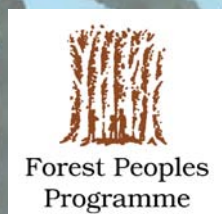


# Conservación y Pueblos Indígenas: Evaluando progresos desde Durban



**Informe preliminar:  
borrador para discusión  
Septiembre, 2008**



Una contribución al Congreso Mundial de la Naturaleza de la UICN,  
octubre de 2008

Serie del FPP sobre los Pueblos de los Bosques y  
Áreas Protegidas

---

## **Conservación y Pueblos Indígenas: Evaluando progresos desde Durban**

Por Marcus Colchester, Maurizio Farhan Ferrari, John Nelson, Chris Kidd,  
Peninnah Zaninka, Messe Venant, Len Regpala, y Banie Lasimbang.

---

Esta reseña analiza los primeros cuatro de una serie de estudios a escala nacional que se llevan a cabo como parte de un proyecto del Forest Peoples Programme, la Fundación para la Promoción del Conocimiento Indígena y el Pacto de los Pueblos Indígenas de Asia (AIPP). Estos estudios son:

Chris Kidd y Penninah Zaninka, 2008, *Securing Indigenous Peoples' Rights in Conservation: A review of south-west Uganda (Asegurando los Derechos de los Pueblos Indígenas en la Conservación: Una reseña del suroeste de Uganda)*

Messe Venant y John Nelson, 2008, *Securing Indigenous Peoples' Rights in Conservation: Reviewing and promoting progress in Cameroon (Asegurando los Derechos de los Pueblos Indígenas en la Conservación: Reseña y promoción de progresos en Camerún)*

PACOS Trust, 2008, *Securing Indigenous Peoples' Rights in Conservation: Reviewing and Promoting Progress in Sabah, Malaysia (Asegurando los Derechos de los Pueblos Indígenas en la Conservación: Reseña y promoción progresos en Sabah, Malasia)*

Fundación TebTebba, 2008, *Philippines Indigenous Peoples and Protected Areas: Review of Policy and Implementation. (Pueblos Indígenas de Filipinas y Areas Protegidas: Reseña de Políticas e Implementación)*

Agradecemos a Caroline de Jong, Helen Leake, Anna Paraiyar y Ruth Jansen por sus contribuciones a este informe preliminar. Agradecemos a Gonzalo Oviedo de UICN por aportar enlaces de Internet y documentación. Gracias también a todos aquellos que accedieron a ser entrevistados como parte de este trabajo.

Agradecemos a la Fundación Ford por apoyar esta investigación.

Todos los reportes de este proyecto están disponibles en: [www.forestpeoples.org](http://www.forestpeoples.org)



© Forest Peoples Programme, septiembre de 2008

The Forest Peoples Programme una empresa limitada (Inglaterra & Gales) Reg. Nro. 3868836. UK-registered Charity No. 1082158.  
También está registrada como organización sin fines de lucro en Holanda.

Foto de tapa: Como muchos otros pueblos indígenas, los Dayak de Kalimantan Este mantienen cercana relación con las fuerzas espirituales que perciben en la naturaleza, que los ampara contra enfermedades y mantiene la fertilidad, equilibrio social, honor y lealtad.

Fotos: Marcus Colchester

## Contenidos

<b>Introducción: el ‘nuevo paradigma’ de las Áreas Protegidas .....</b>	<b>2</b>
<b>Derechos Indígenas y el Convenio sobre la Diversidad Biológica .....</b>	<b>4</b>
<b>Compromisos del Congreso Mundial de Conservación .....</b>	<b>4</b>
<b>Metodología de este estudio .....</b>	<b>4</b>
<b>Reconocimiento internacional a los derechos de los pueblos indígenas .....</b>	<b>5</b>
<b>Nuevas políticas y guías.....</b>	<b>6</b>
Banco Mundial: .....	6
Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM): .....	7
UICN:.....	7
WWF: .....	8
Conservation International (CI): .....	8
The Nature Conservancy (TNC): .....	9
Wildlife Conservation Society (WCS):.....	9
<b>Acción en el terreno: algunos ejemplos positivos .....</b>	<b>9</b>
Camerún: Campo Ma’an .....	9
Guyana: Wai Wai .....	10
Tailandia: JOMPA .....	11
<b>Revisiones nacionales.....</b>	<b>12</b>
Uganda.....	12
Camerún.....	13
Malasia.....	13
Filipinas .....	14
<b>Hacia conclusiones.....</b>	<b>15</b>

## Introducción: el ‘nuevo paradigma’ de las Áreas Protegidas

En el Congreso Mundial de Parques desarrollado en Durban, en 2003, unos cinco mil conservacionistas allí reunidos anunciaron la adopción de un “nuevo paradigma” para áreas protegidas que protegería los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales.<sup>1</sup>

El acuerdo celebró los logros de los pueblos indígenas en materia de conservación. Expresaba también preocupación por la falta de reconocimiento, protección y respeto a esos esfuerzos. Señaló que los costos de las áreas protegidas son afrontados con frecuencia por las comunidades locales. Demandó un compromiso para involucrar a los pueblos indígenas en el establecimiento y gestión de áreas protegidas, y participación en la toma de decisiones en un plano de igualdad, con pleno respeto de sus derechos humanos y sociales.

Para implementar esta nueva visión, el “*Acuerdo de Durban: Plan de Acción*” señala que los costos de varios éxitos pasados que favorecieron el establecimiento de un sistema global de áreas protegidas han sido afrontados injustamente por las comunidades locales. Para rectificar esto, uno de los “resultados” principales que ahora se buscan es que los derechos de los pueblos indígenas sean reconocidos y garantizados en relación a los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad.

El Plan de Acción señala también que el actual sistema de áreas protegidas, mientras que extensivo, necesita ser ampliado para asegurar la protección de especies en riesgo. Además, el desarrollo del sistema debe asegurar que “*toma en completa consideración los derechos, intereses y aspiraciones de los Pueblos Indígenas, así como su deseo de disponer de sus tierras, territorios y recursos asegurados y protegidos para su propia supervivencia social y cultural*”. (traducción no oficial).

El Acuerdo llama a las partes integrantes del Convenio sobre Diversidad Biológica a “*asegurar que los pueblos nómades e indígenas, y las comunidades locales, tengan participación plena en el establecimiento y gestión de áreas protegidas, y mecanismos que garanticen su participación en los beneficios resultantes de dichas áreas*”. (traducción no oficial).

Puntualizando que en los países en desarrollo las áreas protegidas existen “codo a codo con los Pueblos Indígenas”, y que hay una necesidad de las áreas protegidas de contribuir al desarrollo sustentable, el Acuerdo llama a todos los países a “*eliminar absolutamente el reasentamiento de Pueblos Indígenas y comunidades locales, y la sedentarización involuntaria de pueblos nómades sin un consentimiento previo e informado*”. (traducción no oficial).

---

<sup>1</sup> Estos elementos positivos en el Acuerdo de Durban fueron el resultado de un largo activismo de los Pueblos Indígenas, con el apoyo de organizaciones de derechos humanos que han documentado los problemas que estos pueblos han enfrentado a causa de la conservación. Ver por ejemplo: Andrew Gray, Alejandro Parellada y Helen Newing (editores), 1997, *Derechos indígenas y conservación de la naturaleza: Asuntos relativos a la gestión*, Forest Peoples Programme y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Copenhague; Colchester Marcus y Christian Erni (editores), 2000, *Indigenous Peoples and protected areas in South and Southeast Asia: From principles to practice (Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas en Asia Sur y Suroeste: de los Principios a la Práctica)*, Forest Peoples Programme y International Work Group for Indigenous Affairs, Copenhague, Copenhague; Marcus Colchester, 2003, *Naturaleza cercada: Pueblos indígenas, áreas protegidas y conservación de la biodiversidad*, Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales y Forest Peoples Programme, Montevideo y Moreton-in-Marsh; Dawn Chatty y Marcus Colchester (editores), 2003, *Conservation and Mobile Indigenous Peoples: displacement, forced settlement and sustainable development (Conservación y Pueblos Indígenas Móviles: desplazamientos, asentamientos forzados y desarrollo sostenible)*, Berghahn Books, Oxford; John Nelson y Lindsay Hossack (editores), 2003, *Indigenous peoples and protected areas in Africa: From principles to practice (De los Principios a la Práctica: Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas en África)*, Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh.

