



CUESTIONANDO LOS ENFOQUES CLÁSICOS DE CONSERVACIÓN EN CHILE

El aporte de los
pueblos indígenas
y las comunidades
locales a la
protección de la
biodiversidad



Consortio
TICCA



Observatorio Ciudadano
Consortio TICCA
IWGIA

OBSERVATORIO CIUDADANO

El Observatorio Ciudadano es una organización no gubernamental de defensa, promoción y documentación de derechos humanos y derechos de pueblos indígenas. Fue creado en septiembre de 2004, en la ciudad de Temuco, como Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, por un grupo de ciudadanos de distintos lugares del país, diversas profesiones y procedencia étnica. El trabajo desarrollado hasta ahora ha sido plural, multidisciplinario y marcado por una relación intercultural que les permite asumir permanentes desafíos. A contar de julio de 2008 amplía su mandato para abordar las nuevas realidades que enfrenta el país, modificando su nombre a Observatorio Ciudadano, siempre guiado por los lineamientos contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de derechos de los pueblos indígenas vigentes.

www.observatorio.cl

CONSORCIO TICCA

El Consorcio TICCA es una asociación internacional creada el 2010, con el fin de promover el adecuado reconocimiento y apoyo a territorios y áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales (ICCA por sus siglas en inglés). Los miembros del Consorcio alcanzan hoy más de 100 organizaciones y federaciones de pueblos indígenas, comunitarias y de la sociedad civil, en todos los continentes. El trabajo del Consorcio es amplio y diverso, se realiza a través de sus miembros a nivel local, nacional e internacional, y va desde el apoyo a iniciativas locales hasta la promoción de políticas y prácticas nacionales e internacionales apropiadas.

www.iccaconsortium.org

AGRADECIMIENTOS

Este documento ha sido elaborado por un equipo interdisciplinario integrado por Lorena Arce, José Aylwin, Felipe Guerra, Montserrat Lara y Rubén Sánchez. Se agradecen los aportes en la sección de experiencias de Leticia González, Diego Arancibia, Consuelo Labra, Joaquín Meliñir, David Núñez y Carolina Huenucoy; algunos de ellos representantes de comunidades, otros sus asesores. La revisión y edición de texto estuvo a cargo de Catalina Büchner y contó con la colaboración de Paulina Acevedo. Agradecemos también los valiosos comentarios y aportes de Grazia Borrini-Feyerabend. Finalmente, agradecemos a la Embajada de Canadá en Chile y al Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) por el apoyo brindado para la publicación de este documento.

© 2016 Observatorio Ciudadano

© 2016 Consorcio TICCA

ISBN

978-956-9315-04-06

EDITORES

Lorena Arce, Felipe Guerra y José Aylwin.

CORRECCIÓN DE TEXTO

Catalina Büchner

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Luis Romanque www.tallerleve.cl

IMÁGEN DE PORTADA

Carlos Vega - Caravana Ancestral

Contacto: caravana.ancestral@hotmail.com

FINANCIA

Fondo Canadiense para Iniciativas Locales 2015-2016

IWGIA Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas


Embajada de Canadá



Observatorio Ciudadano

Antonio Varas 428, Temuco - Chile

Teléfono +56 45 2 213963

Fax +56 45 2 218353

E-mail: contacto@observatorio.cl

www.observatorio.cl

—
JULIO, 2016.

Este es un documento de trabajo elaborado por el Observatorio Ciudadano en asociación con el Consorcio TICCA en el contexto del proyecto "Apoyo a la participación e incidencia de pueblos originarios en la discusión del proyecto de ley que crea el nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas", financiado por el Fondo Canadiense Para Iniciativas Locales 2015-2016.

Las opiniones y comentarios expresados son responsabilidad exclusiva de los autores y no representan necesariamente la posición oficial de la Embajada de Canadá en Chile.

La impresión de este documento se ha hecho en papeles obtenidos de maderas de bosques bien gestionados y certificados según las normas del Forest Stewardship Council (FSC).

CUESTIONANDO LOS ENFOQUES CLÁSICOS DE CONSERVACIÓN EN CHILE

El aporte de los
pueblos indígenas
y las comunidades
locales a la
protección de la
biodiversidad

CONTENIDOS

9	<u>PRESENTACIÓN</u>
11	<u>RESUMEN EJECUTIVO</u>
17	<u>I DIAGNÓSTICO</u>
19	<u>La conservación y los pueblos indígenas</u>
23	<u>Territorios y áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales</u>
26	<u>Territorios y áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales en Chile</u>
32	<u>Amenazas a los TICCA</u>
41	<u>II DIRECTRICES INTERNACIONALES SOBRE LOS DERECHOS DE PUEBLOS INDÍGENAS Y CONSERVACIÓN</u>
42	<u>Directrices sobre derechos de pueblos indígenas: Convenio 169 de la OIT y DNUDPI</u>
47	<u>Directrices sobre conservación: CDB y UICN</u>
57	<u>III PROYECTO DE LEY QUE CREA EL SERVICIO DE BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS Y EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS</u>
59	<u>El deber de consulta previa a los pueblos indígenas del contenido del Proyecto de Ley</u>
69	<u>Aspectos del Proyecto de Ley que impactan en los derechos de los pueblos indígenas</u>
81	<u>IV CONCLUSIONES</u>
92	<u>Cambio de paradigma en la conservación</u>
95	<u>V EXPERIENCIAS</u>
96	<u>Consejo de Pueblos Atacameños</u>
101	<u>Comunidad Agrícola y Diaguita de los Huascoaltinos</u>
108	<u>Pueblo Rapa Nui</u>
115	<u>Comunidad Indígena Quinquén, Pueblo Mapuche-Pewenche</u>
119	<u>Asociación Indígena Mapu Lahual, Pueblo Mapuche-Williche</u>
124	<u>Comunidad Kawésqar de Puerto Edén</u>
130	<u>BIBLIOGRAFÍA</u>

PRESENTACIÓN

La relación entre pueblos indígenas, comunidades locales y conservación de la naturaleza ha sido un tema escasamente abordado en nuestro país. Para muchos la conservación continúa siendo sinónimo de áreas protegidas –conocidas como Parques, Reservas y Monumentos Naturales– que se encuentran aisladas de la intervención humana y son administradas por el Estado a través de la Corporación Nacional Forestal (CONAF). Para los más entendidos, si bien existen algunas experiencias que incorporan la participación de pueblos y comunidades, estas no son la regla general en Chile, y menos aún se encuentran consideradas en los marcos normativos actuales. En contraposición, a nivel internacional, hace más de quince años que ha ido ganando espacio un enfoque que reconoce no solo la vulneración de derechos que los pueblos y comunidades han sufrido como resultado del establecimiento de áreas protegidas sobre sus territorios –declaradas y administradas principalmente por los Estados–; sino también los importantes aportes que los pueblos indígenas y comunidades locales realizan a la conservación de la naturaleza. Así, el Convenio para la Diversidad Biológica (CDB), ratificado por Chile desde 1994, y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) han venido recomendando la incorporación de un enfoque de derechos en toda iniciativa de conservación y, en ese marco, un adecuado reconocimiento de los “territorios indígenas de conservación y áreas conservadas por comunidades locales”.

Sin embargo, el Estado chileno no ha recogido aún estas recomendaciones, lo que se expresa en su actual marco normativo y en el Proyecto de Ley que crea el nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. En este inicialmente se omite toda referencia a pueblos indígenas y comunidades locales. Luego, en enero de 2016, en respuesta a las demandas de organizaciones indígenas y de sociedad civil, y a lo establecido por el Convenio 169 de la OIT, el Ministerio de Medio Ambiente convoca a consulta indígena de dicho Proyecto de Ley abriendo la posibilidad de avanzar cumpliendo con los estándares internacionales.

Este documento busca aportar tanto a la discusión de este Proyecto de Ley como a la importante relación que existe entre pueblos indígenas, comunidades locales y conservación. Esperamos que sus contenidos puedan contribuir a avanzar hacia un Proyecto de Ley que –garantizando el respeto a los derechos de estos pueblos y comunidades– permita sentar las bases para un adecuado reconocimiento, apoyo y protección de los “territorios indígenas de conservación y áreas conservadas por comunidades locales” en Chile.

Observatorio Ciudadano & Consorcio TICCA

RESUMEN EJECUTIVO

A pesar de la escasa documentación y la falta de diálogo sobre la relación que existe entre comunidades y conservación en Chile, encontramos una gran variedad de territorios o áreas que han sido conservadas por comunidades indígenas y locales desde tiempos ancestrales hasta el presente, aunque sus acciones de conservación no sean siempre explícitas. Sin embargo, hasta hoy, los aportes de estas comunidades a la conservación de la naturaleza no son reconocidos por el Estado y la legislación vigente, y son invisibles para la sociedad chilena en general.

En este documento se identifican cuatro tipos de situaciones en las que se encuentran hoy las comunidades indígenas y locales en relación con la conservación en el país: (a) Áreas Silvestres Protegidas del Estado (ASPE) que han sido establecidas sobre territorios de pueblos indígenas, en su mayoría sin su consentimiento libre, previo e informado; (b) ASPE que si bien han sido establecidas sobre territorios indígenas, también sin consulta, cuentan con acuerdos de co-manejo o gobernanza compartida; (c) territorios o áreas que son conservados voluntariamente por comunidades indígenas o locales y que no cuentan con ninguna forma de reconocimiento estatal de protección; (d) iniciativas de conservación privada que se superponen con territorios indígenas y comunidades locales, también sin consulta, y que restringen sus usos tradicionales.

Revisar y considerar esta diversidad de situaciones y sus implicancias es fundamental por distintas razones. Ante todo por el deber que tiene el Estado de garantizar los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales y su pervivencia. También, como una oportunidad para alcanzar los objetivos de conservación de la naturaleza y la protección de su patrimonio

natural y cultural, con los que se ha comprometido el país en acuerdos internacionales, ya que estos son desafíos que no deben estar solo en manos del Estado o de los privados. Por último, es urgente, ya que muchas de estas comunidades se encuentran hoy amenazadas desde distintos frentes, haciendo cada vez más difícil el llevar adelante sus propias prioridades de desarrollo.

DIRECTRICES INTERNACIONALES

La relación entre pueblos indígenas, comunidades locales y conservación se revisa en el marco de las principales directrices internacionales de derechos humanos y de conservación. Desde un enfoque de derechos, se revisa lo que establece el Convenio 169 de la OIT y la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU. Desde la conservación, se presentan las principales directrices que establece el Convenio de la Diversidad Biológica (CDB) y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), que también encuentran sus bases en un enfoque de derechos humanos y de los pueblos indígenas.

EL PROYECTO DE LEY QUE CREA EL SERVICIO DE BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS Y EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

En junio de 2014 el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet envió al Senado un Proyecto de Ley para la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). El proyecto, que forma parte de las 50 medidas comprometidas para los primeros 100 días de su gobierno, vino a sustituir a aquel presentado en marzo de 2011 por el gobierno de Sebastián Piñera, cuya tramitación legislativa estaba paralizada. Resulta valorable que el gobierno promueva una legislación que complete la reforma a la institucionalidad ambiental y que cree el servicio público encargado de la administración en materia de conservación de la biodiversidad y áreas protegidas, coordinando y orientando los numerosos y dispersos cuerpos legales existentes. Sin embargo, el

proyecto adolece de una serie de limitaciones, desde la perspectiva de los derechos humanos y de las directrices de conservación antes reseñadas, las que son revisadas en este documento.

PRINCIPALES DEFICIENCIAS DEL PROYECTO DE LEY Y RECOMENDACIONES

- * El énfasis del Proyecto de Ley está puesto en las áreas protegidas del Estado, desconociendo la estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales y pueblos indígenas de los recursos biológicos. Se recomienda que el proyecto examine esta relación y establezca mecanismos para un adecuado reconocimiento de los derechos y aportes de los pueblos indígenas y comunidades locales a la conservación de la naturaleza.
- * Las funciones que se asignan al nuevo servicio de biodiversidad se consideran precarias e insuficientes. Como bien sabemos, las causas de la degradación de la biodiversidad en el país están relacionadas con un modelo de desarrollo que se basa en la extracción y explotación de recursos naturales, actividades que siguen siendo el motor de la economía nacional. Si bien esto último es un problema que escapa a las posibilidades de esta ley sectorial, requiriendo de transformaciones institucionales profundas, no se entiende cómo una legislación pueda contribuir eficazmente a la protección de la biodiversidad si no se dota al nuevo Servicio con facultades para, al menos, determinar dónde es factible o no desarrollar actividades extractivas que afectan los recursos naturales y los ecosistemas en los que dicha biodiversidad se concentra.
- * El Proyecto de Ley abre la posibilidad de creación de áreas protegidas del Estado en tierras y territorios de pueblos indígenas sin contar con su consentimiento previo, libre e informado, de acuerdo con los estándares internacionales sobre derechos humanos. Por lo tanto, se recomienda

incorporar el derecho de consulta ante la creación de un área protegida que pueda afectar a pueblos o comunidades indígenas.

- * El Proyecto de Ley tampoco hace referencia al derecho a la restitución de las tierras de ocupación tradicional cuando las áreas protegidas hayan sido establecidas sobre éstas sin su consentimiento previo, libre e informado. Lo que debe ser abordado de acuerdo con los estándares internacionales.
- * El Proyecto de Ley no aborda la dimensión de la gobernanza de las áreas protegidas desconociendo las directrices internacionales del CDB y UICN en la materia. Se recomienda seguir estas directrices e incorporar en el Proyecto de Ley la Matriz de Gobernanza de Áreas Protegidas presentada en este documento, donde se reconocen y distinguen cuatro tipos de gobernanza: 1) pública, 2) compartida, 3) privada y 4) de pueblos indígenas y comunidades locales.
- * Si bien se valora la inclusión de las áreas protegidas privadas, llama la atención que no se reconozcan las iniciativas de conservación comunitaria (indígena o local) que UICN y el CDB han reconocido y valorado. Tampoco se hace referencia a la necesidad de que dichas áreas privadas no se establezcan sobre tierras de ocupación tradicional indígena o afecten los usos tradicionales de las comunidades. Si bien la conservación privada y la comunitaria son iniciativas de carácter voluntario, se recomienda que sean tratadas de manera separada, ya que tienen características distintas que deben ser reconocidas y abordadas de manera pertinente.

- * El Proyecto de Ley contempla una serie de conductas prohibidas al interior y exterior de las áreas silvestres, las que son sancionadas administrativamente. Sin embargo, las sanciones establecidas no consideran el uso que los pueblos indígenas han dado y siguen dando a las áreas protegidas establecidas sobre sus tierras de ocupación tradicional, penalizando, de esa manera, actividades centrales para su sobrevivencia material y cultural, pudiendo constituir un impedimento al desarrollo de actividades culturales y espirituales en sus tierras y territorios de ocupación tradicional.

Al final del documento se incluyen seis experiencias de distintos pueblos indígenas en Chile, las que se presentan organizadas de norte a sur. Estas son: 1) el Consejo de Pueblos Atacameños y su relación con la Reserva Nacional Los Flamencos; 2) la Comunidad Agrícola y Diaguita de los Huascoaltinos y su lucha por la protección del territorio; 3) el pueblo Rapa Nui y su relación con el Parque Nacional Rapa Nui y la inminente creación de un área marina protegida en su *maritorio*; 4) la Comunidad Indígena de Quinquén, quienes han luchado por la protección del *pewen* o araucaria, árbol sagrado del pueblo Pewenche; 5) la Asociación Mapu Lahual creada por diez comunidades Williches para la protección de su territorio; y por último, 6) la Comunidad Kawésqar de Puerto Edén y su relación con el Parque Nacional Bernardo O'Higgins, el más extenso de Chile. Todas estas experiencias dan cuenta de la diversidad de situaciones a las que se ven enfrentadas las comunidades ante enfoques clásicos de conservación que hasta hoy han prestado poca atención a las directrices internacionales sobre la materia.

Miembros del pueblo líkan antai en el sector de la Cordillera de la Sal, región de Atacama. Con la bandera Wildo López, Juan Muraña, Teresa Gonzalez, Sandra Flores, Rony Gutierrez, Clementino López con el tambor.



I DIAGNÓSTICO





© David Nuñez

— Tejuelas de alerce en Manquemapu (tierra de cóndores), que forma parte del territorio Mapu Lahual. Provincia de Osorno, Región de Los Lagos.

1 LA CONSERVACIÓN Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Desde finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, el Estado chileno comienza a crear áreas de conservación bajo el nombre de “Reservas Forestales”. El impulso de estas primeras unidades de conservación estuvo motivado por razones geopolíticas y de ocupación efectiva del territorio,

En 1907, se dicta a través del Ministerio del Interior el Decreto Supremo N° 1.540, mediante el cual se crea la primera Reserva Fiscal en Malleco. Desde entonces y hasta 1913, el fisco constituyó las reservas forestales de Malleco, Tirúa, Alto del Bío-Bío, Villarrica, Llanquihue, Petrohué, Puyehue y Chiloé, con un total de 600.000 hectáreas repartidas entre Concepción y Puerto Montt. La anterior es una superficie no menor, si se compara con las 407.695 ha divididas en 2.318 títulos de merced que el Estado de Chile reconoció al pueblo mapuche en el proceso de radicación desarrollado entre 1880 y 1927.

Si bien el objetivo primordial de las Reservas Forestales era la explotación de los bosques y no su conservación, fue en ellas donde se crearon los primeros parques nacionales.

más que por inspiraciones de conservación de los recursos naturales ahí existentes¹. Esto se evidencia en que muchas de dichas unidades de conservación se establecieron sobre tierras y territorios de ocupación tradicional de los pueblos indígenas, que constituían su hábitat material y cultural, y una vez que los primeros procesos de colonización en la zona sur ya se encontraban avanzados.

La sobreposición que existe actualmente entre áreas protegidas y territorios indígenas en el país es significativa. En una primera exploración, mediante herramientas de análisis espacial, estimamos que al menos 21 de las 100 Áreas Silvestres Protegidas del Estado (ASPE) se superponen con tierras de propiedad

1 Si bien no se tiene completa claridad sobre el origen legal de las primeras Reservas Forestales durante la primera década del siglo XX, al parecer éste estaría en el decreto sin número promulgado el 16 de enero de 1879, sobre la “Reserva de Bosques Fiscales”. Dicho decreto señalaba que en la venta de los terrenos fiscales ubicados entre Malleco y Reloncaví, el Estado se reservaba una faja de 10 kilómetros de ancho en la Cordillera de los Andes y en la Cordillera de la Costa, con el objeto de que únicamente el Fisco hiciera uso de los bosques allí emplazados. Sin embargo, dicho decreto nunca se llevó a la práctica. Tal como sugiere Cabeza en un estudio publicado en 1988, “[l]a razón de su olvido o no aplicación práctica puede deberse a varios factores, entre estos, la Guerra del Pacífico y la Pacificación de la Araucanía, aspectos centrales que configuraron una nueva situación nacional y reorientaron los esfuerzos del Estado en otros sentidos tales como: la ocupación del Norte Grande, la explotación salitrera y la colonización efectiva de los territorios del sur de Chile” (pp. 18-19).

indígena entre las regiones de Bío Bío y Los Lagos y con Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) a nivel nacional, lo que alcanza una superficie aproximada de 1,5 millones de hectáreas. La cifra anterior representa el 10% del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado (SNASPE), pero es aún más significativa si consideramos que solo corresponde a la propiedad inscrita de pueblos indígenas y no a la de reclamación y uso ancestral (Observatorio Ciudadano, 2016).

Solo en la zona del extremo norte del país, entre las regiones de Arica-Parinacota y Antofagasta, donde se encuentran los pueblos Aymara, Quechua y Likan Antai, se han identificado al menos ocho áreas protegidas del Estado que se superponen con Áreas de Desarrollo Indígena (ADI)² –PN Lauca, RN Las Vicuñas, PN Volcán Isluga, SN Salar del Huasco, SN Quebrada de Chacarilla, Sitios Ramsar Pujsa, Salar de Tara y Soncor, RN Los Flamencos, SN Valle de La Luna– alcanzando una superficie total de superposición de 408.755 hectáreas.

En la zona sur del país, entre las regiones de Bío Bío y Los Lagos –donde se concentra el Pueblo Mapuche– se han identificado al menos 11 áreas protegidas del Estado que se superponen con tierras indígenas (PN Nahuelbuta, RN Isla Mocha, RN Ralco, RN Alto Bío Bío, PN Conguillío, RN Las Nalcas, PN Villarrica, RN China Muerta, RN Mocho-Choshuenco, PN Puyehue, PN Chiloé). En zonas más aisladas, tales como el territorio kawésqar, se

2 Las ADI se definen como: "...espacios territoriales en que los organismos de la administración del Estado focalizarán su acción en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades". Para su establecimiento se consideran los siguientes criterios: "(a) espacios territoriales en que han vivido ancestralmente las etnias indígenas; (b) alta densidad de población indígena; (c) existencia de tierras de comunidades o individuos indígenas; (d) homogeneidad ecológica; (e) dependencia de recursos naturales para el equilibrio de esos territorios...". (Art. 26 de la Ley Indígena N° 19.253). Hasta ahora, se han constituido o están en proceso de constitución 11 ADI. Ellas abarcan la mayoría de los pueblos indígenas, con excepción de los pueblos Colla, Diaguita y Kawésqar. En las regiones mapuche, las ADI se han formado sobre una parte de los territorios, no existiendo por el momento ADI en la zona mapuche huilliche y lafquenche de las regiones de Los Ríos y de Los Lagos.

encuentra el PN Bernardo O'Higgins, mientras que en territorio rapa nui se ubica el PN Rapa Nui que ocupa casi el 42% de la isla y donde actualmente se discute la creación de un Parque Marino (ver ambos casos al final de este

Ejemplos de expulsiones forzadas de comunidades indígenas de sus tierras de ocupación ancestral:

- Las comunidades Mapuche Huilliche de Chanquín y Huentemó, expulsadas luego de la creación del **Parque Nacional Chiloé** en 1982.
- La creación de la **Reserva Villarrica** en lo que hoy es la comuna de Curarrehue, lo que afectó a familias Mapuche Pehuenche y colonas.
- El asentamiento forzado del pueblo Kawésqar en la localidad de Puerto Edén, ante la creación del **Parque Nacional Bernardo O'Higgins**, quienes fueron obligados a dejar sus costumbres nómades, prohibiéndoles la caza y recolección tradicional.

documento). Todas estas unidades de conservación impulsadas por el Estado a lo largo del siglo XX, han sido creadas sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas, y en abierto desconocimiento de sus derechos propietarios ancestrales (Aylwin, Yáñez y Sánchez, 2012).

