

**PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES LOCALES
EN LA DISCUSIÓN DEL PROYECTO DE LEY SBAP:
CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD
BIOCULTURAL EN LA CUENCA
DEL LAGO RANCO, CHILE**

*INDIGENOUS PEOPLES AND LOCAL COMMUNITIES
IN THE DISCUSSION OF THE SBAP DRAFT BILL:
CONSERVATION OF BIOCULTURAL DIVERSITY
IN LAGO RANCO BASIN, CHILE*

CATALINA BÜCHNER RUIZ*
FELIPE GUERRA SCHLEEF**
JUAN PIMENTEL QUIROZ***

Resumen

Este artículo se centra en la Etapa de Deliberación Interna del Proceso de Consulta Indígena de las indicaciones al Proyecto de Ley que crea el Servicio

* Catalina Büchner Ruiz. Observatorio Ciudadano. catabuchner@gmail.com

** Felipe Guerra Schleef. Observatorio ciudadano. felipe.guerra.schleef@gmail.com

*** Juan Pimentel Quiroz. Comunidad Humedal Río Cruces. j_pimentelq@yahoo.es

de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Boletín N° 9.404-12), iniciado por el Gobierno de Michelle Bachelet en enero de 2016. Específicamente, se abordan las realidades y relaciones que involucran a pueblos indígenas, biodiversidad y conservación, develadas en el proceso de consulta por las propias comunidades del territorio identificado como Cuenca del Lago Ranco, con quienes los autores de este artículo trabajaron en calidad de equipo Asesor Interno durante la etapa de la consulta indígena mencionada. Se sostiene que el Proyecto de Ley sometido a consulta indígena constituye una oportunidad para implementar de manera efectiva los estándares que se han revisado en materia medioambiental y de derechos humanos, todos los cuales se encuentran contenidos en tratados internacionales que Chile ha firmado y ratificado.

Palabras clave

Proyecto de Ley, Pueblos Indígenas, Comunidades Locales, Conservación de la Diversidad Biocultural, Derechos Humanos.

Abstract

This paper focuses on the Internal Deliberation Stage of the Indigenous Consultation Process regarding the indications to the draft bill that creates the Biodiversity and Protected Areas Service and the National System of Protected Areas (Boletín N° 9.404-12) in Chile, which took place in January, 2016, during the administration of President Michelle Bachelet. Specifically, the realities and relationships that involve indigenous peoples and conservation—which were pointed out by the communities from the territory identified as the Lago Ranco Basin—are addressed. The authors of this paper worked as Internal Advisers with the communities above mentioned in the context of the indigenous consultation process which was already cited. It is affirmed that the draft bill subject to indigenous consultation constitutes an opportunity to effectively implement environmental and human rights standards that are enshrined in international treaties signed and ratified by the Chilean State.

Keywords

Draft Bill, Indigenous Peoples, Local Communities, Conservation of Biocultural Diversity, Human Rights.

1. Introducción

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 y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Boletín N° 9.404-12). De acuerdo con su artículo 1°, 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”.

Para ello, propone la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP), dependiente del Ministerio del Medio Ambiente, el cual administrará el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), supervisará las áreas protegidas privadas, cumplirá funciones de fiscalización y sanción, y ejecutará las políticas y programas para la preservación, restauración y promoción del uso sustentable de las especies y ecosistemas, especialmente de aquellos amenazados o degradados.

El proyecto formó parte de las 50 medidas comprometidas para los primeros 100 días de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, y vino a sustituir a aquel presentado en marzo de 2011 por la administración de Sebastián Piñera (Boletín N° 7487-12), cuya tramitación legislativa estaba paralizada. Ambas iniciativas legislativas fueron presentadas al Parlamento sin haberse realizado un proceso de consulta indígena previa, a pesar de ser evidente que las materias tratadas son susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas, considerando los conocimientos y vocación de dichos pueblos sobre la conservación de la biodiversidad, así como el impacto que sobre sus derechos territoriales han tenido los impulsos por crear áreas de conservación públicas y privadas. Sin perjuicio de esto, y a diferencia de la iniciativa presentada por el gobierno de Sebastián Piñera, la propuesta ingresada a tramitación legislativa por el gobierno de Michelle Bachelet omitió toda referencia a los pueblos indígenas del país.

Si bien resulta valorable que el gobierno promoviera una legislación que complete la reforma a la institucionalidad ambiental, coordinando y orientando los numerosos y dispersos cuerpos legales

existentes, y que finalmente cree el SBAP y mejore los instrumentos administrativos para la conservación de la biodiversidad dentro y fuera de las áreas protegidas, el proyecto adolece de una serie de limitaciones desde la perspectiva de los derechos humanos y de las directrices internacionales sobre conservación. En efecto, el proyecto de ley mantiene un enfoque que no considera los conocimientos de los pueblos originarios y comunidades locales ni las prácticas de manejo de la biodiversidad que tradicionalmente han realizado, las cuales han permitido, en muchos casos, conservar la biodiversidad de los territorios que habitan. De aprobarse la iniciativa legislativa en sus términos actuales, muchos conocimientos y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas y comunidades asociados a la biodiversidad podrían ser sancionadas, generándose una pérdida que afectaría gravemente las formas de vida y culturas de dichos pueblos y comunidades.

Además, si bien el proyecto de ley avanza en la coordinación de los numerosos cuerpos legales existentes en materia de conservación de la biodiversidad, la importancia que da a las áreas silvestres protegidas como el principal instrumento para la conservación de la naturaleza debilita los instrumentos para su gestión fuera de esas áreas, donde se encuentra la mayor parte de la biodiversidad del país, en una situación de mayor vulnerabilidad. A esto se suma la absoluta falta de reconocimiento de las formas propias de conservación de los pueblos indígenas y comunidades locales, y la falta de mecanismos para remediar y evitar las injusticias que históricamente han cometido tanto el Estado como privados en los impulsos por crear áreas silvestres protegidas en sus territorios, sin su consentimiento y participación en la toma de decisiones respecto a estas unidades.

Producto lo anterior, en mayo de 2015, organizaciones de diversos pueblos indígenas y de la sociedad civil elaboraron una serie de propuestas de indicaciones al proyecto de ley, las cuales fueron presentadas al Ministro del Medio Ambiente (MMA) y a diversos parlamentarios. Estas propuestas tenían como objetivo incidir en la tramitación legislativa e insistir en la necesidad de abrir un proceso de consulta indígena. Muchas de las propuestas de modificación elaboradas por las organizaciones fueron acogidas e incorporadas a través de indicaciones por la Comisión de Medio Ambiente del Senado (Boletín de indica-

ciones del 29 de mayo, 2015). Lo anterior tuvo un gran impacto en la discusión y tramitación del proyecto de ley, provocando, en enero de 2016, que el MMA hiciera pública su decisión de iniciar un proceso de consulta indígena respecto de las materias que conformarán las futuras indicaciones del Poder Ejecutivo al Proyecto de Ley SBAP (Resolución Ex. N° 5, de 8 de enero de 2016, del Ministerio del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial el 20 de enero de 2016).

Este artículo se centra en la Etapa de Deliberación Interna del proceso de consulta indígena iniciado por el gobierno. Específicamente, se abordan las realidades y relaciones que involucran a pueblos indígenas, biodiversidad y conservación, develadas en el proceso por las propias comunidades del territorio identificado como Cuenca del Lago Ranco, con quienes los autores de este artículo trabajaron en calidad de equipo Asesor Interno durante la etapa de la consulta indígena mencionada.