El Acuerdo llama también a la creación de *“áreas protegidas transfronterizas para comunidades separadas por fronteras nacionales, incluyendo corredores de conectividad para pueblos indígenas móviles que tradicionalmente han migrado a través de esas fronteras”*.

Las autoridades nacionales son alentadas a desarrollar *“revisiones de las iniciativas de conservación, incluyendo modalidades innovadoras de gobernabilidad de acuerdo a los usos y costumbres tradicionales...”*

Asimismo, las autoridades de áreas protegidas son alentadas a *“promover las condiciones y los medios necesarios para un efectivo rol de los Pueblos Indígenas, comunidades y otros actores locales relacionados con la conservación. El foco de atención debería estar en desarrollar capacidades en las comunidades para que puedan intervenir de manera efectiva”*.

Una sección de cuatro páginas del Plan de Acción, sobre el reconocimiento y salvaguarda de los derechos de los pueblos indígenas, establece tres grandes objetivos:

- *todas las áreas protegidas existentes y futuras serán manejadas y establecidas en plena conformidad con los derechos de los pueblos indígenas, pueblos móviles y comunidades locales.*
- *los pueblos indígenas y las comunidades locales estarán representados en la gestión de las áreas protegidas por representantes electos, de forma proporcional a sus derechos e intereses.*
- *para 2010, mecanismos participativos para la restitución de las tierras y territorios tradicionales de pueblos indígenas que fueron incorporados en áreas protegidas sin su consentimiento libre y conocimiento de causa.*

Un gran número de medidas fueron propuestos para alcanzar estos objetivos, siendo las más notables:

- la aceptación de la propuesta de los pueblos indígenas de establecer una Comisión de la Verdad y la Reconciliación entre Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas, para investigar y corregir errores del pasado,
- que el Fondo Mundial para la Protección del Medio Ambiente (FMAM) y el Banco Mundial aseguren que sus nuevas políticas sobre pueblos indígenas son plenamente consistentes con los derechos de estos pueblos,
- que los gobiernos aprueben la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y ratifiquen el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, reconozcan el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos naturales, y revisen sus leyes y políticas de conservación para asegurar su efectivo involucramiento y participación,
- que las autoridades de las áreas protegidas adopten políticas y prácticas que contribuyan al reconocimiento y respeto de los derechos indígenas, y adopten mecanismos para incorporarlos plenamente en la designación y administración de áreas protegidas, y promover áreas de conservación comunitaria con su consentimiento libre, previo e informado.

Una serie de medidas específicas fueron también recomendadas por la UICN para el cumplimiento de estas propuestas. El Acuerdo llama a la UICN a “*proveer asesoramiento para la reforma de leyes nacionales, políticas y programas de conservación, para el respeto de los derechos indígenas y de las comunidades locales, capacitación a autoridades locales sobre el derecho indígena, y realizar una revisión de anteriores políticas de UICN sobre Pueblos Indígenas*”.

## Derechos Indígenas y el Convenio sobre la Diversidad Biológica

Pueblos indígenas y conservacionistas llevaron los consensos de Durban a la Séptima Conferencia de las Partes (COP-7) del Convenio sobre Diversidad Biológica, reunidas en Kuala Lumpur, en 2005. El Acuerdo de Durban fue muy influyente en las discusiones sobre los principios del Convenio referidos a áreas protegidas. Teniendo en cuenta el Acuerdo, COP-7 explícitamente dio la bienvenida a los resultados del Congreso Mundial de Parques, y publicó la Decisión VII.28 de la Conferencia que:

22. “*Recuerda* las obligaciones de las Partes hacia las comunidades indígenas y locales de conformidad con el Artículo 8 j) del Convenio y disposiciones conexas y *toma nota* de que el establecimiento, gestión y vigilancia de las áreas protegidas deberían realizarse con la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales y **respetando plenamente sus derechos** en consonancia con la legislación nacional y las obligaciones internacionales aplicables” (resaltado nuestro).

COP-7 también adoptó un “*Programa de trabajo sobre áreas protegidas*” que incluyó una Meta y Objetivo sobre Pueblos Indígenas como sigue:

**Objetivo 2.2** – Intensificar y afianzar la participación de las comunidades indígenas y locales y de todos los interesados pertinentes

**Meta:** Para 2008, participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales, respetándose plenamente sus derechos y reconociéndose sus responsabilidades, en consonancia con las leyes nacionales y las obligaciones internacionales aplicables; y la participación de otros interesados pertinentes en la gestión de las áreas protegidas existentes y en la creación y gestión nuevas áreas protegidas.

## Compromisos del Congreso Mundial de Conservación

Siguiendo al Congreso Mundial de Parques y la COP-7, en 2006, el más alto cuerpo de UICN adoptó una resolución de emergencia en la reunión del Congreso Mundial de Conservación, en Bangkok, invocando el acuerdo de Durban, apoyado por la cifra sin precedentes de 77 miembros, incluyendo varios gobiernos. La resolución llamó a la UICN a “*promover la efectiva implementación del Punto 5 del Plan de Acción de Durban y las Recomendaciones de Durban...*” (traducción no oficial). (en línea con las decisiones tomadas en la COP-7. La resolución llamó también a la secretaria de UICN y sus miembros a que realicen una revisión del nivel de implementación de lo que había instaurado la anterior Resolución sobre Pueblos Indígenas, 8 años antes.

## Metodología de este estudio

Con el apoyo de la Fundación Ford, hay entonces un proyecto en marcha para revisar los progresos hacia la realización de este “nuevo paradigma”, usando el consenso internacional activado en Durban, la COP-7 y la WCC, como una posta para marcar desde dónde percibir

futuros cambios. El proyecto ha sido diseñado para identificar los progresos, analizar las razones para toda falta de avance, y luego empujar reformas a nivel nacional y renovar la voluntad internacional para dar efectos prácticos a estas resoluciones, acuerdos y decisiones legalmente vinculantes.<sup>2</sup>

En los niveles local y nacional este estudio está siendo desarrollado por organizaciones indígenas, quienes revisan qué progresos, si acaso hubo, se han alcanzado para asegurar sus derechos en áreas protegidas, informar y fortalecer sus aportes a diálogos sobre políticas locales y nacionales, y asegurar su control de los programas de conservación locales. Hasta ahora, ocho de estas revisiones nacionales se han comisionado, incluyendo: Surinam, Panamá, Camerún, República de África Central, Uganda, Tailandia, Malasia y Filipinas. Mientras se escribe este informe preliminar, cuatro de estos estudios de caso han sido recibidos en versión borrador o definitiva.

Al mismo tiempo, el Forest Peoples Programme, que coordina este proyecto en alianza con la Fundación para la Promoción del Conocimiento Indígena y el Pacto de los Pueblos Indígenas de Asia, está a mitad de camino de una revisión a nivel internacional basada en el estudio de la literatura disponible y entrevistas con instituciones clave.

Este informe preliminar busca resumir los progresos alcanzados a la fecha con este estudio. Es necesariamente breve y sólo debe ser aceptado como un trabajo en proceso. Revisamos aquí brevemente: primero, el cambiante marco legal internacional sobre pueblos indígenas; segundo, algunos cambios significativos en políticas y guías de las agencias de conservación más relevantes; y finalmente, nos enfocamos en nuestra evaluación de los cambios en el terreno, destacando algunos ejemplos positivos donde pueblos indígenas han asegurado sus derechos con ayuda de agencias de conservación, para luego revisar la situación más amplia en todos los países de estudio.

Este informe preliminar se ofrece como un documento de discusión para estimular futuras reflexiones y diálogos entre pueblos indígenas y conservacionistas. Su objetivo es que, basándose en los estudios y creciente conocimiento de este “nuevo paradigma”, los pueblos indígenas y las agencias de conservación, de regreso del Congreso Mundial de Conservación, puedan renovar los diálogos a nivel nacional y busquen formas concretas de revisar políticas, leyes, instituciones y prácticas para que este “nuevo paradigma” se pueda implementar.