Por otra parte, la administración de estas áreas, labor encomendada a la Corporación Nacional Forestal (CONAF), salvo contadas excepciones, se realiza sin considerar la contribución de los pueblos indígenas a la conservación, ni tampoco mecanismos que permitan su participación en los beneficios que estas áreas generan. Por el contrario, los pueblos indígenas han sido históricamente considerados como una amenaza

para la protección de estas áreas, impidiéndose en ellas las actividades de subsistencia tradicionales e incluso llegando a la expulsión forzada de sus tierras ancestrales.

Algunas iniciativas de conservación privadas (ICP) conformadas en años recientes, no han estado ajenas a la realidad recién descrita. Se estima que a la fecha, los privados impulsan cerca de 300 iniciativas de conservación, las que abarcan más de un millón de hectáreas a nivel nacional (Fundación

Senda Darwin, 2013)³. En el estudio de análisis espacial antes señalado, también se han encontrado casos de superposición ente ICP y comunidades indígenas. Se estima que a nivel nacional existen cerca de 23 propiedades de personas o comunidades indígenas que se superponen con 12 ICP, y que al menos 46 comunidades indígenas se encuentran colindantes o en un área de amortiguación de 2 kilómetros alrededor de 27 ICP (Observatorio Ciudadano, 2016). Ejemplos de estos casos se encuentran en la Fundación Ranco, propietaria del Parque Futangue, con 13.500 hectáreas en la comuna de Lago Ranco, Región de los Ríos; y la Fundación Futuro, propietaria del Parque Tantauco en la Isla Grande de Chiloé, Región de Los Lagos (Aylwin et al., 2012), con una superficie de 118.000 hectáreas, las que incluyen tierras que han sido reclamadas ante instancias nacionales e internacionales por comunidades mapuche huilliche.



— Desarrollo de actividades de ecoturismo en Parque Pewenche Quinquén. IX Región.

3 Este estudio consideró como conservación privada las iniciativas de comunidades indígenas y locales. Por lo tanto, entre las 300 ICP se encuentran 36 iniciativas de conservación de comunidades indígenas y locales.

2 TERRITORIOS Y ÁREAS CONSERVADAS POR PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES LOCALES

A pesar de lo invisible y escasamente discutidas que se encuentran las situaciones antes descritas, muchos pueblos indígenas y comunidades locales mantienen hasta hoy una relación estrecha con la naturaleza, que en muchos casos da como resultado su conservación, aunque esto no siempre sea un objetivo explícito de las comunidades. La naturaleza se entrelaza con sus conocimientos, prácticas y valores espirituales y materiales y está profunda-

mente relacionada con la cultura de cada pueblo y comunidad.

EL TÉRMINO TICCA Y SU APLICACIÓN

El término TICCA (o ICCA por sus siglas en inglés) se utiliza con fines comunicacionales para referirse de manera abreviada a “Territorios y áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales”.

Estos territorios o áreas han sido definidos por UICN como “ecosistemas naturales y/o modificados, que contienen valores de biodiversidad significativos, beneficios ecológicos y valores culturales voluntariamente conservados por pueblos indígenas y comunidades locales, tanto sedentarias como móviles, a través de leyes consuetudinarias u otros medios efectivos” (Borrini-Feyerabend, et al. 2004).

Es importante tener en cuenta que el término **TICCA se utiliza solo con el fin de facilitar la comunicación entre diferentes idiomas y culturas**, por lo tanto en ningún caso debe ser utilizado para etiquetar a comunidades, menos aún sin su consentimiento, libre, previo e informado. Por el contrario se espera, que a nivel local se mantenga la gran diversidad de nombres con los que se autodenominan las comunidades.

Cuando dicha asociación está combinada con una gobernanza local efectiva y con la conservación de la biodiversidad, hablamos de “territorios o áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales” o TICCA. Estos territorios o áreas incluyen casos de mantenimiento, resurgimiento o modificación de prácticas tradicionales, algunas de las cuales son muy antiguas en su origen, así como nuevas iniciativas, tales como restauración y usos innovadores de los recursos usados por comunidades para enfrentar nuevas oportunidades y amenazas. Algunos conservan ecosistemas remotos que han tenido mínima influencia humana, mientras que otros han logrado mantener diversos tipos de usos regulados en áreas que van desde pequeñas hasta grandes extensiones de tierra y paisajes acuáticos (Borrini-Feyerabend, et al., 2010).

Por lo tanto, los TICCA son muy diversos y cubren una amplia gama de ecosistemas y especies naturales, incluyendo paisajes agrícolas, de pastoreo, caza y recolección, bosques, montañas, humedales y áreas costeras y marítimas, incluyendo islas y archipiélagos, entre otros. Además, muchos de estos territorios son sitios naturales sagrados. Igualmente diversa es la variedad de formas de organización y reglas tradicionales y actuales que gobiernan los TICCA, así como la variedad de sus motivaciones y objetivos. Tal diversidad, diseñada a través del tiempo y articulada con situaciones ecológicas y sociales específicas, es la verdadera riqueza de los TICCA.

A pesar de esta gran diversidad de situaciones, los TICCA comparten al menos tres características comunes, que describen su verdadera “definición”:

- A. Un pueblo o una comunidad posee una **estrecha y profunda relación** con un lugar (territorio, área, hábitat de una especie, sitio sagrado). Frecuentemente se trata de una relación arraigada en la cultura local, en el sentido de identidad y/o en la dependencia para el sustento y el bienestar.

- B. El pueblo o la comunidad es el actor principal en la toma de decisiones respecto del manejo del lugar y/o las especies, lo que implica que una organización local tiene **la capacidad de desarrollar y hacer cumplir las decisiones. A esto le llamamos gobernanza**. Otras personas interesadas pueden colaborar como socios, especialmente cuando la tierra es de propiedad estatal, pero las decisiones y los esfuerzos de manejo son predominantemente de la organización local.

- c. Las **decisiones y los esfuerzos de manejo del pueblo o la comunidad dan como resultado la conservación** del territorio, de los hábitats, especies, de la diversidad biológica y genética, de las funciones y los beneficios ecológicos y los valores culturales asociados, incluso cuando el objetivo consciente de manejo no es la conservación (por ejemplo, los objetivos pueden ser el sustento, la seguridad, la espiritualidad, la salvaguarda de lugares culturales y sagrados, entre otros).

Considerando estas tres características, los TICCA corresponden a un subgrupo de los territorios globalmente usados y controlados por pueblos indígenas y comunidades locales, pero un subgrupo importante para ellos, para su cultura y para la conservación.

— Vivienda elaborada con tejas de alerce en Caleta Cóndor, que forma parte del territorio Mapu Lahual. Provincia de Osorno, Región de Los Lagos.



3 TERRITORIOS Y ÁREAS CONSERVADAS POR PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES LOCALES EN CHILE

A pesar de la escasa documentación existente y de la falta de diálogo sobre los TICCA en Chile, existe una gran variedad de territorios o áreas que han sido conservadas por comunidades locales o indígenas desde tiempos ancestrales hasta el presente, aunque sus acciones de conservación no sean siempre explícitas. Sin embargo, sus aportes a la conservación de la naturaleza encuentran hoy escaso apoyo en la sociedad chilena –sí progresivamente entre grupos y organizaciones ambientales– y aún no son reconocidos por el Estado y la legislación vigente. En este contexto, identificamos cuatro tipos de situaciones en las que se encuentran hoy las comunidades indígenas y locales en relación con la conservación en el país:

A ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS DEL ESTADO (ASPE) ESTABLECIDAS SOBRE TERRITORIOS INDÍGENAS

Como se ha señalado, la superposición es significativa. Se estima que al menos 21 ASPE están en esta situación, cubriendo una superficie aproximada de 1,5 millones de hectáreas. En la mayoría de estos casos, las comunidades se ven limitadas en el uso de los recursos naturales y son excluidas de la toma de decisiones sobre los territorios que ocupan.

Ejemplo de ello es el PN Villarrica, en la región de la Araucanía. Este parque fue establecido sobre el volcán del mismo nombre, al que los mapuche llamaban Ruka Pillán o casa de los espíritus, y que constituye en su totalidad, tal como su nombre en lengua mapuche lo sugiere, un sitio natural sagrado de este pueblo. En la práctica, las reclamaciones de los mapuche para impedir la inscripción fiscal sobre este parque el año 2008, así como aquellas para lograr la gobernanza sobre este territorio en poder de CONAF, no prosperaron.

Otro ejemplo es el del PN Rapa Nui en Isla de Pascua, el que fue establecido en 1935 (por Decreto Supremo N° 103 del Ministerio de Tierras y Coloni-

zación) sobre los *ahu* o sitios ceremoniales rapa nui, así como sobre los volcanes, que constituyen sitios de valor y significación cultural para este pueblo. Luego, en 1973, se concede el uso gratuito a CONAF en Isla de Pascua (Decreto Supremo N° 1203). Actualmente el pueblo Rapa Nui reclama la restitución y gobernanza de esta área protegida (ver experiencia al final de este documento).

No obstante las reclamaciones de muchas comunidades indígenas sobre determinadas ASPE, en los últimos años el Estado impulsó una política de inscripción de la propiedad fiscal, que involucró a muchas áreas del tipo aquí descrito. Esto, sin duda, desoyó las reclamaciones y la demanda indígena por asumir la gobernanza plena o compartida de estas áreas. Por lo tanto, en muchos de estos casos podríamos estar frente a potenciales TICCA, considerando las directrices de UICN donde se señala que aquellas ASPE establecidas sobre los territorios de comunidades indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado deben ser restituidas. Sin embargo, para avanzar en esta dirección se requeriría, además, desarrollar procesos de consulta con cada comunidad.

B ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS DEL ESTADO (ASPE) ESTABLECIDAS SOBRE TERRITORIOS INDÍGENAS CON ACUERDOS DE CO-MANEJO O GOBERNANZA COMPARTIDA

Entre las ASPE que se superponen con territorios indígenas hay comunidades que han logrado establecer algún tipo de acuerdo de co-manejo o gobernanza compartida con el Estado, participando de diversas maneras en su gestión.

Este es el caso de la RN Los Flamencos, ubicada en territorio atacameño o lickan antai, en el norte del país. Dichas comunidades y CONAF suscribieron durante el año 2002 un acuerdo de asociatividad para la gestión de las siete unidades que contiene la Reserva, creada en 1990, en un total de 73 mil hectáreas, que se superpone con territorio de propiedad ancestral lickan antai (ver experiencia al final de este documento).

Otro ejemplo se encuentra en la superposición del PN Bernardo O'Higgins con territorio kawésqar, en la región Magallanes. Si bien no existe un acuerdo formal de co-manejo de esta área protegida, durante los últimos años la Comunidad Kawésqar de Puerto Edén ha ejercido un rol relevante para su conservación, el cual ha sido lentamente reconocido por CONAF (ver experiencia al final de este documento).

— Crianceros huascoaltinos bajando a las invernadas.



En estos casos las comunidades participan de la toma de decisiones sobre la gestión del ASPE, lo que va desde una participación consultiva hasta la incidencia en la toma de decisiones sobre el manejo del AP. La gestión es compartida con las instituciones públicas que tienen la administración legal de las ASPE, principalmente con CONAF, en el caso de las áreas terrestres, y con el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA), para las áreas costeras y marinas. Si bien de acuerdo a las categorías de gobernanza propuestas por UICN estas áreas pueden ser consideradas como experiencias de gobernanza compartida, consideramos que la dedicación a la conservación debe ser aprobada por las comunidades respectivas, ya que muchas de estas ASPE fueron creadas sin el consentimiento, previo, libre e informado de las comunidades. Ante un proceso adecuado de consulta, las comunidades podrían manifestar –entre otras alternativas– su voluntad de mantener acuerdos de gobernanza compartida o ejercer la plena gobernanza del área protegida (TICCA).

C TERRITORIOS CONSERVADOS VOLUNTARIAMENTE POR COMUNIDADES INDÍGENAS QUE NO CUENTAN CON NINGUNA CATEGORÍA ESTATAL DE PROTECCIÓN

Hoy existen comunidades que declaran explícitamente el estar conservando su territorio, aunque sus esfuerzos y contribuciones a la conservación de la biodiversidad no sean reconocidos por el Estado, ni contabilizados dentro de las áreas que están siendo conservadas en el país.

Los ejemplos más claros son los territorios de la Comunidad Agrícola y Diaguita de los Huascoaltinos en la región de Atacama, la Asociación Indígena Lafken-Mapu Lahual en la región de Los Lagos y la Comunidad Pewenche de Quinquén en la región de la Araucanía. Todos ellos se autodenominan “territorios indígenas de conservación” y, a pesar de las amenazas que enfrentan, han logrado mantener la gobernanza en sus respectivos territorios.

Sin embargo, creemos que existen más casos en esta situación de conservación no formalizada⁴. Una aproximación se puede encontrar al observar la alta correlación que existe entre “sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad”⁵ con territorios y comunidades indígenas. En el estudio de análisis espacial que acompaña este documento, encontramos que diez de las 11 Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) existentes en el país se traslapan con estos sitios prioritarios, alcanzando una superficie de 2.684.460 hectáreas, lo cual corresponde al 20% de la superficie total de sitios prioritarios regionales.

Otros casos se pueden encontrar donde hay comunidades que hoy desarrollan iniciativas turísticas a partir de la puesta en valor de su patrimonio natural y cultural. Territorios como el Lago Budi, Alto Bío Bío, o en la cordillera de la Araucanía (que coinciden con sitios prioritarios para la conservación), entre otros, han comenzado a trabajar en actividades de turismo comunitario sustentable, que dan cuenta de un profundo vínculo entre medios de vida, cultura y naturaleza.

D INICIATIVAS DE CONSERVACIÓN PRIVADA (ICP) QUE SE SUPERPONEN CON TERRITORIOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES LOCALES

Las ICP son un fenómeno reciente que ha ido en aumento en la última década, y se espera que continúe su crecimiento en los próximos años. En algunos casos los privados (individuos u organizaciones) establecen relaciones de cooperación con las comunidades indígenas o locales, para que puedan participar de los beneficios de estas áreas. Sin embargo, hay otras que se han establecido sobre territorios indígenas donde las comunidades han hecho uso

4 Muchas comunidades todavía ven las iniciativas de conservación como una amenaza, ya que, basados en la experiencia, estas podrían traerles nuevas reglas y mayores restricciones para la gobernanza de sus territorios y, en definitiva, para su libre determinación.

5 En la elaboración de las Estrategias Regionales de Conservación, desarrolladas en el marco de la Convención de Diversidad Biológica (CDB), se han identificado 338 sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad que aún no cuentan con ningún tipo de protección (MMA, 2013).

ancestral de los recursos de estas áreas (por ejemplo, plantas medicinales, frutos del bosque, entre otros) y la titularidad de la tierra no ha sido resuelta.

Asimismo, estimamos que, a nivel nacional, hay al menos 23 propiedades de personas o comunidades indígenas que se superponen con 12 ICP, y que 46 comunidades indígenas se encuentran colindantes y/o en un área de amortiguación de 2 kilómetros alrededor de 27 ICP (Observatorio Ciudadano, 2016).

En síntesis, los distintos casos antes señalados dan cuenta de que las comunidades indígenas y locales se enfrentan hoy a una amplia variedad de situaciones frente a la conservación. Sin embargo, dichos escenarios han sido escasamente discutidos y analizados entre los actores involucrados (comunidades, Estado, privados). Estas situaciones reflejan una gran diversidad cultural y territorial, abarcando distintos ecosistemas –de montaña, bosques, humedales, desierto, marinos, entre otros.– y en áreas con distintos niveles de protección y prioridades para la conservación de la diversidad biológica.

Como veremos en las próximas secciones de este documento, el reconocer y considerar la diversidad de relaciones que mantienen los pueblos indígenas y las comunidades locales con la conservación, es ante todo un deber de los Estados, a quienes les corresponde garantizar los derechos territoriales, culturales y, finalmente, el derecho a definir las propias prioridades de desarrollo de cada pueblo indígena. Pero es también una oportunidad para la conservación de la naturaleza y la cultura (conservación biocultural), ya que su reconocimiento permitiría sumar a las comunidades en un desafío que no debe estar solo en manos del Estado o de los privados. Por último, es urgente, ya que muchas de estas comunidades se encuentran hoy amenazadas desde distintos frentes, haciéndose cada vez más difícil su permanencia y el llevar adelante sus “planes de vida”.

4 AMENAZAS A LOS TICCA

Entre las principales amenazas a los territorios o áreas que están siendo conservadas voluntariamente por comunidades locales o indígenas, podemos destacar las siguientes:

A DISPERSIÓN DEL MARCO NORMATIVO SOBRE CONSERVACIÓN Y ÁREAS PROTEGIDAS

El marco normativo referido a las AP en Chile se encuentra contenido en una multiplicidad de normas legales y reglamentarias, muchas de las cuales son antiguas o promueven un enfoque anacrónico sobre la conservación. Un estudio de 2011 del Ministerio de Medio Ambiente (MMA), da cuenta de que, a la fecha, la regulación de las AP estaba determinada por más de 20

— Majada de los huascoalinos en los cerros de Malaguín.



normas legales y reglamentarias. A ellas se sumaban 13 convenciones internacionales sobre la materia ratificadas por Chile, las cuales se encuentran vigentes (MMA, 2011). Dicha legislación da origen a 13 categorías de AP, las que son administradas por diferentes órganos administrativos dependientes de ministerios diversos, y con agendas sectoriales dispares o que aúnan competencias de fomento productivo y conservación (Praus, Palma y Domínguez, 2011). Lo anterior produce descoordinación entre los diversos órganos con competencia en estas áreas. Además, ninguno de estos órganos administrativos incorpora entre sus competencias técnicas la relación entre la conservación y los pueblos indígenas⁶.

B AUSENCIA DE UN RECONOCIMIENTO APROPIADO DE LOS TICCA

Lo anterior se ve agravado por la falta de reconocimiento legal, institucional y social de los TICCA. Si bien nuestro ordenamiento jurídico reconoce las áreas protegidas de titularidad privada, nada señala en relación a la conservación por parte de pueblos indígenas y comunidades locales.

Aunque, como se ha señalado, los TICCA no requieren del reconocimiento del Estado para su existencia, la ausencia de un adecuado reconocimiento por la legislación vigente dificulta y amenaza el desarrollo por parte de los defensores de las prácticas y conocimientos tradicionales asociados a los territorios y recursos naturales que dan como resultado su conservación (Aylwin y Arce, 2012). En el caso específico de los pueblos indígenas, esta situación supone una vulneración de derechos humanos reconocidos internacionalmente y obligatorios para el Estado de Chile.

6 Los ministerios que se vinculan más directamente con la creación y administración de áreas protegidas son: el Ministerio de Agricultura (CONAF) y Ministerio de Bienes Nacionales en ambientes terrestres; el Ministerio de Defensa (Subsecretaría de Marina, DIRECTEMAR), y el Ministerio de Economía (SERNAPESCA) en ambientes marinos. Cabe precisar que gran parte de las APs en Chile son de propiedad del Estado y administradas por servicios públicos: CONAF en ambientes terrestres, y SERNAPESCA y DIRECTEMAR en ambientes marinos.

C PRIVATIZACIÓN DE LA TIERRA Y FALTA DE RECONOCIMIENTO DE LA IMPORTANCIA DE LA PROPIEDAD COLECTIVA Y LOS BIENES COMUNES

Otra amenaza la constituye la fuerte protección que a nivel constitucional y legal se le otorga a la propiedad de carácter individual, la que es privilegiada por sobre la propiedad colectiva. La propiedad de los indígenas sobre sus tierras y recursos naturales es regida por la Ley Indígena (N° 19.253 de 1993) sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas. Ella es complementada por la Ley que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios (ECMPO, N° 20.249 de 2008) y por el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989. La Ley Indígena establece el deber del Estado de proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, su equilibrio ecológico y propender a su ampliación. En ella se identifica como tierras indígenas tanto a aquellas que las personas o comunidades indígenas ocupan en propiedad o posesión y que provienen de títulos emanados del Estado, como las que a futuro les sean reconocidas por los tribunales o reciban a título gratuito del Estado. Esta norma también identificó como tales las tierras que históricamente han ocupado y poseen personas o comunidades indígenas, caso en que se requiere, además, que éstas sean inscritas en el registro de tierras de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), órgano coordinador de política indígena.

La misma ley crea un mecanismo para la compra de tierras por parte del Estado, denominado Fondo de Tierras y Aguas, destinado a otorgar subsidios para: la adquisición de tierras por personas y comunidades indígenas, cuando la superficie de que dispongan sea insuficiente; financiar la solución de conflictos de tierras que recaigan sobre tierras indígenas; y financiar la constitución, regularización o compra de derechos de agua (artículo 20). La ley también establece que el Fondo estará constituido por tierras de propiedad del Estado, las que pueden ser transferidas a CONADI para su entrega a indígenas. La efectividad de este mecanismo, sin embargo, ha sido escasa, dado que se ha focalizado mayoritariamente en la adquisición de tierras en

conflicto derivadas de títulos anteriormente reconocidos por el Estado a los pueblos indígenas, sin posibilitar la restitución del territorio que comprende el hábitat ancestral de muchas comunidades, tierras que, por lo mismo, no están inscritas en el registro de CONADI, y no cuentan con protección adecuada, no obstante su reconocimiento por el Convenio 169 de la OIT. Además, la gran mayoría de las tierras indígenas, en especial aquellas de propiedad del pueblo Mapuche, son hoy de propiedad individual, en virtud de procesos de parcelación individual impuesta por el Estado a la propiedad comunitaria durante el siglo XX, cuestión que dificulta seriamente las iniciativas de conservación sobre sus tierras.

