Filipinas: pueblos indígenas y el Convenio sobre Diversidad Biológica

El archipiélago filipino es extremadamente rico tanto en diversidad cultural como en diversidad biológica. Es uno de los 12 países con mega diversidad biológica del mundo y alberga más de 127 grupos culturales principales.

Sin embargo la biodiversidad se ha reducido en forma drástica y el país está considerado como uno de los más importantes "hotspots" del planeta (los sitios con la mayor riqueza en materia de especies de plantas y animales y a la vez los más amenazados, requiriendo urgentes medidas de conservación). En ese contexto, el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) es sumamente pertinente para el país y viceversa. Las organizaciones indígenas han venido afirmando que la historia de erosión de la biodiversidad en las tierras de pueblos indígenas está vinculada a su conversión en concesiones mineras y de maderío ofrecidas a través de relaciones políticas y a proyectos de "desarrollo" a gran escala inadecuados, como represas, plantaciones, etc. Las disposiciones del CDB más pertinentes para los pueblos indígenas filipinos son las que se están discutiendo y adelantando en el Grupo de Trabajo Intersesional Abierto Ad Hoc sobre la Instrumentación del Art. 8(j) y disposiciones relacionadas. En las últimas dos Conferencias de las Partes (COP) del CDB (COP5 en 2000 y COP6 en 2002), gran parte del trabajo realizado por el Grupo de Trabajo del Artículo 8(j) fue aprobado como decisiones oficiales del CDB. Un aspecto de este trabajo que resulta particularmente importante para el tema del presente artículo, es el llamado a la participación efectiva de las comunidades indígenas locales en la elaboración de políticas y manejo de la biodiversidad a nivel local, nacional, regional e internacional.

Sin embargo, el CDB podría no estar totalmente abierto a otorgar un pleno reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas, aunque existe una comprensión cada vez mayor de que el medio ambiente y los derechos humanos se deben tratar en forma integrada y no en forma sectorial. Como lo expresara Vicky Tauli Corpuz, Directora ejecutiva de la Fundación Tebtebba (Centro Internacional de los Pueblos Indígenas para la Investigación y Educación sobre Políticas) con sede en Baguio: "Si bien ha establecido los derechos del estado-nación sobre los recursos genéticos, el CDB solamente reconoció la necesidad de respetar, preservar y mantener el conocimiento, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que expresan estilos de vida. El derecho de los pueblos indígenas y las comunidades locales a tener control sobre sus recursos genéticos ni siquiera está incluido. No obstante, gracias al lobby persistente de los pueblos indígenas y el apoyo de las ONGs y los gobiernos solidarios con esta causa, la elaboración del Artículo 8j abrió un espacio para que las partes contratantes tengan en cuenta los vínculos entre el respeto al conocimiento, las innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas y los derechos de estos pueblos sobre sus territorios y recursos genéticos".

Filipinas ha sido considerado como uno de los países más activos y progresistas de Asia (y posiblemente del mundo) en cuanto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y la creación de legislación para instrumentar algunas de las recomendaciones que surgen del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) en relación con la bioprospección. Dichas leyes fueron elaboradas antes del establecimiento del Grupo de Trabajo sobre el Artículo 8(j) del CBD. En mayo de 1995, el Presidente Ramos firmó la Orden Ejecutiva 247 (EO247), sobre Establecimiento de Pautas y Fijación

de un Marco Reglamentario para la Prospección de Recursos Biológicos y Genéticos, sus Subproductos y Derivados con Fines Científicos, Comerciales y Otros. Entre las disposiciones referidas a las comunidades culturales indígenas (CCI), la EO247 establece que la Comisión Inter-Institucional sobre Recursos Biológicos y Genéticos (IACBGR, por su sigla en inglés), creada por la misma Orden, en virtud de la Sección 7 (e) tiene el mandato de "Garantizar la protección de los derechos de las comunidades indígenas y locales en las que se realiza la recolección o las investigaciones, ... La Comisión Inter-Institucional, después de realizar consultas con los sectores afectados, formulará y emitirá las pautas para llevar a la práctica las disposiciones sobre el consentimiento informado previo". En los últimos meses se aprobó una nueva Ley sobre Fauna que tendrá un impacto importante en el alcance y la instrumentación de la EO 247. Las reglamentaciones y reglas de instrumentación (RRI) todavía no están terminadas y la propia ley todavía no entró en vigencia, pero se espera que tenga un gran impacto sobre la definición y el proceso de bioprospección.

