Áreas protegidas y pueblos indígenas

Han pasado casi 30 años desde que la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), en su 12° congreso realizado en Kinshasa, reconoció por primera vez la necesidad de respetar los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras en el establecimiento de áreas protegidas. La resolución exhortaba a gobiernos y entidades de conservación a reconocer el valor de las formas de vida de los pueblos indígenas y a idear formas para que los pueblos indígenas pudieran convertir sus tierras en áreas de conservación sin tener que renunciar a sus derechos o ser desplazados.

No obstante, la gran mayoría de las áreas protegidas establecidas desde entonces han violado estos derechos. Por ejemplo, se estima que hasta la fecha, un millón de kilómetros cuadrados de bosques, sabanas, pastizales y tierras de cultivo en África han sido redefinidos como áreas protegidas, pero en la gran mayoría de estas áreas se han negado los derechos de los pueblos indígenas a la propiedad, el control y el manejo de las mismas. Nadie sabe cuántas personas han sido desplazadas por estas áreas protegidas y se ha hecho poco para reducir el sufrimiento y la pobreza resultantes.

En los últimos 15 años, la comunidad conservacionista ha hecho esfuerzos más concertados para desarrollar principios y pautas tendientes a conciliar los derechos indígenas con las iniciativas de conservación. El Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) impone a los gobiernos la obligación de respetar, preservar y mantener el conocimiento, las innovaciones y las prácticas de los pueblos indígenas, y de proteger y alentar el uso tradicional de sus recursos naturales por parte de estos pueblos. Al mismo tiempo, ha habido importantes avances en la legislación internacional, que ha definido con mayor claridad los derechos de los pueblos indígenas, avances que se han consolidado en el proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Ahora es posible remitirse a documentos y tratados internacionales de derechos humanos, y a la jurisprudencia de las comisiones de derechos humanos de las Naciones Unidas que los interpretan, y afirmar con confianza que la ley internacional actualmente reconoce los derechos de los pueblos indígenas a:

- la autodeterminación;
- disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales;
- no ser privados en ningún caso de sus medios de subsistencia;
- poseer, desarrollar, controlar y usar sus tierras, territorios y recursos comunales, que tradicionalmente han poseído u ocupado de alguna otra forma;
- disfrutar libremente de su propia cultura y mantener sus formas de vida tradicionales;
- otorgar su consentimiento libre e informado previamente a que se realicen actividades en sus tierras;
- ser representados por sus propias instituciones;
- ejercer su propia ley consuetudinaria;
- la restitución de sus tierras y compensación por las pérdidas sufridas.

A través de sus resoluciones y recomendaciones, el Congreso Mundial de la Naturaleza ha

reconocido explícitamente estos avances de la legislación internacional y ha exhortado a los gobiernos y a sus miembros a su cumplimiento. En 1994, la UICN revisó su sistema de categorías de áreas protegidas para permitir a los pueblos indígenas, entre otros, ser propietarios y administradores de áreas protegidas; antes, el sistema de la UICN exigía que las áreas protegidas fueran controladas por organismos estatales. En 1999, la Comisión Mundial de Areas Protegidas (WCPA, por sus siglas en inglés) aprobó pautas para la aplicación de esos nuevos principios de conservación. Estas pautas hacen hincapié en el manejo conjunto de las áreas protegidas, en el establecimiento de acuerdos entre los pueblos indígenas y los organismos de conservación, en la participación indígena y en el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas al "uso tradicional sustentable" de sus tierras y territorios.

Desde 1997, el Forest Peoples Programme ha organizado en forma conjunta una serie de conferencias con pueblos indígenas para evaluar la medida en que estos nuevos principios de la legislación internacional y la conservación se están aplicando en la práctica. Una primera conferencia se realizó en Pucallpa, Perú, con la Asociación Interétnica para el Desarrollo Sostenible de la Selva Peruana (AIDESEP) y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA, por sus siglas en inglés) y analizó 16 casos de experiencias indígenas con áreas protegidas de América Latina. Una segunda conferencia tuvo lugar en Kundasang, Malasia, donde el Pacto de Pueblos Indígenas de Asia, el IWGIA y los Socios de las Organizaciones Comunitarias de Sabah, Malasia (PACOS), que examinó otros 12 casos en el sur y el sudeste de Asia. Una tercera conferencia en Kigali, Rwanda, en asociación con la Communauté des Autochtones Rwandais (CAURWA) analizó 9 casos más.