En lo que sigue, se examina, primero, cómo en la discusión internacional sobre las directrices en materia de conservación se han reconocido las formas propias de conservación de los pueblos indígenas y las comunidades locales. De la misma forma, se entregan algunos fundamentos jurídicos que permiten sustentar dicho proceso a partir del desarrollo del derecho ambiental internacional y el derecho internacional de los derechos humanos. Para ello, se ha realizado una revisión de fuentes bibliográficas, directrices internacionales en materia de conservación, decisiones de tribunales nacionales y de órganos de control de tratados internacionales de derechos humanos. Luego, se aborda el caso de la Cuenca del Lago Ranco en el marco de la Etapa de Deliberación Interna de la Consulta Indígena del Proyecto de Ley SBAP, a la luz de la bibliografía y jurisprudencia mencionada en este trabajo. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones y se plantean algunas preguntas que podrían ser útiles para incentivar la discusión en torno al estado actual del reconocimiento de la conservación de la biodiversidad por parte de pueblos indígenas y comunidades locales en Chile.

2. “Nuevos” viejos vínculos: Territorios Indígenas de Conservación y Áreas Conservadas por Comunidades Locales

Muchos ecosistemas que a simple vista podrían parecer intocados o jamás intervenidos por el ser humano, han estado sujetos desde tiempos inmemoriales a prácticas de manejo sofisticadas que han permitido su conservación. La constatación de lo anterior ha llevado a un verdadero cambio de paradigma en materia de conservación de la biodiversidad, reconociéndose la interdependencia entre la diversidad biológica y la cultural, y el hecho de que ambas son cruciales para asegurar la resiliencia de los sistemas sociales y ecológicos en una era de dramático cambio global¹. Esto ha dado lugar a lo que se ha conceptualizado como conservación de la diversidad biocultural².

En este giro, los pueblos indígenas y las comunidades locales han sido clave, debido que, a partir de la toma de conciencia de su rol fundamental en relación a la conservación, numerosos organismos internacionales y Estados han comenzado a preocuparse por la serie de impactos que genera el desarrollo económico sobre sus culturas y territorios³. En ese contexto, el reconocimiento de derechos específicos de los pueblos indígenas en el derecho internacional de los derechos humanos y la revisión de las directrices internacionales en materia de conservación, han determinado la introducción de cambios sustanciales en el entendimiento que los distintos pueblos tienen de la relación entre conservación y pueblos indígenas⁴. Dichos cambios han apuntado,

1. TAULI-CORPUZ, Victoria: “The importance of indigenous peoples in biodiversity conservation”. En: McKinnon, Kathleen: *Environment Matters at the World Bank: Banking on Biodiversity*. World Bank, Washington, 2010.
2. BORRINI-FEYERABEND, Grazia, LASSEN, Bárbara, STEVENS, Stan, MARTIN, Gary, RIASCOS DE LA PEÑA, Juan Carlos, RÁEZ-LUNA, Ernesto y FARVAR, Taghi: *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.
3. YÁÑEZ, Nancy: “Reconocimientos legislativos de los derechos ambientales indígenas en el ámbito internacional”. En: Berraondo, Mikel: *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Universidad de Deusto, Bilbao, 2006. Pp. 489-508.
4. ARCE, Lorena, GUERRA, Felipe y AYLWIN, José: *Cuestionando los enfoques clásicos de conservación en Chile. El aporte de los pueblos indígenas y las*

fundamentalmente, hacia el reconocimiento de las formas propias en las que muchos pueblos indígenas y comunidades locales han conservado la biodiversidad, a reparar las injusticias históricas que han sufrido producto del desarrollo de iniciativas de conservación en sus territorios sin su participación y consentimiento, y a evitar su repetición.

Sin perjuicio de lo anterior, la relación entre los pueblos indígenas, las comunidades locales y la conservación ha sido un tema, hasta hace poco, apenas abordado en Chile. A pesar de la escasa información existente, estudios recientes han logrado documentar una gran variedad de situaciones donde comunidades indígenas y locales se encuentran en relación con la conservación en el país⁵. Así, se han identificado casos donde el Estado ha creado Áreas Silvestres Protegidas sobre territorios de pueblos indígenas, en su mayoría sin su consentimiento libre, previo e informado, sin incorporar formas de participación en su administración y desconociendo las prácticas tradicionales y formas de vida vinculadas a la biodiversidad. En otros casos, si bien el Estado ha creado Áreas Silvestres Protegidas sobre territorios de pueblos indígenas sin su consentimiento, se han establecido acuerdos de manejo o gobernanza compartida entre estos pueblos y el Estado. También existen territorios, áreas, ecosistemas o sitios naturales sagrados que son conservados voluntariamente por comunidades indígenas o locales y que no cuentan con ninguna forma de protección ni reconocimiento estatal, lo que los hace particularmente vulnerables. Finalmente, se han identificado situaciones en las que iniciativas de conservación privadas se superponen con territorios indígenas y de comunidades, las que han sido conformadas sin el consentimiento de los pueblos afectados y que pueden restringir usos tradicionales del territorio.

A nivel internacional se ha acuñado el concepto de territorios y áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales (TICCA o ICCA por sus siglas en inglés) para referirse a una gran diversidad de iniciativas de conservación realizadas por los pueblos indígenas y

comunidades locales a la protección de la biodiversidad. Observatorio Ciudadano, Consorcio TICCA e IWGIA, Temuco, 2016.

5. Ídem.

comunidades locales en sus territorios. Las políticas y los programas internacionales, particularmente los de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), animan hoy a todos los países a que reconozcan y apoyen los TICCA como ejemplos de gobernanza efectiva de la diversidad biocultural⁶. Se trata de un término utilizado solo con el propósito de facilitar la comunicación entre diferentes lenguas y culturas, y no pretende simplificar u homogeneizar los diversos términos que los pueblos indígenas y comunidades locales han empleado para referirse a sus propias formas de conservación⁷.

Estos territorios o áreas han sido definidos por Borrini-Feyerabend, et al. (2004) —definición que ha sido recogida por la UICN (Borrini-Feyerabend, et al. 2010)—, 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”⁸.

En este sentido, los TICCA son muy diversos y cubren una amplia gama de ecosistemas y especies naturales (paisajes agrícolas, de pastoreo, caza y recolección, sitios naturales sagrados, bosques, montañas, humedales y áreas costeras y marítimas, incluyendo islas y ar-

6. Dentro de las directrices de la UICN y CDB más relevantes encontramos el Acuerdo y Plan de Acción de Durban, fruto del V Congreso Mundial de Parques que se realizó en 2003 en Durban, Sudáfrica, y el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del Convenio sobre la Diversidad Biológica, que reconocen los TICCA y el derecho de los pueblos indígenas y comunidades locales a participar en la gobernanza de las áreas protegidas. Este último criterio es profundizado por la UICN en sus Recomendaciones 4.127 (Barcelona, 2008), 4.038 (Barcelona, 2008), 5.147 (Jeju, 2012), 5.094 (Jeju, 2012) y 029 (Hawai’I, 2016), entre otras.

7. Ídem.

8. BORRINI-FEYERABEND, Grazia, *et al.*, ob. cit.

chipiélagos, etc.). Igualmente diversa es la gran variedad de formas de organización, manejo y reglas tradicionales y actuales, así como la pluralidad de sus motivaciones y objetivos. Como se ha señalado, “[t]al diversidad, diseñada a través del tiempo y articulada con situaciones ecológicas y sociales específicas, es la verdadera riqueza de los TICCA”⁹.

Sin perjuicio de la gran variedad de situaciones que se han identificado como TICCA, de acuerdo a Borrini-Feyerabend, *et al.* (2010), estas formas propias de conservación comparten al menos tres características comunes: a) la existencia de un pueblo o una comunidad que posee una estrecha y profunda relación con un lugar (territorio, área, hábitat de una especie, sitio sagrado); 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; y 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)¹⁰.

Estas tres características encuentran su fundamento y correlato en el reconocimiento internacional de los derechos ambientales de los pueblos indígenas y comunidades locales, evolución que se ha venido verificando, fundamentalmente, en las últimas tres décadas¹¹.

