

Habilitando Vías

para la Conservación Comunitaria Basada en Derechos

Resumen ejecutivo



Paisaje de arrozales junto a la carretera que conduce a Tebat Pulau, Sumatra, Indonesia. Foto de Jacob Maentz para RRI, 2022.

El Marco Mundial para la Diversidad Biológica de Kunming-Montreal (GBF) reconoce que no se pueden lograr resultados duraderos en materia de conservación sin los derechos, liderazgo y conocimientos de los Pueblos Indígenas, los Pueblos Afrodescendientes y las comunidades locales (PI, PAD y CL). Este informe evalúa los marcos jurídicos y las estrategias de biodiversidad de 30 países con alta biodiversidad de África, Asia y América Latina para evaluar los avances hacia una conservación basada en los derechos y dirigida por las comunidades. Los resultados muestran tanto oportunidades notables como deficiencias persistentes que deberán aprovecharse o abordarse si los países quieren cumplir la promesa del GBF. Los cinco hallazgos principales del informe son:

1 Existen vías legales para la conservación dirigida por la comunidad y reconocida legalmente, pero siguen siendo infrautilizadas e insuficientes.

Veintiséis de los treinta países cuentan con por lo menos una vía legal que podría permitir a las comunidades llevar a cabo una conservación dirigida por la comunidad y reconocida oficialmente en el marco de las áreas protegidas (AP). Si bien veintinueve de los treinta países cuentan con vías legales a través de regímenes de tenencia comunitarios (CBTR) que podrían permitir que las comunidades obtengan dicho reconocimiento bajo el marco de Otras Medidas Efectivas de Conservación Basadas en Áreas (OMECA) y territorios Indígenas y tradicionales (ITT por sus siglas en inglés), muchos países todavía carecen de los marcos políticos o jurídicos necesarios para reconocer las OMECA y los ITT en el marco de la Meta 3 del GBF

(conservar y gestionar eficazmente por lo menos 30 por ciento de la tierra, las aguas y los mares del planeta para el 2030). Las AP siguen siendo el enfoque nacional predominante en materia de conservación, y los países analizados registran un número mucho menor de OMEC (227 frente a 12.257 AP) y ningún ITT. La gobernanza comunitaria de las AP y las OMEC sigue siendo poco reconocida, con solo 987 de las 12.257 AP y siete de las 227 OECM gobernadas por PI y CL.

2 A pesar de las amplias reformas legislativas llevadas a cabo desde 2015, las oportunidades para una conservación eficaz basada en la comunidad siguen siendo dispares entre las AP, las OMEC y las ITT.

Si bien 17 de los 30 países analizados han aprobado reformas legislativas desde 2015, los resultados de estas intervenciones son muy desiguales. Algunas reformas ampliaron el reconocimiento formal de los derechos de tenencia y gestión de las comunidades Indígenas, Afrodescendientes y locales, fortaleciendo las posibles vías para la conservación dirigida por las comunidades, mientras que otras han revertido derechos previamente garantizados, demostrando el frágil panorama jurídico en el que deben desenvolverse las comunidades para poder ejercer la administración de sus territorios.

Mas aún, el alcance de los derechos comunitarios reconocidos suele ser insuficiente para garantizar la gestión y la autonomía locales en los sistemas de conservación basados en áreas. De los 26 países que reconocen la conservación dirigida por las comunidades dentro de sus sistemas nacionales de áreas protegidas, 12 lo hacen para tierras que son propiedad exclusiva de las comunidades y que se incluyen voluntariamente en los sistemas nacionales de áreas protegidas, y 8 están condicionados por regímenes de gestión especiales que restringen los derechos de decisión de las comunidades en áreas superpuestas. De manera comparativa, se encontró que 24 países contaban con vías legales que podían permitir la conservación comunitaria a través de OMEC e ITT para áreas de propiedad exclusiva de las comunidades, pero, según los datos disponibles, ninguno ha reconocido formalmente las ITT como una vía distinta y complementaria a las AP y las OMEC, tal y como se define en la Meta 3 del GBF.

3 El consentimiento libre, previo e informado sigue sin estar suficientemente protegido.

A pesar del consenso internacional de que las actividades de conservación deben respetar el derecho al consentimiento libre, previo e informado (CLPI), menos de la mitad de los 30 países reconocen el CLPI como un derecho exigible. Solo 11 países reconocen y definen este derecho, mientras que seis lo reconocen pero carecen de una definición clara. Dado que más de la mitad de los países no reconocen un derecho claro y exigible al CLPI, las comunidades quedan especialmente vulnerables a las violaciones de sus derechos, ya que los países tratan de ampliar sus sistemas de AP para cumplir los objetivos de conservación en materia de superficie terrestre de la Meta 3 del GBF.

4

Los derechos de las mujeres dentro de las comunidades están poco protegidos en la legislación, ignorando su papel fundamental en la gobernanza comunitaria y en las iniciativas de conservación.