## **Reconocimiento internacional a los derechos de los pueblos indígenas**

En septiembre de 2007, luego de más de veinticinco años de discusiones y negociaciones, las Organización de Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, con ciento cuarenta y cinco votos a favor, cuatro votos en contra y once abstenciones. La declaración, que consolida los derechos de los pueblos indígenas como ya aceptados entre otros instrumentos de derechos humanos y a lo largo de la jurisprudencia de los tratados internacionales de la materia, afirma fuertemente el derecho indígena de poseer y controlar sus tierras en el contexto de la conservación. Como ejemplo, algunos párrafos relevantes:

---

<sup>2</sup> Las decisiones de la Conferencia de las Partes del CBD son interpretaciones de autoridad sobre los requerimientos del Convenio sobre Diversidad Biológica acordada por las partes, que es un tratado internacional. Para una amplia serie de discusiones sobre conservación y derechos humanos ver: Jessica Campese y Grazia Borrini-Feyerabend (editoras), 2007, *Conservation and Human Rights. Special Issue Number 15 de Policy Matters (Conservación y Derechos Humanos. Edición Especial Número 15 de Policy Matters)*.

#### *Artículo 29*

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación alguna.

#### *Artículo 32*

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

3. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar sus consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

### **Nuevas políticas y guías**

En respuesta a los Acuerdos de Durban y otras influencias, un número de agencias abocadas a la conservación han modificado, o están en proceso de hacerlo, sus políticas y programas hacia los pueblos indígenas. Las notas que siguen, no se ofrecen como sumarios abarcativos de lo que, en todo caso, son muy grandes y diversas instituciones, de ningún modo monolíticas en sus formas de encarar la conservación y los pueblos indígenas. Más bien, estos resúmenes buscan destacar las respuestas más obvias ofrecidas por las agencias luego de lo acordado en Durban.

**Banco Mundial:** el BM adoptó una renovada política de resguardo para los pueblos indígenas en 2005.<sup>3</sup> Mientras que constituye algún avance desde su política previa de 1991, la nueva política mereció la crítica de los pueblos indígenas por su poco clara protección de sus derechos, y por el hecho de que no sostuvo explícitamente el derecho al “consentimiento libre, previo e informado”. El banco argumentó que su reconocimiento de la “consulta libre, previa e informada”, que conduce a un “amplio apoyo comunitario”, estuvo cerca de reconocer este derecho. Con respecto a las áreas protegidas específicamente, la política menciona:

21. En muchos países, las tierras reservadas como parques y zonas protegidas designados legalmente como tales pueden coincidir con tierras y territorios que poseían tradicionalmente los Pueblos Indígenas, o que los usaban u ocupaban habitualmente. El Banco reconoce la importancia de estos derechos de propiedad, ocupación o uso, así como la necesidad de una gestión sostenible a largo plazo de los ecosistemas críticos. Por consiguiente, deben evitarse las restricciones involuntarias al acceso de los Pueblos Indígenas a los parques y zonas protegidas designados legalmente como tales y, en particular, al acceso a sus lugares sagrados. En circunstancias excepcionales, cuando no es posible evitar las restricciones al acceso, el prestatario elabora, mediante consultas previas, libres e informadas con las comunidades indígenas afectadas, un marco de procedimiento según lo previsto en la OP 4.12. El marco de procedimiento establece las directrices para la elaboración, durante la ejecución del proyecto, de un plan de gestión de cada parque y zona protegida y asegura que los Pueblos Indígenas tomen parte en el

---

<sup>3</sup> FPP, 2007, *Los Pueblos Indígenas y los Proyectos del Banco Mundial. Una guía para las comunidades acerca de la Política del Banco Mundial sobre Pueblos Indígenas (PO/PB 4.10)* Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh. [http://www.forestpeoples.org/documents/ifi\\_igo/bases/wb\\_ip\\_pol\\_base.shtml](http://www.forestpeoples.org/documents/ifi_igo/bases/wb_ip_pol_base.shtml)

diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de gestión, y que reciban una participación equitativa en los beneficios que generen los parques y las zonas protegidas. El plan de gestión debe dar prioridad a los mecanismos de colaboración que posibiliten que los Pueblos Indígenas, como custodios de los recursos, sigan usándolos de manera ecológicamente sostenible.

En 2008, el BM publicó un documento resumiendo las lecciones aprendidas de proyectos relativos a la biodiversidad y los pueblos indígenas. La publicación destaca la reciente declaración de Naciones Unidas y enfatiza la importancia de asegurar los derechos indígenas a la tierra, respetar sus procesos de toma de decisiones, y la provisión de recursos adecuados para el desarrollo de capacidades. El informe subraya también la falta de legislación de nivel nacional relevante en la que implantar proyectos de conservación que respeten a los pueblos indígenas, especialmente en Guyana y la República Democrática de Congo<sup>4</sup>. En discusiones recientes entre equipos del Banco Mundial y pueblos indígenas, el banco mencionó que ahora planea revisar la implementación de su política con respecto a estos, con la mirada puesta en revisiones más en línea con la declaración de Naciones Unidas.

**Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM):** En 2006, el FMAM publicó los resultados de una detallada revisión a nivel local de los impactos de proyectos que ha apoyado, realizado por su departamento de monitoreo y evaluación, que reconoció que hay múltiples fracasos sociales en los proyectos de áreas protegidas de gran escala, aunque el estudio insistió en que dichos fracasos aparecen en proyectos viejos y que el FMAM viene mejorando sus prácticas en áreas protegidas más recientes.<sup>5</sup> El estudio fue criticado por su falta de atención a los impactos sobre los pueblos indígenas, y su carencia de reconocimiento que incluso grandes “casos emblemáticos” que involucran a pueblos indígenas y no abordaron adecuadamente sus necesidades y prioridades<sup>6</sup>. Aunque como respuesta a estos estudios el FMAM admitió que había lugar a mejoras en los modos en que sus proyectos de conservación reconocen los derechos de los pueblos indígenas, a la fecha no ha sido anunciada ninguna nueva política que ponga al FMAM en línea con los Acuerdos de Durban o la declaración de Naciones Unidas.

**UICN:** Desde Durban, la UICN ha publicado guías renovadas sobre “Pueblos Indígenas y Comunidades Locales” dirigidas a promover la co-gestión y áreas de conservación comunitarias<sup>7</sup>. Ha desarrollado también protocolos detallados para administradores de áreas protegidas que aseguran “sitios naturales sagrados”.<sup>8</sup> Un Grupo de Especialistas en Pueblos Indígenas abordó el programa de UICN, notando con pesar que estos pueblos no están reconocidos específicamente en el programa de inter-sesiones UICN 2009-2012, meramente incluidos bajo la categoría de “actores vulnerables”. El grupo destacó la necesidad de que la política de UICN incluya el “consentimiento previo e informado” antes del establecimiento de áreas protegidas, y aporte más entrenamiento y generación de capacidades.<sup>9</sup> La Comisión

---

<sup>4</sup> Claudia Sobrevila, 2008, *The Role of Indigenous Peoples in Biodiversity Conservation: the natural but often forgotten partners (El rol de los pueblos indígenas en la conservación de la biodiversidad: la contraparte natural pero muchas veces olvidado)*. World Bank, Washington D.C.

<sup>5</sup> FMAM, 2006, *The Role of Local Benefits in Global Environmental Programs Evaluation Report No. 30 (Informe de Evaluación del Rol de los Beneficios Locales en Proyectos Medioambientales Globales, Nro. 30)*, Oficina de Evaluación, Washington DC.

<sup>6</sup> Liam Taylor y Tom Griffiths, 2007, *A desk-based review of the treatment of indigenous peoples' and social issues in large and medium-sized GEF biodiversity projects (2005-2006)*. Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh.