3. Existencia de un pueblo o comunidad que posee una estrecha y profunda relación con su territorio

En el caso de los pueblos indígenas, esta primera característica encuentra sustento en varias disposiciones contenidas en el Convenio

9. ARCE, Lorena, GUERRA, Felipe y AYLWIN, José, ob. cit. p. 24.

10. BORRINI-FEYERABEND, Grazia, *et al.*, ob. cit.

11. YÁÑEZ, Nancy, ob. cit.

Nº 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo¹², tratado internacional sobre derechos humanos que surge de la preocupación por el hecho de que los pueblos indígenas y tribales de todo el mundo han sufrido injusticias históricas como resultado de la colonización y desposesión de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido gozar de sus derechos humanos básicos en igualdad de condiciones, así como mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones, y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades.

El Convenio Nº 169 define su ámbito de aplicación y lo que se entiende por pueblos tribales e indígenas en países independientes en su artículo 1.1, precisando que son poblaciones cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que están regidos o conservan total o parcialmente sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas¹³. Dentro de los derechos colectivos más relevantes que garantiza este instrumento internacional a los pueblos indígenas y tribales están los derechos territoriales. De esta manera, el Convenio consagra el deber de los Estados de:

“[...] respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación” (Artículo 13.1)¹⁴.

Al mismo tiempo, el Convenio define el concepto de territorio, que incorpora el término “tierras” y “[...] cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera” (artículo 13.2)¹⁵. A partir de esa definición, este instru-

12. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Convenio Nº 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, 1989.

13. Ídem.

14. Ídem.

15. Ídem.

mento internacional reconoce una serie de derechos específicos de los pueblos indígenas sobre sus territorios y los recursos naturales presentes en ellos, distinguiendo entre el derecho de propiedad y posesión ancestral (cuyo fundamento es la ocupación ancestral y no la existencia de un título reconocido por el Estado), y el derecho a utilizar tierras o hábitats que no estén exclusivamente ocupados por ellos, pero a los que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia (artículo 14)¹⁶.

Los derechos reconocidos 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 (DNU DPI), instrumento aprobado con el voto favorable de Chile. Así, entre otras cosas, la DNU DPI desarrolla y explica el derecho de los pueblos indígenas a que se respete la importancia especial que para sus culturas y valores espirituales reviste su relación con sus territorios, lo cual comprende el derecho al ejercicio de la relación espiritual con los territorios, recursos naturales que tradicionalmente han poseído o utilizado y el acceso a sitios sagrados, así como a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras¹⁷.

Consistente con lo anterior, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) han destacado el profundo valor espiritual que los territorios ancestrales tienen para los pueblos indígenas y tribales. Así, la CIDH ha señalado que:

“Los pueblos indígenas y tribales consideran que ciertos lugares, fenómenos o recursos naturales son especialmente sagrados de conformidad con su tradición, y requieren especial protección. Los territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas y tribales son un elemento constitutivo de su cosmovisión y su religiosidad, dado que para ellos, los conceptos de familia y de

16. Ídem.

17. UNITED NATIONS: *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 2007.

religión se conectan íntimamente con los lugares donde los cementerios ancestrales, los lugares de significado e importancia religiosos y los patrones de parentesco se han desarrollado a partir de la ocupación y uso de sus territorios físicos”¹⁸.

Por su parte, la Corte IDH ha sido enfática al señalar que la cultura de los pueblos indígenas corresponde a una forma particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus territorios y recursos naturales presentes en ellos, no solo por ser éstos su principal medio de subsistencia, sino, además, porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural¹⁹. En consonancia con lo anterior, la CIDH ha señalado que:

“[...] las limitaciones al derecho de propiedad indígena también pueden afectar el derecho al ejercicio de la propia religión, espiritualidad o creencias, derecho que se reconoce en el artículo 12 de la Convención Americana y el artículo III de la Declaración Americana. Los Estados tienen la obligación de garantizar a los pueblos indígenas la libertad de conservar sus formas propias de religiosidad o espiritualidad, incluyendo la expresión pública de este derecho y el acceso a los sitios sagrados, sea que se encuentren en propiedad privada o no”²⁰.

De esta manera, se ha establecido que la protección de la biodiversidad y recursos naturales presentes en los territorios ancestrales de los pueblos indígenas y tribales, así como la integridad medioambiental de tales territorios, es necesaria para garantizar otros derechos

18. CIDH: *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, 2009. Párr. 150.

19. Ver CORTE IDH: *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, 2005. Párr. 135; CORTE IDH: *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*, 2006. Párr. 118; y, más recientemente, CORTE IDH: *Caso de la Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros vs. Honduras*, 2015.

20. CIDH, ob. cit. Párr. 151.

humanos de sus miembros, tales como el derecho a la vida, la integridad personal, la salud, la privacidad o la información²¹. La Corte IDH ha sostenido que los Estados violan su obligación de respetar los derechos (artículo 1.1) y el derecho de propiedad (artículo 21) garantizados por la Convención Americana, cuando emiten concesiones o autorizan proyectos de infraestructura o explotación que dañan el ambiente, y cuando el deterioro tiene un impacto negativo sobre las tierras y los recursos naturales y biológicos que los pueblos indígenas y tribales han utilizado tradicionalmente y que se encuentren, en todo o en parte, dentro de los límites de sus territorios²².

Si bien es cierto que el derecho internacional de los derechos humanos ha sido muy próspero en el desarrollo de los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus territorios, medio ambiente y recursos naturales, llegando a permear las directrices internacionales en materia de conservación y el derecho ambiental internacional, no ha sucedido lo mismo con los derechos de las comunidades locales. El reconocimiento de las formas propias de conservación de estos grupos ha encontrado anclaje en las directrices internacionales en materia de conservación y en el derecho ambiental internacional. Sin embargo, existen algunas características comunes entre los pueblos indígenas y las comunidades locales, las que han llevado al tratamiento conjunto de las formas de conservación propias de ambos colectivos. Esto se debe, fundamentalmente, a que en muchos casos las comunidades locales, al igual que los pueblos indígenas y tribales, mantienen sistemas de vida estrechamente dependientes de los recursos biológicos existentes en los territorios que habitan, y han desarrollado conocimientos, innovaciones y prácticas basadas en dichos recursos, que han permitido la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes²³. De esta manera, al igual que en el caso de los pueblos indí-

21. CIDH, ob. cit. Párr. 199.

22. CORTE IDH: *Caso Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, 2007.

23. En este sentido, ver el preámbulo de la Convención de la Diversidad Biológica (1992).

genas y tribales, la estrecha relación de las comunidades locales con las áreas que habitan tiene, en general, un componente esencial de identificación cultural basado en sus propias cosmovisiones, lo que los transforma en actores sociales y políticos diferenciados del resto de la sociedad.

En Chile se han dado importantes avances en la valoración de la importancia que ciertos lugares, fenómenos o recursos naturales tienen para las tradiciones y culturas de los pueblos indígenas, y la necesidad de conservarlos. Esta valoración —de lo que se ha denominado como sitios de significación cultural— ha tenido un especial impulso en la jurisprudencia de las Cortes del país por la vía del recurso constitucional de protección de derechos fundamentales²⁴.

Un fallo de especial interés se dio en un caso que involucró a la *machi*²⁵ Francisca Linconao, en la región de la Araucanía, quien interpuso un recurso de protección en contra de la empresa forestal Palermo por el corte ilegal de árboles nativos existentes en un *menoko*, ecosistema de humedal que se encontraba dentro de un predio de propiedad legal de la empresa. El *menoko* correspondía a un sitio de carácter sagrado y de uso tradicional, ya que era el lugar desde donde la *machi* extraía yerbas medicinales. Al acoger el recurso y ordenar a la empresa forestal abstenerse de cortar árboles nativos a menos de 400 metros del *menoko* en tierras de su propiedad legal, la Corte fundamentó su fallo en el Convenio N° 169 de la OIT y en la Convención sobre la Diversidad Biológica (1992). El tribunal argumentó que el derecho al territorio indígena —que comprende la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas ocupan o utilizan— se veía afectado en este caso y que, conforme al artículo 13 del Convenio N° 169, el Estado debía respetar y garantizar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con

24. AYLWIN, José y ARCE, Lorena: *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 N° 9 Chile*. Natural Justice en Bangalore y Kalpavriksh en Pune y Delhi, Chile, 2012.