La población rural no indígena encuentra muchos de los obstáculos que la población indígena enfrenta para la conservación de las tierras de su propiedad. La mayor parte de ella ve dificultadas las posibilidades de destinar dichas tierras a la conservación, debido al reducido tamaño de sus propiedades, producto de los procesos de minifundización de que han sido objeto en el período posterior a la reforma agraria (1966-1973)⁷.

D APLICACIÓN DE UN MARCO JURÍDICO QUE POSIBILITA QUE TERCEROS –AJENOS A LAS COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS– SE APROPIEN DE LOS RECURSOS NATURALES EXISTENTES EN SUS TERRITORIOS

Un agravante de lo anterior es el marco jurídico e institucional establecido en la Constitución Política de la República de Chile (1980) y su entramado

7 La única legislación especial que protege la comunidad rural es la Ley de comunidades agrícolas (DFL N° 5 de 1968, modificado por la Ley N° 19.233 de 1993), la que tiene por objeto regularizar y proteger la propiedad comunitaria resultante de títulos otorgados a soldados españoles, y también a indígenas en el período colonial en varias provincias del centro-norte del país. Utilizando esta forma de propiedad comunal, la Comunidad Agrícola y Diaguita de los Huascoaltinos, en la región de Atacama, decidió destinar sus tierras -inicialmente de medio millón de hectáreas; hoy de 140 mil hectáreas- a la conservación, declarándola como área protegida privada, suscribiendo un convenio con participación de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), agencia ambiental del Estado. Sin embargo, esta iniciativa se ha visto afectada por el desarrollo de proyectos mineros de gran envergadura en su interior (Aylwin y Arce, 2012).

legal, que posibilita, salvo alguna excepción⁸, que terceros ajenos a las comunidades y pueblos indígenas se apropien de los recursos naturales existentes en sus territorios. Este es el caso del Código de Aguas (D.F.L. N° 1.122 de 1981), el Código de Minería (Ley N° 18.248 de 1983), la Ley General de Pesca y Acuicultura N° 18.892 (LGPA de 1991), la Ley sobre Concesiones de Energía Geotérmica (N° 19.657 de 2000), y la Ley N° 20.423 del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo, de 2010.

A este tipo de legislaciones se suman otras, como es el caso del Decreto Ley N° 701 (1974), que fija el régimen legal de los terrenos forestales, libera de impuestos a dichos terrenos y subsidia directamente las plantaciones forestales. Esto ha permitido bonificar las plantaciones y manejo de monocultivos forestales por parte de grandes empresas. Hoy, la actividad forestal con plantaciones exóticas ocupa más de dos millones de hectáreas en lo que corresponde al territorio ancestral del pueblo Mapuche. Esto ha resultado en la alteración de los hábitats y en el empobrecimiento y desplazamiento de la población mapuche y de las comunidades locales. Se trata de procesos que claramente han obstaculizado y/o desincentivado el impulso por parte de estos pueblos y comunidades de iniciativas de conservación en sus tierras legales o ancestrales.

8 La única excepción es el caso de la protección legal de las aguas de las comunidades indígenas del norte del país. En efecto, en el caso de las aguas, se han reconocido normas especiales para la regularización de derechos a favor de las comunidades que pertenecen a dichos pueblos (artículos 64 y 3 transitorio de la Ley N° 19.253). En este punto, cabe agregar que en el caso de los pueblos andinos, en los últimos años se ha verificado un reconocimiento jurisprudencial basado en las normas de la Ley 19.253 (1993) y, más recientemente, en el Convenio N° 169 (OIT, 1989), de su derecho a la propiedad ancestral sobre este recurso. También se ha posibilitado la adquisición de derechos de aguas vía mercado, a través del Fondo de Tierras y Aguas de la Ley N° 19.253, que ha sido utilizado en el caso de los pueblos andinos, en especial por el pueblo Atacameño o Lickan Antai, para restituir aguas ancestrales de las que habían sido privados.

E INSTALACIÓN DE PROYECTOS EXTRACTIVOS O DE INFRAESTRUCTURA DE ALTO IMPACTO EN LAS TIERRAS Y TERRITORIOS DE COMUNIDADES INDÍGENAS Y LOCALES

A la aplicación de una legislación sectorial que posibilita la concesión y explotación por terceros de recursos naturales ubicados en tierras y territorios de los pueblos indígenas, se agrega la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (N° 19.300 de 1994). Dicha ley establece un Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) que no considera adecuadamente la participación de los pueblos indígenas, así como tampoco de las comunidades locales y la ciudadanía en general en la toma de decisiones frente a proyectos de inversión que afectan sus territorios y ecosistemas asociados. Además, al no existir instrumentos de planificación territorial elaborados participativamente y de carácter vinculante, el SEIA opera otorgando licencias ambientales a cada proyecto específico, sin una mirada integral del territorio y entregándose un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad administrativa encargada de la evaluación ambiental de un proyecto. Esto ha permitido la instalación de proyectos extractivos o de mega-infraestructura de alto impacto en las tierras y territorios de comunidades indígenas y locales, dificultando las iniciativas de conservación de las comunidades.

F CRIMINALIZACIÓN DE DEFENSORES DE TICCA

Finalmente, otra situación igualmente preocupante que amenaza los TICCA ha sido el uso indebido del derecho penal para la criminalización de prácticas de gobernanza local efectiva para conservación de territorios por parte de los pueblos indígenas y comunidades locales, así como las formas de protesta que han desarrollado los defensores de los TICCA frente a la instalación de megaproyectos de inversión en sus territorios o cuando han demandando su restitución. Este ha sido el caso de la criminalización de líderes indígenas del pueblo Rapa Nui, quienes durante el último tiempo habían comenzado a desarrollar acciones de protesta social con el propósito de reivindicar su derecho de propiedad ancestral sobre el territorio que les

pertenece desde tiempos inmemoriales, y que el Estado se ha adjudicado como propiedad fiscal, negándose a su restitución (Arce, Guerra y Desmet, 2015). En el mismo sentido, es preocupante la criminalización durante la última década de la protesta social mapuche frente a la forestación con especies exóticas como pinos y eucaliptos, la cual ha sido llevada a cabo por grandes empresas en su territorio ancestral. Esta situación ha sido observada por diversos organismos internacionales de derechos humanos.



— Visita a Bosque de Araucarias en territorio Pewenche, Quinquén.



Comunera huascoaltina Dionisia Fuentes en sus quehaceres diarios.

II DIRECTRICES INTERNACIONALES SOBRE LOS DERECHOS DE PUEBLOS INDÍGENAS Y CONSERVACIÓN

El reconocimiento de los derechos de pueblos indígenas en el derecho internacional y la revisión de las directrices de la conservación, han determinado la introducción de cambios sustanciales en la relación entre conservación y pueblos indígenas. Dichos cambios apuntan hacia el reconocimiento de los aportes a la conservación de la biodiversidad realizados por muchos pueblos indígenas y comunidades locales desde tiempos ancestrales hasta el presente.

1 DIRECTRICES SOBRE DERECHOS DE PUEBLOS INDÍGENAS: CONVENIO 169 DE LA OIT Y DNUDPI

En las últimas décadas, los derechos de pueblos indígenas han sido reconocidos a través de diversos instrumentos internacionales. De especial importancia es el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989), el que constituye hasta ahora el único convenio internacional que se refiere en específico a pueblos indígenas. En él se establecen derechos políticos, territoriales, económicos, sociales y culturales vinculantes para los Estados que lo ratifican –como es el caso de Chile, que lo ratificó en 2008, entrando en vigencia plena en septiembre de 2009– los cuales tienen gran relevancia para la relación entre pueblos indígenas y AP.

Entre los derechos políticos, destaca el derecho a la consulta de buena fe, a través de procedimientos adecuados y con la finalidad de llegar a acuerdos cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. Además, el artículo 7.1 del Convenio N° 169 establece el “derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo [...] y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural” (OIT, 1989).

Otro aspecto fundamental del Convenio N° 169 es el concepto de tierra y territorio, el que cubre “la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de alguna otra manera” (artículo 13.2). Por su parte, el artículo 14 del Convenio consagra la ocupación tradicional como fuente de derechos. De esta forma, el apartado 1 de dicho artículo establece la obligación del Estado de reconocer “[...]a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan[...].” (OIT, 1989). El apartado 2 del mismo artículo dispone que “los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión” (OIT, 1989).

Tal como ha señalado la Comisión de Expertos en Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR):

“La Comisión entiende que el procedimiento, para que sea adecuado, debe estar encaminado a que los pueblos indígenas puedan solucionar las reivindicaciones de tierras demostrando la ocupación tradicional. Si los pueblos indígenas no pudieran hacer valer la ocupación tradicional como fuente de derechos de propiedad y de posesión, el artículo 14 del Convenio se vaciaría de contenido. La Comisión es consciente de la complejidad de plasmar este principio en la legislación, así como de diseñar procedimientos adecuados, pero subraya al mismo tiempo que el reconocimiento de la ocupación tradicional como fuente de derechos de propiedad y posesión mediante un procedimiento adecuado, es la piedra angular sobre la que reposa el sistema de derechos sobre la tierra establecido por el Convenio. El concepto de ocupación tradicional puede ser reflejado de diferentes maneras en la legislación nacional pero debe ser aplicado” (2009).

recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades” (OIT, 1989, artículo 15.2).

Finalmente, el artículo 16.1 dispone que “[...] los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan” (OIT, 1989), y agrega que “cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, solo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa” (OIT, 1989, artículo 16.2).

En tanto, el apartado 3 establece que “deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados” (OIT, 1989).

El Convenio establece, además, el derecho de los pueblos indígenas a “[...]participar en la utilización, administración y conservación” (OIT, 1989, artículo 15.1) de los recursos naturales que se encuentran en sus tierras y territorios. Agrega que en caso de que la propiedad de los recursos del subsuelo pertenezcan al Estado, o éste tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras indígenas, “los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los

La importancia de las normas relativas a la tierra, el territorio y los recursos naturales de los pueblos indígenas consagradas en el Convenio N° 169 es que ellas vienen a reconocer la propiedad tradicional o ancestral de estos pueblos.

Además, el Convenio N° 169 de la OIT (1989) es claro en señalar el deber de los Estados de reconocer la institucionalidad propia indígena, al disponer que “[...]deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos” (artículo 5 d); y que “[...]dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos” (artículo 8.2).

Ello ha sido entendido por los órganos de la OIT como un reconocimiento a las organizaciones tradicionales y al derecho propio de los pueblos indígenas. Lo anterior implica que tanto dichas organizaciones y sus instituciones internas, como aquellas utilizadas para determinar el manejo y distribución de los recursos naturales en sus tierras ancestrales, tienen valor propio y no requieren de una autorización del Estado para tener vigencia.

Por último, también es relevante el reconocimiento que el Convenio hace de las actividades relacionadas con la economía de subsistencia que los pueblos indígenas desarrollan en sus tierras y territorios de ocupación tradicional. Así, en su artículo 23 señala que “la artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económico” (OIT, 1989). La misma norma señala que se deberá velar por el

fortalecimiento y fomento de dichas actividades, debiendo realizarse “con la participación de esos pueblos” (OIT, 1989).

Los derechos establecidos en el Convenio N° 169 se vieron reafirmados con la aprobación el año 2007 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), instrumento aprobado con el voto favorable de Chile. De particular relevancia en esta Declaración son las disposiciones que reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía. Igualmente relevante son las disposiciones que otorgan a los pueblos indígenas el derecho a mantener sus instituciones y costumbres propias, incluyendo aquellas de carácter jurídico y el reconocimiento que hace del derecho de los pueblos indígenas a que se obtenga su consentimiento libre, previo e informado antes de que los Estados adopten medidas que les afectan, entre ellas, el traslado desde sus tierras y territorios (UN, 2007, art. 10), así como el almacenamiento de desechos tóxicos y el desarrollo de actividades militares en sus tierras y territorios (UN, 2007, arts. 19 y 30). De la misma manera, la Declaración sostiene que se deben impulsar consultas con el fin de obtener dicho consentimiento libre, previo e informado, cada vez que se adopten medidas de carácter legislativo y administrativas que les afecten (UN, 2007, art. 19), así como 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 (UN, 2007, art. 32.2).

No menos relevante es el reconocimiento explícito de los derechos de propiedad ancestral de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, así como el derecho a la restitución de los mismos cuando hayan sido privados de ellos sin su consentimiento previo, libre e informado. Así en su artículo 28, la Declaración dispone que los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, incluyendo en ella la restitución, y cuando ello no sea posible, la compensación, por las tierras, territorios y recursos que hayan sido “confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado” (UN, 2007, p. 11).

La Declaración, finalmente, contiene un explícito reconocimiento al derecho de los pueblos indígenas a la conservación y protección del medio ambiente de sus tierras, territorios y recursos. Así, ella dispone que “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” (UN, 2007, art. 29.I, p. 11).

Las disposiciones de la Declaración establecen la libre determinación como un derecho fundamental de los pueblos indígenas. Tal reconocimiento es central cuando se trata de las iniciativas de conservación que impulsa el Estado, las que no se pueden imponer y/o desarrollar sin el consentimiento de los pueblos indígenas. Igualmente, la Declaración reafirma el derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos de propiedad ancestral, así como el derecho a la restitución y/o compensación cuando estos han sido apropiados o confiscados sin su consentimiento. Ello, como veremos a continuación al analizar las directrices de la UICN, tiene implicancias no menores para las áreas protegidas constituidas por los Estados sobre territorios indígenas sin el consentimiento de las comunidades directamente afectadas.

Artículo 1 del CDB (Objetivos)

Los objetivos del presente Convenio, que se han de perseguir de conformidad con sus disposiciones pertinentes, son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.

Artículo 8 (j) del CDB

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.

2 DIRECTRICES SOBRE CONSERVACIÓN: CDB Y UICN

El reconocimiento de la contribución de los pueblos indígenas y de las comunidades locales a la conservación de la biodiversidad comenzó a ser discutido desde hace más de dos décadas en los foros internacionales, siendo hoy reconocidos tanto por el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), ratificado por Chile en 1994 (Decreto Supremo N° 1.963), como por la UICN.

CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA (CDB)

Fruto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (también conocida como Cumbre de la Tierra), realizada en 1992 en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, se crea el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). El CDB es el único instrumento internacional que aborda de manera exhaustiva la diversidad biológica, lo que queda de manifiesto en los tres objetivos principales que persigue, y a los que se refiere su artículo 1 (UN, 1992): (a) la conservación de la diversidad biológica; (b) la utilización sostenible de sus componentes; y (c) la participación justa y equitativa en los beneficios (art. 1, CDB).

Uno de los aspectos fundamentales del CDB es el reconocimiento explícito sobre la estrecha y tradicional dependencia que los sistemas tradicionales de vida de muchas comunidades locales

y pueblos indígenas tienen con sus territorios y los recursos biológicos presentes en ellos, y la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios que se derivan de la utilización de los conocimientos tradicionales, las innovaciones, y las prácticas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes (UN, 1992).

En este sentido, el artículo 8 j) del CDB, referido a la conservación *in situ*, reconoce la importancia de la relación de los pueblos indígenas y comunidades locales con sus territorios y los recursos biológicos presentes en ellos, así como de los conocimientos tradicionales relacionados con estos recursos, los que han desempeñado un papel fundamental en la conservación y ordenación del medio ambiente y el desarrollo humano (Aylwin y Cuadra, 2011; Yañez, 2006).

Durante la 7ª reunión de la Conferencia de las Partes (COP 7), en 2004, se aprobó el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (PoWPA). Se trataba de un programa detallado y ambicioso a desarrollarse en el periodo 2006-2015, cuyo objetivo principal era “respaldar la creación y el mantenimiento [...] de sistemas nacionales y regionales completos, eficazmente gestionados y ecológicamente representativos de áreas protegidas que, colectivamente, [...] contribuyan al logro de los tres objetivos del Convenio”; y que todas las Partes (los Estados que han ratificado el Convenio) debían aplicar en el ámbito de sus áreas protegidas (marinas y terrestres).

El diagnóstico que da origen al PoWPA señalaba que “el sistema mundial existente de áreas protegidas es inadecuado, y por diversas razones: (i) muchas áreas protegidas ya establecidas no cumplen con sus objetivos de conservación de la diversidad biológica, (ii) el sistema actual de áreas protegidas es incompleto y (iii) la participación de poblaciones indígenas y comunidades locales en la creación y administración de áreas protegidas es insuficiente” (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2004).

ELEMENTO N°2 DEL PROGRAMA DE TRABAJO SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS (PoWPA)

Gobernanza, participación, equidad y participación en los beneficios.

Objetivo 2.1 - Promover la equidad y la participación en los beneficios.

Actividad 2.1.2 - Reconocer y promover el conjunto más amplio de los tipos de gobernanza de las áreas protegidas en relación con su potencial de logro de las metas de conservación de conformidad con el Convenio, en lo que pudieran incluirse las áreas conservadas por comunidades indígenas y locales, y reservas privadas de la naturaleza. El fomento de estas áreas debería realizarse mediante mecanismos legales, de política, financieros y comunitarios.

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.

El PoWPA se compone de cuatro elementos vinculados entre sí, 16 objetivos y numerosas metas con actividades sugeridas a las Partes para su aplicación nacional.

Particularmente importante para los pueblos indígenas y las comunidades locales, es su Elemento N° 2 que se titula “Gobernanza, participación, equidad y participación en los beneficios” y que se propuso como una de sus metas para el 2008 la “participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales, respetándose plenamente sus derechos [...]”; instando además a las Partes a reconocer y promover los diversos tipos de gobernanza de áreas protegidas en los sistemas nacionales y regionales (Objetivo 2.1.)

Asimismo en su Elemento N°4 llama a las Partes a “elaborar y adaptar normas, criterios y mejores prácticas para la planificación, selección, creación, administración y gobernanza de los sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas (objetivo 4.1.)

El PoWPA también pide a las Partes a llevar a cabo revisiones a nivel nacional de las formas

existentes y potenciales de conservación, incluyendo modelos innovadores de gobernanza para las áreas protegidas, como áreas protegidas dirigidas por organismos gubernamentales en distintos niveles, áreas de co-manejo, áreas protegidas privadas y áreas conservadas por comunidades indígenas y loca-

les. Sin embargo, muchos Estados, entre ellos el de Chile, aún no han logrado cumplir con estas metas y compromisos adquiridos.

Durante la COP 10, en 2007, se aprueba el Plan Estratégico 2011-2020, que incluye 20 metas ambiciosas pero alcanzables conocidas como las Metas Aichi. Especialmente relevante es la Meta 18 al señalar que “para 2020, se respetarán los conocimientos, las innovaciones y las prácticas tradicionales de las comunidades indígenas y locales pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, así como su uso consuetudinario de los recursos biológicos. Este respeto estará sujeto a la legislación nacional y a las obligaciones internacionales pertinentes y se integrará plenamente y estará reflejado en la aplicación del Convenio a través de la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales en todos los niveles pertinentes” (UN, 2010, p. 11).

Más aún, las comunidades indígenas y locales pueden contribuir significativamente a alcanzar cada una estas 20 metas⁹, por lo tanto, la participación de las comunidades debe ser entendida por las Partes como un deber de respetar, pero también como una oportunidad para avanzar en las metas nacionales de conservación. Por ejemplo, si se reconocieran adecuadamente los TICCA, estos podrían aportar significativamente a alcanzar la Meta 11, la que señala que “para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10% de las zonas marinas y costeras [...] [deberán ser conservadas] por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, [...] y otras medidas de conservación eficaces [...]” (UN, 2010, p. 11.)

9 En el documento “ICCA & Aichi Targets”, N°1 de la Serie Notas de Políticas del Consorcio TICCA, se explica cómo los territorios indígenas de conservación y las áreas conservadas por comunidades indígenas y locales pueden contribuir significativamente a alcanzar cada una de las 20 metas establecidas en este Plan.

Meta 18, Aichi

Para 2020, se respetarán los conocimientos, las innovaciones y las prácticas tradicionales de las comunidades indígenas y locales pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, así como su uso consuetudinario de los recursos biológicos. Este respeto estará sujeto a la legislación nacional y a las obligaciones internacionales pertinentes y se integrará plenamente y estará reflejado en la aplicación del Convenio a través de la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales en todos los niveles pertinentes” (UN, 2010, p. 11).

LA UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (UICN)

Por su parte, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), ha venido reconociendo los aportes de los pueblos indígenas y de las comunidades locales a la conservación hace más de una década y las situaciones de conflicto generadas tras la creación de Áreas Protegidas (AP) en territorios de ocupación y uso ancestral. De esta forma, la UICN ha incorporado un enfoque de derechos

humanos en sus recomendaciones, con el propósito de reconocer las formas de conservación propias de los pueblos indígenas, así como procurar que el manejo y creación de áreas silvestres protegidas se realice en plena conformidad con los derechos de los pueblos indígenas, ya sean sedentarios o móviles, y comunidades locales.

En este proceso, el Congreso Mundial de Parques, Durban 2003, se instala como un hito del cambio de paradigma en la conservación. Entre las principales recomendaciones que emergen de este Congreso destacan: (a) 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; b) 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; (c) se establecerán y aplicarán, 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 (UICN, 2003).

MATRIZ DE ÁREAS PROTEGIDAS DE UICN

TIPOS DE GOBERNANZA Categorías de áreas protegidas	A. GOBERNANZA POR PARTE DEL GOBIERNO			B. GOBERNANZA COMPARTIDA			C. GOBERNANZA PRIVADA			D. GOBERNANZA POR PARTE DE PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES LOCALES	
	Ministerio o Agencia federal o nacional a cargo	Ministerio o Agencia subnacional a cargo	Gestión delegada por el gobierno (por ej., a una ONG)	Gestión transfronteriza	Gestión colaborativa (diferentes formas de influencia pluralista)	Gestión conjunta (consejo de gestión pluralista)	Declarado y administrado por propietarios individuales	...por organizaciones sin ánimo de lucro (por ej., ONG, universidades)	...por organizaciones con ánimo de lucro (por ej., propietarios corporativos, cooperativos)	Áreas y territorios protegidos por pueblos indígenas - establecidos y administrados por pueblos indígenas	Áreas conservadas por comunidades - declaradas y administradas por comunidades locales
i a) Reserva Natural Estricta											
i b) Área Natural Silvestre											
ii Parque Nacional											
iii Monumento Natural											
iv Área de Gestión de Hábitats / Especies											
v Paisaje Terrestre/ Marino Protegido											
vi Área Protegida con uso Sostenible de Recursos Naturales											

Fuente: Dudley, 2008

— Vista a parte del territorio de la Comunidad Pewenche de Quinquén.



