de capital, y la captura por parte de élites, a menudo también profundizando ó exacerbando desigualdades tradicionales de clase, casta, etnia, y género. Debido a los inexorables vínculos entre pueblos Indígenas y comunidades locales y los territorios y recursos de los que dependen, la pérdida de diversidad biológica está alimentando la pérdida de la diversidad cultural y lingüística y la transmisión intergeneracional de prácticas y conocimiento. A su vez, socava la cohesión social y cultural y los sistemas consuetudinarios sofisticados que velan por los territorios y los recursos.

La segunda categoría consiste en las presiones directas sobre los pueblos Indígenas y comunidades locales y sus territorios y recursos. Esto incluye, por una parte, amenazas ocasionadas por los métodos industriales de extracción, producción y desarrollo (por ejemplo, conversión de tierras para ganadería a gran escala ó plantaciones de monocultivo, infraestructura y represas, pesca y tala industrial, y minería a gran escala) y, por otra parte, amenazas debido a marcos ambientales y de conservación excluyentes que socavan los derechos y los sustentos de los pueblos Indígenas y las comunidades locales.

La tercera categoría de amenazas – el foco central de este reporte – tiene el potencial de exacerbar las dos primeras categorías. La investigación destaca una falta generalizada de reconocimiento efectivo de una serie de derechos inherentes a los pueblos Indígenas y comunidades locales, incluyendo a la autodeterminación y al autogobierno, leyes consuetudinarias e instituciones tradicionales, y derechos consuetudinarios a sus territorios, tierras, recursos hídricos y naturales, y sistemas de conocimiento. Los pueblos Indígenas y las comunidades locales sufren de marginación continua por parte de los sistemas legislativo y judicial y procesos de toma de decisiones en todos lo niveles, impactos por marcos institucionales y jurídicos discriminatorios y fragmentados, y exclusión de (ó impactos negativos de) programas gubernamentales y corporativos de supuesto desarrollo, conservación y bienestar. Esto está compuesto por una correspondiente falta de reconocimiento no-legal de los derechos anteriormente mencionados. Incluso los programas de la sociedad civil pueden tener impactos negativos inadvertidos sobre pueblos Indígenas y comunidades locales y sus TICCA_s. Estos factores socavan activamente las habilidades de los pueblos Indígenas y comunidades locales para responder a las dos primeras categorías de amenazas externas. En este contexto, *asegurar el reconocimiento apropiado y adecuado de los derechos de pueblos Indígenas y comunidades locales para mantener la integridad de sus TICCA_s es vital.*

2. MAYOR RECONOCIMIENTO Y APOYO

2.1 Reconocimiento Legal

El *Reporte de Derecho y Jurisprudencia Internacional* ilustra el sorprendente alcance de provisiones en **instrumentos internacionales** vinculantes y no-vinculantes que apoyan, en términos generales, los derechos de pueblos Indígenas y comunidades locales sobre sus territorios, áreas y recursos. Evidentemente, estos derechos no se limitan a instrumentos de derechos humanos y pueden encontrarse a través de todo el espectro del derecho y la política internacional, incluyendo en las siguientes categorías: biodiversidad y conservación, especies en peligro, agricultura, cambio climático, desertificación, humedales, patrimonio cultural y propiedad intelectual, y desarrollo sostenible. También brinda completos ejemplos de fallos de tribunales regionales y nacionales que apoyan a pueblos Indígenas y comunidades locales, incluyendo un creciente órgano de jurisprudencia sobre el título ancestral. La investigación a nivel internacional confirma el hecho que los pueblos Indígenas y comunidades locales no son simples partes interesadas sino poseedores de derechos que deben ser respetados y reconocidos como los guardianes de sus territorios, áreas y recursos naturales.

Asimismo, a **nivel nacional** es evidente que existen varias mejoras en este respecto, cuatro de las cuales se mencionan aquí. Primero, instituciones, alianzas y organizaciones de pueblos Indígenas fuertes y bien organizadas, exigen y participan cada vez más en el diseño de políticas y procesos legislativos relevantes. Segundo, un creciente número de agencias del gobierno, de desarrollo y medio ambiente se encuentran aplicando estándares de derechos humanos en sus compromisos con pueblos Indígenas y comunidades locales, incluyendo en la defensa de derechos sustantivos, respetando derechos de procedimiento como el consentimiento previo, libre e informado (CPLI), y reconociendo autoridades tradicionales y leyes consuetudinarias. Tercero, muchos países están buscando programas de restitución de tierras y reforma, los cuales pueden contribuir sustancialmente a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales sobre sus territorios y recursos, siempre y cuando estos derechos se tomen en cuenta plenamente y se promueva la tenencia comunitaria.

Avances Positivos

Las Áreas Protegidas Indígenas (API) surgieron del comité de 1992 del Gobierno **australiano** para establecer un sistema de áreas protegidas que sea integral, adecuado y representativo de toda las bioregiones terrestres de Australia – el Sistema Nacional de Reservas (SNR). Las APIs son planeadas, declaradas (ó consagradas) de modo voluntario como áreas protegidas y son manejadas por los pueblos Indígenas mismos. Aunque las APIs no son áreas protegidas del gobierno, el Programa API es una iniciativa del Gobierno australiano para apoyar estas actividades y reconocer oficialmente APIs como parte del SNR. Reconociendo que muchas áreas protegidas del gobierno han sido previamente establecidas sobre Estados tradicionales sin el consentimiento de los pueblos Indígenas, el programa API también incluye financiamiento para permitir a los pueblos Indígenas negociar un compromiso mas fuerte en el manejo de los parques nacionales existentes y otras áreas protegidas declaradas como tal por el gobierno.

Un importante avance en **Kenya** han sido las nuevas provisiones de la Constitución de 2010 respecto a reforma agraria, las cuales se van desarrollando en una serie de reformas políticas y proyectos de ley. La constitución reemplaza de modo efectivo tierras de fideicomiso con una nueva categoría de tenencia de tierras, las ‘tierras comunitarias’, transfiriendo tierras de fideicomiso – que comprenden la mayoría de tierras en Kenya –

desde el nivel distrital al comunitario. Si se implementa correctamente, tiene el potencial de fortalecer la base de tenencia de los TICCAs en todo Kenya, tanto áreas constituidas oficialmente, p.e. zonas de conservación, como áreas protegidas tradicionalmente, p.e. reservas de pastoreo consuetudinarias de comunidades de pastores. No obstante, el impacto final dependerá de su implementación, la cual está inexorablemente vinculada a luchas políticas mas amplias del país.



Pastor Samburu protegiendo su rebaño en el norte de Kenia. © Natural Justice

Cuarto, algunas leyes de áreas protegidas nuevas, fauna silvestre, medio ambiente, recursos hídricos y marinos son mas incluyentes con las instituciones de pueblos Indígenas y comunidades locales y prácticas consuetudinarias de uso de recursos, brindando mayores y más apropiados derechos con respecto a la conservación de la naturaleza y políticas de gestión, así como sobre los beneficios de la fauna silvestre y el turismo. Quinto, existen ejemplos de mejor coordinación entre agencias del gobierno que han conducido a una implementación más integrada, que de otro modo serían leyes y políticas dispares, por ejemplo, con respecto a los derechos socio-económicos, territorios de pueblos Indígenas, y manejo de fauna silvestre.

Derechos de Pueblos Indígenas y Marcos Jurídicos Integrados

Bolivia comenzó a reconocer las “Tierras Comunitarias de Origen” (TCOs) en 1994. Desde la adopción de la nueva Constitución en 2009, este concepto ha sido reemplazado por el concepto de “Territorios Indígenas Originarios Campesinos” (TIOC). Estas entidades establecen un reconocimiento oficial por parte del Estado de la autonomía de comunidades Indígenas relevantes y les permite manejar sus territorios a través de sus propias estructuras de gobernanza. Los conceptos respetan la perspectiva Indígena del concepto de ‘territorio’, la cual unifica el aspecto de control político, poder y administración con el ejercicio de los derechos de propiedad sobre la tierra y los recursos naturales que puedan allí encontrarse. Evidentemente, los TCOs y TIOCs no son estrictamente áreas de conservación. Sin embargo, la mayoría de los TCOs representan una alta biodiversidad y estabilidad ecológica y un importante grado de integridad de ecosistemas debido a la interacción tradicional entre las culturas Indígenas y sus territorios. Por esta razón, catorce áreas tienen doble estatus: TCO y área protegida.

Namibia da el principal ejemplo africano de un proceso oficializado diseñado por el gobierno para delegar a las comunidades rurales derechos sobre fauna silvestre claramente trazados. A través de las Zonas de Conservación Comunitaria (*‘Conservancies’*) adoptadas por reformas políticas poco después de que Namibia se independizara de Sudáfrica en 1990, las comunidades locales pueden aplicar y recibir mayores derechos sobre la fauna silvestre para usos tanto comerciales como de subsistencia. Desde que se creó la primera de estas zonas en 1998, más de 70 Zonas de Conservación Comunitaria cubren actualmente alrededor de

15 millones de hectáreas, lo cual constituye más del 16% del área total del país y aproximadamente la misma cantidad de tierra contenida en el sistema oficial de áreas protegidas de Namibia.

La adopción en Septiembre de 2007 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DDPI-ONU) representa un importante paso adelante en el establecimiento de estándares internacionales para los derechos de los pueblos Indígenas. Desde entonces, la DDPI-ONU ha sido tenida en cuenta en varios de los fallos de **tribunales nacionales y regionales**. Asimismo, un creciente número de ratificaciones del Convenio 169 de la OIT, especialmente en Latinoamérica, ha tenido impactos positivos en la aplicación y el valor de referencia de este instrumento en la jurisprudencia nacional y regional. Otros tratados de derechos humanos, tales como el Convenio sobre Eliminación de Toda Clase de Discriminación en contra de las Mujeres, también tienen importantes implicaciones sobre TICCA.

Además, existe un cuerpo creciente de jurisprudencia – a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y tribunales nacionales – que apoya una serie de derechos de pueblos Indígenas y comunidades locales basados en su conexión con sus territorios y sistemas sociales, culturales y ecológicos únicos. En el reciente caso de *Sarayaku v. Ecuador* (2012), por ejemplo, la CIDH dictaminó que Ecuador había violado, entre otras cosas, los derechos de los habitantes de Sarayaku a la consulta previa, la propiedad comunitaria y la identidad cultural al aprobar un proyecto sin su debida participación (ver el *Reporte de Derecho Internacional y Jurisprudencia*). A nivel nacional, los tribunales en Australia, Botsuana, Belice, Canadá, y Sudáfrica, entre otros, han sido útiles en dirigirse hacia el reconocimiento de los derechos territoriales de pueblos Indígenas.

Jurisprudencia Emergente

***Mayagna Awas Tingni v. Nicaragua* (2001):** La CIDH reconoció la validez de posesión sobre tierras basada en la costumbre Indígena como fundamento para la propiedad de estas tierras, incluso cuando hacen falta títulos. También destacó la necesidad de reconocer y entender la amplia relación entre los pueblos Indígenas y sus tierras, lo cual crea la base fundamental de sus culturas, vida espiritual, integridad, y supervivencia económica.

***Saramaka v. Surinam* (2006):** Basados en las relaciones de las comunidades con sus tierras y recursos naturales, la CIDH le ordenó a Surinam que, entre otras cosas: delimitara, demarcara, y otorgara títulos colectivos sobre el territorio de los miembros del pueblo Saramaka según sus leyes consuetudinarias; abstenerse de actos hasta que la delimitación, demarcación, y titulación haya sido completada, a menos que el Estado obtenga el consentimiento previo, libre e informado del pueblo Saramaka; revisara las concesiones existentes; otorgara reconocimiento legal de la capacidad jurídica colectiva del pueblo Saramaka según su sistema comunitario, leyes consuetudinarias, y tradiciones; y adoptara medidas legislativas, administrativas y demás que se puedan requerir para reconocer, proteger, garantizar, y otorgar efecto legal al derecho de los miembros del pueblo Saramaka a poseer títulos colectivos sobre el territorio que han utilizado y ocupado tradicionalmente.