25. Las *machis* son autoridades tradicionales del pueblo Mapuche, cuyas funciones se relacionan con la espiritualidad, la mediación y la sanación.

dichas tierras o territorios. Además, en base al artículo 8 j) de la Convención sobre la Diversidad Biológica (1992), que será analizado más adelante, la Corte estableció la necesidad de proteger la utilización sostenible de la diversidad biológica existente en el *menoño*, así como los conocimientos tradicionales vinculados a él y que son utilizados por la *machi* en sus prácticas curativas medicinales²⁶.

Otro fallo relevante en el mismo sentido se produjo en el caso de la *machi* Millaray Huichalaf, quien, junto a otros recurrentes, interpuso un recurso de protección por la tala ilegal de los árboles nativos que conformaban el cordón de protección y parte esencial del complejo ceremonial donde habita el *Ngen Mapu Quintuante*, espíritu que es parte de la cosmovisión religiosa del pueblo Mapuche-Huilliche, y que se ubica en el territorio Maihue-Carimallín, en la ribera norte del Río Pilmaiquén, Región de Los Ríos. Aunque dicho complejo ceremonial se ubica en un terreno de propiedad legal de un particular no mapuche, las comunidades concurrían regularmente al lugar para llevar a cabo sus ceremonias tradicionales. La Corte de Apelaciones de Valdivia acogió el recurso de protección y ordenó al recurrido cesar la tala ilegal de los árboles milenarios y permitir el libre acceso de los recurrentes al sitio sagrado. Para lo anterior, la Corte señaló que *Quintuante* es un sitio de significación cultural mapuche y que el Estado, de acuerdo con el Convenio N° 169, tiene el deber de adoptar todas las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, la cultura y el medio ambiente de los pueblos indígenas (artículo 4.1), debiendo, además, respetar la importancia especial que para la cultura y los valores espirituales de los pueblos indígenas reviste su relación con la tierra o su territorio (artículo 13). Para respaldar su decisión, la Corte se apoyó en la jurisprudencia de la Corte IDH en el caso Comunidad Sawhoyamaya contra el Estado de Paraguay (2006)²⁷.

26. CORTE DE APELACIONES DE TEMUCO: *Sentencia recurso de protección Rol N° 1773-2008*, 2009; CORTE SUPREMA. *Fallo recurso protección Francisca Linconao vs. Forestal Palermo, Recurso 7287/2009-30 nov, 2009*, 2009.

27. CORTE DE APELACIONES DE VALDIVIA: *Sentencia recurso de protección Rol N° 501-2011. CIV*, 2012.

Sin perjuicio de estos avances, que han permitido la protección de ciertos sitios sagrados para el pueblo Mapuche por medio de la judicialización vía recurso de protección de garantías constitucionales, lo cierto es que gran parte de ellos se encuentran en una situación de vulnerabilidad y requieren de la adopción de medidas especiales para su conservación²⁸. Además, la mayoría de estos sitios contienen valores significativos de biodiversidad, donde su condición de sitios sagrados para determinados pueblos es precisamente lo que ha permitido conservarlos hasta la actualidad.

4. El pueblo o la comunidad es el actor principal en la toma de decisiones respecto del manejo del lugar y/o las especies

Esta segunda característica apunta a la gobernanza, que se refiere al conjunto de estructuras, procesos, reglamentaciones y prácticas que configuran la manera en que se toman decisiones y se determinan las responsabilidades y condiciones para la participación de los diferentes actores en materia de conservación. En el caso de los TICCA, este elemento puede encontrarse invisibilizado u oculto, dada las relaciones asimétricas que se han construido entre las estructuras jurídicas estatales y las formas de manejo asentadas en la costumbre, instituciones y derecho propio de los pueblos indígenas y comunidades. Además, puede suceder que un elemento, área o lugar conservado y manejado por un pueblo o comunidad se ubique en tierras que no son de su propiedad legalmente, lo que puede ocultar y dificultar las formas de manejo y prácticas de los grupos en relación con su territorio.

A pesar de las dificultades asociadas al ejercicio efectivo de las prácticas e instituciones propias de los pueblos indígenas y comunidades locales que regulan de una u otra forma el manejo del territorio y la biodiversidad presente en él, existe una serie de normas internacionales

28. El 14 de diciembre del año 2015, se destruyeron las piedras sagradas del Complejo Ceremonial Chilcoco, donde se encontraba el Rewe Chilcoco del sector Aguapie, de importancia para comunidad indígena Chilcoco, en la comuna de Arauco. Dicho complejo se encontraba dentro de un predio de propiedad legal de Forestal Arauco.

que dialogan y reconocen, dentro de sus propios paradigmas, los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas y sectores comunitarios tradicionales.

Así, en el caso de los pueblos indígenas, el Convenio N° 169, en su artículo 4 establece, entre otras cosas, el deber de los Estados de adoptar, con el consentimiento de los pueblos interesados, las medidas especiales que se precisen para salvaguardar los sistemas institucionales y culturales de los pueblos indígenas²⁹.

Por otra parte, el artículo 7.1 del Convenio N° 169 garantiza el derecho de los pueblos indígenas de:

“[...] decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”.

En la misma línea, el artículo 8.2 del Convenio sienta las bases de un pluralismo jurídico basado en el respeto de los derechos humanos, al señalar que los pueblos indígenas:

“[...] 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. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio”³⁰.

Finalmente, en relación con la importancia que los Estados deben dar al respeto y reconocimiento de las actividades tradicionales y de subsistencia de los pueblos indígenas, destaca el artículo 23.1 del Convenio N°169 que señala:

29. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, ob. cit.

30. Ídem.

“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 económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar por que se fortalezcan y fomenten dichas actividades”³¹.

La DNUDPI progresa en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a controlar los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos, y a mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades. Así, entre otras disposiciones fundamentales de este instrumento internacional de derechos humanos específicos de los pueblos indígenas, se le reconoce expresamente a estos pueblos su derecho a la libre determinación (artículo 3). En ejercicio de este derecho, los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales (artículo 4). Junto a lo anterior, la DNUDPI garantiza a los pueblos indígenas su derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales (artículo 5)³².

Por otra parte, el desarrollo del derecho ambiental internacional también ha reconocido paulatinamente la estrecha dependencia entre los sistemas de vida tradicionales de muchas comunidades y pueblos indígenas y los recursos biológicos, y con ello la necesidad de proteger dichos sistemas de vida pertinentes para la conservación como objetivos del desarrollo sustentable. De esta manera, la Convención sobre la Diversidad Biológica (1992), tratado internacional ratificado por Chile e instrumento fundamental en materia de directrices globales para la conservación de la biodiversidad, incorpora entre las exigencias básicas

31. Ídem.

32. UNITED NATIONS, ob. cit.

para la conservación *in situ* de los ecosistemas y hábitats naturales el artículo 8 j), que llama a los Estados a respetar, preservar y mantener “los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de diversidad biológica y [promover] su aplicación más amplia”, con la participación de estas comunidades y para su beneficio. Junto a lo anterior, el artículo 10 c) de la misma Convención, establece entre los desafíos de la utilización sostenible de los componentes de la biodiversidad, el compromiso de las partes contratantes de proteger y alentar “[...] la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible”³³.

