Pueblos Indígenas, comunidades locales y metas de conservación basadas en área

Un informe para el Marco Mundial de la Biodiversidad posterior a 2020

Este informe busca brindar mayor claridad a la intersección entre el marco mundial de la biodiversidad posterior a 2020 y los derechos sobre la tierra y los recursos, la gobernanza colectiva y la autodeterminación de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales, particularmente en el contexto de la Meta 3. El término "otras medidas efectivas basadas en área" forma parte del texto propuesto para el marco mundial de biodiversidad posterior a 2020, en el borrador de la Meta 3. El término sigue siendo relativamente desconocido, a pesar de los recientes intentos de definir y sistematizar su uso. El informe considerará el uso de la designación 'otras medidas efectivas de conservación basadas en área' y explorará las implicaciones de esta designación para los Pueblos Indígenas y las comunidades locales. Concluye con algunas consideraciones sobre cómo se podría mejorar la Meta 3 desde la perspectiva de asegurar y mejorar los derechos y la autodeterminación de los Pueblos Indígenas y las comunidades con sistemas colectivos de tenencia y gobernanza.

About this briefing

Este informe se ha producido como parte de una serie en coautoría para explorar las implicaciones en políticas de la investigación y los hallazgos en la segunda edición de Perspectivas Locales sobre la Diversidad Biológica (localbiodiversityoutlooks.net). Su objetivo es contribuir a las negociaciones y diálogos basados en evidencia hacia el marco mundial de la biodiversidad posterior a 2020. Ha sido producido con el apoyo financiero de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Sida por sus siglas en inglés, Swedish International Development Cooperation Agency) a través de Swedbio en el Centro de Resiliencia de Estocolmo, la Fundación Arcadia y la Comisión de Política Ambiental, Económica y Social de la UICN.

Cabañas de cazadores Inuit en la desembocadura del río Serpentine en la tundra de Alaska. Cortesía de: Imágenes del calentamiento global..

Forest Peoples Programme
Consorcio TICCA
ARCADIA
A CHARITABLE FUND OF LISBET RAUSING & PETER BALDWIN

Resumen

- Los pueblos indígenas y las comunidades locales juegan un rol fundamental como custodios de sus tierras, aguas y territorios que son conservados y gobernados de acuerdo a sus propios valores, criterios y cosmovisiones

- Las tierras, las aguas y los territorios que son de propiedad, ocupación o uso consuetudinario de los Pueblos Indígenas, u otras comunidades con reclamos colectivos sobre los recursos, deben ser reconocidos y respaldados a través de políticas y leyes nacionales que protejan estos derechos específicos sobre la tierra y los recursos.

- Los Pueblos Indígenas y las comunidades locales deben tener la oportunidad de reconocer sus tierras y territorios colectivos en sus propios términos y a través de sus sistemas e instituciones autodeterminadas y deben recibir el apoyo necesario donde sea solicitado (financiero, técnico o de otro tipo)

- Los gobiernos tienen la responsabilidad de involucrar en procesos de consulta, o cuando sea relevante, procesos de consentimiento libre, previo e informado, a los Pueblos Indígenas y las comunidades sobre lo que implica cada forma de reconocimiento en términos de toma de decisiones, gestión y otras responsabilidades y qué formas de apoyo están disponibles para ellos

- 'Otras medidas efectivas de conservación basadas en área' – conocidas como OMEC – se han definido recientemente y sus implicaciones para los Pueblos Indígenas y las comunidades locales aún están por verse. Cuando se solicite, se debe brindar apoyo a la capacidad para procesos de consulta integral y, cuando sea relevante, procesos de consentimiento libre, previo e informado, para que los Pueblos Indígenas y las comunidades locales puedan determinar los posibles beneficios y limitaciones asociados con la identificación con la definición de OMEC.