<sup>7</sup> Grazia Borrini-Feyerabend, Ashish Kothari and Gonzalo Oviedo, 2004, *Indigenous and Local Communities and Protected Areas, Towards Equity and Enhanced Conservation: guidance on policy and practice for co-managed protected areas and community conserved areas*. UICN, Gland.

<sup>8</sup> Robert Wild y Christopher McLeod (editores), 2008, *Sacred Natural Sites: guidelines for protected area managers (Lugares Naturales Sagrados: guías para administradores de áreas protegidas)*. UICN, Gland.

<sup>9</sup> [http://cms.iucn.org/about/union/commissions/cel/cel\\_working/cel\\_wt\\_sg/cel\\_wg\\_indigenous/index.cfm](http://cms.iucn.org/about/union/commissions/cel/cel_working/cel_wt_sg/cel_wg_indigenous/index.cfm)

Mundial de Áreas Protegidas de UICN también desarrolló una detallada revisión de su sistema de categorización de áreas, que prestó atención a los derechos de los pueblos indígenas. Se enfatizó que las Categorías de Áreas Protegidas de UICN “*son independientes de quién posee, controla o tiene responsabilidad en la gestión*” y esto evidenció la importancia de reconocer el valor conservacionista de áreas pertenecientes, controladas y administradas por pueblos indígenas. Estas comienzan a ser referidas como Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades (ICCAs, por sus siglas en inglés).<sup>10</sup>

Las oficinas regionales e internacionales de UICN no han realizado, sin embargo, la revisión de implementación de las resoluciones de WCC sobre pueblos indígenas, como había sido acordado en Durban y la resolución siguiente de Bangkok. Los esfuerzos para proveer guías hacia la reforma de las leyes y políticas nacionales, y dar efecto a los Acuerdos de Durban, han sido dudosos, en el mejor de los casos.<sup>11</sup> Una explicación de esta falta de continuidad es que el equipo de UICN tiene capacidad y recursos limitados, y por eso no puede actuar ante cada resolución aprobada por WCC. Esto trae la pregunta de cómo el equipo de UICN debería priorizar la plétora de resoluciones aprobadas por los miembros. Ahora, estos proponen la creación de una fuerza de tareas y colaboración sobre pueblos indígenas para avanzar con los compromisos de UICN, en cercana colaboración con organizaciones indígenas.<sup>12</sup>

**WWF:** luego de las reuniones de Durban y Bangkok, la WWF encaró un diálogo renovado con los pueblos indígenas, en particular sobre cómo incorporar a estos pueblos y las comunidades locales en la conservación paisajística. El diálogo condujo a una revisión de las experiencias de la WWF con los pueblos indígenas y la adopción de un nuevo “posicionamiento” por parte de la institución, que apunta a alinear sus prácticas con la declaración de Naciones Unidas.<sup>13</sup> La revisión reconoce también que, para hacer esta política efectiva, la WWF necesita invertir más en re-entrenar y crear nuevas capacidades en sus equipos, mejorar su comunicación, invertir más en alianzas y poner más esfuerzo en monitoreos de implementación.<sup>14</sup>

**Conservation International (CI):** en respuesta a los Acuerdos de Durban y luego de la reunión de Bangkok, CI revisó su borrador de política sobre pueblos indígenas y Tradicionales de 1996, y adoptó una política renovada en 2004, que está también ahora bajo revisión.<sup>15</sup> En ésta, se afirma el derecho indígena a la tierra, recursos y saberes tradicionales, se prohíbe el involucramiento de CI en proyectos que impliquen reasentamientos y se apoya la co-gestión.<sup>16</sup> CI estableció también una Iniciativa sobre Pueblos Indígenas y Tradicionales (ITPI, por sus siglas en inglés) en 2003, para trabajar directamente con pueblos indígenas, comenzando en América. Además de proveer financiamiento directamente a pueblos indígenas en sus áreas de proyecto, el ITPI financia la

---

<sup>10</sup> UICN, 2008, *Guidelines for applying protected area management categories: final draft of revised guidelines* (Guías para aplicar categorías de manejo de áreas protegidas: *borrador final*). (Julio 2008). Ms.

<sup>11</sup> UICN también comisionó una revisión regional de áreas protegidas y comunidades locales en América Latina, ver: Laura Meza-Morales, 2006, *Áreas Protegidas y Pueblos Indígenas y Tradicionales: diversidad de casos en América Latina y el Caribe*. UICN, ms.

<sup>12</sup> Moción de consideración en la WCC, Barcelona, CGR4.MOT070.

<sup>13</sup> WWF, 2007, *Indigenous Peoples and Conservation: WWF Statement of Principles. A WWF Position Paper* (Pueblos Indígenas y Conservación: Declaración de Principios de WWF), ms.

<sup>14</sup> Jenny Springer y Janis Alcorn, 2007, *Strengthening WWF Partnerships with Indigenous Peoples and Local Communities* (Fortaleciendo Alianzas de WWF con Pueblos indígenas y Comunidades Locales), ms.

<sup>15</sup> Catriona Brandon, 2007, 'Perspectives on Protected Area and Displacement from within Conservation International' ('Perspectivas en Áreas Protegidas y Desplazamiento desde Conservación Internacional') En: Kent H. Redford y Eva Fearn (editores), 2007, *Protected Areas and Human Displacement: a conservation perspective* (Áreas Protegidas y Desplazamiento Humano: un perspectiva conservacionista). Wildlife Conservation Society, New York: 113-120.

<sup>16</sup> Ibid.

participación indígena en reuniones internacionales sobre conservación y otras políticas relevantes.

**The Nature Conservancy (TNC):** no ha adoptado una política sobre pueblos indígenas que guíe sus programas de campo. El grado en que estos programas de campo han comenzado a trabajar con pueblos indígenas para promover la conservación mediante el reaseguro de sus derechos, varía notablemente. En contraste a Asia y África, donde un enfoque de derechos no es aún evidente, en Sudamérica TNC ha iniciado un activo programa de trabajo con pueblos indígenas para la promoción de valores de conservación dentro y fuera de áreas protegidas. TNC hace notar que en América Latina muchos países han ratificado instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.<sup>17</sup> TNC ha comenzado también a trabajar con pueblos indígenas para ayudarlos a mapear y reclamar sus tierras, como parte de su estrategia de relacionar áreas protegidas con “corredores biológicos”.

**Wildlife Conservation Society (WCS):** tampoco ha adoptado una política sobre pueblos indígenas como guía para su trabajo en el campo. Mientras promueve áreas protegidas convencionales, particularmente en América Latina, WCS trabaja con pueblos indígenas para involucrarlos en el manejo de áreas protegidas y busca alianzas con estos pueblos en zonas de amortiguamiento. Aunque WCS enfatiza que esto no es un resultado de los Acuerdos de Durban, se señala al Parque Nacional Kaa Iya en Gran Chaco, y el Parque Nacional Madididi, ambos en Bolivia, como ejemplos de áreas protegidas en colaboración con pueblos indígenas, donde éstos participan de la gestión y obtienen beneficios directos de las ganancias generadas.

WCS ha respondido con pasión a las críticas que han señalado los impactos sociales negativos de abordajes de la conservación pasados de moda que han provocado el desplazamiento de pueblos indígenas,<sup>18</sup> aunque acepta que los conservacionistas tienen responsabilidades éticas y morales en asegurar que las iniciativas de conservación en las que participan no dañan a los pueblos y sugiere que los conservacionistas deberían considerar que los gobiernos obtengan el consentimiento libre, previo e informado de toda la población a la que pueda ser negado su acceso a tierras y recursos.<sup>19</sup>

## Acción en el terreno: algunos ejemplos positivos

### **Camerún: Campo Ma'an**

El pueblo Bagyeli, al suroeste de Camerún, fue seriamente afectado por el oleoducto Chad-Camerún que, con el apoyo del Banco Mundial, cortó sus bosques sin el menor respeto por sus vidas y bienestar. Como parte del mismo paquete, y para encubrir los impactos ambientales del proyecto, el Banco Mundial-FMAM también aportó fondos que fortalecieron la gestión y supervisión del Parque Nacional Campo Ma'an, al sur del oleoducto. Para los Bagyeli, no fueron

---

<sup>17</sup> Tarsicio Granizo y Paulino Arroyo, 2007, 'Protected Areas and Local Peoples: the experience of The Nature Conservancy in Latin America ('Áreas protegidas y Pueblos Locales: la experiencia de The Nature Conservancy en América Latina') En: Kent H. Redford y Eva Fearn (editores), 2007, *Protected Areas and Human Displacement: a conservation perspective (Áreas Protegidas y Desplazamiento Humano: un perspectiva conservacionista)*. Wildlife Conservation Society, New York: 121-124.