5. Las decisiones y los esfuerzos de manejo del pueblo o la comunidad dan como resultado la conservación de la diversidad biocultural del territorio, incluso cuando el objetivo consciente de manejo no es la conservación

La exigencia de que las decisiones y los esfuerzos de manejo del pueblo o la comunidad den como resultado la conservación de la diversidad biológica y los valores culturales asociados, incluso cuando el objetivo consciente de manejo no es la conservación, es uno de los elementos más característicos de los TICCA. Muchos pueblos indígenas y comunidades locales que han logrado conservar sus territorios, lo han hecho por medio del manejo y uso sustentable de los ecosistemas presentes en las áreas que habitan.

Si bien esta es una exigencia que recae sobre las decisiones y los esfuerzos de manejo del pueblo o la comunidad, es importante tener en cuenta que ya en la década de los 80 el derecho internacional ambiental y el derecho internacional de los derechos humanos comenzaron a vincular la protección de los pueblos indígenas, sus culturas y territorios, con la protección del medio ambiente en el que se desarrollan sus sistemas cosmovisionales. Esto, por cuanto el medio ambiente se sitúa en

33. UNITED NATIONS, *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, 1992.

el centro de las culturas indígenas, alrededor del cual gira toda su vida política, social, económica y espiritual³⁴. De esta manera, cualquier alteración de los elementos ambientales presentes en el territorio afecta de manera transversal los diferentes ámbitos de sus vidas.

Tal como ha sido destacado por Yáñez, el primer instrumento internacional que relaciona a los pueblos indígenas con el medio ambiente es el Convenio N° 169³⁵. Este tratado internacional reconoce de manera expresa el derecho de los pueblos indígenas a la protección efectiva de su medio ambiente, concepto que ha sido interpretado por los órganos interamericanos de derechos humanos a partir del concepto de territorio que este tratado define. Así, entre otras disposiciones relevantes, el artículo 7.4 del Convenio impone a los gobiernos el deber de “tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan”³⁶.

Además, y en relación con los sistemas de evaluación ambiental de actividades de desarrollo, el artículo 7.3 del Convenio prescribe el deber de los gobiernos de

“[...] velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas”³⁷.

En este sentido, el proceso de implementación de la Convención sobre la Diversidad Biológica (1992) es asimismo relevante para la

34. BERRAONDO, Mikel: “Tierras y territorios como elementos sustantivos del derecho humano al medio ambiente”. En: Berraondo, Mikel: *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Universidad de Deusto, Bilbao, 2006. Pp. 469-487.

35. YÁÑEZ, Nancy, ob. cit.

36. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, ob. cit.

37. Ídem.

protección del medio ambiente de los pueblos indígenas y las comunidades locales. En efecto, en 2004, la Conferencia de las Partes del Convenio adoptó las Directrices Voluntarias Akwé: Kon para la realización de estudios de impacto cultural, ambiental y social en relación con proyectos llevados a cabo en territorios de pueblos indígenas o áreas de comunidades locales, incluyendo lugares sagrados³⁸.

Tal como ha señalado la Corte IDH en el Caso Saramaka vs. Surinam (2007), la realización de tales estudios de impacto constituye una de las salvaguardas para garantizar que las actividades de desarrollo o explotación de recursos naturales dentro de los territorios que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de uno u otra manera no constituyen restricciones de sus derechos y, en consecuencia, no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo³⁹. En ese sentido, la Corte IDH ha establecido que los Estados de la región deben garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio de una comunidad indígena y no se autorizara ningún proyecto de desarrollo, “[...] a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental”⁴⁰.

En el mismo sentido, fruto del reciente Congreso Mundial de la Naturaleza organizado por la UICN y realizado en Hawái en septiembre de 2016, es la Resolución 026. Dicha resolución, si bien no se dedica exclusivamente a los TICCA, entre sus recomendaciones, exhorta a los Estados y a los propietarios de la tierra de cualquier tipo a que

38. SECRETARÍA DEL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA: *Directrices Akwé: Kon. Directrices voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares*. Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Montreal, 2005.

39. CORTE IDH, ob. cit. Este criterio es profundizado por CORTE IDH: *Caso Saramaka vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2007*, 2008 Párr. 40.

40. CORTE IDH: *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C N° 245*, 2012.

prioricen evitar las actividades industriales así como el desarrollo de infraestructura perjudiciales para el medio ambiente que afecten a lugares sagrados naturales, y TICCA, ampliando el criterio recién señalado a las áreas de comunidades locales. Esto, con el objetivo es garantizar que todas las actividades sean compatibles con los resultados de conservación de estas áreas, por medio de procesos de evaluación preventiva adecuados, transparentes y rigurosos, y mediante la obtención del consentimiento libre, previo e informado, de conformidad con la DNUDPI.

Por otra parte, el artículo 15.1 del Convenio consagra el derecho de los pueblos indígenas a que los recursos naturales existentes en sus territorios se protejan especialmente, lo que comprende su derecho “[...] a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”. Además, conforme al numeral 2º de la misma disposición, en el caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los recursos existentes en los territorios de los pueblos indígenas, la protección efectiva de los recursos presentes en sus territorios requiere que los Estados garanticen a sus miembros implica implementar mecanismos de consulta previa a fin de determinar si los intereses y derechos de dichos pueblos serán perjudicados y en qué medida; así como también el derecho a participar en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de ellas.

6. Las Comunidades Mapuche de la Cuenca del Lago Ranco y conservación de su territorio: Antecedentes

La comuna de Futrono es una de las cuatro comunas pertenecientes a la Provincia del Ranco, ubicada en la Región de Los Ríos, al sur de Chile. Se emplaza en la ribera nororiental del Lago Ranco, y junto a las demás unidades territoriales administrativas en las que se divide la Cuenca del Lago Ranco conforman una unidad ecológica que forma parte del territorio de ocupación tradicional del pueblo Mapuche-Huilliche que ha vivido ahí desde tiempos inmemoriales. De acuerdo a la información contenida en el Censo de Población y Vivienda del año 2002 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la población

total de la comuna era de 14.981 habitantes, proyectándose al año 2015 una población de 16.489 habitantes⁴¹. Conforme al mismo censo, el 19,3% de la población de la comuna se autoidentificaba como perteneciente a un pueblo indígena y el 17,77% se autoidentificaba como mapuche. Las comunas aledañas a Futrono también presentan una alta densidad de población mapuche. De esta manera, en la comuna de Lago Ranco el 31,68% de la población se autoidentifica como mapuche, mientras que en la comuna de Panguipulli esta cifra alcanza el 30,75%. Le siguen las comunas de La Unión, Paillaco y Los Lagos, donde el 9,1%, el 4,84% y el 3,84% de la población, respectivamente, se reconoce como mapuche⁴².

La presencia del pueblo Mapuche-Huilliche en toda la cuenca del Lago Ranco, desde la Cordillera de los Andes hasta la desembocadura del Río Bueno o Wenu Leufu en el Océano Pacífico, se encuentra inscrita en el paisaje, las toponimias y los relatos de sus habitantes ancestrales. Así, por ejemplo, Ranco proviene de la voz mapudungún *Rew-Ko*, que puede ser traducido como “agua con oleaje”, nombre que le dieron los habitantes ancestrales de este territorio al lago, debido a que el viento proveniente desde la cordillera (puelche) agita constantemente sus aguas.

De esta manera, la cuenca del Ranco constituye un territorio donde confluyen elementos materiales e inmateriales, se reproduce la cultura y se desarrollan las actividades económicas que dan sustento material a las comunidades, así como aquellas que alimentan su espiritualidad. Todas estas actividades se desenvuelven en estrecha relación con distintos elementos naturales presentes en el territorio, lo que hace que su existencia y especial cuidado sean fundamentales para el pueblo Mapuche.

El interés ambiental y paisajístico del territorio del Lago Ranco para el Estado de Chile data de mediados del XX, lo que ha implicado

41. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. *Reporte estadístico comunal 2015. Lago Ranco-Población*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Chile, 2015.