- Las OMEC podrían tener un valor potencial para los Pueblos Indígenas y las comunidades locales donde esta designación avanzaría o extendería el reconocimiento de los derechos a las tierras, aguas y territorios o donde dicha identificación podría asegurar más apoyo para los derechos o sistemas de gobernanza existentes[a]

- Las OMEC también podrían plantear desafíos potenciales. Es probable que la designación tenga una utilidad limitada donde las jurisdicciones nacionales continúan negando los derechos de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales y podría crear riesgos de mayor discriminación donde los gobiernos o actores privados identifican OMEC en conflicto con los sistemas de gobernanza Indígena existentes, y/o donde los estados no permiten la identificación de la conservación comunitaria/indígena bajo las políticas nacionales de OMEC

Introducción

Las partes del Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (CDB) están negociando actualmente el texto del marco mundial de biodiversidad posterior a 2020, que se espera sea adoptado en la segunda sesión de la 15va reunión de la Conferencia de las Partes (COP15), para se llevará a cabo en 2022.

a A los efectos de este informe, los 'derechos a las tierras, territorios y recursos' o 'derechos de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales' se utilizan en el sentido más amplio, incluyendo también los derechos conexos, como los derechos de tenencia, los derechos de acceso a los recursos, los derechos reconocidos bajo los sistemas consuetudinarios y todos los derechos culturales asociados.

El borrador actual[b] del marco - llamado "Primer borrador" - incluye una Visión para 2050, Objetivos e Hitos para 2030, Metas de Acción y algunos otros elementos. En la visión de "cambio transformador" en el marco, se requieren algunos pasos audaces. In the 'transformative change' vision in the framework there are some bold steps being called for. En los 21 borradores de metas que se proponen actualmente, la Meta 1 llama a una planificación integral para todo el planeta hacia un equilibrio sostenible,[c] la Meta 2 llama a la restauración de grandes áreas del planeta degradado[d] y la Meta 3 llama a un aumento significativo de las áreas cubiertas por condiciones de protección y conservación.[e] Tomados en conjunto, estos apuntan a cambios potencialmente radicales en la forma en que las tierras y las aguas se clasifican, se poseen, se gestionan y se gobiernan, y es probable que la implementación de estas Metas tenga impactos directos en la tierra, los recursos y los derechos de acceso de millones.

Derechos a las tierras, territorios y recursos

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas confirma que los estados deben desarrollar marcos legales y de políticas específicas con la participación plena y efectiva de los Pueblos Indígenas. Los gobiernos deben asegurarse de que dichos marcos se asienten dentro de marcos legales e institucionales más amplios que reconozcan y apoyen el espectro completo de las culturas, las leyes e instituciones consuetudinarias, la gobernanza y los derechos y responsabilidades de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales. La medida en que los compromisos en el marco mundial de la biodiversidad podrían contribuir a este objetivo debe evaluarse en cada contexto y para cada elemento del marco.

Es esencial que los Pueblos Indígenas y las comunidades locales tengan la oportunidad de reconocer sus tierras y territorios colectivos *en sus propios términos y a través de sus sistemas e instituciones autodeterminados y con el apoyo necesario (financiero, técnico u otro) donde se solicite*. Y el proceso de negociación del marco mundial de la biodiversidad y la meta de conservación que contiene, no debe limitar las opciones que los Pueblos Indígenas tienen ante ellos en términos de cómo se reconocen y gobiernan sus tierras.

Ahora se entiende ampliamente que reconocer y defender los derechos de los Pueblos Indígenas y de las comunidades locales – incluyendo los derechos a las tierras y territorios colectivos y los sistemas de gobernanza autodeterminados – es esencial para la conservación,[1] y más allá de la conservación para el uso sostenible y la restauración. Sin embargo, las metas basadas en área fallan en hacer referencia a los derechos de los pueblos Indígenas y las comunidades locales, un silencio que es particularmente marcado en el contexto de la conservación.Una pregunta clave para los Pueblos Indígenas y las comunidades locales al evaluar las nuevas ambiciones de la Meta 3 es hasta qué punto es probable que el contenido de la Meta promueva, o restrinja, el reconocimiento y la protección de los derechos fundamentales al acceso, al consentimiento libre, previo e informado, a tierras, territorios y recursos.

b A partir de diciembre de 2021

c Meta 1. Asegurar que todas las áreas terrestres y marinas globalmente estén bajo una planificación espacial integrada que incluya la biodiversidad, que aborde el cambio de uso de la tierra y el mar, conservando las áreas intactas y silvestres existentes.

d Meta 2. Garantizar que al menos el 20% de los ecosistemas terrestres, marinos y de agua dulce degradados estén en proceso de restauración, asegurando la conectividad entre ellos y enfocándose en los ecosistemas prioritarios.

e Meta 3. Asegurar que al menos el 30 por ciento de las áreas terrestres y marinas a nivel mundial, especialmente las áreas de particular importancia para la biodiversidad y sus contribuciones a las personas, se conserven a través de sistemas de áreas protegidas y otras medidas efectivas de conservación basadas en área, ecológicamente representativos, bien conectados y gestionados efectiva y equitativamente, e integrados en los paisajes terrestres y marinos más amplios.