¿Cuál es la diferencia entre **gestión** y **gobernanza**?

La gestión consiste en:

- Lo que se hace para alcanzar determinados objetivos.
- Los medios y las acciones para lograr tales objetivos.

La gobernanza consiste en:

- Quién decide cuáles son los objetivos, qué hacer para alcanzarlos y con qué medios.
- Cómo se toman las decisiones.
- Quién detenta el poder, la autoridad y la responsabilidad.
- Quién debe (o debería) rendir cuentas.

(Borrini-Feyerabend et al., 2014, p.11).

En este contexto, y considerando las discusiones en el marco del CDB, comienza a cobrar fuerza la dimensión de la gobernanza en la gestión de las áreas protegidas, dando origen a la Matriz de Áreas Protegidas de la UICN. Este instrumento relaciona las categorías de áreas protegidas tradicionales con cuatro tipos de gobernanza: la gobernanza de los Estados, gobernanza compartida, gobernanza privada y la gobernanza de pueblos indígenas y comunidades locales. De esta manera, se reconoce la importancia del rol que tienen distintos actores en la conservación.

Incorporada la Matriz de Áreas Protegidas en las recomendaciones de UICN y del CDB, en

el Congreso Mundial de la Naturaleza realizado en Barcelona el año 2008, la UICN pidió a sus miembros (recomendación 4.049) reconocer plenamente la importancia en materia de conservación de los Territorios Indígenas de Conservación y otras Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades (TIC y ACPIC) –los cuales comprenden sitios, territorios, paisajes terrestres y marinos, y lugares sagrados conservados– que son administrados y manejados por pueblos indígenas y comunidades locales, incluidos los pueblos móviles (UICN, 2009, pp. 63-66).

Además, sobre la base de los tratados internacionales y estándares de derechos humanos de los pueblos indígenas, la UICN solicitó a sus miembros que “apoyen la justa restitución de los derechos territoriales, sobre la tierra y los recursos naturales, de conformidad con objetivos de conservación y sociales, como lo consideren apropiado los pueblos indígenas y las comunidades loca-

les que gestionan los actuales TIC [Territorios Indígenas de Conservación] y ACPIC [Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades] y/o que estén interesados en crear nuevos” (UICN, 2009, p. 65).

En el reciente Congreso Mundial de Parques de UICN, realizado en Sídney el año 2014, en su documento final denominado La Promesa de Sídney (UICN, 2014), si bien se valora el incremento de áreas protegidas y conservadas alrededor del mundo desde el último Congreso de Durban (2003) y se destaca el establecimiento de nuevas áreas marinas protegidas y el reconocimiento de áreas y territorios conservados por pueblos indígenas, comunidades locales y entidades privadas, se reconoce que las amenazas a la diversidad biológica y a las áreas protegidas han alcanzado su nivel más alto en la historia, debido a la convergencia a gran escala de los patrones de consumo humano, el crecimiento de la población y la actividad industrial. Para hacer frente a esta realidad se hacen diversas propuestas, entre las que se plantea la necesidad de trabajar “[...] en alianza con los pueblos indígenas y las comunidades locales, reconociendo la larga tradición y conocimiento, los derechos colectivos y las responsabilidades en relación con la tierra, el agua, los recursos naturales y la cultura”, destacando además la necesidad de “[...] rectificar y remediar las injusticias pasadas y presentes en cumplimiento de los acuerdos internacionales” (UICN, 2014).

Sin embargo, a pesar del creciente reconocimiento que han adquirido los TICCA a nivel internacional, Chile presenta escasos avances en esta dirección. Como veremos en la sección siguiente, el Proyecto de Ley que crea el nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, refleja que el gobierno no ha visto en este proyecto la oportunidad de ponerse al día con los estándares internacionales en materia de derechos y conservación.

Los mensajes clave de las directrices internacionales señalan que la conservación:

- (a) necesita las capacidades, preocupaciones y compromiso de la sociedad en su conjunto, no solo de los profesionales expertos o de los funcionarios del gobierno;
- (b) que debe prestar más atención a los vínculos cruciales entre la diversidad biológica y cultural y a las condiciones para empoderar a los pueblos indígenas y a las comunidades locales para conservar la naturaleza y sus recursos;
- (c) que necesita equidad, lo que implica compartir de manera justa y sostenible los costos y beneficios de preservar la biodiversidad y de manejar los recursos naturales;
- (d) y que tiene que respetar los derechos humanos, “no hacer daño” y tener un impacto positivo sobre los medios de vida de las comunidades.

— Bosque de Araucarias en territorio Pewenche, Quinquén.





Florentín Hernández de Caleta Córdor en el territorio de Mapu Lagual, con un *gargal* (hongo comestible).

III PROYECTO DE
LEY QUE CREA
EL SERVICIO DE
BIODIVERSIDAD Y
ÁREAS PROTEGIDAS
Y EL SISTEMA
NACIONAL DE
ÁREAS PROTEGIDAS

En junio de 2014 el gobierno de Michelle Bachelet envió al Senado un Proyecto de Ley para la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) (Boletín N° 9.404-12). El proyecto, que forma parte de las 50 medidas comprometidas para los primeros 100 días de su gobierno, vino a sustituir a aquel presentado en marzo de 2011 por el gobierno de Sebastián Piñera, cuya tramitación legislativa estaba paralizada.

La iniciativa legal tiene por objeto “la conservación de la diversidad biológica del país, a través de la preservación, restauración y uso sustentable de las especies y ecosistemas, con énfasis en aquellos de alto valor ambiental o que, por su condición de amenaza o degradación, requieren de medidas para su conservación” (Proyecto de Ley SBAP, 2014). Para ello propone la creación del SBAP, dependiente del Ministerio del Medio Ambiente. Este Servicio –además de administrar el SNAP, integrado por áreas protegidas tanto terrestres como marítimas que corresponden al Estado, y supervisar aquellas de privados–, tiene el deber de ejecutar las políticas y programas para la preservación, restauración y promoción del uso sustentable de las especies y ecosistemas, especialmente aquellos amenazados o degradados.

Si bien resulta valorable que el gobierno promueva una legislación que complete la reforma a la institucionalidad ambiental y que cree el servicio público encargado de la administración en materia de conservación de la biodiversidad y áreas protegidas, coordinando y orientando los numerosos y dispersos cuerpos legales existentes, el proyecto adolece de una serie de limitaciones, desde la perspectiva de los derechos humanos y de las directrices de conservación antes reseñadas, lo cual debe ser destacado y corregido.

1 EL DEBER DE CONSULTA PREVIA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Los conocimientos y vocación de los pueblos indígenas sobre la conservación, como la afectación que las actuales áreas de conservación públicas y privadas producen sobre los derechos territoriales de pueblos indígenas, son argumentos suficientes que permiten sostener que el presente Proyecto de Ley es susceptible de afectación directa a los pueblos indígenas. Esto obliga a realizar un proceso de consulta indígena acorde con los estándares internacionales que la rigen.

La presente iniciativa de ley contiene normas que afectan las condiciones de vida y subsistencia de los pueblos indígenas que realizan sus propios procesos de conservación, o cuyos territorios ancestrales son colindantes o son parte de áreas de conservación públicas o privadas. En caso de entrar en vigencia este Proyecto de Ley, los pueblos indígenas experimentarían un detrimento de sus derechos a la tierra y al territorio, así como a los recursos naturales existentes en su territorio ancestral, derecho al desarrollo de actividades tradicionales de subsistencia y, en general, el derecho al desarrollo, todo lo cual está garantizado en tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile, que se encuentran actualmente vigentes¹⁰.

10 Así quedó consignado en el voto de minoría de Hernán Vodanovic y Francisco Fernández, en Sentencia Tribunal Constitucional Rol 1988-11 (2011), que se pronuncia sobre el Requerimiento presentado por 17 Senadores respecto de la inconstitucionalidad del Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV-91). Tal como sostuvieron los ministros, el “desconocimiento o no efectivización del derecho de los pueblos originarios a ser oídos en audiencia consultiva antes de concretar la adopción de medidas que [...] pueden afectar sensiblemente y de manera perdurable sus propios modos de vida y subsistencia, da lugar a una infracción constitucional de un tipo de garantía que, en una democracia moderna y crecientemente participativa, no puede ser ignorada, so riesgo de convertir en letra muerta los compromisos que el Estado de Chile ha contraído en esta materia ante su propio pueblo y la comunidad internacional.”

En efecto, como determinó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2012 (Corte IDH¹¹), en sentencia del caso Sarayaku v/s Ecuador:

“La estrecha relación de las comunidades indígenas con su territorio tiene en general un componente esencial de identificación cultural basado en sus propias cosmovisiones, que como actores sociales y políticos diferenciados en sociedades multiculturales deben ser especialmente reconocidos y respetados en una sociedad democrática. El reconocimiento del derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural (infra párr. 212 a 217), los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática” (párr. 159).

Para poder garantizar el derecho fundamental de participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones que afecten sus derechos, la CIDH señaló que existe una obligación de consultar a las comunidades y pueblos indígenas y tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional. Además, la CIDH afirmó que el Estado tiene la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernen a sus intereses, lo cual está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención (artículo 1.1).

A su vez, el ex Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas de Naciones Unidas, James Anaya (2012), señaló que la consulta se aplica incluso con respecto a medidas administrativas o legislativas de aplicación general. Por ejemplo,

11 Órgano encargado de interpretar y velar por la correcta aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos por parte de los Estados suscriptores de dicho instrumento.

con respecto a una nueva ley de pesca o de fomento forestal, cuando dichas medidas de algún modo afecten de manera diferenciada a los pueblos indígenas dadas sus condiciones y derechos específicos.

Como se aprecia, el deber de consulta es un imperativo para todos los órganos del Estado involucrados en la medida a consultar, en este caso una medida legislativa de iniciativa presidencial. Lamentablemente, el gobierno, previo al envío de su mensaje, no realizó ningún proceso de consulta previa, vulnerando incluso el mandato del Decreto Supremo N° 66 de 2014, del Ministerio de Desarrollo Social¹². De esta forma, el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) no cumplió con su deber de realizar una consulta de oficio, y ni siquiera requirió un pronunciamiento a la Subsecretaría de Desarrollo Social para determinar la pertinencia de realizar dicho deber.

Producto de lo anterior, el 10 de abril de 2015, miembros y representantes de organizaciones de pueblos indígenas se reunieron en la ciudad de Temuco con el objetivo de realizar indicaciones al Proyecto de Ley SBAP y elaborar una estrategia común para darle seguimiento y exigir la apertura de un proceso de consulta indígena al Congreso Nacional¹³. Como resultado de dicha reunión, en mayo de 2015 se elaboró el documento titulado “Propuesta de indicaciones de organizaciones de pueblos indígenas y de la sociedad civil al Proyecto de Ley SBAP”, el cual fue presentado tanto al MMA como a diver-

12 Dicho reglamento, en su artículo 7° inciso 2, señala que: “Son medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas los anteproyectos de ley [...] iniciados por el Presidente de la República, o la parte de éstos cuando sean causa directa de un impacto significativo y específico sobre los pueblos indígenas en su calidad de tales, afectando el ejercicio de sus tradiciones y costumbres ancestrales, prácticas religiosas, culturales o espirituales, o la relación con sus tierras indígenas.”

13 Desde hace más de dos años, representantes indígenas, con el apoyo del Observatorio Ciudadano y el Consorcio TICCA, han desarrollado distintas actividades de seguimiento a este Proyecto de Ley, entre las que se encuentran: 1) la realización de un taller sobre “Conocimientos Tradicionales en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica”, realizado el 31 de julio y el 1 de agosto de 2014, en Lonquimay, región de la Araucanía, en el cual participaron representantes de organizaciones de pueblos originarios, personeros del gobierno y miembros de la sociedad civil; 2) la presentación de las propuestas de pueblos originarios en la Comisión de Medio Ambiente del Senado, el 24 de septiembre de 2014 .

sos parlamentarios. Muchas de las propuestas de modificación contenidas en dicho documento fueron acogidas e incorporadas a través de indicaciones por la Comisión de Medio Ambiente del Senado (Boletín de indicaciones del 29 de mayo de 2015).

Sin perjuicio de lo anterior, durante enero de 2016 el MMA hizo pública su decisión “de iniciar un proceso de consulta indígena respecto de materias que conformarán futuras indicaciones del Poder Ejecutivo al Proyecto de Ley que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas” (Resolución exenta N° 5, de 8 de enero de 2016). De acuerdo a esta Resolución exenta del MMA, dentro de las materias que –a juicio del Ejecutivo– resulta indispensable consultar, se identifican “lo referido a Sitios Prioritarios, Instrumentos de conservación de ecosistemas, Instrumentos de conservación de especies, Instrumentos económicos de conservación de la biodiversidad y Áreas protegidas” (considerando 6°). El pasado 8 de marzo, el MMA publicó la convocatoria a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas a las primeras reuniones de planificación de la consulta respecto de materias que conforman las indicaciones al Proyecto de Ley.

Valorando la decisión del Ministerio de consultar esta iniciativa legal, y sobre la base del principio de buena fe que debe inspirar todo proceso de diálogo intercultural en el contexto del ejercicio del derecho de consulta a los pueblos indígenas, resulta evidente que la convocatoria a la consulta no puede ser entendida de forma que restrinja aquellas materias que deben ser consultadas a los pueblos indígenas. En efecto, tal como se desarrolló en el documento de “Propuesta de indicaciones de organizaciones de pueblos indígenas y de la sociedad civil al Proyecto de Ley SBAP”, existen otras materias, más allá de las señaladas en la convocatoria del MMA, que son susceptibles de afectación directa a los pueblos indígenas que requieren ser

consultadas. Este es el caso de aspectos que el Proyecto de Ley omite o que no son compatibles con los derechos humanos reconocidos a los pueblos indígenas, tales como: la incorporación en el Proyecto de Ley de mecanismos que permitan el involucramiento efectivo de los pueblos indígenas en la gestión de las áreas protegidas de acuerdo con las directrices de la UICN; las funciones y competencias que tendrá el SBAP; los objetivos del establecimiento del SNAP y sus categorías de protección; la dictación de los planes de manejo de áreas protegidas; el sistema de concesiones y permisos en áreas protegidas del Estado; la creación de áreas protegidas del Estado o de propiedad privada en tierras y territorios indígenas; el sistema de la fiscalización, infracciones y sanciones que se establecen.

Por otro lado, resulta preocupante que en la convocatoria al proceso de consulta de esta iniciativa legal el Ministerio haya señalado que ésta se ceñirá al Decreto Supremo N° 66, de 2013, del Ministerio de Desarrollo Social (DS N° 66), que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 N° 1 letra a) y N° 2 del Convenio N° 169. Al respecto, cabe señalar que dicho reglamento ha sido cuestionado por reducir los estándares del Convenio 169 sobre consulta previa a los pueblos indígenas, cuando se trata de medidas administrativas y legislativas susceptibles de afectarles directamente. En efecto, el DS N° 66 contiene diversas normas que son contrarias al estándar internacional referido al derecho a consulta. Algunas contradicciones entre el DS N° 66 y el estándar internacional que nos parece relevante destacar aquí son las siguientes:

A EL CUMPLIMIENTO DEL DEBER DE CONSULTA

No obstante el DS N° 66 prevé que “el órgano responsable deberá realizar los esfuerzos necesarios para alcanzar el acuerdo o el consentimiento de los pueblos afectados”, y agrega al mismo tiempo que “se tendrá por cumplido el deber de consulta, aun cuando no resulte posible alcanzar dicho objetivo”. Si

bien el Convenio 169 no establece un derecho a veto a los pueblos consultados, sí exige el consentimiento previo en al menos dos circunstancias: adopción de medidas favorables a los pueblos indígenas y traslado de población indígena.

Además, de acuerdo al principio de universalidad, interconexión e indivisibilidad de los derechos humanos, recogido expresamente por el propio Convenio 169 (artículo 35), se debe tener presente que incluso si el proceso de consulta fue concluido sin acuerdo o consentimiento, la decisión adoptada por el Estado debe respetar los demás derechos sustantivos reconocidos por el Convenio, tales como los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios. Asimismo, la importancia de obtener el acuerdo o el consentimiento es mayor mientras más severas sean las posibles consecuencias para los pueblos indígenas involucrados. En este sentido, si con la adopción de una determinada medida administrativa o legislativa existe peligro para la continuación de la existencia de una cultura indígena, la necesidad del consentimiento con las medidas propuestas es más importante que en los casos en los que las decisiones pueden resultar en inconvenientes menores, sin consecuencias severas o duraderas.

En este sentido, tal como ha sido destacado por el Relator Especial James Anaya (2009), en las recomendaciones realizadas a Chile en relación con los principios internacionales aplicables a la consulta en materia de derechos de pueblos indígenas:

“[...] ambas partes, tanto las autoridades del Estado como los propios pueblos indígenas, deben realizar todos los esfuerzos para generar un clima de confianza y respeto mutuos en el que la consulta se lleve a cabo de buena fe. Esto requiere en primer lugar que exista una cierto nivel de aceptación mutua por las partes acerca del mismo procedimiento de consulta, con independencia de cuáles puedan ser

las posiciones sustantivas dentro del procedimiento. Desde el punto de vista de los objetivos últimos de la consulta, esta debe tomarse como una oportunidad para abrir un diálogo normativo en torno a las demandas legítimas de los pueblos indígenas, a la luz de los derechos internacionalmente reconocidos, para acercar posturas divergentes y para propiciar una mayor participación e inclusión de los pueblos indígenas en las estructuras institucionales del Estado” (apend. A, párr. 25).

En el mismo sentido, la OIT (2013) ha señalado que:

“Debe también subrayarse que incluso si el proceso de consulta fue concluido sin acuerdo o consentimiento, la decisión adoptada por el Estado debe respetar los derechos sustantivos reconocidos por el Convenio, tales como los derechos de los pueblos indígenas a las tierras y a la propiedad. La importancia de obtener el acuerdo o el consentimiento es mayor mientras más severas sean las posibles consecuencias para los pueblos indígenas involucrados. Si, por ejemplo, hay peligro para la continuación de la existencia de una cultura indígena, la necesidad del consentimiento con las medidas propuestas es más importante que en los casos en los que las decisiones pueden resultar en inconvenientes menores, sin consecuencias severas o duraderas” (p. 17).

Como se aprecia, en el contexto del proceso de consulta indígena que se inicia sobre el contenido de las futuras indicaciones que el Ejecutivo realice al Proyecto de Ley SBAP, el marco y contenido de la discusión debe estar dirigido a determinar cómo dicha medida legislativa se hace cargo del ejercicio efectivo de los derechos humanos de los pueblos indígenas. De esta forma, aún cuando el proceso de consulta pueda concluir sin el acuerdo o consentimiento de los pueblos indígenas en materias fundamentales sobre el contenido de las futuras indicaciones que el Ejecutivo pretenda realizar

al Proyecto de Ley SBAP, la decisión adoptada por el Estado debe respetar los derechos sustantivos reconocidos por el Convenio N° 169 de OIT y los demás derechos que reconozca el ordenamiento jurídico, tales como los derechos territoriales y culturales de los pueblos indígenas.

B EL SUJETO DE LA CONSULTA

El DS N° 66 define a los pueblos indígenas remitiéndose a la definición dada en el Convenio, agregando que deben estar reconocidos por la Ley sobre Protección y Desarrollo de los Indígenas N° 19.253, conocida como Ley Indígena, de 1993. Por su parte, el inciso segundo de la norma remite a dicha ley para determinar quiénes son los individuos pertenecientes a un pueblo indígena. Esto puede ser problemático en la medida en que dichos criterios no sean coincidentes con el derecho propio indígena, que es el relevante desde el punto de vista de los estándares internacionales. Además, dicha regla excluye a los pueblos tribales, como son los afrodescendientes chilenos, quienes también son sujetos colectivos del derecho a la consulta del Convenio 169 y que, como se señala más adelante, fueron considerados en el proceso de consulta del Proyecto de Ley para la creación del Ministerio de Cultura en nuestro país.

C MEDIDAS QUE DEBEN SER CONSIDERADAS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR DIRECTAMENTE A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El DS N° 66 considera como medidas legislativas a consultar solo los anteproyectos de ley, de reforma constitucional o parte de éstos que sean “causa directa de un impacto significativo y específico sobre los pueblos indígenas en su calidad de tales”. Ello agrega un requisito no contemplado en el Convenio 169, esto es la magnitud del impacto, toda vez que el Convenio señala que deben ser consultadas aquellas medidas legislativas que sean “susceptibles” de afectarles directamente, sin hacer referencia a su dimensión.



© Lorena Arce

— Araucarias en floración, en el territorio Pewenche, Quinquén.

D ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO DE CONSULTA

El reglamento de consulta establece un procedimiento de cinco etapas: 1) planificación; 2) información y difusión; 3) deliberación interna; 4) diálogo; y 5) sistematización, comunicación de resultados y término del proceso de consulta. Si bien dicho procedimiento es bastante laxo en su aplicación práctica y diseño de metodologías concretas, presenta un problema en relación a los plazos que establece. El reglamento señala que, para el caso de aquellas medidas legislativas que se deban iniciar por mensaje del Presidente de la República, cada una de las etapas deberá ser ejecutada en un plazo no superior a 25 días hábiles. Dichos plazos rígidos no consideran los tiempos de deliberación propios de los pueblos indígenas, lo que puede restringir la posibilidad de involucramiento efectivo en este proceso.

Cabe tener presente que estos cuestionamientos fueron determinantes en la decisión del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) de someter, el año 2014, a consulta previa la indicación sustitutiva del anteproyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura, Arte y Patrimonio. En la convocatoria a dicha consulta (Resolución exenta N° 2.131 de 6 de junio de 2014), aunque se hace referencia al Decreto Supremo N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social, el fundamento normativo del proceso de consulta es el Convenio 169 de la OIT. Más aún, las autoridades del CNCA sostuvieron reiteradamente en el proceso que el DS N° 66 sería aplicado en todo lo que no fuera contrario al estándar fijado por el Convenio 169.