42. Ídem.

una relación compleja entre la comunidad huilliche de Huapi y los impulsos del Estado por crear áreas destinadas a la conservación de la naturaleza en su territorio. En 1940, durante el Gobierno de Pedro Aguirre Cerda, se promulga la Ley N° 6.694, la cual declara como de utilidad pública y autoriza la expropiación de los terrenos de la isla, los cuales comprenden una superficie aproximada de 813 ha. Tal como señala el artículo 1° de esa ley, en dicha Isla “[...] se encuentran radicadas las reducciones de Manuel Manque y Juan Antillanca, con títulos de merced otorgados por la Comisión Radicadora de Indígenas, el 8 y 7 de Agosto de 1916, por 586 y 227 hectáreas, respectivamente”. El objetivo de la expropiación mencionada era destinar los terrenos a formar un parque nacional, el cual quedaría bajo la administración de la entonces Dirección de Turismo. Dicha iniciativa de crear una unidad de conservación en Huapi nunca se concretó. Sin embargo, esto demuestra el impacto que han tenido los impulsos de crear áreas protegidas en territorios de pueblos indígenas, con el consecuente desplazamiento que eso ha significado, sin su consentimiento previo, libre e informado.

La conservación de Isla Huapi es, ante todo, el resultado del manejo que la propia comunidad huilliche ha hecho del lugar, pudiendo habitar la isla y realizar sus actividades tradicionales desde tiempos inmemoriales y, a la vez, mantener las condiciones que han dado como resultado su conservación.

7. Metodología

La propuesta metodológica utilizada durante la Etapa de Deliberación Interna y que sirvió para el diseño, discusión y construcción colectiva de las indicaciones al Proyecto de Ley, elaboradas por las propias comunidades fue consensuada con los representantes de las comunidades que participaron en la etapa del proceso de consulta indígena abordada en este artículo.

En una primera fase, se aplicó un conjunto de enfoques complementarios de metodologías participativas que permitieron identificar elementos y relaciones territoriales, temas, amenazas, críticas y desafíos que enfrentan las iniciativas de conservación del territorio comprendido en la comuna de Futrono y la parte noreste de la comuna de Lago Ranco.

Se llevaron a cabo cuatro *trawün* a los que asistieron miembros de las comunidades del pueblo Mapuche de la Cuenca del Lago Ranco. En el primero de ellos, se entregó información sobre las directrices internacionales en materia de conservación y los derechos humanos de los pueblos indígenas, abordándose la misma literatura contenida en el marco teórico de este trabajo. Además, se revisaron y discutieron los principales temas que conforman el contenido del Proyecto de Ley y la propuesta de indicaciones que realizaron a esta iniciativa legislativa diversas organizaciones de pueblos indígenas y la sociedad civil en mayo del año 2015.

En el segundo *trawün* se realizó un proceso de mapeo participativo, lo que permitió complementar la información sistematizada en la primera reunión. Esta metodología combina herramientas de la cartografía moderna con métodos participativos con el fin de representar el conocimiento territorial de las comunidades locales. Se basa en la premisa de que los habitantes locales poseen conocimiento experto sobre su territorio. Los mapas participativos representan información y entendimientos o relaciones sociales y culturales con el territorio que, normalmente, quedan excluidas de los mapas oficiales. Esta metodología permite que sean las comunidades quienes representen los lugares que ellos habitan, mostrando y relevando aquellos elementos que ellos mismos perciben como importantes, tales como fronteras territoriales tradicionales, prácticas tradicionales de manejo de recursos naturales, elementos o sitios sagrados, solo por nombrar algunos de los elementos que fueron identificados en esta actividad⁴³.

Además, en este caso, los participantes ubicaron en los mapas aquellos elementos que ellos mismos identifican como amenazas para la diversidad biocultural, tales como centrales hidroeléctricas, instalaciones de piscicultura, superposición de terrenos privados con áreas del territorio ancestral, etc.

Para llevar a cabo esta actividad, se trabajó con dos mapas de la comuna de Futrono, los cuales indicaban comunidades indígenas, títulos de merced, propiedades privadas, ríos, lagos, esteros y eminencias topográficas. Uno de ellos incluía la Isla Huapi, mientras el otro permitía

43. RAINFOREST FOUNDATION: *Mapping for rights*, s/f.

apreciar las localidades más cercanas a la Cordillera de los Andes. Los participantes se dividieron en dos grupos rotativos, de manera que todos pudieran incorporar información en ambos mapas.

Los últimos dos *trawün* estuvieron enfocados en desarrollar el contenido de las indicaciones al Proyecto presentado por el Ejecutivo.

La segunda fase consistió en realizar una revisión bibliográfica, directrices internacionales en materia de conservación, decisiones de tribunales nacionales, así como de órganos de control de tratados internacionales de derechos humanos. El propósito de esta revisión fue fundamentar la propuesta de indicaciones elaboradas a partir de la sistematización de los temas identificados en los encuentros.

8. Amenazas y desafíos que enfrentan los territorios e iniciativas de conservación de las Comunidades Mapuche de la Cuenca del Lago Ranco

Durante la Etapa de Deliberación Interna del Proceso de Consulta Indígena del Proyecto de Ley SBAP, las comunidades participantes manifestaron la importancia que la biodiversidad tiene para ellos y para la existencia misma de su cultura. Además, señalaron que, debido a esa relevancia, es vital para ellos que los elementos naturales de su hábitat continúen siendo conservados y especialmente protegidos a través de instrumentos legales y administrativos como los que pretende implementar el Proyecto de Ley. Esto, dado el contexto actual de proliferación de proyectos extractivos en territorios donde han habitado por siglos el pueblo Mapuche, tal como es el caso de Futrono.

En efecto, en Chile la existencia de una legislación sectorial ha permitido que terceros ajenos a las comunidades se apropien de los recursos naturales de los que tradicionalmente han hecho uso⁴⁴. Dicha

44. Las leyes en base a las cuales se estructura la industria extractiva de recursos naturales en Chile son, fundamentalmente, el Código de Aguas de 1981, el Código de Minería y la Ley N° 18.097 Orgánica sobre Concesiones Mineras, la Ley N° 18.892 General de Pesca y Acuicultura, el Decreto Ley N° 701 sobre Fomento Forestal, la Ley N° 20.283 de Bosque Nativo y la Ley N° 19.657 sobre Concesiones Geotérmicas.