El 29 de octubre de 1997, el Presidente firmó la Ley Nacional N° 8371, una ley para Reconocer, Proteger y Promover los Derechos de las Comunidades Culturales Indígenas y los Pueblos Indígenas, mediante la creación de una Comisión Nacional de Pueblos Indígenas que establezca mecanismos de instrumentación y asignación de fondos para estos y otros fines. Esta ley es conocida comúnmente como la "Ley sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (LDPI) de 1997". Desde 1997, se han puesto en evidencia muchos puntos fuertes y débiles de la ley de Derechos de los Pueblos Indígenas, de forma tal que hoy, si bien hay muchos grupos indígenas que siguen pensando que la ley se puede usar positivamente, otros exigen su anulación. Al margen de las ambigüedades teóricas y prácticas de la ley (especialmente con relación al uso confuso de los conceptos dominios ancestrales y tierras ancestrales, siendo estas últimas una reclamación individual, que abrió las puertas a la manipulación y comercialización de tierras indígenas), una de las críticas principales fue que la Comisión Nacional sobre Pueblos Indígenas (CNPI) no representa a los Pueblos Indígenas, dado que los Comisionados fueron principalmente designados por el Presidente sin una consulta previa (especialmente bajo la Administración Estrada) y que fueron corruptos o ineficientes, o ambas cosas. La CNPI fue sometida a una reestructura radical durante 2001, y a mediados de ese año se eligió un grupo nuevo de Comisionados a través de un proceso más participativo a nivel provincial, regional y nacional. Ahora parece existir más confianza en que la CNPI trabajará verdaderamente en función de los intereses de los pueblos indígenas.

Filipinas se puede considerar un campo de prueba interesante para los enfoques del tema del manejo de la biodiversidad que se basan en la participación y en los derechos. Dos ejemplos de ello son la Ley del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAPI) de 1992, y el uso de la ley de derechos de los pueblos indígenas. La ley de áreas protegidas fue pensada para crear un sistema de áreas protegidas amplio y para integrar la participación de las comunidades locales en el manejo de estas áreas protegidas y en la toma de decisiones sobre las mismas. Está previsto que el enfoque participativo tenga lugar principalmente a través del Consejo de Manejo de Áreas Protegidas (CMAP), compuesto por funcionarios gubernamentales, ONGs y representantes de las comunidades locales. Pero varias ONGs y organizaciones de base comunitarias, señalan que en muchos casos el CMAP no ha funcionado en forma efectiva, debido a una serie de limitaciones que varían, desde la falta de documentos en los idiomas locales y la falta de recursos para realizar reuniones en talleres, hasta el hecho de que el presidente del CMAP es un funcionario gubernamental y que los pobladores locales, en general, son reacios a expresar sus preocupaciones en presencia de funcionarios del gobierno. Por este motivo, en última instancia, el poder de la toma de decisiones sigue estando firmemente en manos del gobierno.

Debido al temor a perder el control sobre sus recursos y su destino, algunos grupos indígenas optan

entonces por usar la ley LDPI para garantizar sus derechos sobre la tierra, su cultura y su vida, en vez de confiar en los mecanismos de participación propuestos en forma externa. Un caso ilustrativo es el de los Calamian Tagbanwa de la isla Coron, islas Calamianes, Palawan Norte. Los Tagbanwa de la isla Coron viven en una asombrosamente bella isla de piedra caliza, rodeada por aguas que alguna vez fueron ricas en recursos marinos, su principal fuente de sustento. Hacia mediados de la década de los 1980, sin tener la tenencia legal segura de esas tierras, la invasión creciente de pescadores migratorios, empresarios turísticos, políticos en busca de negocios con tierras y organismos del gobierno interesados en controlar los diversos recursos de la isla, trajo como consecuencia una pérdida rápida del control sobre los recursos terrestres y marinos de la isla, hasta el punto de llegar a una situación de escasez de alimentos. Los Tagbanwa reaccionaron creando la Fundación Tagbanwa de la Isla Coron (TFCI, por su sigla en inglés) en 1985 y solicitando un Acuerdo de Administración Comunitaria de Bosques. En 1990 se les otorgó un acuerdo de administración que abarcaba toda la isla y la pequeña isla vecina de Delian (un total de 7.748 hectáreas). Poco después descubrieron que su principal fuente de sustento, las aguas del mar que rodean la isla, se estaban degradando a un ritmo alarmante debido a la dinamita, el cianuro y otras formas de pesca ilegal y destructiva.