Estos dos fallos, entre otros, han ayudado a establecer jurisprudencia sobre los derechos de los pueblos Indígenas y son de vital importancia no sólo para los pueblos Indígenas y tribales de Surinam y de otros países que han aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana, sino también para otros pueblos Indígenas alrededor del mundo.

2.2 Reconocimiento y Apoyo No-legal

Tanto a nivel internacional como nacional, los TICCAs también se encuentran recibiendo mucho más reconocimiento y apoyo no-legal que nunca antes; seis formas generales se presentan a continuación.

Reconocimiento administrativo y programático: a los TICCAs se les brinda espacio en los programas o esquemas del gobierno con ó sin medidas legales específicas para hacerlo. Se incluyen, por ejemplo, el reconocimiento de Estrategias y Planes de Acción Nacional en Materia de Diversidad Biológica y en programas nacionales de reducción de pobreza, programas y esquemas sub-nacionales de naturaleza similar.

En **Irán**, organizaciones del gobierno tales como el Departamento de Medio Ambiente (DOE) y la Organización de Bosques, Pastizales y Cuencas Hidrográficas son miembros del Comité Nacional de Direccionamiento del Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF-SGP, por sus siglas en Inglés) y han prestado su apoyo y aprobación a proyectos relevantes del GEF-SGP enfocados en TICCAs. En Julio de 2007, el director general del DOE afirmó que: *“El DOE es responsable de agregar 200,000 hectáreas a las áreas protegidas del país antes de 2020. Deberíamos recurrir a las lecciones aprendidas en los proyectos piloto para el apoyo de TICCAs en Irán y ver cómo éstas pueden facilitar el proceso para brindarles más apoyo y reconocimiento, aprobando políticas y leyes aptas a este respecto”*.



Pastizales ricos en biodiversidad del territorio tribal Qashqai. © Samira Farahani, CENESTA

Apoyo Financiero, técnico y para el desarrollo: Los pueblos Indígenas ó comunidades locales reciben fondos, aportes para la construcción de capacidades, instalaciones localmente apropiadas para el desarrollo, facilitación para mapeo, ú otras actividades relacionadas que podrían ser proporcionadas por actores gubernamentales ó no-gubernamentales, e incluyen esquemas específicos para apoyo de TICCAs en varios países y a través de iniciativas mundiales como el GEF-SGP.

En **Filipinas**, el apoyo financiero al gobierno ha permitido proporcionar asistencia técnica a los pueblos Indígenas en la formulación de su Plan de Desarrollo Sostenible y Protección de los Dominios Ancestrales (ADSDPP, por sus siglas en Inglés). El apoyo que los pueblos Indígenas reciben en la delimitación de sus dominios ancestrales y la formulación de sus ADSDPPs basados en sus tradiciones y cultura apoyan efectivamente sus iniciativas para la gobernanza y gestión de TICCAs. El gobierno Filipino también ha lanzado el Proyecto de Nuevas Áreas de Conservación en Filipinas (NewCAPP) “para expandir y fortalecer el sistema de áreas protegidas terrestres en las Filipinas desarrollando nuevos modelos de áreas protegidas ... y expandir el [...] sistema con la integración de nuevas áreas de conservación para incluir sitios con una cobertura ecológica completa y fuertes vínculos con tierras de comunidades locales e Indígenas en el paisaje circundante”. NewCAPP se encuentra brindando financiamiento directo a iniciativas de TICCAs y actividades relacionadas.

Documentación, investigación y apoyo a bases de datos: Varios aspectos de los TICCAs se estudian y se reportan y forman parte de una ó mas bases de datos. Instituciones del gobierno, sociedad civil, científicas, y demás, incluyendo la facilitación de iniciativas por parte de los mismos pueblos y comunidades, podrían llevar a cabo dichas actividades. A nivel mundial, el Centro de Monitoreo de la Conservación Mundial (WCMC) del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha iniciado un registro de TICCAs (www.iccaregistry.org).

El estudio de reconocimiento destaca varios países que tienen bases de datos relevantes de TICCAs, como: **Kenia, Namibia, Bolivia, Filipinas, Fiji, Inglaterra, España, Canadá, e India.**

Reconocimiento y apoyo social: A los pueblos Indígenas y comunidades locales se les otorgan galardones, se les brinda acceso a cobertura mediática y plataformas para contar sus historias, entre otros, que pueden ser otorgados por el gobierno, la sociedad civil, ú otros. Una cierta cantidad de instituciones internacionales también brindan tal reconocimiento, especialmente la Iniciativa Ecuatorial.

En **España**, la *Mancomún de la Costa de Fuerteventura* es una institución local de gobernanza pastoril tradicional dedicada a la regulación de la cría extensiva de cabras en Fuerteventura (una de las Islas Canarias) – una actividad sostenible que apoya la última población de una subespecie endémica de buitre egipcio en el mundo. El gobierno regional le entregó el galardón *Medalla de Oro de Canarias 2011*. Otros países que brindan reconocimiento y apoyo social son **India y Filipinas.**

Apoyo a redes: A los pueblos y comunidades relevantes se les brinda facilitación en (ó ellos mismos inician formas para) el intercambio de información e ideas con los demás, reunirse ó establecer federaciones más grandes ó asociaciones, y establecer otras sinergias de diversas formas. Mientras que gran parte es dirigida por la sociedad civil y por los mismos pueblos y comunidades, los gobiernos lo han facilitado en algunos países también.

En **Australia**, el Programa API convoca Encuentros de Jefes nacionales ó regionales de APIs para permitir a los mángers y otros asociados con la planeación y manejo de APIs, el intercambio de experiencias, ideas y preocupaciones. Estos eventos han sido esenciales para cultivar el desarrollo del concepto y práctica de APIs durante los últimos 15 años. Otras oportunidades para compartir conocimientos entre pueblos Indígenas involucrados en la gestión ambiental son la Conferencia bianual Nacional de Gestión de Tierras y Mares, financiado en su mayor parte por el Gobierno de Australia, y conferencias y talleres regionales de guardaparques Indígenas conducidos por una diversidad de organizaciones Indígenas periódicamente.

Apoyo a la defensa: La sociedad civil lleva a cabo acciones directas, cabildeo y otros métodos para influenciar las políticas y programas del gobierno, ó facilitar tal acción por parte de los mismo pueblos y comunidades.

Muchas de estas formas de reconocimiento y apoyo se cruzan mutuamente y están interrelacionadas con el reconocimiento legal. Por ejemplo, en muchos países, el reconocimiento social, el establecimiento de redes y la defensa han sido cruciales para lograr reconocimiento legal y político de TICCAs.

3. LEGISLACIÓN E INSTITUCIONES DEL ESTADO CONTINÚAN SOCAVANDO TICCA_s

A pesar del aumento por el respeto de los derechos de los pueblos Indígenas y comunidades locales y el reconocimiento y apoyo a sus territorios y áreas en ciertos marcos jurídicos, siguen existiendo brechas y debilidades considerables de diversos tipos en la mayoría de países.

3.1 El Derecho Internacional es Excluyente y está Fragmentado

A pesar de los avances en derecho internacional mencionados anteriormente, se han alcanzado logros en muchos casos en contra de fuerzas opositoras determinadas. Los pueblos Indígenas y comunidades locales luchan para participar plenamente en reuniones, como se evidenció en las recientes reuniones del Comité Intergubernamental sobre la Propiedad Intelectual, Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. En donde ellos están involucrados, algunos Estados Partes continúan intentando evitar reconocer plenamente la DDPI-ONU y otros derechos humanos.

Si bien existe claramente una amplia serie de derechos a nivel internacional, éstos permanecen desconectados entre sí. El *Reporte de Derecho y Jurisprudencia Internacional* destaca un 'conjunto de leyes', pero en realidad, los instrumentos y provisiones carecen de cohesión e integración. Esto también conduce a que pueblos Indígenas y comunidades locales tengan que negociar nuevamente en otros foros derechos duros de conseguir en un asunto en particular dentro de un instrumento ó mecanismo.

3.2 El Desarrollo, Implementación y Aplicación de la Ley es Discriminatorio

Los procesos a través de los cuales se desarrollan, implementan y aplican leyes, además de las provisiones sustantivas mismas, discriminan estructuralmente y consistentemente a pueblos Indígenas y comunidades locales de diversas formas. Primero, los pueblos Indígenas y comunidades locales rara vez son involucrados de manera significativa en el bosquejo de legislación que causará impactos sobre importantes aspectos de sus formas de vida. Segundo, las leyes que no apoyan los derechos de pueblos Indígenas y comunidades locales sobre el papel pueden verse gravemente socavados, ya sea que las agencias del Estado las implementen de forma inadecuada ó las implementen en formas que rechazan la intención original de la ley (por voluntad ó por negligencia).

Brecha en la Implementación

La Ley chilena de Pesca y Acuicultura de 1991 incluye una provisión para establecer reservas para la pesca artesanal. Su incapacidad de proteger el uso tradicional de áreas costeras de pueblos Indígenas motivó a los Lafkenche Mapuche a realizar campañas para el reconocimiento de sus derechos sobre estas áreas, dando como resultado la aprobación de

la ley “Espacios del borde Marítimo Costero de Pueblos Originarios” (Ley No. 20.249). Esta ley fue adoptada en 2008 y reconoce formalmente los usos consuetudinarios de los pueblos Indígenas en áreas costeras, incluyendo playas y fondos marinos, no sólo para la pesca artesanal sino para prácticas culturales también, y ha generado varias expectativas pero hasta ahora, sólo se ha declarado una de estas áreas.

Tercero, los gobiernos de muy pocos países proporcionan medio efectivos con los cuales rendir cuentas de sus acciones permitiendo así diferentes grados de corrupción. En donde estas condiciones persisten, los pueblos Indígenas y comunidades locales a menudo corresponden con bajos niveles de conocimiento sobre sus derechos y de maneras de utilizarlos para influenciar procesos políticos e involucrar agencias del gobierno. Cuarto, los enfoques sectoriales convencionales abordan elementos singulares y diferentes (tierra, fauna silvestre, agua, áreas protegidas, etc.) de sistemas socio-ecológicos que de otro modo estarían interconectados. Quinto, las leyes favorables para pueblos Indígenas y comunidades locales frecuentemente no son consideradas cuando se encuentran en conflicto con leyes como aquellas que facilitan la extracción industrial de recursos ó su producción. Sexto, el contenido de las provisiones legales es a menudo discriminatorio, en el sentido que los derechos de los pueblos Indígenas son frecuentemente de valor más débil ó están sujetos a otros derechos e intereses de una forma que en la ley no se hace por los derechos (por ejemplo, de propiedad) de otras colectividades ó individuos. Séptimo y último, la efectividad del marco jurídico en general también se socava debido a brechas y trasposición entre las leyes y las instituciones que las implementan.

Socavando TICCAs

La *Ley de Minería* de **Fiji**, por ejemplo, le entrega al Director de Recursos Mineros poderes amplios para expedir licencias de prospección sobre áreas sin el consentimiento del dueño y para declarar un sitio de menos de 250 hectáreas (aún en un área protegida oficialmente declarada) como lugar de minería si es que es de importancia para la nación. Las Filipinas y Surinam, entre otros países, presentan dinámicas similares.