2 ASPECTOS DEL PROYECTO DE LEY QUE IMPACTAN EN LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

A ÉNFASIS DEL PROYECTO DE LEY

El énfasis del proyecto está claramente puesto en las áreas protegidas del Estado. Ello a pesar de que, tal como se reconoce en su mensaje, estas áreas están lejos de asegurar la protección de los ecosistemas más valiosos del país y, por lo mismo, conservar la biodiversidad en el territorio. Al respecto, cabe recordar que el CDB –ratificado por Chile– entiende por diversidad “la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas” (UN, 1992).

Además, y tal como se señala en el artículo 1 del Proyecto de Ley (2014), su objeto es “la conservación de la diversidad biológica del país, a través de la preservación, restauración y uso sustentable de las especies y ecosistemas, con énfasis en aquellos de alto valor ambiental o que, por su condición de amenaza o degradación, requieren de medidas para su conservación”. De esta forma, el Proyecto de Ley desconoce la estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales y pueblos indígenas que tienen sistemas de vida tradicionales basados en los recursos biológicos, y la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios que se derivan de la utilización sostenible y la conservación de los diversos ecosistemas y sus especies. Esto contradice los compromisos asumidos por el Estado de Chile al firmar y ratificar el CDB, con respecto a la conservación *in situ* de los ecosistemas y hábitats naturales (artículo 8), exigencia fundamental para la conservación de la diversidad biológica.

B LA CREACIÓN DE UN SERVICIO CON FUNCIONES LIMITADAS

Por otro lado, las funciones que se asignan al Servicio que se crea en materia de biodiversidad, más allá del SNAP que establece, son precarias. Entre ellas se menciona ejecutar políticas, planes y programas para la preservación, restauración y promoción del uso sustentable de las especies y ecosistemas, especialmente los amenazados; elaborar y ejecutar estudios y programas de investigación para conocer el estado de la biodiversidad dentro y fuera de las áreas protegidas; implementar redes de monitoreo para conocer el estado de conservación de la biodiversidad del país; y administrar el nuevo Fondo Nacional de Biodiversidad.

Sin perjuicio de esto, como bien sabemos, las causas de la degradación de la biodiversidad en el país están relacionadas con un modelo de desarrollo que se basa en la extracción y explotación de recursos naturales, actividades que siguen siendo el motor de la economía nacional. Se trata de una realidad que nadie puede ignorar y que se sustenta en la institucionalidad consagrada en la Constitución de 1980 y en el entramado legal al que dio origen. Esto ha permitido, entre otras cosas, la concentración de la propiedad de los recursos naturales comunes, como el agua y los recursos del subsuelo, enajenando el control público y ciudadano sobre estos.

Si bien esto último es un problema que escapa a las posibilidades de una ley sectorial como la que aquí se comenta, requiriendo de transformaciones institucionales profundas, no se entiende cómo una legislación pueda contribuir eficazmente a la protección de la biodiversidad si no se dota al nuevo Servicio de facultades para, al menos, determinar dónde es factible o no desarrollar actividades extractivas que afectan los recursos naturales y los ecosistemas en los que dicha biodiversidad se concentra.

C ÁREAS PROTEGIDAS DEL ESTADO

El artículo 25 del Proyecto de Ley (2014) establece el procedimiento para la creación de las áreas protegidas. Entre otras cosas, dicho artículo señala que para la creación de un área protegida se requerirá de la elaboración de un informe técnico por parte del SBAP y del Ministerio de Bienes Nacionales cuando se trate de inmuebles fiscales. Asimismo, se deberá solicitar un informe a los órganos sectoriales pertinentes para identificar las actividades que se desarrollan en el área respectiva. Finalmente, la creación de un área silvestre protegida del Estado se realiza con el pronunciamiento favorable del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad.

Por su parte, el artículo 26 del Proyecto de Ley señala que la superficie de un área protegida, su categoría de protección, deslindes u objeto de protección, solo podrá modificarse en conformidad al procedimiento señalado en el artículo anterior. Dicha forma de regular el procedimiento para la creación, modificación y desafectación de las áreas protegidas del Estado resulta problemático en varios sentidos. En primer lugar, el procedimiento desconoce los compromisos asumidos por el Estado de Chile al ratificar la Convención para la Protección de la Flora, Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América, conocida como la Convención de Washington de 1940 (DS N° 531, 1967). En efecto, el artículo III de dicha Convención señala que: “los Gobiernos Contratantes convienen en que los límites de los parques nacionales no serán alterados ni enajenada parte alguna de ellos sino por acción de la autoridad legislativa competente”. De esta forma, el Proyecto de Ley requiere incorporar una mención expresa de que para el caso de los Parques Nacionales, su superficie, deslindes u objeto de protección, solo podrán modificarse o desafectarse en virtud de una ley, sin perjuicio, como se verá, de que dicha prohibición pueda ser extendida a otras áreas o territorios naturales protegidos oficialmente.

En segundo lugar, desde el punto de vista de los derechos de pueblos indígenas y de las directrices de conservación que les conciernen, dicho procedimiento abre la posibilidad de creación de áreas protegidas del Estado en tierras y territorios de pueblos indígenas sin consulta y sin contar con el consentimiento previo, libre e informado, de acuerdo con los estándares internacionales sobre derechos humanos. Como se ha señalado, la imposición de áreas protegidas del Estado en territorios indígenas –ya sea en tierras reconocidas por el Estado a los pueblos indígenas o en territorios de ocupación o de uso tradicional–, es una realidad que ha afectado gravemente la integridad y hábitat natural y cultural de dichos pueblos. De esta forma, en atención al deber de consulta (artículo 6) y derechos territoriales (específicamente los artículos 13 y 15) del Convenio N° 169, resulta fundamental incluir expresamente como parte del procedimiento administrativo que se consagra para la creación, modificación y desafectación de las áreas protegidas del Estado el deber de consultar a pueblos indígenas susceptibles de ser afectados directamente.

En el mismo sentido, el Proyecto de Ley no reconoce el deber del Estado de Chile de realizar consultas de forma previa sobre otras medidas administrativas que pueden o deben ser dictadas en relación con las áreas silvestres protegidas del Estado, y que son susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas. Este es el caso del Párrafo 4° del Proyecto de Ley (2014) que se refiere a la elaboración y diseño de los planes de manejo de las áreas protegidas, y que no hace mención a la participación de las comunidades indígenas y locales existentes al interior y aledañas a ellas, incluidas las comunidades de pescadores artesanales. En el mismo sentido, el Párrafo 6° del Proyecto de Ley, regula un sistema de concesiones y permisos en áreas protegidas del Estado, permitiendo la licitación de éstas a terceros sin consulta y participación efectiva de los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados directamente.

Otro aspecto crítico en relación a las áreas silvestres protegidas del Estado, es la absoluta ausencia de mecanismos para que las comunidades indígenas puedan participar de la gestión de las áreas protegidas del Estado.

Finalmente, el Proyecto de Ley no hace referencia al derecho a la restitución de las tierras de ocupación tradicional cuando las áreas protegidas hayan sido establecidas sobre éstas sin su consulta. Como ya se señaló, el Convenio N° 169 en su artículo 14.2 dispone que “los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión” (OIT, 1989). El mismo Convenio establece en su artículo 14.3 que “deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados” (OIT, 1989). Como vimos, la interpretación que ha dado la OIT respecto al alcance de esta disposición es clara, en el sentido que el derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus tierras encuentra su fundamento en la ocupación tradicional, y no en el título otorgado por el Estado. Por lo mismo, los Estados tienen la obligación de establecer procedimientos adecuados, tanto administrativos como judiciales, para hacer efectivo este derecho.

D ACTIVIDADES AL INTERIOR DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

El artículo 23 del Proyecto de Ley (2014) permite de forma genérica el desarrollo de proyectos y actividades dentro de los límites de un área protegida, conforme a la legislación respectiva y respetando el objeto de protección de ésta y su plan de manejo. Dicha autorización genérica no se ajusta a las directrices internacionales sobre la conservación de la naturaleza y los pueblos indígenas.

En efecto, de acuerdo con el artículo III de la Convención de Washington, los Gobiernos Contratantes convinieron en que las riquezas existentes en los Parques Nacionales no se explotarán con fines comerciales. A partir de este compromiso, la Contraloría General de la República (2013) ha desarrollado una jurisprudencia consistente, en la línea de reconocer que “[...] con la Convención de Washington, [...] nuestro país se obligó a no explotar las riquezas existentes [en los parques nacionales] con fines comerciales”. Sin perjuicio de esto, y tal como lo reconoció la Contraloría General de la República (2013) en un pronunciamiento motivado por una denuncia realizada por la comunidad Kawésqar de Puerto Edén frente a la autorización de concesiones acuícolas en los Parques Nacionales Bernardo O'Higgins y Alberto Agostini, nada impide al legislador ampliar dicha prohibición a otras categorías de protección como las Reservas Nacionales, los Santuarios de la Naturaleza, Reservas de Regiones Vírgenes, Humedales de Importancia Internacional o Sitios RAMSAR, y a los Territorios Indígenas de Conservación y Áreas Conservadas por Comunidades Locales, por nombrar solo algunos ejemplos¹⁴.

14 En este caso, la Contraloría General de la República concluyó que de conformidad con la Ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura (LGPA), por regla general, no se pueden desarrollar proyectos de salmicultura en áreas silvestres protegidas del Estado, permitiéndose de manera excepcional esa actividad en zonas marítimas localizadas en reservas nacionales y forestales. Así, al revisar la tramitación legislativa de la Ley N° 19.800 (2002), que modificó en los actuales términos el artículo 158 de la LGPA, para la Contraloría General es evidente que la regla contenida en dicha disposición corresponde a una configuración de lo prescrito en la parte final del inciso 1° del artículo III de la Convención de Washington, en lo que dice relación con el desarrollo de actividades de acuicultura en las zonas lacustres, fluviales o marítimas que formen parte de áreas silvestres protegidas. En otras palabras, el literal del artículo en cuestión se refiere a una exclusión total de la actividad pesquera extractiva y de acuicultura en las zonas lacustres, fluviales y marítimas que formen parte de áreas silvestres protegidas del Estado, lo que incluye a los parques nacionales, pero también a las demás categorías de protección, con la excepción de su inciso 2° que se refiere a las reservas nacionales. De esta forma, el legislador amplía la prohibición contenida inciso 1° del artículo III de la Convención de Washington a todas las áreas silvestres protegidas del Estado, con la excepción de las reservas nacionales. (Al respecto, Guerra, 2015, pp. 189-201).

Ahora bien, esta prohibición debe ser entendida y armonizada con lo señalado en el artículo 8 j) del CDB (UN, 1992) y el Convenio N° 169 (OIT, 1989), tratados internacionales que Chile se ha obligado a cumplir. De esta forma, las prohibiciones y regulaciones de actividades al interior de las áreas protegidas del Estado deben reconocer los derechos colectivos de los pueblos indígenas a usar dichas áreas para la realización de actividades tradicionales y de subsistencia pertinentes para la conservación, debiendo prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas. Un ejemplo de esta última situación es el caso del pueblo Kawésqar, cuyos territorios tradicionales que han ocupado y utilizado por siglos, fueron declarados por el Estado chileno como bienes nacionales, creándose extensas áreas protegidas que forman parte del actual sistema nacional de áreas protegidas.

— Visita a Territorio Pewenche, Quinquén.



E DESCONOCIMIENTO DE LAS CATEGORÍAS DE GOBERNANZA QUE PERMITAN EL INVOLUCRAMIENTO EFECTIVO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES LOCALES EN LA CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

El Proyecto de Ley (2014) se encuentra desactualizado en relación al estado actual de la discusión internacional sobre la conservación de la naturaleza. Un aspecto bastante problemático en este sentido es el hecho de que la iniciativa legislativa del Ejecutivo no aborda las distintas categorías de gobernanza de las áreas protegidas, conforme recomienda la UICN y reconoce el CDB, que rijan e inspire las políticas, planes, programas, normas y acciones que se realicen en el marco de la presente ley.

En este sentido, resulta fundamental incorporar en la propuesta legislativa del Ejecutivo mecanismos que reconozcan y permitan el involucramiento efectivo de los diversos actores relacionados e interesados en la conservación de la naturaleza. De esta forma, y en particular con respecto a la gobernanza y gestión de las áreas protegidas, es necesario involucrar en el proceso de toma de decisiones, además del Estado, a los pueblos indígenas y a las comunidades locales que tradicionalmente han hecho uso de estas áreas y sus recursos, y cuyas prácticas entrañan estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

F INICIATIVAS DE CONSERVACIÓN PRIVADA

Si bien se valora la inclusión de las áreas protegidas privadas, llama la atención que no se reconozcan las iniciativas de conservación indígena y comunitaria que la UICN y el CDB han reconocido y valorado. Tampoco se hace referencia a la necesidad de que dichas áreas privadas no se establezcan sobre tierras de ocupación tradicional indígena, como ocurre en el caso del Parque Tantauco en Chiloé y el Parque Futangue en la comuna de Lago Ranco.

G DESCONOCIMIENTO Y DESPROTECCIÓN DE LOS TICCA

El Proyecto de Ley desconoce las directrices del CDB y la UICN sobre la materia, instancia que junto con reconocer el aporte del Estado y de los privados a la conservación, reconoce el rol fundamental que en ella juegan las comunidades locales y los pueblos indígenas. En efecto, como se destacó, la UICN propone, además de las áreas protegidas de gobernanza de los gobiernos (central, regionales y municipales), aquellas de gobernanza compartida entre el Estado y actores no gubernamentales, que se expresan en modalidades de gobernanza transfronteriza, gobernanza en colaboración y gobernanza conjunta. A ello se agregan las áreas de gobernanza privada, que comprenden aquellas que están bajo control y propiedad de personas, cooperativas, organizaciones no gubernamentales con o sin fines de lucro, así como las áreas de gobernanza de pueblos indígenas y de comunidades locales, declaradas y administradas por ellos.

— Ahu, Plataforma ceremonial del pueblo Rapa Nui.



H SANCIONES EN PERJUICIO DE ACTIVIDADES TRADICIONALES DE PUEBLOS INDÍGENAS

El Proyecto de Ley (2014) contempla una serie de conductas prohibidas al interior y exterior de las áreas silvestres, las que son sancionadas administrativamente. Sin embargo, las sanciones establecidas no consideran el uso que los pueblos indígenas han dado y siguen dando a las áreas protegidas establecidas sobre sus tierras de ocupación tradicional, penalizando, de esta manera, actividades centrales para su sobrevivencia material y cultural, pudiendo constituir un impedimento al desarrollo de actividades culturales y espirituales en sus tierras y territorios de ocupación tradicional.

I FALTA DE RECONOCIMIENTO DE LAS PRÁCTICAS Y CONOCIMIENTOS TRADICIONALES INDÍGENAS Y LOCALES Y SU APOORTE A LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

Al omitir en su texto toda referencia a los pueblos indígenas, el Proyecto de Ley está además desoyendo las directrices del CDB, la que queda claramente expresada en la Meta Aichi N° 18, así como en el artículo 8 j) que reconocen y valoran el aporte de las prácticas y conocimientos tradicionales de estos pueblos a la conservación de la biodiversidad (UN, 1992). Es importante señalar que los pueblos indígenas históricamente han desarrollado, y continúan haciéndolo, iniciativas de conservación basadas en prácticas y conocimientos ancestrales de sus territorios y de los recursos naturales que hay en ellos, los que han sido fundamentales en la mantención de la biodiversidad. En el caso de nuestro país, no obstante, tales iniciativas no han contado con reconocimiento ni apoyo estatal hasta ahora.



© Lorena Arce

— Localidad de Puerto Edén, Región de Magallanes



Isabel Quepuán de Caleta Cóndor en el territorio de Mapu Lahual.

IV CONCLUSIONES





© Lorena Añez

— Detalle Araucaria o Pehuén.

Como se describió al comienzo de este trabajo, desde finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, el Estado chileno comienza a impulsar la creación de las primeras unidades de conservación bajo el nombre de “Reservas Forestales”. Un gran número de dichas unidades de conservación se establecieron sobre tierras y territorios de ocupación tradicional de los pueblos indígenas, que constituían su hábitat material y cultural, y una vez que los primeros procesos de colonización en la zona sur ya se encontraban avanzados. Todas estas unidades de conservación impulsadas por el Estado a lo largo del siglo XX, fueron creadas sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas, y en abierto desconocimiento de sus derechos propietarios ancestrales.

Por otra parte, la administración de estas áreas, salvo contadas excepciones, se realiza sin considerar la contribución que los pueblos indígenas hacen a la conservación, ni tampoco mecanismos que permitan su participación en los beneficios que estas áreas generan. Por el contrario, los pueblos indígenas han sido históricamente considerados como una amenaza para la protección de estas áreas, impidiéndose en ellas las actividades de subsistencia tradicionales e incluso llegando a la expulsión forzada de sus tierras ancestrales. Algunas iniciativas de conservación privadas (ICP) conformadas en años recientes, no han estado ajenas a la realidad recién descrita.

Todos estos hechos dan cuenta del impacto diferenciado y específico que la regulación de las Áreas Silvestres Protegidas ha tenido sobre los derechos de los pueblos indígenas.

A pesar de lo invisibilizadas que se encuentran las situaciones antes descritas, muchos pueblos indígenas y comunidades locales mantienen hasta hoy

una relación estrecha con la naturaleza, y con la biodiversidad que existe en sus tierras y territorios, que en varios casos da como resultado su conservación, aunque esto no siempre sea un objetivo explícito de las comunidades.

Esta relación y el aporte de los pueblos indígenas y de las comunidades locales a la conservación de la biodiversidad comenzaron a ser discutidos desde hace más de quince años en foros internacionales, siendo hoy reconocidos tanto por el Convenio sobre la Diversidad Biológica, ratificado por Chile en 1994, como por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

Esto ha dado lugar a lo que se ha conocido como los “territorios o áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales” o TICCA, los que incluyen casos de mantenimiento, resurgimiento o modificación de prácticas tradicionales, algunas de las cuales son muy antiguas en su origen, así como nuevas iniciativas, tales como restauración y usos innovadores de los recursos usados por comunidades para enfrentar oportunidades y amenazas.

En Chile son diversos los casos e iniciativas de conservación impulsadas desde los pueblos indígenas y comunidades locales. Sin embargo, estas han sido escasamente discutidas y analizadas entre los actores involucrados (comunidades, Estado, privados). Entre las principales amenazas a los territorios o áreas que están siendo conservadas voluntariamente por comunidades locales o indígenas, podemos destacar las siguientes: a) dispersión del marco normativo sobre conservación y áreas protegidas; b) ausencia de un reconocimiento apropiado de los TICCA; c) privatización de la tierra y falta de reconocimiento de la importancia de la propiedad colectiva y los bienes comunes; d) aplicación de un marco jurídico que posibilita que terceros –ajenos a las comunidades y pueblos indígenas– se apropien de los

recursos naturales existentes en sus territorios; e) y como consecuencia de lo anterior, la instalación de proyectos extractivos o de infraestructura de alto impacto en las tierras y territorios de comunidades indígenas y locales. Otra situación preocupante, ha sido el uso indebido del derecho penal para la criminalización de prácticas de gobernanza local efectiva para conservación de territorios por parte de los pueblos indígenas y comunidades locales, así como las formas de protesta que han desarrollado los defensores de los TICCA frente a la instalación de megaproyectos de inversión en sus territorios o cuando han demandando su restitución.

La diversidad de contextos en los que se desarrollan los TICCA da cuenta de que los pueblos indígenas y locales se enfrentan hoy a una amplia variedad de situaciones frente a la conservación. Dichas situaciones reflejan una gran diversidad cultural y territorial, abarcando distintos ecosistemas –de montaña, bosques, humedales, desierto, marinos, entre otros.– y en áreas con distintos niveles de protección y prioridades para la conservación de la diversidad biológica. Esto representa una gran oportunidad para la conservación de la naturaleza y la cultura (conservación biocultural) en Chile y el mundo, ya que su reconocimiento de permitiría sumar a las comunidades en un desafío que no debe estar solo en manos del Estado o de los privados.

Sin embargo, esta oportunidad no queda reflejada en el Proyecto de Ley SBAP, iniciativa que se analiza en este documento. Si bien resulta valorable que el gobierno promueva una legislación que complete la reforma a la institucionalidad ambiental y que cree el servicio público encargado de la administración en materia de conservación de la biodiversidad y áreas protegidas, coordinando y orientando los numerosos y dispersos cuerpos legales existentes, el proyecto adolece de una serie de limitaciones, desde la perspectiva de los derechos humanos y de las directrices de conservación antes reseñadas, situación que debe ser visibilizada y corregida.

En efecto, si bien la presente iniciativa de ley contiene normas que afectan las condiciones de vida y subsistencia de los pueblos indígenas que realizan sus propios procesos de conservación, o cuyos territorios ancestrales son colindantes o son parte de áreas de conservación públicas o privadas, en un primer momento el gobierno omitió su deber de consultar previamente a los pueblos indígenas el contenido material del Proyecto de Ley, lo que constituía un claro incumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Posteriormente el Ministerio del Medio Ambiente decidió iniciar un proceso para consultar a los pueblos indígenas el contenido de las futuras indicaciones que el Ejecutivo realice al Proyecto de Ley.

Esta decisión del Ejecutivo de realizar un proceso de consulta es valorable, y constituye una oportunidad para abrir un diálogo entre éste y los pueblos indígenas, utilizando como marco los derechos humanos de los pueblos indígenas reconocidos en los tratados internacionales. Ella permitiría discutir sobre los impactos y afectaciones que los mecanismos para la gestión de la conservación propuestos en el Proyecto de Ley pueden tener sobre los derechos humanos específicos de los pueblos indígenas en Chile, así como sobre cuáles son las formas culturalmente pertinentes para reconocer las iniciativas de conservación propias de los diversos pueblos indígenas a lo largo del país. Preocupan, sin embargo, las deficiencias tanto de forma como de fondo identificadas anteriormente en el proceso de consulta impulsado por el Ejecutivo.