Ha habido un entusiasmo considerable por el potencial de la Meta 3 para promover y asegurar los derechos sobre la tierra y el acceso a los recursos, y temores reales y generalizados de que pueda exacerbar la enajenación de los derechos sobre la tierra y los derechos de acceso, cuidado y gestión de los recursos. Este informe considera las implicaciones de 'otras medidas efectivas basadas en área' en relación con este tema central.

Meta 3 y 'otras medidas efectivas basadas en área'

La Meta 3 es una meta de conservación con diferentes componentes. El borrador actual incluye referencias a sistemas tanto de "áreas protegidas" como a 'otras medidas efectivas de conservación basadas en área':

> *Garantizar que al menos el 30% global de las áreas terrestres y marinas, especialmente áreas de importancia particular para la biodiversidad y sus contribuciones a las personas, se conserven a través de sistemas de áreas protegidas y* otras medidas efectivas de conservación basadas en área*, ecológicamente representativos, bien conectados y gestionados efectiva y equitativamente, e integrados en los paisajes terrestres y marinos más amplios.*

Esta referencia se hace eco del lenguaje que se incluyó en la Meta 11 de Aichi, la anterior meta de áreas protegidas y conservadas establecida en el marco del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011 - 2020. Cuando se negoció la Meta de Aichi 11, el término "otras medidas efectivas de conservación basadas en área" se utilizó en la Meta, pero las OMEC no fueron definidas por las partes del CDB hasta 2018.[2] No se identificaron y reportaron OMEC hasta más tarde, en diciembre de 2019, cuando se publicó por primera vez la Base de Datos Mundial sobre OMEC.[3] Ahora hay un Grupo de Especialistas de la UICN en OMEC, y estas áreas están empezando a ser identificadas a nivel nacional y reportadas a la Base de Datos Mundial sobre OMEC, gestionada por el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP-WCMC por sus siglas en inglés, UN Environment Programme World Conservation Monitoring Centre). Actualmente, los procesos para identificar y regular las OMEC se están desarrollando en gran medida a escala mundial, y de forma ad hoc en determinados países, y sólo ha habido oportunidades muy limitadas para que los Pueblos Indígenas y las comunidades locales se involucren con la terminología y la comprendan, y para que consideren las oportunidades y los retos que plantea el marco.

Para entender las potencialidades y los riesgos de las metas basadas en área bajo la Meta 3, un reto clave es aclarar cómo se definen o podrían definirse e implementarse las OMEC a nivel (sub)nacional y qué *podrían* significar las OMEC para los Pueblos Indígenas y las comunidades locales. Hay cientos, tal vez miles, de lugares que ya existen y que podrían calificarse como "áreas conservadas", pero que pueden verse afectados negativamente por los nuevos criterios u otros criterios adoptados por los gobiernos para definir las OMEC. Los derechos sobre la tierra y otros derechos de los pueblos Indígenas y las comunidades locales siguen estando lamentablemente poco reconocidos y apoyados, y la aparición de OMEC debe entenderse en ese contexto. Este documento ofrece una breve introducción a este concepto en el contexto del CDB, las oportunidades potenciales y los desafíos para los pueblos Indígenas y las comunidades locales.

Antecedentes de OMEC

En 2018, las Partes del CDB acordaron una definición y criterios para "otras medidas efectivas de conservación basadas en área" (OMEC) en la Decisión 14/8. La decisión contiene la definición de OMEC y cuatro anexos[f] Las Partes acordaron la siguiente definición de OMEC:

> *Un área geográficamente definida que no es un Área Protegida, que se gobierna y gestiona de manera que se logran resultados positivos y sostenidos a largo plazo para la conservación in situ de la biodiversidad con funciones y servicios ecosistémicos asociados y, cuando corresponda, valores culturales, espirituales, socioeconómicos y otros relevantes a nivel local.* (*CDB, 2018*).