Según la Constitución y leyes de **Chile**, el Estado puede ceder recursos minerales y geotérmicos, así como el agua, a individuos no-indígenas ó corporaciones quienes pueden explotarlos ó utilizarlos sin tener en cuenta su ubicación sobre tierras Indígenas. Aunque la legislación introducida en 1994 requiere que los grandes proyectos de desarrollo conduzcan estudios de impacto ambiental (EIAs) para evaluar el impacto sobre los recursos naturales y las comunidades humanas, estos estudios generalmente no han evitado la implementación de este tipo de proyectos que impactan fuertemente a los pueblos indígenas.

El típico efecto de los factores anteriormente mencionados es que muchos pueblos Indígenas y comunidades locales se encuentran legalmente privados de sus derechos consuetudinarios a la tierra y sus recursos. Incluso cuando se les otorgan tales derechos constitucional ó legislativamente, éstos aún se encuentran frecuentemente desposeídos en la práctica a causa de barreras administrativas inhibitoras y otros factores relacionados con la falta de respeto por el estado de derecho.

a. Falta el Respeto por los Derechos Humanos

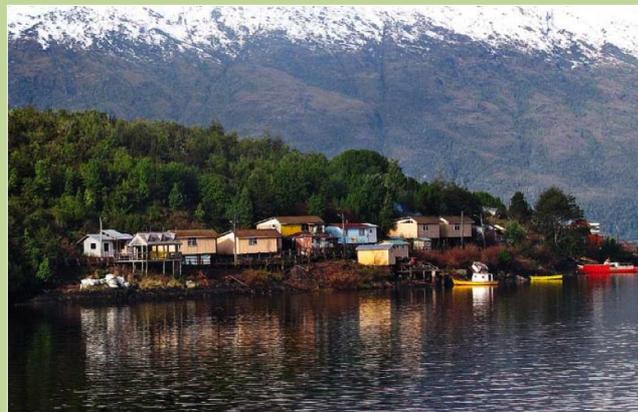
Como se mencionó anteriormente, varios países se están inclinando hacia una mayor inclusión de los derechos humanos en sus marcos jurídicos (incluyendo derechos de pueblos

Indígenas y culturales), tanto leyes que permanecen solas como las integradas a leyes que tratan predominantemente con otros asuntos tales como áreas protegidas. Pero muchos otros países no logran defender estos derechos.

Muchos países continúan ignorando y socavando los principios, derechos y obligaciones más importantes consagrados en el Convenio 169 de la OIT, Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y otros convenios y declaraciones fundamentales de derechos humanos a nivel internacional, perpetuando así las injusticias causadas por la Doctrina del Descubrimiento; además estos países han fallado en aprobar legislación nueva ó adaptar marcos existentes para asegurar coherencia y cumplimiento. Por ejemplo, la explotación de recursos naturales y el establecimiento de áreas protegidas por el Estado sobre TICCAs pre-existentes aún suceden sin el CPLI de los respectivos pueblos y comunidades. La participación de representantes de pueblos Indígenas y comunidades locales en procesos de toma de decisiones es extremadamente limitada. De los mecanismos que sí existen, muchos no logran asegurar procesos genuinos y significativos de participación, incluyendo la de mujeres Indígenas en particular. Además, las luchas legítimas de líderes Indígenas y locales en contra de la destrucción de sus territorios y culturas son usualmente criminalizadas y confrontan amenazas de militarización, asesinatos extra-judiciales, secuestros y detenciones. La negación de los derechos humanos sustantivos y de procedimiento de pueblos Indígenas y comunidades locales – a través de las acciones e inacciones del Estado, a menudo con la colaboración de corporaciones ú organizaciones que dirigen las intervenciones - alimenta el conflicto, degrada ecosistemas, y socava de manera importante la cohesión comunitaria.

Violaciones a los Derechos Humanos

Como muchos otros países de la región, **Chile** ha ratificado la mayoría de tratados internacionales de derechos humanos, incluyendo el *Convenio 169 de la OIT*, y ha firmado la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Sin embargo, ha ignorado la mayoría de principios importantes de estos instrumentos y han fallado en profundizar ó adaptar su legislación para asegurar coherencia. La explotación de recursos naturales y el establecimiento de áreas protegidas sobre territorios Indígenas se lleva a



Kawésqar, Puerto Edén, Aysén, Chile. © Lorena Arce

cabo sin el debido CPLI. Al norte de Chile, la minería se impone sobre tierra y territorios de propiedad ancestral de pueblos andinos. Al sur, los monocultivos de eucalipto han devastado bosques nativos conservados tradicionalmente por los Mapuche. La participación de representantes de pueblos Indígenas y comunidades locales en los procesos de toma de decisiones es extremadamente limitada.

Como en otros continentes, las luchas por TICCAs generalmente constituyen algunos de los conflictos de derechos humanos mas prominentes en África. Un ejemplo es el conflicto por derechos a la tierra por parte de pastores (por tierras que han sido manejadas como reservas consuetudinarias de pastoreo, constituyendo eficazmente un TICCA) con relación al

manejo de áreas protegidas del gobierno y una concesión extranjera de caza ubicada en Loliondo, al norte de **Tanzania**. Este conflicto ha existido desde principios de los 90, pero se intensificó en 2009 cuando al menos 300 hogares Maasai fueron desalojados de su aldea y otra cantidad de presuntos abusos y pérdida de propiedad. La raíz del conflicto es el deseo del gobierno por controlar y alquilar las tierras de las comunidades que limitan con el Parque Nacional Serengeti y que son el hogar de abundante fauna silvestre y un paisaje único, ideal para el turismo ó en este caso, costosas actividades de caza recreativa.

b. Los Sistemas Judiciales Frecuentemente Representan una Barrera a la Justicia

Un creciente órgano de jurisprudencia que surge de los tribunales regionales, nacionales y sub-nacionales apoya los derechos de pueblos Indígenas y comunidades locales, incluso cuando el reconocimiento legal bajo las leyes estatales no existe. Esto ilustra un esfuerzo acordado por ciertos jueces y tribunales para entender y reconocer la amplia relación entre pueblos Indígenas y comunidades locales y sus territorios, y que constituye una base fundamental para sus culturas, vida espiritual, supervivencia económica, e integridad ecológica de sus TICCAs.

Pero a pesar de ello, los sistemas judiciales nacionales y sub-nacionales son inherentemente complejos para los pueblos Indígenas y comunidades locales. Primero, muchos no pueden actuar ante la ley, negándoseles así la oportunidad de defender ante el tribunal sus derechos e intereses colectivos. Segundo, la cantidad de tiempo que toman los casos de los tribunales y sus costos asociados (incluyendo los costos financieros por pagos a abogados así como costos por permanecer fuera de las actividades diarias, el traslado desde áreas rurales, la comunicación con asesores jurídicos, y demás) pueden ser importantes desalentadores especialmente cuando se va en contra de partes que parecieran tener fondos interminables e influencia política para desafiar decisiones adversas. Tercero, incluso cuando las comunidades ganan casos, hacer cumplir el fallo puede ser extremadamente complicado. Más allá de estos asuntos comunes, algunos países sufren de un irrespeto particularmente agudo por el estado de derecho y corrupción, lo cual socava aún más la integridad y efectividad del sistema judicial.

Falta de Representatividad

En **Surinam**, por ejemplo, doce miembros de la comunidad indígena PK presentaron una denuncia en 2003 en contra del Estado de Surinam y la compañía de extracción minera S., a causa de la minería de grava en el territorio ancestral de la comunidad causando daño a los modos de vida de los miembros de la comunidad (*Miembros de la Comunidad versus el Estado de Surinam y compañía de extracción minera S*).

La decisión del juez fue negar las denuncias del demandante así como la contrademanda de la compañía, en parte porque los miembros de la comunidad – a los ojos del tribunal – no tenían el estatus para reclamar las medidas solicitadas.

c. **Muchas Comunidades y Organizaciones de la Sociedad Civil que Brindan Apoyo Carecen de Conocimiento Respecto a Sistemas Legislativos y Judiciales**

Muchos pueblos Indígenas y comunidades locales y quienes los apoyan carecen de conocimiento y capacidad para utilizar plenamente sus derechos correspondientes y los sistemas legislativo y judicial asociados. Algunos países incluso carecen de un cuadro de abogados capaces de tomar tales casos. Por el contrario, los intereses privados y del gobierno pueden ser muy efectivos en el uso de la ley en pro de sus propios intereses, frecuentemente a expensas de los pueblos y comunidades.

Derechos sin Utilizar

En **India**, por ejemplo, la *Ley de Derechos Forestales* ha tenido un uso bastante inadecuado por parte de las comunidades al solicitar derechos y gobernanza sobre los bosques. Existen varias razones para explicar esto, incluyendo la falta de concientización respecto a la Ley ó cómo realizar denuncias; falta de asistencia proactiva por parte de los departamentos del gobierno; obstrucción deliberada por parte de algunas agencias del gobierno ú oficiales; dificultades para hallar evidencia y realizar



Miembros de la federación de áreas de conservación comunitaria en el distrito Nayagarh, Orissa (India), reunion para discutir la Ley de Derechos Forestales de 2006.

© Neema Pathak Broome

denuncias; y trasposición de límites desde arriba hacia abajo (*top-down*) relacionados con esquemas del gobierno en lugar de aceptar los límites consuetudinarios de la comunidad.

3.3 Una Legislación Inapropiada Socava TICCA

A través de las jurisdicciones, los tipos de leyes similares (ó a causa de su ausencia) frecuentemente son enmarcados en formas que están sesgadas en contra de los pueblos Indígenas y comunidades locales, obstruyendo de este modo su habilidad para mantener la integridad de sus TICCA.

a. **La Falta de Reconocimiento por los Derechos Consuetudinarios y Autoridades Tradicionales, Instituciones y Procesos de Toma de Decisiones Socavan la Cohesión Comunitaria**

Muchos países no reconocen ó respetan las leyes consuetudinarias, autoridades locales, instituciones y procesos de toma de decisiones de los pueblos Indígenas y comunidades locales a pesar de estar cercanamente relacionados con los derechos humanos. En donde éstos no son reconocidos, se socavan sistemas culturalmente integrados para el cuidado de

territorios y recursos y la colaboración con los demás, conllevando a menudo hacia el deterioro de los lenguajes tradicionales y sistemas sofisticados de conocimiento y práctica. En particular, el rol multifacético de las mujeres en los TICCA frecuentemente es ignorado. En cambio, se requiere que pueblos y comunidades establezcan instituciones que estén en línea con el paradigma nacional dominante para que sus autoridades puedan ser reconocidas como representantes. Esto viola varios instrumentos internacionales de derechos humanos y puede conducir a que personas ajenas lleven a cabo 'consultorías' obteniendo un acuerdo por parte de estructuras que han sido impuestas y no de las autoridades tradicionales legítimas, lo cual continúa socavando la cohesión comunitaria y la capacidad interna para responder efectivamente ante amenazas externas .

Estructuras Comunitarias sin Reconocimiento

En países como **Surinam** y **Chile**, los sistemas administrativos oficiales sólo reconocen estructuras políticas representativas, organizaciones al estilo occidental y estructuras de gobierno local que no necesariamente representan las opiniones y aspiraciones de los pueblos Indígenas y comunidades locales. A menudo, como en Surinam, éstas también poseen afiliaciones y están influenciadas por partidos políticos.

b. La Falta de Reconocimiento por los Derechos Consuetudinarios a la Tierra es un Tema Importante

Aunque han existido una serie de reformas agrarias a nivel mundial para abordar las injusticias históricas, muchos de estos programas no han hecho el suficiente énfasis en los sistemas consuetudinarios de tenencia, cuidados ó fidecomiso. Este tema es especialmente agudo en África, en donde millones de africanos de vida rural no tienen asegurados sus derechos a la tierra. Además, las mujeres frecuentemente carecen de títulos formales en la tenencia de tierras. Los recursos de propiedad comunitaria tales como bosques y tierras de pastoreo continúan siendo particularmente vulnerables, generalmente son considerados como valdíos, sin registro y así, disponibles para que el Estado los asigne a individuos ó corporaciones. Esta situación es una fuente fundamental de inseguridad y de real ó potencial despojo para casi quinientos millones de personas en todo África. Situaciones similares existen en muchos países anteriormente colonizados, como aquellos en el sur de Asia.