En este sentido, el Proyecto de Ley, en sus términos actuales, contiene una serie de omisiones y aspectos que desconocen los derechos humanos reconocidos a los pueblos indígenas, así como las directrices internacionales sobre la conservación de la naturaleza. Resulta preocupante que el énfasis que pone el Proyecto de Ley en la conservación de la diversidad biológica

desconozca la estrecha y tradicional dependencia que existe entre dicha conservación y los sistemas de vida tradicionales de muchas comunidades locales y pueblos indígenas, basados en los recursos biológicos.

Por otro lado, las funciones que se asignan al nuevo Servicio en materia de biodiversidad son precarias en relación a las competencias con las que cuentan otras agencias administrativas de fomento productivo. De esta forma, el Proyecto de Ley en cuestión no logra hacerse cargo de las causas de la destrucción de la biodiversidad en el país, las cuales están relacionadas con un modelo de desarrollo que se basa en la extracción y explotación de recursos naturales y que, a través de diversas regulaciones sectoriales, ha permitido la concentración de la propiedad de los recursos naturales comunes, enajenando el control público y ciudadano sobre éstos.

Con respecto a la regulación que el Proyecto de Ley hace de las áreas silvestres protegidas del Estado, éste presenta deficiencias críticas. El procedimiento establecido para la creación, modificación y desafectación de las áreas protegidas del Estado desconoce los compromisos asumidos por el Estado de Chile con la ratificación de la Convención de Washington, al permitir en el caso de los Parques Nacionales que su superficie, deslindes y objeto de protección, pueda modificarse o desafectarse por un acto administrativo. Asimismo, desde la perspectiva de los derechos de pueblos indígenas, dicho procedimiento abre la posibilidad de creación de áreas protegidas del Estado en tierras y territorios de pueblos indígenas sin consulta y sin contar con el consentimiento previo, libre e informado. La sobreposición de áreas protegidas con tierras y territorios de los pueblos indígenas en Chile es una situación hoy reconocida por diversos sectores, de lo cual el proyecto no se hace cargo. Los casos del Parque Nacional Lauca, en la región de Arica y Parinacota, emplazado en tierras de propiedad inscrita aymara; el Parque

Nacional Villarrica, en la Araucanía, ubicado en tierras de ocupación tradicional mapuche; y el Parque Nacional Bernardo O'Higgins en Magallanes, emplazado en el territorio tradicional kawésqar, son solo algunos ejemplos de esta sobreposición.

En el mismo sentido, el Proyecto de Ley no reconoce el deber del Estado de Chile de realizar consultas de forma previa en cuanto a otras medidas administrativas que pueden o deben ser dictadas en relación con las áreas silvestres protegidas del Estado, y que son susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas, como es el caso de la elaboración y diseño de los planes de manejo de las áreas protegidas, y el sistema de concesiones y permisos en áreas protegidas del Estado.

Otro aspecto crítico de la regulación de las áreas silvestres protegidas del Estado en relación a los derechos de los pueblos indígenas, es la ausencia de mecanismos administrativos y judiciales que permitan garantizar el derecho a la restitución de las tierras de ocupación tradicional cuando las áreas protegidas hayan sido establecidas sobre éstas sin su consulta.

El proyecto tampoco establece –más allá de la referencia al principio genérico y abstracto de la participación– las modalidades concretas que la participación comunitaria e indígena debe tener en la gobernanza y en la gestión de las áreas protegidas, como señala claramente el Elemento N° 2 del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (PoWPA) antes mencionado. Al respecto, cabe recordar que la Ley N° 19.253 (1993), conocida como Ley Indígena, señala que en las áreas protegidas que se encuentran en las áreas de desarrollo indígena, se debe considerar la participación de las comunidades que allí existen, debiendo determinarse el alcance de dicha participación y los derechos de uso de las comunidades en cada caso (artículo 35), derechos que también son omitidos por el proyecto. Asimismo, la UICN hace ya más

de una década (2003), manifestó que las áreas protegidas debían ser manejadas y establecidas en conformidad con los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales; que éstos debían estar representados en la gestión de las áreas protegidas por representantes electos y de manera proporcional a sus derechos e intereses; y que debían establecerse mecanismos 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.

Más aún, el Proyecto de Ley contiene grave omisión o insuficiencia en relación a la concepción de las áreas protegidas que incluye y los actores gravitantes en su gobernanza. Para el Proyecto de Ley los actores centrales en su gobernanza son el Estado y los privados. En efecto, en su texto, junto con enfatizar el rol del sector público en la materia a través de la institucionalidad que crea y de la regulación que en él se hace de las áreas protegidas del Estado, cuestión por cierto relevante, se pone a su vez énfasis en el rol de los privados. Ello a través de la inclusión de normativa referida a las áreas protegidas de propiedad privada, cuya creación e incentivo regula. También al enfatizar su participación en las concesiones que sobre las áreas protegidas del Estado sean otorgadas.

Dichos énfasis del proyecto desconocen las directrices de la UICN sobre la materia, instancia que junto con reconocer el aporte del Estado y de los privados a la conservación, reconoce el rol fundamental que en ella juegan las comunidades locales y los pueblos indígenas. Como se destacó, La UICN propone, además de las áreas protegidas de gobernanza de los gobiernos (central, regionales y municipales), aquellas de gobernanza compartida entre el Estado y actores no gubernamentales, y que se expresan en modalidades de gobernanza transfronteriza, en colaboración y compartida. A ello se agregan las áreas de gobernanza privada, que comprenden aquellas que



© David Núñez

— Alcerero en Manquemapu (Tierra de Cónдор), Purranque, X Región.

están bajo control y propiedad de personas, cooperativas, organizaciones no gubernamentales con o sin fines de lucro, así como las áreas de gobernanza de pueblos indígenas y de comunidades locales, declaradas y administradas por ellos.

Al omitir en su texto toda referencia a los pueblos indígenas, el proyecto está además desoyendo las directrices del CDB, también ratificado por Chile, el cual en su artículo 8.j) reconoce y valora el aporte de las prácticas y conocimientos tradicionales de estos pueblos a la conservación de la biodiversidad. Es importante señalar que los pueblos indígenas históricamente han desarrollado, y continúan haciéndolo, iniciativas de conservación basadas en prácticas y conocimientos ancestrales de sus territorios y de los recursos naturales que hay en ellos, que han sido fundamentales en la mantención de la biodiversidad. En el caso de nuestro país, no obstante, tales iniciativas no han contado hasta ahora con reconocimiento ni apoyo estatal.

Finalmente, el Proyecto de Ley contempla una serie de conductas prohibidas al interior y exterior de las áreas silvestres que, de aprobarse dicha iniciativa legislativa, implicarían sancionar administrativamente actividades centrales para la sobrevivencia material y cultural de los pueblos indígenas.

Todo esto redundaría en el desconocimiento de los aportes de los pueblos indígenas a la conservación de la biodiversidad del país y son aspectos que debieran ser materia del proceso de consulta de las futuras indicaciones que el Ministerio del Medio Ambiente espera realizar.

CAMBIO DE PARADIGMA EN LA CONSERVACIÓN



**CONGRESO
MUNDIAL DE
PARQUES**
Durban

HITOS INTERNACIONALES



"Cumbre de la Tierra, Rio de Janeiro, Brasil. Países firman el CDB, incluyendo Chile"

COP4

Se crea grupo de trabajo artículo 8j

COP7

Programa de Trabajo Áreas Protegidas (PoWPA)

1992

1998

2003

2004

2006

HITOS NACIONALES

1984

Se dicta la ley que crearía el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), pero nunca entró en vigencia.

1994

Se dicta la ley de Bases del Medio Ambiente.

1995

Entra en vigencia en Chile el CDB.

1997

Se crea la primera Reserva Marina en Chile, La Rinconada.

2003

Se aprueba la Estrategia Nacional de Biodiversidad, la que incluyó los Sitios Prioritarios para la Conservación.

2005

Se aprueba la Política Nacional de Áreas Protegidas.

CONGRESO LATINO-AMERICANO
Bariloche

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

CONGRESO MUNDIAL DE LA NATURALEZA
Barcelona

COP10
Plan Estratégico 2011-2020 que incluye metas AICHI

CONGRESO MUNDIAL DE LA NATURALEZA
Jeju, Corea del Sur

CONGRESO MUNDIAL DE PARQUES
Sydney

CONGRESO MUNDIAL DE LA NATURALEZA
Hawaii

2007

2008

2010

2012

2014

2016

2008

Se inicia trámite de proyecto de ley que modifica la institucionalidad ambiental.

2009

Chile ratifica el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo OIT.

2010

Se aprueba y entra en vigencia la ley que crea el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente.

2011

Gobierno de Sebastián Piñera ingresa Proyecto de Ley SBAP, el que es fuertemente criticado por la sociedad civil.

2014

Gobierno de Michelle Bachelet envía nuevamente al Senado el proyecto de Ley SBAP y representantes indígenas demandan proceso de consulta.

2015

Pueblos indígenas y sociedad civil presentan indicaciones al proyecto de Ley SBAP basadas en directrices de la UICN y CDB.

2016

Se inicia proceso de consulta a pueblos indígenas del Proyecto de Ley SBAP.

REGIONES DE CHILE

XV ARICA Y PARINACOTA

I TARAPACÁ

II ANTOFAGASTA

Consejo de Pueblos Atacameños

III ATACAMA

IV COQUIMBO

Comunidad Agrícola y
Diaguita de los Huascolatinos

V VALPARAÍSO

Pueblo
Rapa Nui



XIII METROPOLITANA DE SANTIAGO (RM)

VI LIBERTADOR BERNARDO O'HIGGINS

VII MAULE

VIII BIO BIO

IX ARAUCANÍA

Comunidad Indígena Quinquén,
Pueblo Mapuche Pewenche

XVI LOS RÍOS

X LOS LAGOS

Asociación Indígena
Mapu Lahual, Pueblo
Mapuche Williche

XI AYSÉN DEL GENERAL
CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO

XII MAGALLANES Y DE
LA ANTÁRTICA CHILENA

Comunidad Kawésqar de Puerto Edén



El Relincho, protector del
territorio de Los Huascolatinos.



V EXPERIENCIAS





© Carlos Vega Vilches

— Miembros del pueblo Likan Antai en el sector de la Cordillera de la Sal, región de Atacama. Con la bandera Wildo López, Juan Muraña, Teresa Gonzalez, Sandra Flores, Rony Gutierrez, Clementino López con el tambor.

1 CONSEJO DE PUEBLOS ATACAMEÑOS

EN QUÉ ESTAMOS HOY COMO PUEBLO LICKAN ANTAI EN TÉRMINOS DE CONSERVACIÓN¹⁵

Hoy las 18 comunidades del Área de Desarrollo Indígena (ADI) Atacama La Grande pertenecientes al pueblo Lickan Antai, unificadas en el Consejo de Pueblos Atacameños, hemos formulado una serie de estrategias que apuntan principalmente a la conservación del territorio y su gobernanza. Para esto contamos con un equipo de asesores atacameños en diversas áreas de interés y urgencia en la proyección de la sustentabilidad, tanto del territorio como de nuestras comunidades, lo que ha permitido incorporar diversos aportes multidisciplinarios al desarrollo de un plan de vida y ocupación del territorio, donde se ha identificado la inviabilidad de ciertos proyectos y actividades en el ADI.

15 Por Leticia González, atacameña de la Comunidad de Toconao y asesora del Consejo de Pueblos Atacameños.

"Por mas de 14 mil años hemos vivido en este lugar transformándonos en parte del encadenamiento natural de este grande y maravilloso desierto donde la mirada occidental nos separa de la naturaleza como seres humanos y no se da cuenta del daño que genera a los ciclos biológicos que hay en el desierto. Desde hace 12 años que estamos llevando una lucha de informaciones para poder generar un turismo con pertinencia cultural en la gran nación Likan Antai"

Sandra Flores,
Comunidad de Coyo.



— Tejido tradicional, con agujillas de cactus.

Por otra parte, no solo se ha generado una evaluación del escenario local y los diversos actores que han ingresado con proyectos inviables para nuestras comunidades, sino que además hemos sido activos generadores de instancias de participación y protección del territorio.

Dentro de las principales líneas de trabajo en ejecución, destacan las siguientes:

- * Desde hace más de diez años se ha desarrollado la co-administración y protección del área de Reserva Los Flamencos, en conjunto con la Corporación Nacional Forestal (CONAF), tanto con fines de administración para actividades turísticas (visitas), como de protección del territorio (censos y monitoreos). Los sitios que se co-administran son: Valle de La Luna, Tulor, Chaxa y Miscanti-Meñiques.

- * Por otro lado, existen hoy comunidades que por si solas administran exitosamente sitios turísticos como: Laguna Cejar (Comunidad Solor), Laguna Tebenquiche (Comunidad Coyo), Pucará de Quito (Comunidad Quito), Valle del Arcoíris (Comunidad Río Grande), Valle de Jere (Comunidad Toconao), entre otras.



— Campanario de Toconao elaborado en piedra volcánica por un artesano de la localidad.

- * Tenemos, a su vez, una importante cantidad de territorio regularizado a nombre de las comunidades y se sigue trabajando para concretar demandas territoriales ancestrales que se han presentado a Bienes Nacionales, con el fin de evitar intervenciones de proyectos con impactos negativos.

- ✦ Desarrollo de iniciativas de innovación en la elaboración y procesamiento de productos agropecuarios, poniendo en valor los productos nativos. Lo anterior, con proyectos ejecutados con la Fundación para la Innovación Agraria (FIA Papa, FIA Quínoa y FIA Licores de Algarrobo Chañar), los que buscan potenciar las actividades tradicionales de agricultura en el territorio y realizar un procesamiento de excelencia, el cual permitirá una mejor valorización de dichos productos.

— Beatriz Plaza cosechando quínoa en su campo en Socaire.



— Sembrando papa en la hera de doña Dina Tejerina.



- * Dentro del convenio de cooperación recientemente firmado con la empresa Rockwood Lithium, destacan dos relevantes y trascendentales hitos para protección de nuestro territorio. El primero tiene que ver con el monitoreo participativo del Salar del ADI Atacama La Grande, el cual contará con capacitación a comuneros para una real vigilancia de nuestra cuenca; y el segundo corresponde al financiamiento para un estudio de vegas y bofedales. Ambas actividades serán complementadas con apoyo de importantes universidades nacionales e internacionales, quienes brindarán asesoramiento técnico para optimizar la participación de las comunidades y la generación de conocimiento local.

Frente a estas experiencias desarrolladas por las comunidades indígenas de la zona, no podemos dejar de mencionar las diversas amenazas que representan proyectos de geotermia, minería y de turismo mal llevados o mal ejecutados. Estos son los principales riesgos para nuestra subsistencia como cultura. Por tal motivo, gestionar nuestros propios planes para la ocupación del territorio es la mejor herramienta de conservación para la mantención del patrimonio ancestral heredado.

Por otra parte, para poder tener una gobernanza en los términos antes señalados, las asambleas de las comunidades han aprobado varias iniciativas que se encuentran en proceso de implementación, de manera que cada decisión pasa por las bases de nuestras comunidades: nuestras asambleas y nuestros comuneros.

2 COMUNIDAD AGRÍCOLA Y DIAGUITA DE LOS HUASCOALTINOS

LA DEFENSA DEL TERRITORIO ANCESTRAL DEL PUEBLO DIAGUITA DE LOS HUASCOALTINOS¹⁶

El valle de El Tránsito es comparable a una joya, a un tesoro escondido que se hace irreconocible ante los ojos de la modernidad, aun cuando su existencia acusa una importante historia de siglos o incluso milenios. Esta historia se encuentra hoy en peligro. Esta es la crónica de los últimos Guardianes del Valle y de la lucha que están librando contra la usurpación de su territorio.

Los 260 comuneros pertenecientes a la Comunidad Agrícola y Diaguita de los Huascoaltinos, se encuentran hoy en una encrucijada. El valle en el que se organizaron hace 500 años contra la invasión española, está hoy en la mira de grandes transnacionales dedicadas a la extracción de oro, plata y cobre. Ellos han actuado de la misma forma que lo han hecho desde hace siglos: se han opuesto con todas las fuerzas a esta nueva invasión, caracterizada por la manipulación del Estado chileno y las presiones de privados.

La historia de los Huascoaltinos es de larga data y durante la conquista española, fueron los mismos españoles quienes reconocieron estos territorios al no poder conquistarlos, otorgándoles el nombre de "Estancia de Indios del Huasco Alto". Sin embargo, durante la República de Chile despojó a los Huascoaltinos de gran parte de sus tierras, llegando a perder por medio de sucesivos remates un total de 260.000 hectáreas y el dominio de las aguas que corrían dentro de su territorio, esenciales para la comunidad. En 1997, durante el último remate que la comunidad enfrentó victoriosa, salvaguardando parte de sus tierras, el Estado chileno forzó a los Huascoaltinos a constituirse como Comunidad Agrícola, bajo el pretexto de que para entonces la cultura Diaguita se consideraba extinta. En su Asamblea de 2006 la Comunidad Agrícola y Diaguita de los Huascoaltinos decidió convertir los

¹⁶ Por Diego Arancibia, Asesor de la Comunidad Agrícola y Diaguita de los Huascoaltinos



— Camino a las lagunas Huascoaltinas.

territorios de su propiedad en un Área Silvestre Protegida Privada¹⁷. Ello a objeto de garantizar la conservación del territorio y proveer de servicios ambientales al Valle del Huasco, en particular a los agricultores (pequeños, medianos y agroindustriales) que dependen de las aguas que suministra el territorio comunitario huascoaltino. Para estos efectos los diaguita presentaron una solicitud formal a la entonces Corporación Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), petición que lamentablemente no encontró acogida.

En paralelo con este despojo de tierras y agua, arribaron grandes empresas mineras en busca de la explotación de oro y cobre, utilizando la metodología del rajo abierto, pasando por alto el sistema de vida de los habitantes del Valle, dependientes en su mayoría de la agricultura. Pese a ello, los Huascoaltinos poseen hoy título de dominio colectivo sobre sus tierras, además de uno de los territorios de conservación comunitaria más grande del norte de Chile.

17 <http://www.chilebosque.cl/foro/viewtopic.php?t=1278>



— Líderes huascoalitinos capacitándose en el extranjero.

PROYECTOS MINEROS

Desde el arribo de megaproyectos mineros a la zona, las autoridades de la región han manifestado explícito favoritismo a su implementación, por lo que a pesar de las denuncias que diversos grupos han levantado sobre ellos, los proyectos han logrado conseguir las licencias necesarias para operar. Así, Barrick Gold Corporation, con el proyecto Pascua-Lama, consiguió el permiso medioambiental, a pesar de estar ubicado en una zona donde se encuentran glaciares cordilleranos que nutren de agua al valle. El territorio, cabe recordar, se ubica en el límite del desierto más árido del mundo, posee una fauna y flora únicas, y en él se llevan a cabo actividades ancestrales de pastoreo y críancería de alta montaña, todo dependiente de un ciclo de vida vulnerable y en extremo frágil.

La comunidad presentó insistentemente las pruebas de los daños e impactos que le causaría la existencia de la gran minería a los ríos, ecosistemas y agricultura de la zona, sin recibir respuestas favorables por parte del Estado chileno. Por el contrario, se observaron una serie de acomodados políticos y judiciales que favorecían a la empresa. Por lo mismo, la comunidad decidió interponer acciones en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que aún están en desarrollo.

Posteriormente, una segunda empresa minera (Goldcorp), con el proyecto "El Morro" (yacimientos de explotación de oro y cobre), pretende instalarse en el corazón de los cauces hídricos del valle. La puesta en marcha de este proyecto implicaría que el relave de la mina (con elementos como cianuro y arsénico) se ubique en una de las vegas principales de la comunidad, eliminando de raíz las actividades de pastoreo y criancería que allí se realizan, e imponiendo el riesgo permanente de que la contaminación alcance al río que proporciona agua a todos los poblados de la comunidad.

LAS COMUNIDADES "DIAGUITAS"

Durante la primera administración de la Presidenta Michelle Bachelet, en 2006, se reconoce la existencia de la Comunidad Diaguita como pueblo originario y con descendientes vivos en el territorio chileno, y se incluye a los Diaguitas en la Ley Indígena. Con ello la Comunidad se acoge al Convenio 169 de la OIT y exige al Estado chileno su derecho a la autonomía y autodeterminación sobre su territorio. En este contexto, aparece un grupo de comunidades "Diaguitas" recién conformadas bajo el alero de CONADI y amparadas por el Gobierno, realizándose incluso una celebración en el Palacio la Moneda (sede de gobierno) con meras caricaturas de lo que podría haber sido un Diaguita ancestral. Curiosamente no hubo invitación ni aviso a los Diaguita Huascoaltinos de esta actividad, pese a que el estudio que incorpora a la cultura diaguita señalaba a los Huascoaltinos como únicos descendientes directos del pueblo Diaguita originario.

Con lo anterior, el Estado ha abierto una nueva arista en el conflicto que afecta a la zona, generando daños irreversibles a nivel social y comunitario, que se suman a los impactos ambientales que enfrenta la Comunidad Agrícola y Diaguita de los Huascoaltinos. En efecto, CONADI ha fortalecido a las nuevas comunidades diaguitas creadas en los últimos años, las que pese a no tener pruebas históricas de la conservación de su patrimonio cultural,

salvo algunos apellidos y, ahora último, la creación de rituales copiados de otras culturas originarias, están exigiendo derechos territoriales que el Pueblo Diaguita Huascoaltino ha poseído durante los últimos cinco siglos.

De este modo, comunidades que este año cumplen diez años de vigencia (la más antigua fue creada el 2006), están realizando acciones judiciales contra la Comunidad Agrícola y Diaguita de los Huascoaltinos, acusándolos por diversos medios de prensa de no ser más que una empresa agrícola que usurpó tierras al pueblo Diaguita y que los derechos territoriales que poseen deberían quedar repartidos entre las 17 comunidades creadas por el Gobierno y fomentadas por empresarios de la zona que tienen intereses económicos en las riquezas del territorio. Junto a este ataque absurdo y artero, está el hecho de que recientemente un grupo de estas comunidades judicializaron el proyecto Pascua-Lama en busca de compensaciones económicas, logrando detener el proyecto de manera temporal, pero debilitando la demanda



— Huascoaltinos manifestándose en las calles de Vallenar.



© Dpto de Comunicaciones CADHA

— Comunera huascoalina Dionisia Fuentes en sus quehaceres diarios.

contra el Estado chileno interpuesta hace seis años por la Comunidad Agrícola y Diaguita de los Huascoalinos ante la CIDH por permitir el desarrollo del proyecto de Barrick.