<sup>18</sup> Arun Agrawal y Kent H. Redford, 'Conservation and Displacement' ('Conservación y Desplazamiento') En: Kent H. Redford y Eva Fearn (editores.), 2007, *Protected Areas and Human Displacement: a conservation perspective (Áreas Protegidas y Desplazamiento Humano: un perspectiva conservacionista)*. Wildlife Conservation Society, New York: 4-5.

<sup>19</sup> John G. Robinson, 'Introduction' ('Introducción') En: Kent H. Redford y Eva Fearn (editores.), 2007, *Protected Areas and Human Displacement: a conservation perspective (Áreas Protegidas y Desplazamiento Humano: un perspectiva conservacionista)*. Wildlife Conservation Society, New York: 2-3.

buenas noticias, ya que el área protegida impuso nuevas restricciones a sus derechos y modo de vida.<sup>20</sup>

Trabajando con ONG locales, *Centre pour l'Environnement et le Developpement* y Planet Survey, el Forest Peoples Programme se embarcó en un proyecto de largo plazo con el pueblo Bagyeli para ayudarlos a asegurar sus derechos y modo de vida en ambas zonas de impacto. En la zona del oleoducto, a pesar de que la ley de Camerún no provee instrumentos para la titulación de tierras comunitarias, mediante el mapeo de los usos comunitarios, programas de movilización social participativa, asistencia micro financiera y diálogos de nivel local con los Bagyeli, los pobladores de Bantu y la administración local, estas ONG han sido capaces de lograr acuerdos de uso de tierras, apoyados por el gobierno local, que reconocen los derechos complementarios de Bantu y los Bagyeli sobre sus tierras y bosques.<sup>21</sup>

En Campo Ma'an, usando métodos similares, las mismas ONG en diálogo con funcionarios del gobierno, el Banco Mundial y la WWF Camerún, han sido capaces de ayudar a los Bagyeli a obtener el reconocimiento de sus derechos a la tierra en el plan de manejo corregido del parque nacional.<sup>22</sup> Este es un potencial ejemplo y precedente para una región donde la mayoría de los proyectos, sino todos, se superponen con los lugares de casa tradicionales de los llamados "pygmy", y donde la consecuencia normal es la persecución activa, por parte de "eco-guardias", de "pygmies" que buscan realizar las prácticas correspondientes con su modo de vida.

Los resultados en Campo Ma'an, sin embargo, están lejos de ser un reconocimiento cabal de los derechos de los pueblos indígenas de acuerdo a la ley internacional, y están también muy lejos de ser una profunda realización de los cambios demandados en los Acuerdos de Durban. De todos modos, Campo Ma'an se acerca a la línea de las nuevas políticas que están siendo recomendadas por la secretaría de CBD sobre cómo manejar la crisis de los "bushmeat" (carne de animales silvestres) en África Central, asegurando los derechos de las comunidades locales y sus modos de vida, en lugar de criminalizarlos y forzarlos al tráfico ilegal.<sup>23</sup>

### **Guyana: Wai Wai**

Los Wai Wai son pueblos Carib-parlantes en el extremo sur de Guyana, cuya presencia y ocupación del Distrito Amerindio Konashen ha sido reconocida desde la modificación del Acta Amerindia en 1991. Sin embargo, no se les entregó título alguno de sus tierras. Aunque el área es accesible solo por avión, o extensas jornadas de camino y cruce de ríos, estando justo en la frontera con Brasil, han sido vulnerables a la penetración de mineros de oro ilegales y cazadores de pieles.

En 2004, con el apoyo directo de *Conservation International (Guyana)*, los Wai Wai lograron asegurar el título de su distrito completo, un área de unas 625,000 hectáreas. Los Wai Wai continúan trabajando con CI (Guyana) para desarrollar un plan de manejo de toda el área, y mantienen discusiones con el gobierno de Guyana para declarar a toda la zona como Área de

---

<sup>20</sup> John Nelson, Justin Kenrick y Dorothy Jackson, 2001, *Report on a consultation with Bagyeli communities impacted by the Chad Cameroon Pipeline Project (Informe sobre una consulta a las comunidades Bagyeli impactadas por el oleoducto Chad Camerún)*, Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh, [http://www.forestpeoples.org/documents/ifi\\_igo/ccp\\_bagyeli\\_consult\\_may01\\_eng.shtml](http://www.forestpeoples.org/documents/ifi_igo/ccp_bagyeli_consult_may01_eng.shtml)

<sup>21</sup> John Nelson, 2007, *Securing Indigenous Land Rights in the Cameroon Oil Pipeline Zone (Asegurando los Derechos Indígenas sobre la Tierra en el Oleoducto de Camerún)*, Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh [http://www.forestpeoples.org/documents/africa/cameroon\\_pipeline\\_jul07\\_eng.pdf](http://www.forestpeoples.org/documents/africa/cameroon_pipeline_jul07_eng.pdf)

<sup>22</sup> FPP/CED Informe Campo Ma'an

<sup>23</sup> Nasi, R., Brown, D., Wilkie, D., Bennett, E., Tutin, C., van Tol, G., y Christophersen, T., 2008, *Conservation and use of wildlife-based resources: the bushmeat crisis (Conservación y uso de recursos silvestres: la crisis del "bushmeat")*. Secretaría del Convenio sobre Diversidad Biológica, Montreal, y el Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR), Bogor, Series Técnicas Nro. 33.

Conservación de Propiedad Comunitaria. Con la agencia de cooperación de Alemania y el asesoramiento de CI se estableció un fondo de compensación para afrontar los actuales costos que demanda el área.<sup>24</sup>

Guyana es inusual ya que es uno de los pocos países en América que carece de un sistema nacional de áreas protegidas. Las agencias de conservación buscan el establecimiento de nuevas áreas protegidas en el noroeste de Guyana, en Shell Beach, cerca del monte Roraima en la frontera con Venezuela, y en las montañas Kanuku, en el Rupununi. Todas estas áreas se encuentran en, o se superponen con, reclamos de tierra de pueblos indígenas, y conservacionistas como la WWF o CI, no proponen asegurar estas áreas mediante el titulado de la propiedad indígena. Consecuentemente, las propuestas para destinar esas tierras a la conservación han tenido dificultades, debido precisamente a las objeciones de los pueblos que buscan que sus derechos sean respetados y no ignorados.

#### **Tailandia: JOMPA**

Bajo las leyes de conservación de Tailandia, la residencia, acceso y uso de la tierra, en áreas designadas como áreas de protección de cuencas, están estrictamente prohibidas. Estas mismas áreas dan amparo a unos 700,000 miembros de las llamadas “tribus de la sierra”, que han sido objeto durante décadas de los programas de desarrollo comunitario y sustitución de cultivos, llevados adelante por organizaciones financiadas por la Familia Real y agencias internacionales de desarrollo. El resultado ha sido una inseguridad crónica para estos pueblos.