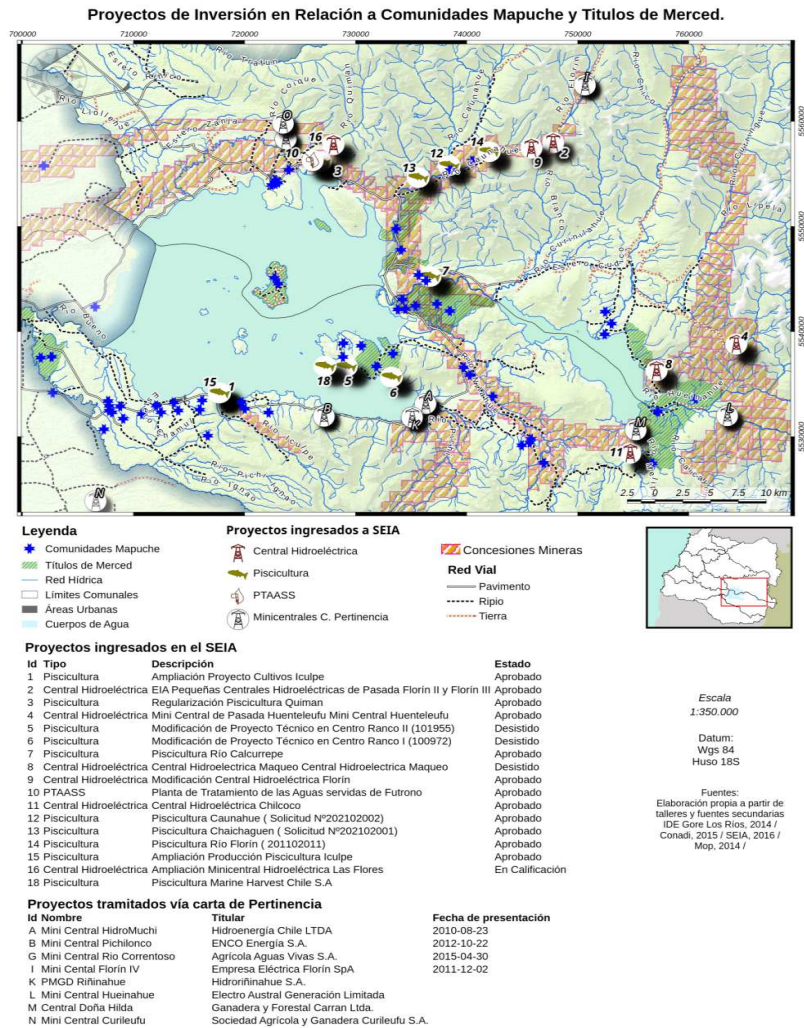
legislación ha facilitado el desarrollo de proyectos extractivos o de infraestructura en estos territorios, lo que se ha traducido en la pérdida de recursos naturales de uso ancestral, alteración del hábitat tradicional de comunidades indígenas y locales, contaminación y, en definitiva, migración forzosa de muchas comunidades a centros urbanos, todo lo cual ha conllevado el abandono de sus costumbres y formas de vida y, además, el aumento progresivo de la pobreza⁴⁵. Esto ha provocado el surgimiento de una gran cantidad de lo que se ha denominado conflictos socioambientales⁴⁶, los que evidencian un patrón de incidencia e impacto diferenciado en el contexto de los territorios de los pueblos indígenas. En efecto, de acuerdo al Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), a julio de 2015, cerca del 40% de los conflictos socioambientales identificados desde una perspectiva de derechos humanos involucraban territorios de pueblos indígenas⁴⁷.

La realidad descrita previamente se replica en el territorio de la Cuenca del Lago Ranco. A continuación se muestra un mapa con los principales proyectos hidroeléctricos y de pisciculturas ingresados al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y las concesiones mineras que coinciden con los trazados eléctricos proyectados para el territorio:

45. AYLWIN, José, MEZA-LOPEHANDÍA, Matías y YÁÑEZ, Nancy. *Los pueblos indígenas y el derecho*. LOM Ediciones, Santiago, 2013.

46. El Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) ha definido los *conflictos socioambientales* como aquellas “[...] disputas entre diversos actores —personas naturales, organizaciones, empresas públicas y privadas, y el Estado—, manifestadas públicamente y que expresan divergencias de opiniones, posiciones, intereses y planteamientos de demandas por la afectación (o potencial afectación) de derechos humanos, derivada del acceso y uso de los recursos naturales, así como por los impactos ambientales de las actividades económicas” (INDH, 2012: 246).

47. El Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile (INDH, 2015) registra un total de 102 conflictos socioambientales identificados desde una perspectiva de derechos humanos, de los cuales 39 conflictos involucran tierras o territorios de pueblos indígenas.



(Fuente: Elaborado por AUTOR en base a información disponible en el portal web del SEIA).

Como se puede apreciar en el mapa, la cantidad de proyectos aprobados es vasta, mientras el número de concesiones mineras es aún más amplio, sin contar aquellos proyectos que no ingresan al Sistema

de Evaluación de Impacto Ambiental (e.g. mini centrales de pasada, de menos de 3 MW).

En el caso de los proyectos hidroeléctricos, algunos ya se encuentran en proceso de construcción o funcionamiento, lo que ha implicado importantes intervenciones cerca de áreas pobladas y donde habitan comunidades mapuche. Este es el caso del Proyecto “Minicentral Hidroeléctrica Las Flores”, emplazado en el Río Quimán, cercano a la ciudad de Futrono, consistente en una central de pasada de generación de energía hidráulica que, originariamente, produciría menos de 3 MW. Dicha central ya se encuentra en funcionamiento y actualmente se encuentra en evaluación un proyecto de ampliación. Esto da cuenta de un claro fraccionamiento de este proyecto hidroeléctrico por parte del titular.

Sin perjuicio de lo anterior, dado que en la actualidad la red de transmisión eléctrica no permite evacuar la energía que producirán las centrales que ya cuentan con resolución de calificación ambiental, la empresa STA de Los Ríos (alianza entre Energía Llaima SpA e Invercap S.A.) se encuentra realizando los estudios de pre factibilidad para la construcción de líneas de transmisión eléctrica. Con éstas, se pretende evacuar la energía producida por sus centrales hidráulicas de pasada, Los Venados y el conjunto de los proyectos Florín 1, 2 y 3, respectivamente⁴⁸. El área que se intervendrá para la instalación del trazado eléctrico se aprecia en las concesiones mineras que se muestran en el mapa precedente.

Esta realidad entra en conflicto con la relación que el pueblo Mapuche ha tenido ancestralmente con el recurso hídrico, con los usos que le ha dado y, además, con los emprendimientos turísticos locales que se han conformado en años recientes y que, en el caso de las comunidades y personas mapuche, les ha permitido complementar sus ingresos familiares. Asimismo, las nuevas estrategias económicas locales basadas en el turismo dependen de la conservación de la naturaleza y de los paisajes que entregan su atractivo característico al territorio.

Por otra parte, durante los encuentros realizados en la Etapa de Deliberación Interna, representantes y autoridades ancestrales de la

48. Ver: http://www.stadelosrios.cl/?page_id=2

comunidad de Isla Huapi dieron cuenta de su rechazo a la instalación de pisciculturas en los ríos de la zona y en el Lago Ranco, ecosistema que actualmente está sufriendo una alta presión debido a la instalación de proyectos de piscicultura en él. Esta oposición se debe, en parte, a que dicha comunidad se abastece de agua del lago para consumo humano, de animales y regadío. Junto a lo anterior, los representantes de las comunidades aledañas al Lago Ranco identificaron al lago como su territorio y un sitio de significación biocultural. En consecuencia, la conservación del ecosistema lacustre del Lago Ranco es fundamental para las comunidades mapuche que tradicionalmente han hecho uso de este hábitat.

En este contexto, es evidente que la diversidad biocultural del territorio aquí descrito se encuentra en estado de amenaza e, indudablemente, la voluntad de las comunidades mapuche de declarar su territorio como uno conservado por un pueblo indígena es concordante con su deseo de proteger dimensiones importantes de su cultura que han devenido en la conservación de la biodiversidad hasta nuestros días.

A la privatización de los recursos naturales y la proliferación de proyectos de infraestructura, como obstáculos para la conservación de la biodiversidad del territorio de las comunidades mapuche de la cuenca del Lago Ranco, se suma el hecho de que las comunidades no poseen títulos de propiedad sobre gran parte del territorio que han ocupado o utilizado de una u otra manera, en contraposición a la existencia de grandes fundos privados. Lo anterior, como consecuencia de los procesos de radicación, reducción y subdivisión de sus tierras de uso ancestral. A partir de esto, fue posible evidenciar que el Proyecto de Ley no incorpora una visión que permita incluir ecosistemas de especial valor y significación cultural, fundamentales para las comunidades y personas mapuche del territorio. Lo anterior es particularmente relevante si se tiene en consideración que muchos de los sitios de significación cultural se encuentran en tierras de propiedad de terceros.

Además, cabe mencionar que puede suceder que existan áreas, elementos o ecosistemas de especial significación cultural, pero que carezcan de relevancia ambiental desde el punto de vista meramente ecológico o científico. Así, por ejemplo, el resguardo de las áreas de matorrales o de humedales ubicadas tanto en áreas privadas como

públicas —y que desde un punto de vista del enfoque del Proyecto de Ley podrían ser irrelevantes—, es sumamente importante desde un punto de vista biocultural. De la misma forma, se afirmó que deberían tener especial protección: “los ríos, los caudales, los esteros, los humedales porque ahí son las partes donde se encuentran los mejores lahuenes. Tienen que ser protegidos, no andar destruyendo” (*Lahuentuchefe* de Llifén).