A través de una Orden Ejecutiva aprobada en 1993 que permitió que el Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales emitiera Reclamaciones de Título de Dominio Ancestral (RTDA), y con la ayuda de una ONG nacional (PAFID), lograron en 1998 obtener el primer Certificado de Título de Dominio Ancestral (CTDA) emitido en el país. Este certificado, que incluía la tierra y las aguas marinas, otorgó el título de dominio sobre un total de 22.284 hectáreas. Los Tagbanwa hicieron mapas de gran calidad de sus territorios, desarrollaron un Plan de Manejo de Dominio Ancestral, y siguieron la evolución de la ley de derechos de los Pueblos Indígenas, utilizándola con éxito para obtener un nuevo Certificado de Título de Dominio Ancestral a principios de 2001. El título implica que los Tagbanwa poseen actualmente el control de la toma de decisiones con relación al uso y manejo sustentables de los recursos de la isla. Como lo expresara Aguilar, Presidente de la TFCI: "somos un ejemplo viviente de cómo los pueblos indígenas pueden utilizar con éxito la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas". El certificado de reclamación (CRDA) y el certificado del título (CTDA) fueron utilizados inmediatamente cuando la isla Coron fue seleccionada como uno de los 8 sitios de aplicación del Programa Nacional de Áreas Protegidas Integradas (un programa del Departamento de Medio Ambiente financiado por la Unión Europea) en el período 1996 a 2001. La intención final del Departamento de Medio Ambiente fue (y sigue siendo) definir a la isla entera como Área Protegida, pero hasta ahora esto no se ha materializado, porque los Tagbanwa temen perder una vez más el control sobre la isla, aunque se les prometió una participación mayoritaria en el Consejo de Manejo de Áreas Protegidas. Habiendo conseguido un Título de dominio prefieren apegarse al enfoque de manejo de recursos basado en los derechos, en vez de aceptar un enfoque participativo incierto a través del Consejo de Manejo. Son varias las comunidades indígenas de otras partes del país que pretenden obtener un Certificado de Título de Dominio Ancestral sobre sus territorios y aguas como herramienta para garantizar sus derechos.

Los casos anteriores sugieren que el CDB puede convertirse en un convenio útil para los pueblos indígenas de Filipinas, sólo si contribuye al desarrollo de procesos participativos que realmente confieran a los pueblos indígenas un cierto grado de control sobre la toma de decisiones, y, lo que es todavía más importante, si reconoce y promueve abiertamente un vínculo más fuerte entre la biodiversidad, la cultura y el conocimiento indígenas y los derechos indígenas sobre sus territorios y recursos, aceptando enfoques de manejo sustentable y conservación de la biodiversidad basados en los derechos.

A pesar de estos avances positivos e interesantes que han tenido en el país los enfoques

participativos y basados en los derechos, es importante destacar que en el marco más amplio de las políticas de desarrollo y medio ambiente, el paradigma de crecimiento económico del gobierno filipino y su compromiso con la agenda de la globalización de la OMC, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se orienta a continuar con el proceso de conversión de la tierra para usos industriales (un ejemplo notorio es la Ley de Minería de 1995). Esto inevitablemente aumentará la pérdida de diversidad biológica y cultural. La forma en que se resuelvan estas tensiones y las prioridades que prevalezcan ejercerán una influencia profunda en el futuro de la biodiversidad y de los pueblos indígenas en Filipinas.

Por: Maurizio Farhan Ferrari, Forest Peoples Programme, correo electrónico: mferrari@pd.jaring.my