Con apoyo del Forest Peoples Programme,<sup>25</sup> la organización indígena tailandesa IMPECT ha venido trabajando con los pueblos Hmong y Karen en la cuenca de Mae Ping, para ayudarlos a mapear su sistema de uso tierras, documentar sistemas tradicionales de manejo de tierras e iniciar diálogos con autoridades locales con el objetivo de regularizar sus derechos, al menos el de residencia, acceso y uso allí donde se superponen con las Parques Nacionales Doi Inthanon y Obluong. Con apoyo adicional del Foro Permanente sobre Temas Indígenas, IMPECT ha sido capaz de extender este mapeo de uso de tierras a unas cuarenta villas.<sup>26</sup>

Este enfoque coincidió con un proyecto de “Manejo Conjunto de Áreas protegidas” con el *Royal Forest Department*, financiado por la agencia danesa de cooperación (DANIDA), en el que se exploraron opciones de involucramiento de comunidades locales en el manejo de áreas vía reentrenamiento de administradores, instalación de diálogos y revisiones de planificación de la gestión. Los mapas de uso comunitario de la tierra, producidos con asistencia de IMPECT/FPP, se convirtieron en material de esos diálogos, y luego de algunas dudas fueron aceptados por autoridades de parques como fiel reflejo de la actual ocupación y usos de las tierras. Informalmente, los funcionarios reconocieron la presencia de las comunidades en los parques, pero su estatus de residentes con derechos a usar las tierras nunca fue formalmente reconocido antes de que el proyecto JOMPA fuera terminado. Las comunidades están ahora preocupadas ya que los progresos alcanzados parecen estar retrocediendo.

---

<sup>24</sup> [http://www.conservation.org/learn/communities/Pages/wai\\_wai\\_in\\_guyana.aspx](http://www.conservation.org/learn/communities/Pages/wai_wai_in_guyana.aspx)

<sup>25</sup> Fondos para este trabajo provinieron de Swedbio y el Fondo para la Biodiversidad Hivos/Novib.

<sup>26</sup> Proyecto Highland Mapping Development y Biodiversity Management, Inter-Mountain Peoples' Education and Cultures in Thailand Association con Forest Peoples Programme, 2006, *Indigenous Knowledge, Customary Use of Natural Resources and Sustainable Biodiversity Management: Case Study of Hmong and Karen Communities in Thailand (Conocimiento Indígena, Uso Tradicional de Recursos Naturales y Manejo de Diversidad Biológica: Estudio de caso de las Comunidades Hmong y Karen en Tailandia)*, IMPECT, Chiang Mai.

## Revisiones nacionales

Una parte central de este informe fue desarrollado por los mismos indígenas, para revisar su propia situación con respecto a las áreas protegidas, a la luz de los Acuerdos de Durban y las determinaciones de la COP. Hasta ahora, cuatro de estas revisiones nacionales han sido finalizadas. Los resultados se resumen aquí:

### *Uganda*

El estudio se enfoca en la situación del pueblo Batwa, al sur oeste de Uganda, expulsado de sus tierras ancestrales por el establecimiento de las Áreas Protegidas Bwindi y Mgahinga, y la Reserva Forestal Echuya. Varios reclamos se han levantado por la situación de estos pueblos desde comienzos de los años 90. Mientras que algunos esfuerzos se han hecho, luego de estas denuncias, para proveer pequeñas porciones de tierra a un cierto número de Batwa desalojados, dichos programas de compensación pronto cesaron. Del mismo modo, los esfuerzos por involucrar a los Batwa en el manejo no se han mantenido. Los programas de reparto de beneficios no están llegando a los Batwa de forma efectiva, y los sistemas para permitir a las comunidades hacer un uso estrictamente limitado de recursos forestales en Zonas de Uso Múltiple, las ha beneficiado menos que a sus vecinos dominantes. Los Batwa siguen siendo un grupo miserable y marginado, con el 45 por ciento de su población en el sur oeste de Uganda todavía sin tierras y el resto luchando para sobrevivir en pequeñas granjas.

El caso de estudio, realizado por la *United Organisation for Batwa Development in Uganda* (Organización Unida para el Desarrollo Batwa en Uganda), con ayuda del Forest Peoples Programme, se pregunta: ¿Para qué las organizaciones de conservación y los gobiernos se comprometen a proteger los derechos comunitarios, si luego no hacen nada para implementarlos? El estudio concluye que mientras algunos marcos existen, y hay un creciente reconocimiento a los derechos comunitarios en relación a las áreas protegidas, una genuina participación de los Batwa, basada en la equidad, sigue siendo una ilusión en Uganda. Las autoridades del gobierno continúan actuando hacia las comunidades de manera paternalista, y simplemente pasan algunas responsabilidades a las comunidades en lugar de fortalecer a los Batwa para que sean socios activos en la toma de decisiones y su implementación.

Los Batwa siguen sufriendo múltiples formas de marginación en el manejo de áreas protegidas. No solo fueron arbitrariamente desalojados de su lugar, sufriendo la mayor injusticia: tampoco logran obtener del gobierno la menor muestra de interés en los esfuerzos que buscan hacer un manejo socialmente responsable de las áreas protegidas. A partir de este informe, está claro que a pesar del llamado nuevo paradigma de la conservación, y una nueva serie de estándares que lo reflejan, en la práctica los administradores de áreas protegidas del sur oeste de Uganda todavía perciben a los pueblos indígenas como ajenos a la conservación y, como resultado, la traducción al terreno del Plan de Acción de Durban y el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas de CBD, está lejos de ser satisfactoria.

Esfuerzos concertados inmediatos son requeridos al gobierno de Uganda, la autoridad de Vida Silvestre, y la sociedad civil, para abordar estas injusticias y poner en práctica el Plan de Acción de Durban y el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas de CBD.

Como un entrevistado respondió:

¿Por qué no tener un Mutwa en la junta [directiva]? Después del Apartheid se aseguraron de tener un negro en la junta para transmitir confianza. Era un indicador para mostrar que uno es serio. Pero si mantienen [a los Batwa] atrás entonces no se está siendo serio en tratar de ayudarlos. [los directores de áreas protegidas] Pueden seguir hablando pero lo que necesitan es actuar.

### **Camerún**

La revisión cubre los progresos en relación a los pueblos indígenas que viven en los bosques del sur de Camerún, especialmente los Baka, Bakola y Bagyeli, que residen en los Parques Nacionales Lobeke, Boumba Bek, Nki y Campo Ma'an, y en la Reserva Natural Dja (declarada Patrimonio de la Humanidad).

Este caso de estudio, llevado a cabo por la organización "Pygmy" Okani, con el apoyo del Forest Peoples Programme, se suma a trabajos de FPP y socios locales que desde el año 2000 documentan el grado en que el "nuevo paradigma de la conservación", que reconoce los derechos comunitarios, viene siendo aplicado en el campo, y para promoverlo en proyectos de conservación que afecten a poblaciones locales e indígenas. La investigación para este caso de estudio se basó en: resultados de varios procesos que abordaron cuestiones de derecho comunitario en y sobre las áreas protegidas mencionadas; reuniones regionales entre donantes, practicantes, ONG y representantes de comunidades, para explorar cómo resolver la distancia entre las promesas internacionales y los progresos en el terreno; y nuevas entrevistas con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), el ministerio de gobierno de Camerún, directores de áreas protegidas y autoridades de parques, y ONG trabajando con comunidades que viven en los bosques a lo largo del país.

Esta revisión destaca algunas de las iniciativas positivas que se han llevado a cabo desde 2004 para alentar la aplicación de los nuevos estándares de protección de derechos humanos, incluyendo el caso de Campo Ma'an mencionado más arriba. Sin embargo, casi todo este trabajo fue realizado por organizaciones de la sociedad civil, en lugar de organizaciones conservacionistas o el gobierno de Camerún.

El informe concluye que, desafortunadamente, pocos progresos se han hecho en Camerún para asegurar los derechos de las comunidades que viven en los bosques. Las organizaciones de conservación y sus donantes, y los gobiernos, han hecho muy poco para implementar los compromisos internacionales de proteger los derechos comunitarios en sus proyectos de conservación. La mayor parte de los nuevos estándares a los que han adherido no se conocen en el nivel local. Es la gente del gobierno a nivel local la que más necesita ser informada acerca de estos nuevos estándares, y debe dárseles apoyo para implementarlos. Sin embargo, además de ser impedidos por falta crónica de información y apoyo, los derechos son también recortados por leyes desactualizadas que contradicen los compromisos internacionales del gobierno.

El informe identifica, en el gobierno y las agencias de conservación y donantes, una tendencia a organizar talleres y conferencias sin ningún tipo de seguimiento posterior, y a desarrollar capacitaciones sin ninguna acción en el campo. Estas iniciativas de las organizaciones de conservación, cuyo supuesto objetivo son las comunidades, tienen muy poco impacto, y muchas de ellas son desconocidas por sus pretendidos beneficiarios.