La inseguridad sobre derechos a la tierra significa que pueblos Indígenas y comunidades locales no pueden ejercer legalmente su propiedad, normas y control consuetudinario, especialmente cuando el gobierno expide en sus territorios concesiones de explotación y otros permisos. También detiene las habilidades de las comunidades para realizar planes a largo plazo según sus propias visiones y aspiraciones, agravando la incertitud legal con aún mayor marginación.

Falta de Reconocimiento

Un Indígena de **Surinam** resumió el sentimiento generado por la falta de reconocimiento al afirmar: *“Es como si nosotros simplemente no existiéramos y no importáramos; los animales tienen más derechos que nosotros.”*

El aumento en la adquisición de tierras globalmente, y especialmente en África subsahariana debido a la debilidad de derechos locales a la tierra, está incrementando

rápidamente la presión sobre los territorios tradicionales de pastores, agricultores a pequeña escala y de subsistencia, cazadores-recolectores, comunidades dependientes del bosque, y otros que viven en áreas rurales. El reconocimiento de derechos a la tierra, tal vez por encima de todos los demás, determinará las oportunidades que tienen los TICCAs para contribuir efectivamente a la conservación y los sustentos rurales.

Falta de Tenencia de Tierras

En **Camerún**, como en muchos países africanos, el Estado reclama propiedad sobre todas las tierras no-registradas (p.e. sin título formal), incluyendo tierras reclamadas según los derechos consuetudinarios y mantenidos por medio de regímenes de propiedad común. Así, mientras que las comunidades locales de todo Camerún dependen integralmente de los bosques que habitan, sus derechos consuetudinarios no son reconocidos ó son definidos por la ley como verdaderos intereses de propiedad inmobiliaria. Esta situación se extiende a todo el paisaje forestal de la Cuenca del Congo en donde los regímenes reglamentarios de tenencia de tierras están casi uniformemente centralizados.

En **Namibia**, la amenaza más importante a las zonas de conservación y bosques comunitarios es la falta de seguridad y exclusividad en la tenencia de tierra grupal para respaldar los derechos legales al uso y manejo de recursos naturales. Si las comunidades no pueden evitar que otras personas utilicen las tierras que ellos desean apartar para la fauna silvestre y el turismo, existen muy pocos incentivos para mantener los hábitats silvestres. El asunto se agrava por el hecho que el gobierno continúa viendo a las tierras comunitarias como tierras del Estado sobre las que pueden tomar decisiones acerca de su utilización.

En **India**, el gobierno es dueño de muchas de las tierras que se encuentran dentro de territorios y áreas de conservación de pueblos Indígenas y comunidades locales. Estos últimos no sólo no tienen derechos de propiedad sino que sus derechos de acceso son muy limitados ó permanecen sin ser reconocidos. El gobierno puede decidir cambiar el uso de la tierra ó alquilarla para cualquier otro propósito sin consultar e incluso sin informar a las comunidades que las conservan. Esto está empezando a cambiar con la nueva legislación sobre derechos forestales, aunque muy lentamente.

c. Sin Derechos sobre los Recursos del Subsuelo

Very few countries provide Indigenous peoples any rights over their sub-soil resources; in those that do, the rights are muted (such as in Bolivia and Canada). As previously discussed, where laws regulating access to natural resources (including sub-soil resources) are prejudicial to Indigenous peoples and local communities, laws that otherwise support their rights to retain the integrity of their ICCAs are significantly disabled. This is particularly evident in the context of laws relating to mining that are privileged by state agencies over the rights of Indigenous peoples and local communities.

Muy pocos países proporcionan a los pueblos Indígenas derechos sobre los recursos del subsuelo; en donde sí, los derechos son silenciados (como en Bolivia y Canadá). Como se discutió anteriormente, en donde las leyes que regulan el acceso a los recursos naturales (incluyendo recursos del subsuelo) son perjudiciales para pueblos Indígenas y comunidades locales, las leyes que de otro modo apoyan sus derechos a retener la integridad de sus TICCAs, son considerablemente deshabilitadas. Esto es particularmente evidente en el contexto de leyes relacionadas con minería a las que agencias del Estado les dan privilegios por encima de los derechos de pueblos Indígenas y comunidades locales.

Derechos a los Recursos

La Constitución del Estado de **Panamá** ignora los derechos de los pueblos Indígenas sobre sus recursos naturales. Según ésta, el Estado tiene la soberanía nacional de todos los recursos naturales del país. Leyes consecuentes estipulan que los recursos del subsuelo y los bosques son todos propiedad del Estado, sin considerar los derechos de los pueblos Indígenas a los mismos recursos. Esto ha generado muchos conflictos y se han dado casos de pérdida de recursos naturales debido a la explotación legal e ilegal.



Botes Gunas, Panamá. © Jorge Andreve

La Constitución de Surinam establece en el Artículo 41 que las riquezas y recursos naturales son de propiedad de la nación y que la nación tiene el derecho inalienable de tomar plena posesión de éstos para el desarrollo económico y social de Surinam. La Constitución no reconoce la existencia ó los derechos de los pueblos Indígenas ó tribales en Surinam.

Todos los recursos del subsuelo, incluyendo petróleo, son propiedad del Estado de **Fiji** como se dispone en la Sección 3 de la Ley de Minería. El Director de Recursos Mineros tiene poderes amplios para expedir licencias de prospección sobre áreas sin el consentimiento del dueño y para declarar un sitio de menos de 250 ha. como lugar de minería si es que es de importancia para la nación, incluso si es una área protegida oficialmente declarada. La Sección 11 proporciona una estrecha clase de tierras exentas de cualquier derecho de prospección ó concesiones mineras, incluyendo aldeas de Fiji, cementerios y reservas de bosques, entre otros.

d. Un Enfoque Marginal basado en los Derechos sobre Recursos Naturales y Medio Ambiente

En muchos casos, las leyes relacionadas a los recursos naturales y el medio ambiente no hacen provisiones especiales a los pueblos Indígenas ó comunidades locales. Esto criminaliza eficazmente sus sustentos y prácticas de utilización de recursos consuetudinarios. Al mismo tiempo, los marcos jurídicos crean enfoques sectoriales en agricultura, bosques, pesca, agua, fauna silvestre, y otros recursos naturales lo cual no sólo fragmenta ecosistemas que de lo contrario estarían interconectados, sino que también tiende a dirigir hacia su sobre-explotación para la obtención de ganancias económicas a corto plazo. Frente a esto, esquemas de incentivos basados en el mercado nuevos y emergentes, por ejemplo, el acceso y la distribución de beneficios (ADB) y la reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques (REDD), permanecen fuertemente cuestionados. Los pueblos Indígenas y comunidades locales temen que éstos causarán aún mayor marginación, además de convertir a la naturaleza y los recursos naturales en meras materias primas comercializables ante los ojos del Estado.

Gestión de Recursos Naturales

En **Surinam**, la *Ley de Caza* de 1954 (revisada por última vez en 1997), la *Ley de Protección de Peces* de 1965 (revisada por última vez en 1981) y la *Ley de Pesca Marina* de 1980 (revisada por última vez en 2001) no hacen referencia alguna a Pueblos Indígenas y tribales y así, sus prácticas de sustento consuetudinarias resultan ilegales.

En **Senegal**, el reino marino no se incluye en el ámbito de las reformas de descentralización de 1996, lo cual ha impedido a las comunidades locales ganar reconocimiento legal de TICCAs costeros. No obstante, algunas comunidades pioneras lograron extender la esfera aceptada de las leyes de descentralización y estuvieron entre las primeras del país en tener obtener el reconocimiento oficial de TICCAs. Entre ellas se encuentran los Kawawana, en la provincia de Casamance, quienes obtuvieron la aprobación del Gobernador Provincial y el Consejo Regional de un TICCA costero. A pesar de este importante ejemplo, los TICCAs costeros permanecen con una base jurídica cuestionable y requerirán de reformas adicionales a la pesca ó a los estatutos de descentralización para brindar a las comunidades costeras mayor claridad y más seguridad en cuanto a derechos de jurisdicción.

e. Las Leyes de Áreas Protegidas se están Quedando por detrás de los Derechos Internacionales

Han existido importantes avances en la legislación y política internacional de áreas protegidas durante los últimos 10 años, especialmente, en el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del Convenio sobre la Diversidad Biológica (en particular el Elemento 2 sobre gobernanza, participación, equidad, y distribución de beneficios). Algunos países se jactan con dar ejemplos exitosos de gobernanza compartida ó gestión conjunta con pueblos Indígenas y comunidades locales ó de reconocimiento de TICCAs. Sin embargo, la mayoría de gobiernos luchan para consagrar estos estándares internacionales dentro de las políticas y leyes nacionales de áreas protegidas. A pesar de ejemplos convenientes, el establecimiento, expansión, gobernanza, y gestión de áreas protegidas del Estado ó privadas regularmente entran en conflicto ó se trasponen con los territorios, áreas y prácticas consuetudinarias de pueblos Indígenas y comunidades locales. Pocos marcos de áreas protegidas de algunos países reconocen TICCAs ó permiten la devolución de gobernanza a pueblos Indígenas ó comunidades locales; en algunos en donde sí sucede, frecuentemente existe una imposición de designaciones, acuerdos institucionales, ó requerimientos de conservación ‘desde arriba hacia abajo’ (*top-down*), para acoplarlos a los marcos existentes de áreas protegidas del Estado, lo cual socava la diversidad de los acuerdos de TICCAs y es un riesgo importante para los derechos y formas de vida de pueblos Indígenas y comunidades locales.

En áreas protegidas oficiales donde se trasponen ó subsumen TICCAs, especialmente aquellas que son manejadas por el Estado, los pueblos Indígenas y comunidades locales generalmente tienen que asumir una cantidad desproporcionada de costos y disfrutar de pocos beneficios, aparte de empleos de bajo perfil en instalaciones turísticas ó como guías ó guardaparques. El establecimiento ó expansión de dichas áreas protegidas es usualmente un punto de conflicto con pueblos Indígenas y comunidades locales, en particular cuando el uso consuetudinario de recursos naturales es prohibido y los sistemas de conocimiento tradicional son ignorados, incluyendo los de mujeres Indígenas y rurales. Esta atmósfera de incertidud legal y a menudo, de normas de aplicación de leyes ‘desde arriba hacia abajo’ socavan sistemas consuetudinarios de custodia, gobernanza y manejo. El consecuente

deterioro del conocimiento tradicional y leyes consuetudinarias, junto con las presiones del incremento en la población y la migración, hacen que estas áreas protegidas estén suceptibles al uso insostenible de recursos.

Conservación Excluyente

Incluso en **Panamá**, en donde los territorios de pueblos Indígenas han sido reconocidos en forma de Comarcas, la ley no reconoce ó apoya explícitamente la creación de áreas gobernadas por comunidades. Los pueblos Indígenas y comunidades locales generalmente obtienen pocos beneficios directos ó inmediatos de un área que ha sido declarada como protegida, aparte de un posible empleo como guías ú oficiales para hacer cumplir la ley. En la mayoría de áreas protegidas el uso tradicional de recursos naturales está prohibido lo cual también impacta negativamente el conocimiento tradicional de los pueblos afectados. Existen cierto número de disputas que aún persisten acerca de la creación de parques sobre TICCAs.