Los resultados generales de las tres conferencias regionales y la revisión de la literatura si bien son motivo de preocupación, no son totalmente desalentadores. En general, en el establecimiento y la administración de áreas protegidas se siguen violando los derechos de los pueblos indígenas e ignorando las nuevas normas. Como resultado, las comunidades deben enfrentar problemas graves como empobrecimiento, reasentamiento forzoso, violaciones de los derechos humanos y pérdida de su cultura. Sin embargo, también es posible encontrar ejemplos de áreas protegidas donde se están haciendo esfuerzos genuinos por aplicar estas nuevas normas. Esos ejemplos demuestran que es posible reconocer los derechos de los pueblos indígenas y lograr los objetivos de conservación de la naturaleza en las mismas áreas.

Los estudios de caso también muestran varios obstáculos serios en el proceso hacia un reconocimiento efectivo de los derechos indígenas en las prácticas de conservación. Algunos son:

- Discriminación, instalada en las actitudes de las sociedades mayoritarias hacia los pueblos indígenas, que hace que se consideren las formas de vida de los pueblos indígenas como atrasadas, sucias o infrahumanas. En el contexto de las iniciativas de conservación, el resultado puede ser la negación de sus derechos y el sentimiento entre los afectados de que se los trata peor que a los que animales.
- Ausencia de reforma de leyes y políticas gubernamentales con relación a los pueblos indígenas. Muchos gobiernos, especialmente de Asia y África, aplican políticas sociales de integración o asimilación de los pueblos indígenas, con la idea de sacarlos de las "formas" atrasadas en las que viven e integrarlos a la forma de vida mayoritaria de la sociedad, al tiempo que ignoran o niegan sus tradiciones culturales y sus derechos, preferencias e instituciones tradicionales.
- Leyes y políticas nacionales con respecto a la tierra que niegan los derechos de los pueblos indígenas a la posesión y la administración de sus tierras.
- Leyes y políticas de conservación nacionales basadas todavía en el viejo modelo conservacionista excluyente. Pocos de los países estudiados han aprobado una legislación que pueda promover

áreas protegidas de propiedad comunitaria en consonancia con el sistema revisado de categorías de áreas protegidas de la UICN, que permitiría a las comunidades y pueblos indígenas poseer y controlar áreas protegidas.
- Los organismos de conservación y las ONGs carecen de capacitación, personal y capacidad adecuados para trabajar con las comunidades. En muchos casos, las filiales nacionales de las grandes organizaciones de conservación no han sido informadas sobre las nuevas políticas y principios que han sido aprobados a nivel internacional.

Estos estudios realizados por pueblos indígenas sobre sus propias experiencias con áreas protegidas, y las conclusiones que se pueden extraer de ellos, tienen implicaciones importantes para los conservacionistas que se reunirán en setiembre de 2003 en Durban, Sudáfrica, en el V Congreso Mundial de Parques. Si las organizaciones de conservación, incluidas la UICN y la WCPA, y las agencias estatales desean asegurar que las áreas protegidas existentes y futuras sean establecidas y manejadas respetando los derechos de los pueblos indígenas, deben:

- reafirmar su compromiso de respetar y respaldar en todos sus programas de áreas protegidas los derechos de los pueblos indígenas reconocidos internacionalmente;

- dar prioridad a la reforma de leyes, políticas y programas nacionales de conservación para que éstos respeten los derechos de los pueblos indígenas y permitan a los pueblos indígenas tener la propiedad y el manejo de las áreas protegidas;

- asegurar que se asignen fondos suficientes a los programas nacionales de conservación y a los programas regionales e internacionales que los apoyan, para ejecutar estas reformas legales y de políticas;

- volver a capacitar al personal de conservación de las oficinas nacionales e internacionales para que comprenda y sepa cómo aplicar estos nuevos principios;

- establecer mecanismos efectivos para el diálogo abierto, la reparación de injusticias y el intercambio transparente de información entre los conservacionistas y los pueblos indígenas;

- alentar a otras agencias internacionales de conservación importantes a que aprueben políticas claras sobre los pueblos indígenas y las áreas protegidas, de conformidad con los derechos de los pueblos indígenas reconocidos internacionalmente y estos nuevos principios de conservación;

- combatir la discriminación instalada en los programas y oficinas de conservación nacionales e internacionales y, cuando resulte necesario, aprobar políticas sociales afirmativas que reconozcan y respeten la diversidad cultural;

- apoyar la consolidación de las organizaciones de los pueblos indígenas como instituciones representativas independientes;

Es necesario aprobar medidas claras en el Acuerdo de Durban que permitan llevar a cabo estas acciones, lo cual es el resultado que se espera obtener del V Congreso Mundial de Parques. Esto es particularmente importante en la medida que la puesta en práctica de las Conclusiones del Congreso Mundial de Parques dependerá finalmente de los debates de la VII Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica a realizarse en Kuala Lumpur en 2004. La credibilidad del CDB se verá fuertemente acrecentada a partir de que se observen plenamente las normas sobre derechos humanos ya establecidas en otros tratados de la ONU.