El estudio de caso concluye preguntándose:

¿Para qué las organizaciones de conservación y los gobiernos se comprometen a proteger los derechos comunitarios, si luego no hacen nada para implementar ese compromiso?

### **Malasia**

El estudio en Malasia fue realizado por la organización indígena PACOS Trust, del Estado de Sabah, en Borneo de Norte. El trabajo revisa políticas nacionales y legislación relativa a áreas protegidas y pueblos indígenas, resume la situación a nivel nacional, y luego explora más en detalle la realidad en Sabah haciendo particular referencia al parque Nacional Crocker Range.

Mientras que en la Península de Malasia los pueblos indígenas referidos como Orang Asli son hoy una pequeña minoría y tienen pocos derechos a sus tierras en la ley de estatutos, en Sarawak y Sabah los pueblos Dayaks, KadazanDusuns y Muruts son numerosos, incluso numéricamente dominantes, y sus derechos son reconocidos parcialmente por códigos de tierra coloniales introducidos por los ingleses en los años 60', que en parte reconocen "derechos nativos ancestrales".<sup>27</sup> La oficialización de Áreas Protegidas, sin embargo, motiva para la administración la extinción de esos derechos.

En la práctica, tanto en la Península como en los Estados de Borneo Sarawak y Sabah, los pueblos indígenas continúan usando y ocupando sus áreas ancestrales, incluso allí donde han sido designadas como Áreas Protegidas. En Borneo, los esfuerzos para relocalizar a las comunidades han sido inconducentes y resistidos. En Sabah, los administradores han buscado reacomodar a la población local mediante una variedad de métodos informales o semi-autorizados, como solicitar a las comunidades que gestionen Permisos de Ocupación en Reservas de Bosque, acordando con las comunidades cuando las áreas han sido expandidas, reclutando a personas locales como "guardaparques honorarios" y estableciendo Zonas de Uso Comunitario, como por ejemplo en el Parque Nacional Crocker Range. Aunque estas medidas no alcanzan el debido reconocimiento de los derechos indígenas, se aceptan como pasos en la dirección correcta y evidencia que la administración no es inflexible con respecto a las comunidades locales.

Los Estados de Borneo tienen regímenes legales prurales que aceptan la costumbre como fuente de leyes y derechos, administrados por cortes legales nativas.<sup>28</sup> Fuera de las áreas protegidas, en Sabah, se permite hasta cierto punto el reconocimiento de sistemas tradicionales de uso y conservación de tierras, particularmente los sistemas *Tagal* para gestión de ríos y pesca. Este sistema *Tagal* de control de la actividad pesquera comunitaria y restricciones al uso de venenos naturales ha sido oficialmente reconocido por la Ley de Pesca Interior y Acuicultura de 2003. Otro signo alentador en Sabah es que los pueblos indígenas están siendo involucrados en la formulación de leyes que reconocen su derecho a los conocimientos tradicionales y a los derechos de su utilización.

### **Filipinas**

La situación de Filipinas difiere de los otros países analizados porque la Constitución claramente protege los derechos indígenas, y hay leyes vigentes que clarifican cómo los derechos a la tierra deben ser reconocidos así como el principio de Consentimiento Libre, Previo e Informado. El estudio, a cargo de la Fundación Tebtebba, el Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education, revisa el marco nacional y la implementación de medidas con respecto a los derechos indígenas, y luego observa en detalle la situación del pueblo Ayta, afectado por el Parque Nacional Bataan.

De acuerdo a la ley, el Plan Estratégico y de Acción sobre Biodiversidad reconoce el valor del conocimiento indígena de los recursos biológicos. La Ley de Áreas Nacionales Protegidas Integradas, del mismo modo, requiere la participación en el establecimiento de áreas protegidas, el reconocimiento de comunidades indígenas culturales, protección de sus posesiones y que las comunidades tribales tengan representación en las Mesas de Manejo de Áreas. La Ley de Pueblos Indígenas provee mecanismos claros para el reconocimiento de sus derechos a las tierras y dominios ancestrales, y tener control sobre lo que les ocurre. Una

---

<sup>27</sup> Para un somero análisis legal ver Marcus Colchester, Wee Aik Pang, Wong Meng Chuo y Thomas Jalong, 2007, *Land is Life: Land Rights and Palm Oil Development in Sarawak (La Tierra es Vida: Derechos a la Tierra y Desarrollo del Aceite de Palma en Sarawak)*, Forest Peoples Programme y SawitWatch, Bogor.

<sup>28</sup> Peter R. Phelan, 2003, *The Traditional Legal System of Sabah (El Sistema Legal Tradicional de Sabah)*, Pusat Kajian Borneo, Kota Kinabalu.

Circular Conjunta establece mecanismos de relación entre el derecho a la tierra indígena y la administración de las áreas protegidas, dando responsabilidad primera de esas áreas a los pueblos indígenas como sus dueños.

La implementación de estas medidas es variada. Menos de la mitad de todo el territorio reclamado como indígena ha sido titulado. Incluso donde se han reconocido superposiciones entre las tierras indígenas y las áreas protegidas, la transferencia del manejo no se ha concretado. De 96 áreas protegidas donde esto ocurre, en solo 18 se han desarrollado los requeridos Planes de Dominio Ancestral de Protección y Desarrollo Sustentable. En solo seis los indígenas tienen representación en las Mesas de Manejo de Áreas Protegidas, e incluso en esas hay dificultades para que puedan asistir a las reuniones. Un estudio realizado para el FMAM reveló que la generación de capacidades en los pueblos indígenas ha sido deficiente.

Los Ayta, un pueblo Negrito en Luzon Oeste, traza la ocupación del área de Bataan desde antes incluso de la colonización española en el siglo XVI. Tienen lazos cercanos con sus dominios ancestrales. Si bien fue designada como Área Protegida en 1934, no fue hasta 1987 que una porción menor de las 41 hectáreas protegidas se entregó como Reservación a la ya muy dispersa comunidad Ayta. En 2004, los Ayta presentaron una demanda ante el IPRA por el reconocimiento de su dominio ancestral de unas 10,000 hectáreas, la mitad correspondientes con el Parque Nacional Bataan. La demanda no ha progresado desde entonces. Por último, la Mesa de Manejo de Área Protegida ha instituido dos sillas Ayta, pero ningún entrenamiento o convocatoria se ha propuesto para permitirles relacionarse efectivamente con las autoridades.

## **Hacia conclusiones**

Reconciliar las necesidades y derechos de los seres humanos con las posibilidades y limitaciones de sus ambientes naturales, ha sido ampliamente reconocido como el gran desafío que enfrentan la humanidad en general y la conservación en particular. Sin embargo, la necesidad de asegurar que el peso de las leyes y regulaciones que restringen el uso humano de la naturaleza no recaiga sobre quienes han sido históricamente marginados ha ganado visibilidad más recientemente.

Esta reseña sugiere que, en lo que respecta a los pueblos indígenas, el “nuevo paradigma” aún existe más en el papel que en la práctica. Mientras que pueden identificarse algunos ejemplos aislados de progreso, que demuestran que la implementación de este “nuevo paradigma” es posible, la falta de reformas legales, reentrenamiento de conservacionistas y la implementación de medidas prácticas impiden progresos más amplios.

### ***Construyendo reformas políticas efectivas***

La reseña ha identificado y alentado a las organizaciones conservacionistas a la adopción de políticas sobre pueblos indígenas y el desarrollo de programas que apunten a satisfacer sus necesidades. Está claro que la comunidad conservacionista, como un todo, es conciente de la necesidad de respetar los derechos indígenas y ha dado algunos pasos en respuesta a estas demandas.