Asimismo, en **Namibia** en donde se ha establecido una provisión para zonas de conservación, ni las políticas ni la legislación reconocen los derechos a la tierra ó los derechos humanos básicos de las personas que viven dentro de las áreas protegidas del Estado. No existen provisiones legales para involucrar personas que vivan dentro ó alrededor de parques en los procesos de planeación, gobernanza ó gestión.



Aunque muchos conservacionistas promueven una estricta protección de los principales depredadores sin la presencia de personas, los leopardos y los leones también están siendo conservados en TICCAs del noroccidente de Namibia. © Brian Jones

3.4 El Reconocimiento y Apoyo No-legal a TICCAs Permanece Ausente, Débil ó Inapropiado

A pesar del número de medidas progresistas en varios países que proporcionan reconocimiento y apoyo no-legal a TICCAs, brechas y debilidades importantes permanecen en la mayoría de éstos.

a. El Reconocimiento Administrativo y Programático está Ausente ó es Débil

Los TICCAs frecuentemente son excluidos de programas y esquemas del gobierno ó figuran solamente en términos marginales, especialmente en donde no tienen reconocimiento legal. Incluso los planes y programas nacionales para la conservación de biodiversidad ó fauna silvestre ó el uso sostenible de recursos a menudo carecen de un enfoque en TICCAs. Muy raras veces los programas de erradicación de la pobreza ó desarrollo rural consideran TICCAs (ó en general las prácticas de pueblos Indígenas y comunidades locales) como formas efectivas para asegurar sustentos, proporcionar empleo, ú otras formas para lograr las metas de pobreza y desarrollo.

b. Apoyo Financiero, Técnico y al Desarrollo

En conexión con la falta de reconocimiento legal, administrativo ó programático, muchos países no tienen programas técnicos ni de desarrollo y tampoco fondos dedicados a éstos que estén orientados hacia las situaciones particulares de los pueblos Indígenas y comunidades locales ó sus TICCA. Incluso en donde existen programas para los pueblos Indígenas y comunidades locales, regularmente sus tradiciones de uso y manejo de sus propios recursos ó instituciones no se apoyan. La provisión de financiamiento y apoyo técnico a actividades tales como el empoderamiento legal, el mapeo y la construcción de capacidades para reclamar derechos al manejo de sus territorios y áreas tradicionales es especialmente débil. En varios lugares en donde dicho apoyo sí existe, éste puede resultar inapropiado al imponer estructuras institucionales uniformes e insensibles en cuanto a temas de género, normas y reglamentos extremadamente restrictivos, y condiciones que terminan socavando la autonomía y diversidad de los acuerdos locales.

En **Namibia**, el apoyo a las zonas de conservación en el pasado contó con buenos fondos, pero como se indicó anteriormente, el apoyo de donantes ha disminuido. Uno de los problemas es que las nuevas zonas de conservación aún se encuentran surgiendo y para llegar a ser operacionales, requieren del apoyo de ONGs y gobiernos. Entre tanto, las zonas de conservación con mayor trayectoria se van convirtiendo en autosuficientes. Las zonas de conservación y los bosques forestales técnicamente son capaces de recaudar sus propios fondos a partir de fuentes nacionales e internacionales, aunque es difícil debido a su remota ubicación lejos de la capital (Windhoek). El mejoramiento en tecnologías de comunicación como teléfonos celulares y mayor conectividad al internet en áreas remotas podría cambiar esta situación.

c. La Documentación, Investigación y Apoyo a la Base de Datos es Inadecuada

La mayoría de países tienen documentación inadecuada acerca de investigaciones sobre TICCA y casi ninguno guarda bases de datos. Esta debilidad no solamente prevalece en las agencias del gobierno sino que en la sociedad civil también; parte de la razón es que hasta hace poco, los TICCA simplemente han sido invisibles al sector oficial de científicos y conservacionistas. Otro problema es que en muchos lugares en donde esta actividad va en aumento, la documentación, investigación ó desarrollo de bases de datos no tiene en cuenta la participación de pueblos Indígenas y comunidades locales, no incluye procedimientos como el CPLI, y se llevan a cabo y son presentados en lenguajes ó formatos a los que los pueblos y comunidades no pueden acceder. Finalmente, la documentación algunas veces también puede atraer atención no deseada ó añadir presiones sobre TICCA, por ejemplo, al provocar una forma de turismo insostenible.

d. Al Reconocimiento y Apoyo Social le Falta Mucho para Ser Adecuado

Si bien la exposición pública y el entendimiento de TICCA está aumentando rápidamente en algunos países, en la mayoría aún es un fenómeno casi sin reconocimiento. Por ejemplo los medios aún enfatizan mucho más en áreas protegidas oficiales manejadas por el Estado. Los foros y plataformas en donde pueblos Indígenas y comunidades locales podrían contar sus historias y en donde el reconocimiento social podría aumentar, aún son extremadamente limitados.

e. El Establecimiento de Redes y el Apoyo a la Defensa permanecen Limitados

En muchos países, los pueblos Indígenas y comunidades locales están luchando para establecer sus propias redes y plataformas de defensa. En donde estas redes de organizaciones de la sociedad civil sí existen, frecuentemente son excluidas ó incluídas de manera marginal en importantes procesos sociales. Por ejemplo, en sociedades multilingües ó multiculturales dicha marginalización toma la forma de exclusión lingüística ó étnica.

A pesar que **Chile** ha informado bien a las organizaciones de pueblos Indígenas y alertado a la sociedad civil, la falta de coordinación entre éstos y especialmente la falta de voces de representantes de comunidades han impedido la integración de sus visiones en el desarrollo de políticas públicas que los afectan. Un ejemplo es la representación mínima que han obtenido en una discusión reciente sobre los méritos del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP). Análisis de los impactos de los del SBAP sobre TICCAs y propuestas para su debido reconocimiento son prácticamente inexistentes.

4. RESILIENCIA, COMUNIDADES, Y TICCAs SALUDABLES

A pesar de los retos mencionados previamente, las comunidades han demostrado marcada resiliencia para superar sistemas legales, económicos y sociales discriminatorios. Existe un amplio número de ejemplos de TICCAs prósperos en ambientes que de lo contrario podrían ser hostiles. Asimismo, en donde TICCAs han estado directamente amenazados, los pueblos Indígenas y comunidades locales están demostrando ser expertos en resistir las peores amenazas e involucrar actores del Estado y por fuera de éste para lograr sus objetivos. En resumen, muchos TICCAs han sobrevivido como consecuencia de la fuerte voluntad y dedicación de los pueblos Indígenas y comunidades locales que las gobiernan (ya sea *de facto* ó *de jure*, y no debido a un reconocimiento legal ó no-legal por parte del gobierno ó de otros actores.

Sin embargo, un reconocimiento legal, administrativo y social apropiado – junto con la reducción de barreras, tanto estructurales como sistémicas, a sus derechos y de amenazas externas a sus territorios y recursos - son condiciones indispensables para que pueblos Indígenas y comunidades locales reclamen TICCAs anteriormente alienados y mantengan la integridad éstos por muchas generaciones más. Para esto es primordial el reconocimiento y la apreciación de los múltiples roles y beneficios de los TICCAs, que incluyen la materialización de los derechos humanos, conservar y utilizar sosteniblemente la biodiversidad, erradicar la pobreza, asegurar los sustentos, la soberanía alimentaria y del agua, y mitigación y adaptación al cambio climático, entre otros. Las recomendaciones acerca de cómo lograr esto se dan en la próxima sección.

Los Inuit de Nunavut tienen un completo acuerdo con el Gobierno de **Canadá**. Nunavut es el territorio más extenso y más al norte, y el más nuevo de Canadá, separado oficialmente de los Territorios del Noroeste en Abril 1ero de 1999 (por medio de la *Ley Nunavut*, y la *Ley de Acuerdos de Reclamos de Tierras Nunavut*). Los Inuit son la población predominante en Nunavut y han logrado ejercer sus derechos consuetudinarios. Por ejemplo, el Gobierno Nunavut requiere la aplicación del conocimiento Inuit (*Qaujimagatuqangi*) para la gobernanza del medio ambiente en su territorio.



(Derecha a izquierda) Grupo de caza con trineo tirado por perros; caribú; *iglú* (hogar tradicional).
© Junta de Manejo de Fauna Silvestre de Nunavut

5. RECOMENDACIONES CLAVE: RECONOCER Y RESPETAR LOS DERECHOS DE PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES LOCALES PARA PROTEGER LA INTEGRIDAD DE SUS TICCAs

5.1 Nivel Internacional

Los Estados que son Partes en los instrumentos que tratan con derechos humanos, pueblos Indígenas y comunidades locales, medio ambiente y recursos naturales, patrimonio cultural, desarrollo sostenible, y bienestar humano (entre otros) deberían tomar responsabilidad para entender y defender la riqueza de los compromisos y obligaciones consagradas en el derecho internacional y la jurisprudencia regional que apoya los derechos de pueblos Indígenas y comunidades locales, incluyendo la retención de la integridad de TICCAs. Los secretariados de los Tratados, organizaciones intergubernamentales, ONGs, y otros deberían brindar asistencia creando concientización y construyendo capacidades para que suceda dentro de los gobiernos pertinentes.

Los órganos de monitoreo y secretariados de los Tratados de la ONU, el Foro Permanente de Asuntos Indígenas, Mecanismo Experto de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos

Indígenas, y el Relator Especial de la ONU sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas sobre Derechos Culturales, Asuntos de Minorías, y sobre el Derecho a la Alimentación, entre otros, debería examinar y promover el reconocimiento y respeto por los TICCAAs como medios para materializar una serie de instrumentos de derechos humanos.

El Secretariado del Convenio en Diversidad Biológica debería continuar facilitando la implementación y el monitoreo de varias decisiones de la Conferencia de las Partes, programas de trabajo, y temas intersectoriales relacionados con TICCAAs, incluyendo a través de programas de entrenamiento y talleres de construcción de capacidades, diseminación de información, y motivar a las Partes para que sigan las recomendaciones de este estudio en sus Estrategias y Planes de Acción Nacional y reportes nacionales. El secretariado también debería fomentar el reconocimiento apropiado de TICCAAs en todos los demás tratados y mecanismos internacionales y foros regionales en los cuales tenga un estatus informal ó formal.

Se hace una solicitud a la FAO para integrarse al apoyo a TICCAAs en programas continuos para reforma agraria, extensión agrícola y manejo comunitario de bosques y ordenamiento pesquero. También es de vital importancia su apoyo a los derechos de los agricultores, pequeños ganaderos y pescadores artesanales.

También se felicita al Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial del PNUMA por incluir los TICCAAs en la 5ta Fase Operacional del Portafolio en Biodiversidad. Elaborando sobre estos avances positivos, otras agencias de la ONU, especialmente aquellas que tienen un mandato relacionado con asuntos de tierra y medio ambiente, son llamadas a integrar plenamente programas de apoyo adecuado dentro de su trabajo y mecanismos de financiamiento a TICCAAs.

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) debería facilitar la concientización y apreciación de TICCAAs a través de sus Comisiones voluntarias, oficinas regionales, programas globales, incluyendo por medio de la difusión de información acerca de políticas, acuerdos, resoluciones, y recomendaciones, y brindando asistencia técnica a sus miembros y asociados para desarrollar medidas legales y políticas apropiadas y poder reconocer TICCAAs, en colaboración con pueblos Indígenas y comunidades locales.