PROCESO DE RESISTENCIA

Pese a estas contrariedades, los Diaguitas Huascoalinos han mantenido una postura firme frente al proceso usurpatorio que enfrentan, logrando detener al proyecto "El Morro" por medio de causas judiciales y, al mismo tiempo, sosteniendo juicios internacionales contra el Estado chileno por las faltas graves a los derechos humanos en los que éste ha caído en reiteradas ocasiones. Hoy, la comunidad observa cómo la relación con sus vecinos se desintegra lentamente por causa de estos gigantes que poco a poco contaminan el



© Dpto. de Comunicaciones CADHA

— Majada de los huascoalinos en cerros de Conay.

medio ambiente, pero también el alma de su pueblo. Es por eso que frente a estas amenazas concertadas, la comunidad responde con unidad y valentía, aplicando todas las herramientas que posee para poder defender el Territorio Indígena de Conservación que han implementado, conscientes de que las injusticias que viven provienen de los mismos opresores que en el pasado intentaron arrebatarles sus riquezas, y que la única vía posible de éxito es por medio de la conquista de su autonomía y gobernanza como pueblo.

3 PUEBLO RAPA NUI

EL TERRITORIO RAPA NUI Y SUS ÁREAS DE CONSERVACIÓN¹⁸

Rapa Nui, Isla de Pascua, Easter Island o Te Pito o Te Henua, es una isla ubicada en medio del océano Pacífico, a 3700 kilómetros de Chile continental y 2017 kilómetros de las islas Pitcairn. Su superficie es de 163,5 kilómetros cuadrados y fue declarada Patrimonio de la Humanidad por Unesco en 1995, reconociéndose su patrimonio arqueológico y la cultura del pueblo Rapa Nui que la habita. Fue anexada a Chile en 1888, por medio del tratado “Acuerdo de Voluntades”, donde el Estado chileno se comprometió a respetar a los rapa nui sus derechos a la tierra y a mantener sus propias autoridades. Sin embargo, dicho acuerdo fue incumplido por el Estado, ya que en 1895 entrega la isla completa en arrendamiento, primero a un particular y, luego, desde 1902, a la Compañía Explotadora de Isla de Pascua (Williamson Balfour), que situó en ella una hacienda ovejera. Los rapa nui fueron expulsados de sus tierras y confinados a vivir en “Hanga Roa” -único poblado de la isla hasta hoy-, sometidos a condiciones de esclavitud y privados de todos sus derechos civiles y políticos hasta el año 1966.

EL PARQUE NACIONAL RAPA NUI (PNRN)

Con la isla arrendada y convertida en hacienda ovejera, y privados los rapa nui de todo derecho ciudadano, en 1933 el Estado de Chile inscribe la totalidad de la isla como propiedad fiscal y, posteriormente, en 1935 declara la isla completa Parque Nacional, sin alterar su destinación de alto impacto ambiental como hacienda ovejera. El Parque Nacional Rapa Nui (PNRN) es administrado a partir de la década de 1980 por la Corporación Nacional Forestal (CONAF), corporación de derecho privado vinculada al Ministerio de Agricultura, y sus límites han sido redefinidos en varias oportunidades, abarcando hoy un 43% del territorio rapa nui.

18 Por Consuelo Labra Videla, Abogada y Asesora Representantes Electos Rapa Nui, Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua (CODEIPA).

Además de la reivindicación territorial del pueblo Rapa Nui sobre todo su territorio, en los últimos años se ha intensificado lo pertinente al PNRN, denunciando que: los fines de conservación del PNRN no han sido correctamente identificados, siendo objeto de protección prioritaria del territorio el patrimonio arqueológico y cultural (sitios sagrados que constituyen vestigios arqueológicos, más que naturales); falta de control y resguardo de accesos en amplios sectores del Parque; escasez de personal y falta de especialización en conservación arqueológica a nivel institucional (el resguardo arqueológico no se encuentra dentro de las funciones, prioridades y compe-



© Roberto Concha

— Competencia Haka Pei, en que se lanzan cerro abajo sobre un tronco de plátano.

tencias de CONAF); plan de manejo desactualizado (1997); y crecimiento desmedido y sin control de visitantes. Lo anterior provocó ocupaciones del PNRN durante cinco meses del año 2015, lideradas por el “Parlamento Rapa Nui”, organización que reivindica la completa restitución territorial y gobernanza del PNRN.

Representantes rapa nui de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua (CODEIPA), entidad constituida por la ley indígena y que cuenta con participación de representantes electos rapa nui, han logrado desde 2013 que los



— Competencia de nado con pora (flotador de totora) en el mar.

recursos de reinversión provenientes de ingresos del PNRN sean íntegramente invertidos en programas de rescate arqueológico, cuidado y control de sitios de visitación. Una vez depuestas las ocupaciones (reivindicaciones) del PNRN, en agosto de 2015, se acordó con el Gobierno que el 100% de los recursos sean administrados autónomamente por una entidad local rapa nui, por lo que hoy el pueblo dialoga para determinar una personalidad jurídica representativa al efecto, que dé cuenta de su institucionalidad política consuetudinaria y, a la vez, cumpla con las exigencias legales impuestas desde el Estado.

En el mes de octubre pasado CONAF impulsó un proceso de consulta referido a una propuesta de co-administración del Parque Nacional Rapa Nui (PNRN)¹⁹. Las organizaciones rapa nui, incluyendo a los representantes electos de CODEIPA, y el Parlamento Rapa Nui, entre otros, impugnaron sin embargo, el proceso de consulta e invalidaron sus resultados²⁰. Ello en razón de la abstención en el proceso electoral –los votantes representaron

19 Cabe señalar que la consulta realizada forma parte de un proceso de tres consultas en total, que incluyen, además de ésta, la referida a la Ley de control migratorio de Isla de Pascua, que se realizó en enero de 2016; y una sobre la propuesta de ley para el Estatuto especial de Rapa Nui, que se realizaría durante el primer semestre de 2016.

20 <http://www.elciudadano.cl/2015/10/27/226109/rotundo-fracaso-del-gobierno-en-consulta-por-parque-nacional-rapa-nui/>



— Ahu, Plataforma Ceremonial Rapa Nui.

el 15% del universo electoral de la isla- y al hecho de que CONAF impuso unilateralmente una pregunta principal limitada a la co-administración del PN Rapa Nui, a pesar de que 23 de 36 familias propusieron la inclusión de una pregunta referida a la administración total del PN por parte del pueblo Rapa Nui. A juicio de estas organizaciones, no se definía en qué consistiría la co-administración del PN y no se tomaba en cuenta el hecho de que el PN ya estaba siendo co-administrado entre CONAF y CODEIPA desde hacía más de un año²¹.

Es un avance, a su vez, que durante los meses de enero, febrero y marzo de 2016, época de mayor carga turística, por acuerdo entre CONAF y CODEIPA se triplicara la contratación de personas para el control de visita-ción del Parque. La demanda del pueblo Rapa Nui es la completa gobernanza de esta área de protección, de acuerdo a sus propios usos, costumbres e instituciones representativas.

21 <http://www.mediabanco.com/2015/10/30/representantes-del-pueblo-rapa-nui-invalidan-consulta-indigena-por-parque-nacional/>

EL MAR – VAIKAVA

El mar rapa nui -que otorga sustento alimenticio y conexión con el resto del mundo- constituye un elemento fundamental para el pueblo Rapa Nui, afectado hoy por la pesca ilegal y desprotección derivada de su condición de isla rodeada de aguas internacionales, por tanto de difícil fiscalización para un país con recursos limitados y ubicado a 3.700 kilómetros de distancia de la costa chilena. Sin embargo, el 2010, a fin de avanzar en medidas de protección, el Estado decreta la creación del Parque Marino “Motu Motiro Hiva” –ubicado a 415 kilómetros de Rapa Nui– sin consulta previa al pueblo Rapa Nui, en directa vulneración de sus derechos territoriales y de participación. Dicho parque adolece actualmente de instrumentos de planificación, por lo que hasta la fecha es un “parque de papel”. La propuesta de los representantes electos de CODEIPA es avanzar en su conservación, en alianza con pueblos de otras islas del pacífico que cuentan con instrumentos de gestión y zonificación de sus áreas marinas protegidas.

En septiembre de 2014 se efectuó un Cabildo del Mar, en el que participaron diversas organizaciones y miembros del pueblo Rapa Nui, acordándose, entre otras cosas, la exigencia de protección del mar rapa nui (200 millas) bajo su propia administración, el establecimiento de normas locales que reconozcan usos ancestrales sobre ese maritorio (territorio marítimo), programas y acciones de educación, y control efectivo de la pesca ilegal.

En 2015, el Estado levantó la idea de decretar un Parque Marino en torno a la isla Rapa Nui, la que fue rechazada por parte de la comunidad pues, por una parte, dicha figura de protección prohíbe todo uso de los recursos naturales por los rapa nui, y por otra, entrega su administración a entidades estatales sin participación de este pueblo. En respuesta a esta iniciativa, los representantes rapa nui de CODEIPA exigen que la creación de un área de protección marina debiera ser respetuosa de los derechos del pueblo Rapa Nui de utilizar sus recursos y de ejercer su conservación, de acuerdo a sus



© Roberto Concha

- Nari Nari o farándula, competencia en que se realiza un desfile de carros alegóricos con motivos rapanui tradicionales.



© Roberto Concha

- Presentación de candidata a reina de la Tapati acompañada de músicos, previo a la inauguración.

usos y costumbres; determinado por medio de una consulta previa indígena, de acuerdo al artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

En octubre de 2015 se acuerda entre la organización Te Mau o Te Vaikava (que agrupa diversas organizaciones rapa nui vinculadas al mar) y el Ministerio de Medioambiente, avanzar en una propuesta de área de protección que considere criterios culturales y ancestrales de conservación del pueblo Rapa Nui; la implementación de programas de educación; el rol fundamental de las mujeres en el uso sustentable de los recursos y las formas tradicionales rapa nui de uso sustentable, debiendo incorporar los conceptos *Rahui* (lugares de protección perpetuos) y *Mo'a* (respeto de las normas). Dicha propuesta debe ser sometida a consulta previa indígena el 2016.

En definitiva, la demanda actual del pueblo Rapa Nui asociada a las áreas de conservación en su territorio ancestral, es por el reconocimiento de su derecho a administrar lo propio, por medio de sus usos y costumbres y desde su cosmovisión, que conceptualiza el territorio como un todo interrelacionado

al que se debe respeto y protección. También son importantes las estrategias de sustentabilidad ambiental y persistencia cultural de largo plazo del pueblo Rapa Nui, ante la amenaza de un desarrollo turístico creciente, inorgánico y sus consecuentes presiones migratorias, las que giran en torno a acciones directas como: el fomento de la lengua y las manifestaciones culturales; mayores niveles de autonomía política; regulación de la migración y turismo; y en especial, la demanda por el control y completa gobernanza de sus áreas de conservación para preservar su cultura y, en consecuencia, para resguardarla para el resto de la humanidad.



— Grupo de turistas en un *Ahu*, Rapa Nui.



© Comunidad Indígena Quinquén

— Detalle Araucaria o Pehuén en territorio de la Comunidad Indígena Quinquén.

4 COMUNIDAD INDÍGENA QUINQUÉN, PUEBLO MAPUCHE-PEWENCHE

EL TERRITORIO INDÍGENA DE CONSERVACIÓN DE QUINQUÉN²²

La Comunidad Indígena de Quinquén – Kūkañwe, que en mapudungun significa “lugar de refugio”, se ubica en el Valle de Quinquén en la zona de la Cordillera de los Andes, Región de la Araucanía, Chile. Esta área se caracteriza por la existencia de bosques de araucarias (*Araucaria Araucana*) o *pewen* en mapudungun. Por esa razón, los habitantes originarios de estas tierras nos autodenominamos pewenche, es decir, gente del pewen, siendo las características culturales principales el uso alimentario, económico y espiritual del pewen. La mantención y forma de vida de las familias de nuestra comunidad se realiza sobre la base de la ganadería doméstica, la recolección de piñón (*ngülliw*), el manejo forestal y el ecoturismo.

El pewen, además de ser un símbolo cultural, es también símbolo de la lucha por la reivindicación y recuperación del territorio ancestral pewenche y por la defensa de la tierra. Durante inicios del siglo XX, las familias mapuche pewenche que habitaban el valle de Quinquén vieron cómo su territorio ancestral se transformó en el fundo Quinquén, de propiedad legal de la Sociedad Galletué (sociedad de agricultores latifundistas), cuya actividad económica se basa en la intensiva explotación maderera, principalmente del bosque de araucarias. En 1971, en el contexto de la reforma agraria impul-

²² Por Joaquín Meliñir, miembro de la Comunidad Quinquén.

sada en el gobierno de Salvador Allende, dicha tierra fue traspasada al fisco y declarada Reserva Forestal Galletué, producto de lo cual nuevas familias ingresaron a radicarse a dicho predio. Con el proceso de Contra Reforma Agraria, llevado a cabo por la dictadura militar, se restituye el título de dominio a la Sociedad Galletué, sin desalojar a las familias pewenche, quienes continuaban ocupando ese territorio.

Durante la década de los 80, la Sociedad Galletué intenta desalojar judicialmente a las familias pewenche de la comunidad de Quinquén, que ya estaba ejerciendo reclamación de los derechos ancestrales del territorio. Asimismo, comienza una férrea defensa de la araucaria, declarada Monumento Natural en 1976, decretándose la prohibición de corte. Sin embargo, esta norma es derogada en 1987, con lo que el Estado nuevamente autoriza los planes de manejo para su explotación. Por ello la primera lucha que dio la comunidad fue en contra de las empresas forestales, creando una barrera humana para impedir que ingresaran maquinarias forestales a talar los bosques de araucarias dentro de la comunidad que estaba en un proceso de recuperación, sabiendo que la propiedad legal le correspondía a la empresa. De esa forma, la comunidad jugó un rol importante y que marca un precedente en la historia de lucha por la conservación de estos bosques. La llegada de los gobiernos democráticos, sumada a la adhesión de múltiples organizaciones de Chile y el extranjero, trajo consigo una nueva relación del Estado con la Comunidad de Quinquén. En 1992 fueron compradas 26.510 hectáreas de este espacio reclamado, repartidas entre cuatro comunidades pewenche: Quinquén, Huallen Mapu, Huenucal Ivante y Pedro Calfuqueo, y se recuperó su estatus de Monumento Natural, prohibiéndose su corte e incluyéndose en los listados de CITES (Convención Sobre el Comercio Internacional de Especies de Flora y Fauna Silvestre en Peligro), lo cual impidió su comercio internacional.

A pesar de haberse adquirido dichos predios, la restitución de la tierra no fue realizada de forma inmediata a la Comunidad de Quinquén. Con la visita del Presidente Patricio Aylwin en 1992, solo se entregó un compromiso de compra del total del predio, con entrega del primer lote en 1997, y el último de ellos el año 2007. Sin perjuicio de esto, miembros de distintas comunidades pewenche de la comuna de Lonquimay conforman en 1996 la Asociación Indígena Quimque Wentru, con el objetivo de luchar en conjunto por las reivindicaciones territoriales pendientes y gestar un proyecto de desarrollo común. A partir de ahí nace la Hostería Follil Pehuenche en el pueblo de Lonquimay, espacio que tiene doble función: ser lugar de encuentro para los



— Encuentro de intercambio de experiencias en la Comunidad de Quinquén.

comuneros pewenche y ser un centro de desarrollo productivo, considerando servicios de alojamiento y restaurante para turistas. Además, comienzan a realizarse una serie de iniciativas que tienen como objetivo definir las prioridades de la comunidad en materia de desarrollo.

Así, habiendo tenido en sus manos los títulos de propiedad el año 2007, y a pesar de los procesos pendientes, la comunidad da curso a iniciativas que orienten materias de orden económico, social y cultural, surgiendo la propuesta de buscar mecanismos que resguarden el patrimonio natural y

cultural del territorio, y que visibilice la lucha que desarrollaron nuestros mayores por la tierra y por la existencia como pueblo. Ello cobra vida, entre otras acciones, en el proyecto “Parque Pewenche”, el cual se hace cargo de gestionar los intereses de la comunidad para que el ecoturismo surja como proyecto productivo en el territorio.

Los bosques de lenga y araucaria que forman parte de la vida cultural de nuestra comunidad se han visto arrasados, además, por varios incendios, afectando uno de los sustentos económicos y culturales principales de la comunidad: la recolección y comercialización del pewen (piñón). Por eso la comunidad cuenta con una brigada voluntaria de incendios forestales, que les ha permitido reaccionar de manera rápida, incluso antes que las brigadas de CONAF, frente a la constante amenaza de incendios forestales en su territorio y en las áreas protegidas del Estado vecinas. De esta forma, la Comunidad de Quinquén, mediante el reconocimiento de sus prácticas y valores culturales, y en su acción política, ha logrado la protección de los bosques, fortaleciendo sus propias formas de conservación, uso y manejo de los bienes naturales en consonancia con sus necesidades concretas.

De esta historia debemos aprender en Chile algo que ya es una tendencia a nivel internacional: conservar la naturaleza es también un asunto de derechos humanos, toda vez que proteger la naturaleza en territorios indígenas pasa por el reconocimiento de los derechos. Solo respetando los derechos de la comunidad de Quinquén, y de otras muchas comunidades indígenas de Chile que viven situaciones similares, podremos conservar los bosques y los recursos naturales, otorgando condiciones de dignidad y justicia para ellos.



— Recolectores de cochayuyo en Mapu Lahual

5 ASOCIACIÓN INDÍGENA MAPU LAHUAL, PUEBLO MAPUCHE-WILLICHE

LAWAL MAPU, KUYFIKE KUNKOCHE TAÑI FÜTA MAWISAN / MAPU LAHUAL, TERRITORIO ANCESTRAL DEL PUEBLO WILLICHE²³

Mapu Lahual es el nombre con que se identifica el territorio de diez comunidades mapuche williche que habitan la cordillera de la costa, en especial las cuencas de los ríos Maikolpi, Weyelwe, Cholwako, Mankemapu y Wayuska o San Pedro. Comprende íntegramente la costa de las comunas de Purranque y Río Negro, y parte de la comuna de San Juan De La Costa. Forma parte del Füta Willi Mapu, o Gran Territorio del Sur del antiguo país mapuche, y dentro de éste, al territorio Kunko, que comprende el área occidental del valle central y la zona costera o *l'afken'* Mapu. Se trata de un área montañosa, con grandes bosques antiguos que cobijan una gran biodiversidad de especies nativas, muchas de ellas endémicas. La cordillera está inmediata al mar, con valles fluviales y estuarios que permiten la entrada por mar y la navegación hacia el interior. Mapu Lahual tiene una extensión aproximada de 60.000 hectáreas, en una franja costera de alrededor de 60 kilómetros de largo por 10 a 15 de ancho.

²³ David Núñez. Antropólogo, asesor de la Asociación Mapu Lahual entre los años 2008 y 2011.



— Carga de Alerce en Mapu Lahual.

El Fütá Willi Mapu se mantuvo independiente hasta 1792, cuando los españoles avanzan desde Valdivia y logran abrir un paso terrestre hacia Chiloé. Se firma entonces el tratado de paz de Ragwe o de Las Canoas, donde los mapuche ceden a los españoles el territorio comprendido entre la actual ciudad de Osorno y la cordillera de Los Andes, manteniendo para sí el control del territorio costero. Alrededor de 1850, especuladores de tierras se apoderan fraudulentamente de la cordillera de la costa, generando un problema de tenencia de la tierra que perdura hasta hoy.

Las comunidades de Mapu Lahual se organizan alrededor del año 2000, para defender el territorio de la amenaza de la carretera costera, así como para defender sus derechos al uso sustentable de la madera de alerce muerto, actividad primordial de la economía local desde hace más de cien años.



© Lorena Arce

— Florentín Hernández, de Caleta Córdor en Mapu Lahual nos muestra un changle (hongo comestible).

En el año 2002 se formó la Asociación Mapu Lahual del Butahuillimapu, que reunió a miembros de nueve comunidades, con el fin de coordinar acciones para el reconocimiento de sus derechos ancestrales, y de buscar nuevas estrategias de desarrollo territorial. Así, con apoyo de LA ONG WWW Chile y la Coalición Por la Conservación de la Cordillera de la Costa, y también de organismos públicos como CONAF, se trabaja en un plan de desarrollo sustentable, llamado el Plan Maestro del territorio Mapu Lahual. Posteriormente, entre el año 2007 y 2013, se profundiza con la formulación de Planes de Vida de cada comunidad, y con la realización de un ordenamiento territorial general para el territorio.

Con el Plan Maestro, cada comunidad debía definir un área de conservación estricta, solo apta para usos de educación, investigación y turismo. Estas

áreas fueron llamadas parques, y así se conformó la Red de Parques Indígenas Mapu Lahual. Asociado a ello, se promovió el ecoturismo de manera sustentable. Este proceso ha tenido un impacto importante en las comunidades, ya que Mapu Lahual se hizo conocido internacionalmente, y el flujo de turistas ha ido en aumento constante, lo que a su vez plantea nuevos desafíos para el territorio.

En el año 2010, en el marco del proyecto Gobernanza y Medios de Vida Sustentables en el Territorio Mapu Lahual, y tras conocer experiencias de otros pueblos originarios, y de otros territorios mapuche, nos planteamos la necesidad de considerar todo el territorio como objeto de conservación, y no solo las áreas denominadas parques, idea que ha sido planteada a las comunidades, y que está en proceso de maduración. Existe una cierta resistencia o temor, de parte de algunos miembros de las comunidades, a perder con esto su autonomía territorial, comunitaria o familiar. Esto se explica porque las comunidades mapuche siempre han sido independientes unas de otras, no obstante reconocer la figura de los lonko del Consejo de Caciques como autoridades políticas para ciertos asuntos. Sin embargo, ya existe una conciencia generalizada sobre el derecho a la propiedad y al manejo del territorio ancestral, y un empoderamiento comunitario que ya hacen de Mapu Lahual un territorio de conservación de hecho.