9. Consideraciones finales

Numerosos pueblos indígenas y comunidades tradicionales viven en áreas ricas en recursos naturales vivos e inertes, incluyendo bosques que contienen abundante biodiversidad, agua y minerales. La presión provocada por el control y explotación de tales recursos por parte de la sociedad no indígena ha resultado históricamente en la remoción, destrucción y exterminio de muchos pueblos y comunidades. El derecho internacional de los derechos humanos y la discusión sobre las directrices en materia de conservación, evidencian un amplio consenso entre los Estados y organizaciones de que la supervivencia y la integridad de los pueblos indígenas y comunidades locales, a nivel global, exige el reconocimiento de sus derechos a los recursos naturales presentes en sus tierras y territorios, ya que dependen de ellos para su bienestar económico, espiritual, cultural y físico.

La realidad recién descrita se replica en el caso del territorio de la Cuenca del Lago Ranco, donde conviven importantes elementos de biodiversidad y numerosas comunidades mapuche y locales, quienes mantienen una estrecha relación y dependencia. En efecto, por medio de un marco regulatorio que concibe la naturaleza como recursos susceptibles de ser transados en los mercados de bienes y servicios, el Estado de Chile ha permitido la instalación y funcionamiento de un sinnúmero de proyectos de infraestructura y explotación de los recursos presentes en el territorio, en desmedro de los conocimientos, prácticas y relaciones que sus habitantes tradicionales mantienen con estos elementos, los que, en muchos casos, han permitido su conservación hasta nuestros días.

En este sentido, el Proyecto de Ley sometido a consulta indígena es una oportunidad para implementar de manera efectiva los estándares que se han revisado en materia medioambiental y de derechos humanos, todos los cuales se encuentran contenidos en tratados internacionales que nuestro país ha firmado y ratificado. De esta manera, el fundamento para un reconocimiento adecuado en nuestra legislación interna de las formas propias de conservación de los pueblos indígenas y comunidades locales debe buscar su anclaje en el derecho internacional de los derechos humanos, el cual ya ha sido incorporado en las recomendaciones y directrices internacionales en materia de conservación, dando lugar a lo que se conoce como los TICCA, instrumentos adecuados para la conservación de la diversidad biocultural.

Finalmente, dada la diversidad de situaciones que comprenden los TICCA, avanzar hacia su adecuado reconocimiento legal requiere no solo de la incorporación de estos territorios como una categoría específica de área silvestre protegida. Por el contrario, un reconocimiento pertinente de las formas propias de conservación de los pueblos indígenas y comunidades locales, sobre la base los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, debe ser incorporado de manera transversal en la implementación de todos los instrumentos de conservación que regula el Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Boletín N° 9.404-12). De esta manera, si bien en un caso específico los esfuerzos de conservación de una determinada comunidad podrían ser garantizados mediante el reconocimiento de su tierras de propiedad comunitaria como un TICCA, en otros casos puede ser más pertinente la creación de un Área Protegida del Estado y la incorporación de los usos y prácticas tradicionales de la comunidad en el manejo y la gestión del área o el reconocimiento de un territorio como sitio prioritario para la conservación, con el objetivo de aplicar otros instrumentos de conservación establecidos en el Proyecto de Ley.

BIBLIOGRAFÍA

- ARCE, Lorena, GUERRA, Felipe y AYLWIN, José. (Eds.): *Cuestionando los enfoques clásicos de conservación en Chile. El aporte de los pueblos indígenas y las comunidades locales a la protección de la biodiversidad*. Observatorio Ciudadano, Consorcio TICCA e IWGIA, Temuco, 2016.
- AYLWIN, José y ARCE, Lorena: *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 N° 9 Chile*. Natural Justice en Bangalore y Kalpavriksh en Pune y Delhi, Chile, 2012.
- AYLWIN, José. (Coord.), MEZA-LOPEHANDÍA, Matías y YÁÑEZ, Nancy: *Los pueblos indígenas y el derecho*. LOM Ediciones, Santiago, 2013.
- BERRAONDO, Mikel: “Tierras y territorios como elementos sustantivos del derecho humano al medio ambiente”. En: Berraondo, Mikel. (Coord.): *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Universidad de Deusto, Bilbao, 2006. Págs. 469-487.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. *Reporte estadístico comunal 2015. Lago Ranco - Población*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Chile, 2015.
- BORRINI-FEYERABEND, Grazia, LASSEN, Bárbara, STEVENS, Stan, MARTIN, Gary, RIASCOS DE LA PEÑA, Juan Carlos, RÁEZ-LUNA, Ernesto y FARVAR, Taghi. *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: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2010-048-Es.pdf> [Fecha de última consulta 22 de marzo de 2018].
- BORRINI-FEYERABEND, Grazia, KOTHARI, Ashish y OVIEDO, Gonzalo. (Eds.): *Indigenous and local communities and protected areas. Towards equity and enhanced conservation*. IUCN y WCPA, Cambridge, 2004. Disponible en: https://cmsdata.iucn.org/downloads/pag_011.pdf [Fecha de última consulta 22 de marzo de 2018].
- COMISIÓN DE EXPERTOS EN CONVENIOS Y RECOMENDACIONES DE LA OIT (CEACR): *Observation adopted 2008*,

published 98th ILC session. Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (Nº 169). México, 2009. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:2296526,es [Fecha de última consulta 22 de marzo de 2018].

CORTE DE APELACIONES DE TEMUCO: *Sentencia recurso de protección Rol Nº 1773-2008*, 2009.

CORTE DE APELACIONES DE VALDIVIA: *Sentencia recurso de protección Rol Nº 501-2011. CIV*, 2012.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos (OEA documentos oficiales)*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 2009. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/tierras-ancestrales.esp.pdf> [Fecha de última consulta 22 de marzo de 2018].

_____ *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 2015. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/IndustriasExtractivas2016.pdf> [Fecha de última consulta 22 de marzo de 2018].

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C. Nº 125*, 2005.

_____ *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C Nº 146*, 2006.

_____ *Caso Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007*, 2007.

_____ *Caso Saramaka vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2007*, 2008.

_____ *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54*, 2009.

- _____ *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C N° 245, 2012.*
- _____ *Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015, 2015.*
- CORTE SUPREMA DE CHILE: *Fallo recurso protección Francisca Linconao vs. Forestal Palermo, Recurso 7287/2009-30 nov.*, 2009.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, 1989. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf [Fecha de última consulta 22 de marzo de 2018].
- RAINFOREST FOUNDATION: *Mapping for rights*, s/f. Disponible en http://www.mappingforrights.org/participatory_mapping [Fecha de última consulta 22 de marzo de 2018].
- SECRETARÍA DEL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA: *Directrices Akwé: Kon. Directrices voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares*. Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Montreal, 2005. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-es.pdf> [Fecha de última consulta 22 de marzo de 2018].
- TAULI-CORPUZ, Victoria: “The importance of indigenous peoples in biodiversity conservation”. En: *Environment matters at the World Bank: Banking on biodiversity* (2009 annual review), 2010. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/771151468326217925/Environment-matters-at-the-World-Bank-banking-on-biodiversity-2009-annual-review>
- UNITED NATIONS: *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, 1992. Disponible en <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf> [Fecha de última consulta 22 de marzo de 2018].
- _____ *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 2007. Disponible en <http://www.un.org/esa/socdev/>

unpfi/documents/DRIPS_es.pdf [Fecha de última consulta 22 de marzo de 2018].

YÁÑEZ, Nancy. “Reconocimientos legislativos de los derechos ambientales indígenas en el ámbito internacional”. En: Berraondo, Mikel. (Coord.): *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Universidad de Deusto, Bilbao, 2006. Págs. 489-508.