Organizaciones de conservación y medio ambiente (incluyendo ONGs, institutos de política e investigación, agencias paraestatales, organizaciones intergubernamentales, y redes, entre otros) deben respetar y defender los derechos humanos internacionales totalmente y recibir nuevos paradigmas de diversidad de gobernanza, además de buena gobernanza, incluyendo un mayor enfoque sobre los derechos de pueblos Indígenas y comunidades locales y sus TICCAAs, así como consideraciones de género. Asimismo, organizaciones de derechos humanos y desarrollo deberían integrar el medio ambiente dentro de sus enfoques y programas como aspecto fundamental para asegurar los derechos humanos.

5.2 Nivel Nacional

Las recomendaciones más importantes de este reporte son para que los gobiernos reconozcan y aseguren el reconocimiento efectivo y la aplicación de leyes respecto a los derechos de pueblos Indígenas y comunidades locales, incluyendo sus derechos a los

territorios y recursos, al auto-gobierno por medio de sus propias estructuras de gobernanza, y proporcionar ó negar el CPLI para cualquier proyecto ó actividad que pueda afectarlos a ellos ó a sus territorios. Para brindar apoyo a pueblos Indígenas y comunidades locales también es crucial que tanto mujeres como hombres se involucren en el desarrollo y la implementación de leyes y fomentar un efectivo acceso a la justicia. Se hace una solicitud a los gobiernos para legislar en pro de sistemas socio-ecológicos e implementar leyes de manera integrada y que se apoyen mutuamente.

a. **Recomendaciones para una Reforma Legal General a Nivel Nacional**

Varias reformas legales y cambios sistémicos en general se requieren para asegurar los derechos de los pueblos Indígenas y comunidades locales, incluyendo con relación a sus TICCAs.

Respetar y Defender los Derechos Humanos

Existe una fuerte correlación entre provisiones que apoyan los derechos humanos y los derechos de pueblos Indígenas por una parte, y buena gobernanza y gestión de tierras, territorios y recursos naturales por la otra. En este contexto, el fundamento para cualquier reconocimiento de TICCAs es una ley y una política que reconozcan la auto-determinación, el auto-gobierno, y la propiedad ó los derechos de los pueblos Indígenas por la custodia de sus territorios tradicionales y otras tierras ó recursos hídricos, incluyendo recursos naturales y sistemas culturales. También es de crucial importancia la extensión de estándares internacionales otorgados a pueblos Indígenas y tribales y comunidades locales que también puedan demostrar una conexión cultural profunda hacia sus territorios, áreas y recursos naturales que allí se encuentran.

Asimismo, los Estados deberían ratificar y asegurar el cumplimiento con los instrumentos internacionales de derechos humanos, reconociendo y oficializando los derechos de pueblos Indígenas y comunidades locales así como grupos mayores, según los estándares y obligaciones internacionales. Los Estados también deberían asegurar transparencia y responsabilidad en todos los asuntos relacionados a los derechos de pueblos Indígenas y comunidades locales, incluyendo permitir a los Relatores Especiales de la ONU y otros mecanismos internacionales de investigación y monitoreo, entrar a sus países y asegurar derechos a la libre expresión, a congregarse, a la información, y a los medios independientes.

En muchos casos, se necesitará una reforma constitucional para crear un marco jurídico mas adecuado para los derechos de pueblos Indígenas y comunidades locales y sus TICCAs, lo cual requiere de una transformación de orden superior a las relaciones de poder, estructuras de gobierno, y derechos de los ciudadanos.

Derechos Humanos y Reforma Constitucional

La nueva Constitución de **Kenya** (2010) elimina las Tierras de Fidecomiso y las reemplaza por Tierras Comunitarias como nueva categoría de tenencia de tierras, la cual tiene el potencial de ser una de las reformas para la gobernanza comunitaria de recursos naturales más importante que se haya generado en la región en años recientes.

En 1991, **Bolivia** ratificó el Convenio 169 de la OIT y la Reforma Constitucional de 1994 reconoció la

existencia de pueblos Indígenas y sus derechos a los Territorios Comunitarios Originarios (TCOs). El Artículo 2 de la nueva Constitución (2009) establece: “*Dada la existencia pre colonial de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y el dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.*” En el Artículo 30, el derecho al título colectivo sobre tierras y territorios de pueblos Indígenas es reconocido y se profundiza en el Artículo 403. Los pueblos Indígenas ejercen el derecho a la propiedad y al acceso exclusivo, derechos de uso y explotación de los recursos naturales renovables en sus territorios. Con respecto a recursos no-renovables y recursos del subsuelo como combustibles fósiles, solamente se les otorga el derecho a la consulta previa e informada y a la distribución de beneficios de la explotación.

Sin embargo, el Gobierno boliviano ha combinado el discurso de defensa de los derechos de la Madre Tierra y la necesidad de un ‘*buen vivir*’ en armonía con la naturaleza con una política económica agresiva que prioriza la explotación de combustibles fósiles, minerales y otros recursos naturales. La promoción de mega-proyectos dentro del marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), minería, producción de biocombustibles, expansión de soya, y represas hidroeléctricas ha estado acompañada de una creciente permeabilidad de reglamentos ambientales y un amplio número de conflictos sociales. El conocido conflicto acerca de una propuesta para construir una carretera que pase por el TIPNIS (Territorio Indígena y Parque Nacional Isidoro-Sécure) es sólo un ejemplo.



La IX marcha indígena en contra de la construcción de la carretera a través del TIPNIS (Territorio Indígena - Parque Nacional Isiboro-Sécure), en su ascenso a los Andes (Bolivia).
© www.ftierra.org

Mejorar la Implementación por medio de la Armonización de Leyes y Realizando una Reforma Institucional

Las leyes requieren de una implementación efectiva para alcanzar los propósitos propuestos. Pero investigaciones realizadas dejan en claro que incluso en casos en donde existen leyes que apoyan los derechos humanos y los TICCA, usualmente resultan inapropiadas, se imponen desde arriba hacia abajo (*top-down*), son obstaculizadas por barreras administrativas e implementadas uniformemente ó ineficazmente, ó anuladas por leyes y políticas que infringen sus provisiones. Incluso en lugar de cualquier ley nueva, se pueden alcanzar mejoras considerables en muchos países por medio de reformas legales e institucionales. Esto involucraría la racionalización y armonización de toda la serie de leyes relevantes como un marco cohesivo, erradicando conflictos entre leyes y las agencias que las implementan (tales como entre el desarrollo ambiental y económico), y asegurando que se implementen de una forma integrada.

Integración Legal e Institucional

Bajo la actual Ley de Pesca de **Fiji**, no pueden establecerse legalmente áreas protegidas en donde la pesca esté estrictamente prohibida ya que todos los fijianos pueden pescar para su subsistencia utilizando cierta clase de equipos. Esta brecha en la ley ha conllevado a dificultades relacionadas a la aplicación comunitaria de leyes de pesca tanto consuetudinarias como nacionales.

Mejorar el Acceso a la Justicia y Defender el Estado de Derecho

Como se mencionó anteriormente, existe un creciente número de fallos que los tribunales regionales y naciones se encuentran dictando que apoyan los derechos de pueblos Indígenas y comunidades locales. Aunque estos continúan siendo ejemplos aislados frente a un telón de fondo de injusticias autorizadas por tribunales; los tribunales no deben ser los baluartes de los privilegiados y deben permanecer independientes. Se requiere urgentemente un estudio y revisión sobre cómo los pueblos Indígenas y comunidades locales pueden retar acciones legislativas y administrativas y llevar las violaciones de las leyes que les afectan ante los tribunales. El tema del fundamento legal es central para el mejoramiento de asuntos, como lo es el acceso al empoderamiento legal y el soporte legal libre de costos. Defender el estado de derecho en todos los niveles también es fundamental para un sistema legal funcional que proteja los derechos de sus ciudadanos, en lugar de uno que consolide la convergencia entre la industria y el Estado.

Título Ancestral ó Aborígen

El título ancestral (también conocido en varios países como el título Indígena, título nativo, título Indio original, ó título consuetudinario) es una doctrina de derecho común en donde los derechos de los pueblos Indígenas a la tenencia consuetudinaria de tierras persiste después de que los poderes coloniales asumieran la soberanía. Los requerimientos de prueba para el reconocimiento, contenido y métodos de liquidar el título aborígen, así como la disponibilidad de compensación en caso de eliminación, varían significativamente por jurisdicción. Una cantidad de fallos importantes han sido dictados por los tribunales en países del Commonwealth afirmando el título ancestral, incluyendo **Botsuana** (*Casos de la Reserva de Animales de Caza San-Central Kalahari*), **Sudáfrica** (*Comunidad Richtersveld v. Alexor Limitada*), **Bélice** (*Cal v. Fiscal General*), **Canadá** (*Delgamuukw v. Columbia Británica*), y **Australia** (*Mabo v. Queensland (No. 2)*).

Apoyar el Empoderamiento Legal y la Construcción de Capacidades

Abogados, jueces, consultorios jurídicos, ONGs, y donantes deberían apoyar a los pueblos Indígenas y comunidades locales para que aprendan y se involucren de forma efectiva en los sistemas legales del Estado. Una serie de programas de empoderamiento legal y construcción de capacidades, incluyendo investigación, desarrollo de recursos y herramientas educacionales, servicios de traducción, y apoyo financiero, deberían ser desarrollados en estrecha colaboración con los diversos pueblos y comunidades.

b. Recomendaciones para Legislar en pro de Sistemas Socio-ecológicos e Implementar Leyes en Conformidad con los Estándares de Derechos Humanos

El efecto que la fragmentación legal e institucional ha tenido sobre sistemas que de otro modo estarían interconectados, no puede ser sobrevalorado. Lo que se requiere es un cambio desde un enfoque desagregado y discriminatorio hacia uno que apoye a los pueblos Indígenas y comunidades locales y los ecosistemas y territorios así como áreas más amplias de los que éstos dependen. Los gobiernos deberían legislar en pro de paisajes dinámicos marinos y terrestres, y sistemas humano-medio ambiente, y no por los componentes que lo constituyen como entidades diferentes. Esto necesita ser mejorado por la implementación integrada de leyes en conformidad con los estándares de derechos humanos al mismo tiempo que con esfuerzos localizados, desde abajo hacia arriba (*bottom-up*).

Reconocer y Respetar los Derechos Consuetudinarios y de Tierras y Recursos Colectivos

La investigación hace un fuerte énfasis en la crítica importancia que tiene el reconocimiento de derechos consuetudinarios y de tierras y recursos colectivos de pueblos Indígenas y comunidades locales (y las mujeres que hacen parte de éstos) para mantener la integridad de sus TICCAs. Aunque, muchos pueblos Indígenas y comunidades locales tienen derechos *de facto* solamente hacia sus territorios y recursos, y no títulos legales oficiales reconocidos por el Estado. De manera similar, se requieren urgentemente sistemas de tenencia de tierras que reconozcan y respeten los derechos consuetudinarios y de tierras y recursos colectivos. Evidentemente, cualquier reforma de tenencia de tierras debe estar en línea con las costumbres de las poblaciones locales (y requiriendo consideraciones de igualdad legítimas), especialmente permitiendo la tenencia colectiva ó comunal sin la imposición de restricciones ó requerimientos para el ‘desarrollo’ ú otros usos. Tales reformas también deberían incluir procedimientos más simples con menores costos y barreras burocráticas para materializar aquellos derechos.