Un gran obstáculo para lograr los objetivos de desarrollo y conservación propuestos, ha sido el casi nulo avance en la regularización de la tierra, la que sigue en su mayor parte bajo títulos de privados que no hacen ni han hecho uso efectivo del territorio. A pesar que los gobiernos provinciales y comunales reconocen el dominio *williche* del territorio, y aprueban y promueven el desarrollo turístico asociado a Mapu Lahual, no ha existido una real voluntad de solucionar el problema de la tenencia de la tierra. Un problema derivado de esto, es que las comunidades no pueden obtener planes

de manejo para extraer y comercializar el alerce, generando una depresión económica que ha hecho a muchos tener que migrar estacionalmente del territorio. Este problema afecta principalmente a las cuencas del Weyelwe, Cholwako y San Pedro.

Por otra parte, las condiciones de aislamiento de las comunidades entre sí, y las dificultades de accesibilidad, hacen difícil el trabajo de coordinación y gestión hoy en día, al no contar con ningún tipo de apoyo o asesoría técnica como Asociación. Es por ello que cada comunidad ha centrado el trabajo en sí misma, aunque hay ya una coordinación establecida en caso de nuevas amenazas al territorio. Hoy se observaba además con preocupación la proliferación de solicitudes de exploración y explotación mineras en toda la cordillera de la costa, así como la usurpación de los derechos de agua de las comunidades. Por otra parte, se ha avanzado en la protección de los espacios costeros y marítimos de cada comunidad, mediante las solicitudes de ECMPO, bajo la ley N° 20.249.

Las comunidades de Mapu Lahual siguen luchando por la restitución de sus tierras ancestrales, por el pleno control de sus recursos, y por un desarrollo sustentable para este territorio. El Fūta Mawisan o grandes bosques antiguos, contiene espacios sagrados que son patrimonio no solo de las comunidades de Mapu Lahual, sino de todo el pueblo mapuche williche del Fūta Willi Mapu.



— Niños kawésqar en un at, campamento tradicional.

6 COMUNIDAD KAWÉSQAR DE PUERTO EDÉN

KAWÉSQAR WÆS: EL TERRITORIO KAWÉSQAR ANCESTRAL²⁴

En el extremo sur austral de Chile se encuentra Kawésqar Wæs, territorio ancestral de los pueblos indígenas canoeros. La presencia humana en este vasto territorio está representada por uno de los grupos étnicos más antiguos que poblaron el confín de Sudamérica, hace más de 6.000 mil años: los kawésqar. Nuestros ancestros se desplazaban desde el Golfo de Penas hasta el estrecho de Magallanes por el sur. Dividieron el territorio en dos áreas, claramente identificables, según sus características geográficas y biológicas: Malte y Jautok.

Se denomina Malte, en idioma kawésqar, a aquellos lugares que están cercanos al Océano Pacífico, donde existen extensas playas de arenas finas, con olas de gran tamaño que llegan a la playa con mucha fuerza. De acuerdo con la cosmovisión kawésqar, en este espacio geográfico no se puede ingerir alimentos de ningún tipo, pues se considera tabú, y en caso de hacerse la naturaleza castiga a los humanos desatando toda su furia, provocando grandes temporales de viento, marea alta, lluvia, granizo y nieve. En cambio, en Jautok el paisaje es totalmente distinto: las costas son abruptas, existen acantilados y las playas son de pedregales y de corta extensión. En algunos

²⁴ Ley que crea los Espacios Costeros y Marinos de los Pueblos Originarios, promulgada el año 2008.

sectores de Jautok también existen lugares que son considerados tabú, que tienen que ver con accidentes geográficos, como algunos acantilados, grandes ríos o rocas erráticas.

Las toponimias basadas en las características marítimas del territorio demuestran que el territorio kawésqar es construido desde el mar, siendo este último el que se ocupa y el que vincula los puntos de contacto en tierra.

EL PARQUE NACIONAL BERNARDO O'HIGGINS Y LOS DERECHOS DE LA COMUNIDAD KAWÉSQAR RESIDENTE EN PUERTO EDÉN

En 1969, el Estado crea el Parque Nacional Bernardo O'Higgins en el territorio kawésqar, el que llegará a cubrir una superficie de 3,5 millones de hectáreas, transformándose en el área protegida más grande de Chile. Antaño libres y dueños de nuestro territorio, con esta medida de protección los

— Francisco Tonko (niño) y Susana Vargas en un at (campamento tradicional).



kawésqar nos vimos imposibilitados de hacer uso de los bienes –como aves y mamíferos– que la naturaleza nos brindaba desde tiempos ancestrales. Lo anterior puesto que al hacerlo infringíamos la ley y podíamos ser arrestados y juzgados por la institucionalidad chilena.

Este hecho provocó un cambio brusco y profundo en la cultura kawésqar. De ser un pueblo nómada, cazador y recolector que recorría por mar grandes extensiones de territorio y donde se traspasaba el saber y el conocimiento de la cultura a las nuevas generaciones, nos vimos forzados a asentarnos y transformarnos en un pueblo sedentario. Es así que en el año 1969 se funda la localidad de Puerto Edén, que termina siendo, hasta el día de hoy, lugar de residencia permanente de los pocos integrantes de nuestra cultura canoera.

A comienzos de los años 90, tras casi dos décadas de dictadura, la institucionalidad política cambia en Chile, lo que permite comenzar a otorgar derechos a las poblaciones indígenas. Es en este contexto, considerando

— Familia Tonko Huenucoy durante el Primer Congreso kawésqar, en 2013, dónde se estable la Declaración de Jatarkte.



los nuevos marcos legales, que como Comunidad Kawésqar comenzamos a trabajar para el reconocimiento de nuestros legítimos derechos territoriales, educativos, culturales, económicos y sociales. Como estrategia buscamos hacer partícipe a la sociedad en su conjunto, principalmente a las escuelas públicas y, lo más importante, a las universidades estatales, con quienes pronto firmamos un convenio de cooperación para realizar en conjunto diversas investigaciones multidisciplinarias en el territorio ancestral kawésqar, hoy llamado Parque Nacional Bernardo O'Higgins. Buscamos demostrar, a través de estas investigaciones, la ocupación ancestral de los kawésqar. Así, una investigación arqueológica, estudios con botánicos, biólogos y lingüistas, nos permitieron demostrar los diversos usos de los recursos naturales tanto del bosque como del mar, y realizar una guía etnogeográfica señalando con nombres kawésqar canales, fiordos y bahías, así como los sitios funerarios, de nacimientos y tabú que eran utilizados ancestralmente.

NUESTRA ESTRATEGIA DE DEFENSA DEL TERRITORIO

Durante el 2010 nuestro pequeño pueblo indígena –hoy con no más de 25 integrantes, entre ellos adultos, jóvenes y niños– nos vimos nuevamente amenazados, esta vez por el sector pesquero salmonicultor que, con apoyo del Estado chileno, se propuso adquirir en concesión todo el borde costero del territorio kawésqar. En ese contexto, la comunidad se organiza nuevamente para defender este espacio territorial. Para esto buscamos alianzas con otras organizaciones, entre las que jugaron un papel importante los científicos universitarios con quienes ya habíamos trabajado en nuestro territorio, siendo ellos quienes nos respaldan en señalar que este espacio debía ser protegido en su totalidad, no solo por su valor ambiental, sino también por su alto valor cultural.

Las presiones realizadas obligaron a la Cámara de Senadores y Diputados a discutir este tema y tomar decisiones. Una vez analizados todos los antecedentes, se llega a la conclusión de que las aguas de los Parques Nacionales

también están protegidas por la Convención de Washington, ratificada por Chile en 1967, decisión que más tarde es respaldada por la Contraloría General de la República, quien confirma que no es posible realizar actividades acuícolas dentro y cercano a los límites del PNBO. Es así como el órgano contralor dictamina, a través del Decreto N° 3.849 de 18 de junio de 2013, que “no es posible desarrollar actividades de acuicultura en aguas marítimas que formen parte de parques nacionales, lo que guarda concordancia, además, con la Convención de Washington, en virtud de la cual nuestro país se obligó a no explotar las riquezas existentes en esa categoría de protección con fines comerciales”.

Para la Comunidad Kawésqar residente en Puerto Edén, la preservación de este parque es un compromiso que tiene que ver con nuestra propia identidad como pueblo originario. En ese sentido, confluimos con los esfuerzos de preservación que pudieran venir incorporados en la agenda de algunas organizaciones ambientalistas. Por eso entendemos que las ciencias, en colaboración con nuestro conocimiento, son mecanismos que permiten establecer un diálogo constructivo para lograr objetivos de conservación.

Por años hemos visto cómo los colonos provenientes de otros lugares del país y que se han asentado en Puerto Edén explotan los recursos naturales del parque, degradando el medio ambiente, el mismo que preservamos por milenios sin afectarlo significativamente. En cierta ocasión, conversando con un naturalista que acostumbra a visitarnos observábamos un viejo muelle abandonado, hoy herrumbroso y plagado de basuras industriales frente a Puerto Edén y luego otro lugar donde los kawésqar acostumbramos a desembarcar, y concordábamos: allí diez años de un emprendimiento industrial fracasado que deja toneladas de basura; acá seis mil años de uso y ni rastros del más mínimo daño.



— Miembros de la Comunidad Kawésqar de Puerto Edén, 2006.

En las conversaciones con nuestros ancianos vamos frecuentemente hacia los temas de cómo volver el parque y su entorno a condiciones mayores de protección. Nos preocupan intentos que han existido para aprovecharlo para iniciativas industriales con fuerte impacto ambiental. Gracias a un trabajo coordinado pudimos frenar esos intentos. Sin embargo, hoy requerimos avanzar urgentemente y demostrar que la preservación del medio natural y cultural del parque es una oportunidad para Chile y no un freno para su desarrollo. Por eso estamos dando inicio a un nuevo proyecto de colaboración con el mundo científico, a través de lo que hemos denominado la Villa Jetarke y la Estación Científica del mismo nombre, que se ubicará en tierras de propiedad de la comunidad. Con esto esperamos establecer mecanismos de manejo fundados en la interacción entre conocimiento tradicional y científico, lo que para nosotros es el mejor conocimiento disponible, de manera de asegurar la preservación del parque para las generaciones actuales y futuras de nuestro pueblo y de toda la Humanidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ANAYA, J. (2012, noviembre). *Comentarios del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación con el documento titulado: "Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo", Chile*. Disponible en <http://unsr.jamesanaya.org/docs/special/2012-11-29-unsr-comentarios-a-propuesta-reglamento-consulta-chile.pdf>
- ANAYA, J. (2009, 24 de abril). Principios Internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de pueblos indígenas en Chile, en *La situación de los Pueblos Indígenas en Chile: Seguimiento de las recomendaciones hechas por el Relator anterior, A/HRC/12/34/Add.6*. Disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A.HRC.12.34.Add.6_sp.pdf
- ARCE, L., Y AYLWIN, J. (2012). Chile Case Study. Recognising and supporting ICCAs: Global Overview and national case studies. *CBD Recognition Guidelines N°64*. Disponible en: <https://www.cbd.int/protected/ts64-country-case-studies/>
- ARCE, L., GUERRA, F., Y DESMET, E. (2015, noviembre). *Informe final Oportunidad, factibilidad y efectividad de un fondo solidario para los defensores de TICCA en América Latina*. (Informe). Disponible en http://www.iccaconsortium.org/wp-content/uploads/Informe-FINAL_Fondo-Defensores-de-TICCA_Am%C3%A9rica-Latina-2.pdf
- AYLWIN, J., Y ARCE, L. (2012). *Análisis de derecho internacional, legislación nacional, fallos, e instituciones al interrelacionarse con territorios y áreas de conservación de los pueblos indígenas y comunidades locales. Reporte No. 9 Chile*. Chile: Natural Justice en Bangalore y Kalpavriksh en Pune y Delhi. Disponible en <http://naturaljustice.org/wp-content/uploads/2015/09/Americas-Regional-Chile.pdf>
- AYLWIN, J., Y CUADRA, X. (2011). *Los desafíos de la conservación en los territorios indígenas en Chile*. Temuco: Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas. Disponible en http://www.iccaconsortium.org/wp-content/uploads/images/stories/Database/issueexamples/desafos_conservacin_territorios_indgenas_chile.pdf
- AYLWIN, J., YÁÑEZ, N., Y SÁNCHEZ, R. (2012). *Pueblo mapuche y recursos forestales en Chile: Devastación y conservación en un contexto de globalización económica*. (Documento de Trabajo). Santiago-Temuco: Observatorio Ciudadano-Iwgia.
- BORRINI-FEYERABEND, G., KOTHARI, A., Y OVIEDO, G. (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. *Best Practice Series No. 11*. Cambridge: WCPA y UICN. Disponible en https://cmsdata.iucn.org/downloads/pag_011.pdf https://cmsdata.iucn.org/downloads/pag_011.pdf
- BORRINI-FEYERABEND, G., et al. (2010). *Diversidad biocultural conservada por pueblos indígenas y comunidades locales –ejemplos y análisis*. Consorcio ICCA y Cenesta para GEF SGP, GTZ, IIED y UICN/CEESP, Teherán, 2010. Disponible en <http://www.iccaconsortium.org/wp-content/uploads/EA-ICCA-SPANISH.pdf>
- BORRINI-FEYERABEND, G., DUDLEY, N., JAEGER, T., LASSEN, B., PATHAK BROOME, N., PHILLIPS, A., Y SANDWICH, T. (2014). *Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción*. (No. 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas). Gland: UICN. Disponible en http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_spanish_governance_book.pdf
- CABEZA, A. (1988). *Aspectos históricos de la legislación forestal vinculada a la conservación, la evolución de las áreas silvestres protegidas de la zona de Villarrica y la creación del primer parque nacional de Chile*. Santiago: CONAF.
- CONAF, 2015. *Parques Nacionales. Parques de Chile*. Disponible en <http://www.conaf.cl/parques-nacionales/parques-de-chile/>
- DUDLEY, N. (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. Gland, Suiza: UICN.
- FUNDACIÓN SENDA DARWIN Y ASÍ CONSERVA CHILE A.G. (2013). *Informe Final de la consultoría para un diagnóstico y caracterización de las iniciativas de conservación privada en Chile*. (Informe para el Proyecto MMA / GEF-PNUD “Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile: Estructura Financiera y Operacional”). Santiago: Fundación Senda Darwin y Así Conserva Chile A.G.
- GUERRA, F. (2015). ¿Se puede intervenir en las áreas silvestres protegidas del Estado? Una aproximación al contexto chileno a partir del dictamen N° 38.429 de la Contraloría General de la República. En Revista *Justicia Ambiental*, Vol. VII, pp. 189-201.
- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. (2011). *Las áreas protegidas de Chile. Antecedentes, institucionalidad, estadísticas y desafíos*. Santiago de Chile: Ministerio del Medio Ambiente. Disponible en http://www.mma.gob.cl/1304/articles-50613_pdf.pdf
- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. (2013). *Cartografía Sitios definidos por Estrategia Regional de Biodiversidad*. Disponible en <http://www.geoportal.cl/geoportal/catalog/search/resource/details.page?uuid=%7BA6DC32B4-DCC5-401C-ASD3-A6D0FB778E8D%7D>

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. (2016). *Registro Nacional de Áreas Protegidas*. Sitio web visitado 26 enero 2016. <http://areasprotegidas.mma.gob.cl/>

OBSERVATORIO CIUDADANO (2016). *Análisis espacial para la identificación y mapeo de iniciativas de conservación indígena existentes y potenciales en Chile*. (Informe no publicado).

OIT. (2013). *Manual para los mandantes tripartitos de la OIT: Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_205230.pdf

PRAUS, S., PALMA, M., Y DOMÍNGUEZ, R. (2011, diciembre). *La situación jurídica de las actuales áreas protegidas de Chile*. (Consultoría en el contexto del Proyecto GEF-PNUD-MMA, "Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile". Santiago: Proyecto GEF, PNUD, MMA. Disponible en http://www.proyectogefareasprotegidas.cl/wp-content/uploads/2012/05/La_Situacion_Juridica.pdf

SECRETARÍA DEL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA. (2004). *Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas*. Programas de trabajo del CDB. Montreal: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Disponible en <https://www.cbd.int/doc/publications/pa-text-es.pdf>

UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (UICN). (2003). *V Congreso mundial de parques de la UICN. Beneficios más allá de las fronteras*. Boletín de la UICN, No. 2. Disponible en https://cmsdata.iucn.org/downloads/vth_iucn_es.pdf

UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (UICN). (2009). *Resoluciones y recomendaciones*. Congreso Mundial de la Naturaleza, Barcelona, 5-14 de octubre de 2008. Gland: UICN. Disponible en https://cmsdata.iucn.org/downloads/wcc_4th_005-spanish.pdf

UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (UICN). (2014). *La promesa de Sídney*. Disponible en <http://worldparkscongress.org/downloads/about/LA%20PROMESA%20DE%20SIDNEY%20Vision%20esp%20versi%C3%B3n%20final%2019%20Nov.pdf>

YÁÑEZ, N. (2006). Reconocimiento legislativo de los derechos ambientales indígenas en el ámbito internacional. En Berraomdo, M. (Coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*. (pp. 489-508). Bilbao: Universidad de Deusto.

CONVENIOS, TRATADOS INTERNACIONALES Y DECLARACIONES

Convención para la Protección de la Flora, Fauna y las Bellezas Escénicas

Naturales de América. (1940). Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/c-8.html>

Comisión de Expertos en Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR).

(2009). Observation adopted 2008, published 98th ILC session. *Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989* (No. 169). México. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:2296526,es

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2012). *Sentencia*

caso pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1989). *Convenio N° 169 sobre*

Pueblos Indígenas y Tribales. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf

United Nations (UN). (1992). *Convenio sobre la Diversidad Biológica*. Disponible en

<https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

United Nations (UN). (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos*

de los Pueblos Indígenas. Disponible en http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf

United Nations (UN). (2010). Decisión adoptada por la conferencia de las partes

en el convenio sobre la diversidad biológica en su décima reunión. El Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica. Disponible en <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-02-es.pdf>

NORMAS Y JURISPRUDENCIA, CHILE

Contraloría General de la República. (2008). *Dictamen N° 38.429*. Disponible en <http://www.contraloria.cl/LegisJuri/DictamenesGeneralesMunicipales.nsf/FrameSetConsultaWebAnonima?OpenFrameset>

Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N° 1.122 que fija texto del *Código de Aguas*. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 13 de agosto de 1981. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5605>

Decreto Ley (DL) N° 701. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 15 de octubre de 1974. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6294>

Decreto Supremo N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social que aprueba reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 N° 1 letra A) y N° 2 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo y deroga normativa que indica. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 4 de marzo de 2014. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1059961>

Decreto Supremo (DS) N° 531 Convención para la Protección de la Flora, Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 23 de agosto de 1967. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=125338>

Decreto Supremo N° 1.150 Constitución Política de la República de Chile. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 24 de octubre de 1980. Disponible en https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf

Decreto Supremo N° 1.963 que Promulga el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 28 de diciembre de 1994. Disponible en http://www.conaf.cl/cms/editorweb/transparencia/marco_normativo/DTO-1963_06-MAY-1995.pdf

Ley N° 18.248. Código de Minería. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 14 de octubre de 1983. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29668>

Ley N° 18.892 General de Pesca y Acuicultura. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 6 de septiembre de 1991. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30265>

Ley N° 19.233 que Modifica DFL de Ley N° 5, de 1968, del Ministerio de Agricultura, que Contiene la Normativa Legal sobre las Comunidades Agrícolas. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 1993. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30600>

Ley N° 19.253 Sobre Protección Fomento y Desarrollo de los Indígenas. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 5 de octubre de 1993. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30620>

Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 9 de marzo de 1994. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30667>

Ley N° 19.657 Sobre Concesiones de Energía Geotérmica. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 7 de enero de 2000. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=150669>

Ley N° 19.800 que Modifica el artículo 158 de la Ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura, excluyendo a las zonas marítimas del sistema de áreas silvestres protegidas del estado. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 25 de mayo de 2002. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=19800>

Ley N° 20.249 que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 16 de febrero de 2008. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=269291>

Ley N° 20.423 del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 12 de febrero de 2010. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010960>

Ministerio del Medio Ambiente Chile (MMA). (2016). *Resolución Ex. N° 5, de 8 de enero de 2016.* Diario Oficial de la República de Chile.

Proyecto de Ley que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. 2014. Disponible en https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9819&prmBL=9404-12

Tribunal Constitucional Chile. (2011). *Sentencia Rol 1988-11.* Disponible en <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/expedientes?rol=1988wsdefrtg>

COLOFÓN

Actuaron como editores de la presente investigación

Lorena Arce, Felipe Guerra y José Aylwin. La dirección y corrección de los textos estuvo a cargo de Catalina Büchner. El diseño editorial y puesta en página estuvieron al cuidado de Luis Romanque. Las especificaciones del libro son las siguientes: formato cerrado es de 18 x 25 cm. Para interiores se utilizó papel High Brite de 52 grs. y cartulina sólida de 180 grs. para la tapa. Impresión 2/2, colores, Pantone 639 U y Pantone Neutral Black U. La encuadernación es costura hilo y tapas pegadas en hotmelt. Los textos fueron compuestos con las familias tipográficas **Berenjena** para texto continuo y **Modernica** para los títulos e información complementaria, ambas diseñadas en Santiago de Chile, por el tipógrafo Javier Quintana.

Son 700 ejemplares impresos en los talleres de Litografía Garín en el puerto de Valparaíso.

Agosto, 2016.



SIGLAS

AP	Áreas Protegidas
CADHA	Comunidad Agrícola y Diaguita de los Huascoaltinos
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CONAF	Corporación Nacional Forestal
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
DNUDPI	Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
ECMPO	Espacios Costeros Marinos para Pueblos Originarios
ICP	Iniciativas de Conservación Privada
MMA	Ministerio de Medio Ambiente
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMECA	Otras Medidas Eficaces de Conservación basadas en áreas y territorios
PN	Parque Nacional
PoWPA	Programa de Trabajo de Áreas Protegidas del CDB
RN	Reserva Nacional
SBAP	Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas
SN	Santuario de la Naturaleza
SNASPE	Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado
TICCA	Territorios Indígenas de Conservación y Áreas Conservadas por Comunidades Locales
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

© Carlos Vega Vilches



JULIO 2016