Dentro de los CBTR que reconocen el conjunto completo de derechos de las comunidades y establecen una vía para la conservación dirigida por las comunidades, los derechos de las mujeres a la igualdad de membresía, voto y liderazgo siguen sin suficientemente reconocimiento. Hay 35 CBTR, en 24 de los 30 países analizados en este informe, en los que la conservación dirigida por las comunidades podría garantizarse a través del reconocimiento de la propiedad comunitaria y la posible inclusión de áreas como las OMEC o las ITT. Sin embargo, en estas 35 CBTR, los derechos de las mujeres de los PI, PAD, CL a su pertenencia a la comunidad, al voto y al liderazgo siguen sin estar adecuadamente protegidos. El derecho de las mujeres comunitarias a la igualdad de pertenencia a sus comunidades es el más reconocido de estos indicadores, pero la igualdad de pertenencia solo está garantizada en poco más de la mitad de las CBTR de conservación dirigidas por la comunidad. Solo dos CBTR (6 por ciento) protegen adecuadamente los derechos al voto de las mujeres, y solo tres CBTR (9 por ciento) protegen adecuadamente los derechos al liderazgo de las mujeres comunitarias al exigir tanto una cuota como un quórum de mujeres en los órganos ejecutivos a nivel comunitario.

5

El reconocimiento de los derechos de los PI, PAD y CL en las estrategias y planes de acción nacionales sobre biodiversidad varía significativamente en las diferentes metas del GBF.

Solo 12 de los 30 países reconocen explícitamente un enfoque basado en los derechos humanos en sus Estrategias y Planes Nacionales sobre Biodiversidad (NBSAP por sus siglas en inglés). Mientras la mayoría de los países utilizaron un proceso participativo para elaborar sus NBSAP, solo 19 mencionan explícitamente consultas con los PI, los PAD y las CL. El reconocimiento de los derechos de las comunidades sobre sus territorios; la distribución equitativa de los beneficios; el uso de los recursos naturales; la participación en la toma de decisiones; el acceso a la justicia y a la información; y los derechos de las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad y los defensores de los derechos humanos ambientales varían significativamente entre los distintos países.

Oportunidades y caminos a seguir

Este análisis demuestra que la conservación basada en los derechos y liderada por la comunidad está al alcance de la mano: ya existen marcos legales en casi todos los países estudiados. El reto consiste en traducir los compromisos sobre el papel en reconocimiento, protección y apoyo reales sobre el terreno. Para lograr esto, los gobiernos, los donantes y los actores de la conservación deben:

- **Garantizar los derechos de tenencia comunitaria.** Garantizar el conjunto completo de derechos de los PI, PAD y CL, y asegurar que las AP existentes y nuevas no anulen ni debiliten la propiedad comunitaria de los territorios.

- **Reconocer los territorios Indígenas y tradicionales (ITT) como una vía de conservación distintiva.** Facilitar la conservación dirigida por las comunidades en el marco de la Meta 3 del Marco Mundial de Biodiversidad y establecer los mecanismos y marcos necesarios para incluir los ITT dentro de las áreas de conservación reconocidas y documentadas a nivel nacional.
- **Fortalecer los marcos jurídicos y subsanar las deficiencias de las reformas.** Revisar y armonizar las leyes vigentes para evitar retrocesos, subsanar incoherencias y garantizar el alineamiento con las vías de conservación dirigidas por la comunidad y las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.
- **Garantizar el CLPI.** Consagrar los derechos CLPI exigibles en la ley y en la práctica.
- **Promover la equidad de género.** Reformar las leyes para garantizar los derechos de las mujeres a la pertenencia a la comunidad, al voto y al derecho al liderazgo en la gobernanza comunitaria y en las iniciativas de conservación.
- **Alinear las NBSAP con las obligaciones en materia de derechos.** Incorporar plenamente los compromisos relacionados a los derechos humanos en todas las metas del GBF, incluir los ITT en las estrategias de la Meta 3, y garantizar que las comunidades sean socias en igualdad de condiciones en el diseño y la implementación de las políticas.
- **Cerrar la brecha entre la ley y la práctica.** Implementar y hacer cumplir las protecciones legales existentes, proporcionar apoyo financiero y técnico a las iniciativas dirigidas por la comunidad, garantizar una distribución equitativa de los beneficios y proteger a las comunidades de la violencia y las represalias.

Sin embargo, convertir las oportunidades para la conservación basada en los derechos en acciones creíbles requerirá el apoyo a gran escala de aliados nacionales e internacionales, incluyendo la participación dedicada de las comunidades afectadas y los líderes que las apoyan. A pesar de que los gobiernos pueden tener la autoridad legal para hacer realidad la ambición basada en los derechos del GBF, la autoridad política para hacer que esto suceda e iniciar el necesario y urgente cambio transformador recae, en última instancia, sobre toda la sociedad.