Derechos Consuetudinarios y Colectivos

En términos de la legislación actual, la *Ley de Tierras i Taukei* de Fiji establece en la Sección 3 que ‘las tierras nativas deben poseerlas los nativos de Fiji según su costumbre nativa como se evidencia en su uso y tradición’. Esta provisión permite un amplio espectro de derechos a la utilización y gobernanza definidos por tradición y costumbres nativas, y también está sujeta a reglamentos establecidos por la Junta de Asuntos iTaukei. La Sección 21 del *Decreto Forestal* brinda la provisión para los derechos consuetudinarios de los nativos



Una salida desde las Colinas hasta el mar en la Isla Waya, Fiji.
© Stacy Jupiter

de Fiji sobre tierras nativas y el derecho a ejercer cualquier derecho establecido por las costumbres nativas como cazar, pescar ó recolectar frutos silvestres y vegetales. Según la Sección 13 de la *Ley de Pesca*, es un delito pescar ó recolectar conchas de mar sin un permiso para comercializar ó vender en un área en donde los derechos de pesca ó *qoliqoli* (terrenos de pesca tradicional) de un *mataqali* (clan) son reconocidos en el Registro de Derechos Consuetudinarios de Pesca i Taukei; los mismos miembros de los *mataqali* están exentos. Esto permite la participación de comunidades en la gobernanza de zonas costeras y la aplicación de leyes consuetudinarias para regular los *i qoliqoli* en algunos casos. En particular, en 2011 habían más de 149 Áreas Marinas de Manejo Local (LMMAs, por sus siglas en Inglés) manejadas por 400 comunidades, cubriendo la mitad del área de los *qoliqoli* en Fiji.

☑ ***Reformar Leyes Ambientales y de Recursos Naturales para Fortalecer los Derechos y Eliminar las Amenazas Directas a TICCA***

En primer lugar, los Estados deberían asegurar la participación plena y efectiva de pueblos Indígenas y comunidades locales, incluyendo mujeres, en todos los procesos de toma de decisiones relacionados al medio ambiente y los recursos naturales. Segundo, los Estados deberían reformar leyes ambientales y de recursos naturales para cumplir plenamente con los instrumentos de derechos humanos y leyes consuetudinarias de las autoridades tradicionales. Tercero, los Estados deberían eliminar los subsidios e incentivos perversos a los métodos industriales de extracción, producción, y desarrollo que amenazan a los TICCA directa ó indirectamente. Cuarto, los Estados deberían revisar las concesiones existentes y abstenerse de emitir nuevos títulos ó licencias que puedan entrar en conflicto ó trasponerse con TICCA sin la materialización efectiva del CPLI y otros derechos y procedimientos internacionales y consuetudinarios de los pueblos ó comunidades afectadas.

Sistemas Socio-ecológicos Integrados

Las zonas de Conservación Comunitaria de **Namibia** se basan en la *Política de Manejo de Fauna Silvestre, Utilización y Turismo de Áreas Comunitarias* (1995) y la subsecuente *Enmienda a la Ley de Conservación de la Naturaleza* (1996). La Ley permite a las comunidades rurales conformar zonas de conservación y obtener derechos de uso sobre la vida silvestre y el turismo dentro de dichas zonas.



El Artículo 96 de la *Ley de Fauna Silvestre* (1998) de **Panamá** establece que la Autoridad Nacional Ambiental coordinará

Guardias comunitarios de animals de caza descargan datos del GPS durante un conteo anual de animals de caza en la zona de conservación Mayuni al noreste de Namibia. © Olga Jones

todos los asuntos relacionados con los recursos naturales y ambientales en territorios de pueblos Indígenas con las autoridades tradicionales de los pueblos y comunidades

pertinentes. La ley también estipula en el Artículo 104 que cuando se autorize el uso de recursos naturales en las Comarcas ó en tierras de pueblos Indígenas, los proyectos presentados por los miembros de la comunidad tendrán preferencia dado que cumplan con las condiciones y procedimientos establecidos por las autoridades competentes.

Reformar las Leyes y Políticas para Proteger y Promover efectivamente el Conocimiento Tradicional, el Patrimonio Cultural y las Prácticas Consuetudinarias

La investigación demuestra que los Estados deberían trabajar con los pueblos Indígenas y comunidades locales para desarrollar regímenes legales culturalmente apropiados que protejan sus derechos colectivos sobre el conocimiento tradicional y el patrimonio cultural, tomando en cuenta el conocimiento específico y el patrimonio de las mujeres. Esto puede incluir el apoyo a una documentación apropiada, valoración y revitalización del conocimiento tradicional, lenguajes y prácticas consuetudinarias.

Los Estados deberían decretar el principio de subsidiariedad descentralizando los derechos sobre territorios y recursos hacia pueblos Indígenas y comunidades locales interesadas. Con este fin, los Estados deberían considerar una ley ó política general sobre el cuidado comunitario de los recursos naturales que reconozca autoridades tradicionales y derechos y prácticas consuetudinarias, y promueva enfoques de ecosistemas integrados en la gobernanza y el manejo.

Asegurar que las Áreas Protegidas Cumplan con los Derechos, Principios y Estándares Internacionales

Los Estados deberían realizar una revisión completa de los sistemas de áreas protegidas nacionales junto con pueblos Indígenas y comunidades locales, ONGs, e instituciones de investigación, incluyendo de los acuerdos de gobernanza y manejo *de facto* y *de jure*, para identificar formas de asegurar cumplimiento con los instrumentos internacionales de derechos humanos y principios y estándares de áreas protegidas relacionados. También deberían realizar una evaluación rigurosa de los impactos de áreas protegidas sobre pueblos Indígenas y comunidades locales, especialmente cuando se trasponen ó subsumen sus territorios, y utilizar enfoques consuetudinarios ó comunitarios para la prevención y resolución de conflictos.

Los Estados deberían reconocer y respetar TICCAAs como “medidas eficaces de conservación basadas en el área” (como lo establece el Objetivo Aichi 11 del CDB) en su propio derecho sin requerirles llenar requisitos definidos externamente ó ser parte del sistema nacional de áreas protegidas. El reconocimiento inapropiado de TICCAAs, incluyendo al verlos y valorarlos sólo en términos de sus contribuciones a la conservación, puede representar tantos peligros como la imposición de áreas protegidas del Estado. Con este fin, los Estados deberían tomar responsabilidad para promulgar sus enfoques basados en los derechos hacia las áreas protegidas, elaborando sobre instrumentos internacionales como la DDPI-ONU, estándares y principios adoptados internacionalmente como los que surgen del Grupo Especial de Trabajo sobre la Aplicación del Artículo 8 (j) y Provisiones Conexas y el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del CDB, y resoluciones y recomendaciones de los Congresos Mundiales de Naturaleza y Congresos Mundiales de Parques de la UICN.

Conservación Justa

Las áreas protegidas terrestres de **Australia** (Sistema Nacional de Reservas) suman cerca de 106 millones de hectáreas (cerca del 14% del área total de la nación), de las cuales cerca de 26.5 millones de hectáreas corresponden a APIs. Esta gran red en aumento de áreas protegidas representa tanto un reto como una oportunidad para los sustentos de los pueblos Indígenas y las conexiones al territorio (*'Country'*). Para muchos pueblos Indígenas, las áreas protegidas los han alienado de sus Estados tradicionales como parte de un sistema colonial mayor que conllevó al despojo y a cambios culturales catastróficos. Para un número cada vez mayor, sin embargo, las áreas protegidas presentan una oportunidad para fortalecer la cultura e identidad a través de asociaciones de empleo y gobernanza que valoran la comunidad Indígena y la mayor parte de la sociedad australiana por igual. Las áreas protegidas como foco para la reconciliación en lugar de despojo es un fenómeno relativamente reciente y un recorrido que continúa. La convergencia de parques naturales (y otras áreas protegidas del gobierno) y APIs son de particular interés, la cual comenzó como conceptos de áreas protegidas muy distantes y que ahora comienzan a mostrar señales de integración como expresión contemporánea de territorio (*'Country'*).

La primera API establecida en territorio Indígena dedicada al pueblo Mandingalbay Yidinji fue sobre su Estado tradicional cerca de Cairns, al noreste de Queensland en Diciembre de 2011. El API Mandingalbay Yidinji incluye todo ó parte de las siguientes áreas de conservación declaradas por el gobierno: parque nacional, reserva forestal, reserva ambiental, áreas terrestres y marinas patrimonio mundial, parque marino, área de hábitat de peces, y reserva del gobierno local. El plan de manejo de API proporciona el marco para el reconocimiento de los derechos culturales, intereses y valores de los Mandingalbay Yidinji a través de todas las figuras de tenencia dentro del API. La dedicación al API ha sido reconocida por cada una de las agencias del gobierno con responsabilidad legal para el manejo de las distintas tenencias dentro del API y la colaboración ocurre por medio de un comité de implementación dirigido por un representante del pueblo Mandingalbay Yidinji.



Trinity Inlet, Mandingalbay Yidinji Área Protegida Indígena, Queensland. © The Cairns Post

c. Recomendaciones Específicas para Respetar y Apoyar TICCAs Adecuadamente

Respetar el Derecho de los Pueblos Indígenas y Comunidades Locales a la Auto-Determinación

Por encima de todo lo demás, los marcos jurídicos que buscan el reconcimientto y apoyo a TICCAs deberían primero respetar los derechos de pueblos Indígenas y comunidades locales para determinar sus propias identidades, visiones, planes, y prioridades. Esto incluye el respeto por los pueblos y comunidades que no desean reconocimiento legal ú otras formas de éste para sus TICCAs y asegurar protección culturalmente apropiada de información sensible ó confidencial. En todos los casos, el reconocimiento legal debe ser realizado con la plena y efectiva participación y el consentimiento previo, libre e informado de pueblos Indígenas y comunidades locales interesadas.

Crear un Ambiente que Permita la Auto-designación y Auto-definición de TICCAs

Los Estados deberían aprobar legislación que reconozca y apoye pueblos Indígenas y comunidades locales para designar y definir sus TICCAs, tanto dentro como fuera de áreas protegidas nacionales ó sistemas de conservación. Esto fortalecería el reconocimiento de los derechos de pueblos Indígenas y comunidades locales y el control sobre sus territorios mientras promueven enfoques hacia la conservación social y culturalmente más incluyentes. Tal reconocimiento podría incluir el fortalecimiento comunitario de capacidades para gobernanza y manejo y no deberían imponer precondiciones, acuerdos institucionales, ó requerimientos estrictos como zonas de prohibición. Solamente en donde los pueblos y las comunidades interesadas lo deseen, TICCAs con reconocimiento oficial también podrían ser incluidos dentro de los objetivos sub-nacionales ó nacionales para áreas terrestres, costeras ó marinas bajo protección.

Auto-designación

Muchas de las leyes de las mismas Comarcas de **Panamá** (por ejemplo, la Ley de la Comarca Embera-Wounaan, la Ley de la Comarca Ngobe-Bugle y la Ley de la Comarca Kuna de Wargandi) incluyen procedimientos para designar ciertas áreas como áreas de conservación. Además, la Ley de la Comarca Embera-Wounaan otorga la autoridad de administrar parte del Parque Nacional el Darién ubicado en su territorio a sus propias autoridades tradicionales, en conjunto con la Autoridad Nacional Ambiental. Mientras que las leyes del Estado panameño no hacen referencia a TICCAs, las leyes de las Comarcas Indígenas sí mencionan las prácticas de manejo tradicional en territorios de pueblos Indígenas. Ya que el Estado panameño ha reconocido a las autoridades tradicionales de las Comarcas, también debería reconocer los TICCAs que ellos han establecido.

Reconocer la Total Diversidad de Pueblos Indígenas y Comunidades Locales y Respetar los Valores Sociales, Culturales y Espirituales de los TICCAs

Los pueblos Indígenas y comunidades locales y sus TICCAs, que se hallan en un amplio rango de ecosistemas y locaciones socio-culturales, son por definición, extremadamente diversos.