Sin embargo, la implementación efectiva de políticas y programas queda muy lejos de lo deseable. La cuestión indígena no es parte central del trabajo de ninguna de las organizaciones entrevistadas. Aquellas que han realizado revisiones internas serias sobre la efectividad de sus políticas y programas aceptan que hace falta hacer mucho más en términos de priorizar lo social, reentrenamiento de equipos, asignación de recursos para la efectiva implementación y

mecanismos que controlen a las agencias.<sup>29</sup> La revisión de prácticas conservacionistas en Surinam, Guyana, Camerún y la República de África Central, por ejemplo, muestran que el personal local está escasamente informado de nuevas políticas sobre pueblos indígenas adoptadas en Estados Unidos o Suiza, e inclusive cuando se realizan talleres de capacitación no se cuenta con los recursos para traducir estas nuevas políticas en reformas prácticas.

Por otra parte, las agencias internacionales y voluntarias señalan también que la implementación de políticas y regulaciones de conservación es responsabilidad de los organismos designados por el Estado para administrar las áreas protegidas.

### **Reconocimiento de derechos en leyes y políticas**

La necesidad de reformas legales y políticas nacionales para acomodar los derechos indígenas en áreas protegidas fue destacado por el Acuerdo de Durban. Esta reseña no encontró casi evidencia de un desarrollo en las organizaciones conservacionistas que les permita estar a la altura de las circunstancias. Esto parecer ser bien porque carecen de abogados competentes, o no han solicitado a sus equipos legales priorizar reformas que favorezcan a los pueblos indígenas. La Secretaría de CBD y el Cuerpo Subsidiario sobre Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico no han incluido demandas de reformas legales nacionales que aseguren el respeto a los derechos de los pueblos indígenas y la protección de los usos tradicionales en sus intervenciones en las discusiones de las Conferencia de las Partes. A nivel nacional, los intereses mezquinos de los funcionarios, los prejuicios hacia los pueblos indígenas y un modo de pensar conservador impiden el avance de reformas.

### **Consentimiento Libre, Previo e Informado**

Esta reseña ha identificado además que las organizaciones de conservación entienden ampliamente la necesidad de incluir un requerimiento de consentimiento libre, previo e informado en sus políticas y operaciones. Aunque ninguna de ellas ha invertido el tiempo y los recursos necesarios para desarrollar herramientas y metodologías prácticas que sirvan de guía a sus equipos mostrando cómo poner en práctica este principio, ONG legales<sup>30</sup> y de derechos humanos han hecho sus propios aportes al enfoque.<sup>31</sup>

Esta parece ser un área en la que la colaboración entre pueblos indígenas, ONG y conservacionistas significará un beneficio para todos.

### **Restitución**

El abogado superior del Forest Peoples Programme, Fergus MacKay, puntualizó:

La violación de los derechos humanos pone en marcha recursos creados para proporcionar una reparación a las víctimas. En el derecho internacional sobre derechos humanos, el acceso a una reparación efectiva, es de por sí un derecho. En términos generales, la violación de los derechos de los pueblos indígenas sobre tierras y recursos, abre tanto las vías de reparaciones generales como también de una reparación específica, expresada como un derecho autónomo. La primera exige el reconocimiento legal, la demarcación y titulación de las tierras y territorios indígenas, conforme a lo definido por ley y costumbres indígenas y/o medidas compensatorias en el caso de daños. En ausencia de acuerdo mutuamente aceptado por las partes que determine lo

---

<sup>29</sup> Este punto ya ha sido hecho antes! Marcus Colchester, 1996, 'Beyond "participation": indigenous peoples, biological diversity conservation and protected area management' ('Más allá de la "participación": pueblos indígenas, conservación de la diversidad biológica y manejo de áreas protegidas'). *Unasylva* 186(47):33-39.

<sup>30</sup> [http://conservationrefugees.org/pdfdoc/Mursi\\_Land-use\\_Procedures.pdf](http://conservationrefugees.org/pdfdoc/Mursi_Land-use_Procedures.pdf)

<sup>31</sup> Marcus Colchester y Maurizio Ferrari, 2007, *Poniendo en práctica el CLPI -Consentimiento libre, previo e informado- Desafíos y perspectivas para los Pueblos Indígenas*, Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh. [http://www.forestpeoples.org/documents/law\\_hr/fpic\\_synthesis\\_jun07\\_sp.pdf](http://www.forestpeoples.org/documents/law_hr/fpic_synthesis_jun07_sp.pdf)

contrario, la segunda vía comprende el derecho a la restitución de tierras, territorios y recursos confiscados o usados sin el consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas, así como el derecho a indemnización por cualquier daño o perjuicio sufrido como consecuencia de tal privación..<sup>32</sup>

Este argumento fue aceptado expresamente por el Acuerdo de Durban, que se mostró comprometido con la necesidad de establecer mecanismos de restitución de tierras indígenas tomadas sin su consentimiento para el año 2010. Esta reseña no ha identificado, a la fecha, ninguna organización de conservación internacional que haya estado a la altura de las circunstancias. Ni tampoco las reseñas nacionales han develado algún progreso notable en materia de derechos de restitución. La excepción parcial es Filipinas, donde el reconocimiento y titulado de dominios ancestrales se ha superpuesto con áreas declaradas antes como reserva. Sin embargo, la práctica tácita parece haber sido reconocer los derechos indígenas sin obtener el consentimiento del mantenimiento de las áreas bajo control de agencias estatales. Sabemos de otras partes del mundo, como Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos y Bolivia, donde el reconocimiento de los derechos indígenas a la tierra, control comunitario y administración, y se halla honrado la necesidad del consentimiento, no necesariamente habilita una disminución de las funciones protectoras de esas áreas. De hecho, los pueblos indígenas han aceptado estas áreas reteniendo su estatus si se reconocen los derechos y reparto equitativo de los beneficios. La mutua desconfianza debe superarse para que ambos, los derechos indígenas y la efectividad de la conservación, logren cumplirse.

#### **Nota final**

A los analistas les parece que la “conservación” pierde su mejor oportunidad de hacer efectivos sus esfuerzos. Mientras que algunos ejemplos contruidos con respecto a los derechos y trabajo con pueblos indígenas y otras comunidades demuestran ser efectivos en asegurar tanto modos de vida como valores de conservación, los más notorios siguen marginando e ignorando a los pueblos indígenas. Mientras que asociaciones efectivas parecen posibles, la continua imposición del viejo modelo de “conservación fortaleza” genera creciente conflicto con comunidades locales. Hay un creciente escepticismo entre organizaciones de los pueblos indígenas acerca de la seriedad de las organizaciones de conservación que expresan el compromiso de atender sus demandas.

Esto debe cambiar. Gobiernos nacionales, puntos focales del Convenio sobre la Diversidad Biológica, programas regionales y globales de la Unión Mundial para la Naturaleza, agencias de cooperación y desarrollo, donantes y organizaciones de conservación deben redoblar esfuerzos para hacer el Acuerdo de Durban y las Decisiones de la Conferencia de las Partes (COP) con respecto a los pueblos indígenas una realidad.

En la segunda fase de este proyecto, el objetivo es promover el diálogo entre pueblos indígenas y estos otros actores para revisar el enfoque de la conservación en sus respectivos países y organizaciones. Esperamos que la versión final de esta reseña, a ser difundido a mediados de 2009, pueda ofrecer un resumen más alentador de los progresos desde Durban.

---

<sup>32</sup> Fergus MacKay, 2002, *Enfrentándose a los Errores del Pasado. Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas: El Derecho a la Restitución de Tierras y Recursos*, Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh.  
[http://www.forestpeoples.org/documents/law\\_hr/ips\\_restitution\\_protected\\_areas\\_oct02a\\_sp.pdf](http://www.forestpeoples.org/documents/law_hr/ips_restitution_protected_areas_oct02a_sp.pdf)



## Forest Peoples Programme

1c Fosseyway Business Centre, Stratford Road,  
Moreton-in-Marsh GL59 9NQ, England  
tel: +44 (0)1608 652893 fax: +44 (0)1608 652878  
info@forestpeoples.org www.forestpeoples.org

*El Forest Peoples Programme es una empresa limitada (Inglaterra &  
Gales) Reg. Nro. 3868836, dirección registrada como sigue:  
UK-registered Charity No. 1082158*

*También está registrada como organización sin fines de lucro en Holanda*