Los marcos legales y de políticas deben respetar, reconocer y apoyar totalmente esta diversidad sin imponer criterios, requerimientos ó calificaciones estrictos. Esto requiere de sistemas dominantes legales y políticos para dar la bienvenida a la pluralidad de culturas, leyes, cosmovisiones, y epistemologías.

Respetando una 'Conservación Pluralista'

Para la mayoría de pueblos Indígenas en **Canadá**, las leyes y sistemas tradicionales de gobernanza están basados en el concepto de interconectividad. Los Algonquin hablan de 'ginawaydaganuk' ó 'red de la vida' y los Nuu-chah-nulth hablan de 'Hisuk ish ts'awalk' ó 'unidad'. En varias cosmovisiones tradicionales Indígenas, la conexión entre tierra y humanidad es impecable. El Gobierno territorial de Nunavut ha desarrollado sus propias políticas ambientales y requieren la aplicación del conocimiento Inuit (*Qaujimajatuqangi*) para la gobernanza ambiental de esta región. *Avatittinnik Kamatsiarniq*, el principio Inuit *Qaujimajatuqangit* de cuidado ambiental, hace énfasis en la relación clave entre las personas y el mundo natural.

Las políticas y legislación que oficialmente reconocen los valores sociales, culturales y espirituales de los TICCA deberían ser fortalecidos aún más en formas culturalmente apropiadas y sensibles. Esto fomentaría su protección y respeto y reafirmaría las cosmovisiones de los respectivos pueblos Indígenas y comunidades locales que actúan como los guardianes tradicionales de estas áreas. También apoyaría su derecho a controlar presiones externas como el turismo y otros proyectos indeseados. Es importante, sin embargo, que tales medidas no den paso a prejuicios e intolerancias religiosas y étnicas y que no requieran el registro ó revelación de información confidencial ó sensible como lo son ubicaciones ó nombres tradicionales.

Sitios Naturales Sagrados

Senegal como muchos otros países de África sub-sahariana tiene numerosos bosques sagrados pequeños y otros sitios naturales sagrados. Sin embargo, no se les otorga ningún estatus legal bajo la legislación de áreas protegidas ú otros estatutos y su protección es completamente dependiente de las normas y costumbres locales.

Los pueblos Indígenas en **Canadá** no siempre han podido prevenir la profanación y destrucción de sus sitios sagrados. Un sinnúmero de lugares han sido destruidos a través de los años por, por ejemplo, empresas mineras, actividades forestales,



Montón de conchas de siglos atrás en *Petit Kassa*, Casamance, Senegal. © Christian Chatelain

agricultura, y coleccionistas de souvenirs. No obstante, existen provisiones para permitir la gestión conjunta de los sitios sagrados. Por ejemplo, en 2010, la Nación Brokenhead Ojibway

logró un trato provisional con la provincia de Manitoba para desarrollar un acuerdo de gestión conjunta para los sitios con petroformas que se encuentran dentro de los límites del Parque Provincial Whiteshell.

Reconocer las Leyes Consuetudinarias y los Procesos de Toma de Decisiones

La completa materialización de los derechos de pueblos Indígenas y comunidades locales necesariamente requiere del reconocimiento y respeto por sus leyes consuetudinarias y autoridades tradicionales así como de sus instituciones y procesos de toma de decisiones, dentro de un marco más amplio de respeto por los derechos humanos, incluyendo los derechos de mujeres y minorías étnicas. Esto incluye el apoyo a los sistemas autónomos de auto-gobierno y gestión, particularmente en relación a decisiones que afectan sus territorios y recursos naturales.

Autoridades Tradicionales y Leyes Consuetudinarias

En **Panamá**, los pueblos Indígenas pueden ejercer derechos a la auto-determinación que de hecho son más fuertes en la práctica que según la ley oficial. La fundamental Ley Angmar Igar de la Comarca Guna Yala, por ejemplo, no está oficialmente reconocida por la ley panameña pero en la práctica, el pueblo Kuna puede ejercer su derecho a la autonomía y auto-determinación dentro de sus territorios. Esto les permite establecer sus propias áreas protegidas como *Galus* y *Birias*, que son sitios naturales sagrados terrestres y marinos.

Cada Comarca tiene sus propias leyes de tierras y recursos naturales. La Ley Embera-Wounaan designa tierras específicas a la conservación de flora, fauna y agua para la preservación de la vida. Bajo la autoridad de su Congreso General, se estableció una División de Tierras y Límites que es responsable de la implementación de la planeación física, y la División de Recursos Naturales y Medio Ambiente responsable de la planeación e implementación de la gestión de recursos naturales, incluyendo áreas de conservación. Lo hace en coordinación con la Autoridad Nacional Ambiental del Gobierno de Panamá.

5.3 Recomendaciones para el Reconocimiento y Apoyo No-legal por parte de Gobiernos, Organizaciones Intergubernamentales y No-gubernamentales, Instituciones de Investigación, y Donantes

Las reformas legales y el reconocimiento por sí solos no aseguran los derechos y TICCA de pueblos Indígenas y comunidades locales. Formas apropiadas de reconocimiento y apoyo no-legal como los que se establecen a continuación, también juegan un papel esencial y algunas veces abren el camino para el reconocimiento legal. Éstos deben realizarse de acuerdo a las leyes y valores consuetudinarios, los planes y prioridades que han definido las comunidades, y con consideraciones de género, y la plena participación y consentimiento previo, libre e informado de los pueblos Indígenas y comunidades locales interesados, manejando con cautela la información sensible; debe asegurarse la plena participación de

tanto hombres como mujeres y de comunidades como tal y no sólo de algunos individuos. Una facilitación especial para los grupos más débiles y menos favorecidos puede ser necesaria.

Proporcionar reconocimiento y apoyo administrativo y programático a través de, por ejemplo, estrategias y planes de acción a nivel nacional y sub-nacional, esquemas y programas de incentivos, y políticas de investigación y financiamiento relacionadas al medio ambiente, desarrollo, pueblos Indígenas y comunidades locales, empoderamiento de mujeres, y bienestar social.

Trabajar con los pueblos Indígenas y comunidades locales para llevar a cabo investigaciones localmente apropiadas para desarrollar una base de conocimiento acerca de aspectos tales como los beneficios y valores de la conservación de TICCA, amenazas a éstos últimos, y planes, prioridades y protocolos determinados por comunidades para mantener la integridad de sus TICCA. Se debe prestar particular énfasis en permitir a los miembros de las comunidades conducir sus propias investigaciones y documentación y comunicarlo en sus propias palabras, incluyendo a través de los medios Indígenas y comunitarios. También se debe tener cuidado para evitar documentación que pueda amenazar los TICCA al atraer atención indeseada.

Incrementar el grado de concientización del público y el reconocimiento social de los derechos de pueblos Indígenas y comunidades locales y de sus TICCA a través de talleres, festivales y celebraciones relevantes, galardones por una conservación ejemplar, iniciativas de sustentos ó desarrollo, inclusión apropiada en los programas y currículums educativos, y una cobertura constructiva en los medios impresos, difundidos, en línea, sociales y demás.

Entablar mecanismos de financiamiento de fácil acceso y transparentes, brindar oportunidades para **entrenamientos y mejoramiento de capacidades** (incluyendo aportes culturalmente sensibles y facilitación), y **facilitar el acceso a instalaciones y servicios cultural y ecológicamente apropiadas** para el bienestar social (por ejemplo, agua, saneamiento, salud, e infraestructura).

Apoyar la movilización de pueblos Indígenas y comunidades locales y esfuerzos para su defensa a todo nivel, incluyendo a través del respeto por su derecho a la libre expresión, a congregarse, a los medios independientes y solidaridad internacional, y proporcionando plataformas y espacios para ellos para que sus voces sean escuchadas. Esto puede suceder por medio de medidas como asegurar el apoyo técnico y financiero y elevar el grado de concientización nacional y mundial a través de campañas y llamados a la acción.

Apoyar el establecimiento, consolidación y/ó registro de federaciones, asociaciones, redes y otras organizaciones de pueblos Indígenas y comunidades locales definidas por ellos mismos, y facilitar oportunidades para que los pueblos Indígenas y comunidades locales participen y promuevan sus derechos y asuntos relacionados con TICCA dentro de sus redes medio ambientales, de derechos humanos y demás.

Esta publicación describe y analiza la interacción entre Territorios y Áreas de Conservación de Pueblos Indígenas y Comunidades Locales (TICCAs) y un número de factores críticos, incluyendo: derecho internacional; legislación nacional; fallos; marcos institucionales; reconocimiento social; y apoyo administrativo, técnico, financiero y demás por parte de gobiernos, sociedad civil, y demás actores. Señala el hecho que la vitalidad de los TICCAs del mundo está inexorablemente vinculado a luchas mayores y continuas de pueblos Indígenas y comunidades locales del mundo.

En muchos países, los pueblos Indígenas y comunidades locales continúan enfrentando la falta de reconocimiento de sus derechos consuetudinarios, instituciones de gobierno, y/o derechos sobre los recursos naturales de sus territorios. Al mismo tiempo, la legislación y políticas están siendo desarrolladas sin su plena y efectiva participación, los marcos jurídicos fragmentan sistemas culturales y ecológicos que de otra forma estarían conectados, y los sistemas judiciales permanecen en gran parte, inaccesibles. Juntos, estos factores entorpecen considerablemente la habilidad de pueblos Indígenas y comunidades locales para mantener la integridad holística de sus territorios y áreas.

Esta publicación concluye que el cuidado de territorios y áreas por parte de pueblos Indígenas y comunidades locales depende del reconocimiento legal y social de, entre otros: su existencia y derechos como pueblos y comunidades distintos; el alcance total de sus territorios y áreas; sistemas consuetudinarios y contemporáneos de gobernanza y gestión de recursos naturales; y control comunal sobre recursos históricamente dominados por el Estado ó corporatizados, tales como cultivos, fauna silvestre, bosques, praderas, y pesquerías. También es esencial que los gobiernos, ONGs y otros proveedores de servicios se aseguren de que su apoyo (incluyendo entrenamiento y construcción de capacidades, recursos financieros, aportes al desarrollo y bienestar social, construcción de redes y defensoría) es *adecuado, apropiado*, y determinado y priorizado por los mismos pueblos y comunidades.

Este reporte está basado en:

1. Análisis Legal

- Análisis de leyes y jurisprudencia relevante a TICCAs
- Panoramas Regionales y reportes de 15 países:
 - *África*: Kenia, Namibia y Senegal
 - *Américas*: Bolivia, Canadá, Chile, Panamá, y Surinam
 - *Asia*: India, Irán, Malasia, Filipinas, y Taiwán
 - *Pacífico*: Australia y Fiji

2. Estudio de Reconocimiento

- Análisis de formas legales y no-legales para el reconocimiento y apoyo de TICCAs
- Reportes de 19 países:
 - *África*: Kenia, Namibia y Senegal
 - *Américas*: Bolivia, Canadá, Chile, Costa Rica, Panamá, y Surinam
 - *Asia*: India, Irán, Filipinas, y Rusia
 - *Europa*: Croacia, Italia, España, y Reino Unido (Inglaterra)
 - *Pacífico*: Australia y Fiji

El **Análisis Legal** fue realizado por encargo por el Consorcio ICCA, coordinado por Natural Justice y Kalpavriksh, y financiado por SwedBio. El **Estudio de Reconocimiento** fue encargado por el Consorcio ICCA, coordinado por Kalpavriksh, y financiado por The Christensen Fund, el Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y SwedBio.

Los reportes están disponibles en: www.iccaconsortium.org.