La Decisión 14/8 representa un importante reconocimiento por las Partes del CDB de que los territorios y áreas *más allá de las áreas protegidas* están generando resultados de conservación – a través de una diversidad de sistemas de gestión y gobernanza – y que estos territorios y áreas son importantes a nivel local y deberían contar para los objetivos de conservación globales.

Aldeanos Kichwa en una balsa de madera en el río Arajuno, Ecuador. Cortesía de: Tomas Munita

f Los Anexos contienen la siguiente información: El Anexo I provee orientaciones voluntarias sobre la integración de las áreas protegidas y las OMEC en paisajes terrestres y marinos más amplios; el Anexo II provee orientaciones voluntarias sobre los modelos de gobernanza efectivos para la gestión de las áreas protegidas, las áreas conservadas y las OMEC; el Anexo III establece asesoramiento científico y técnico sobre las OMEC, incluyendo los criterios para la identificación y reporte de las metas internacionales de biodiversidad; y el Anexo IV provee un conjunto de consideraciones para alcanzar la Meta 11 de Aichi para la Diversidad Biológica (que aún existía entonces) en las zonas marinas y costeras.

Recuadro 1

Diferencias entre áreas protegidas y OMEC

Las áreas protegidas son lugares dedicados a la conservación de la biodiversidad (según la definición del CDB, 1992). Las OMEC son áreas que generan la conservación de la biodiversidad a largo plazo, sin ser designadas o reconocidas como áreas protegidas. Además, para las OMEC la conservación no necesita ser un objetivo primario de la gobernanza o la gestión del área, sino simplemente un resultado de la misma. Ambos aspectos pueden hacer que el marco de la OMEC sea más apropiado para muchos territorios y áreas gobernadas por Pueblos Indígenas y comunidades locales.

De acuerdo con la Decisión 14/8, existen cuatro criterios básicos para identificar las OMEC:

- El área no está reconocida actualmente como área protegida;
- El área está geográficamente definida, gobernada y gestionada;
- El área logra una contribución sostenida y efectiva a la conservación in situ de la biodiversidad; y
- Se respetan, mantienen y apoyan las funciones y los servicios de los ecosistemas asociados y los valores culturales, espirituales, socioeconómicos y otros valores relevantes a nivel local.

Una diferencia importante entre las áreas protegidas y las OMEC es la siguiente: las áreas protegidas suelen "crearse" o "designarse", con el establecimiento de nuevos límites y órganos de gobernanza y gestión. El marco de las OMEC utiliza los términos "identificar" y "reconocer" para subrayar que ya hay zonas en todo el mundo que cumplen los criterios y que se beneficiarían de ser identificadas y reconocidas, y que no es necesario "crearlas". Este enfoque formaba parte del diseño, desarrollado para reconocer la conservación fuera de las áreas protegidas, incluidas las áreas y territorios gobernados o gestionados por los pueblos indígenas y las comunidades locales.

Como parte de los esfuerzos globales para rastrear la identificación y reporte de las OMEC, el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP-WCMC por sus siglas en inglés, UN Environment Programme World Conservation Monitoring Centre) estableció, en 2019, la Base de Datos Mundial sobre OMEC. Junto con la Base de Datos Mundial sobre Áreas Protegidas, esta base de datos es un componente central de la Iniciativa Planeta Protegido, que sigue el progreso hacia las metas pertinentes del CDB y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Un Grupo de Trabajo de la UICN está desarrollando más orientación técnica y metodologías sobre OMEC.

La Decisión también contiene lenguaje útil en los Anexos asociados. El Anexo II brinda orientación voluntaria sobre los pasos necesarios para reconocer las OMEC y señala que "*en el caso de territorios y áreas bajo la gobernanza de pueblos indígenas y comunidades locales, dichos pasos deben tomarse con su consentimiento libre, previo e informado, de conformidad con las normas, regulaciones y circunstancias nacionales, y obligaciones internacionales aplicables, y con base en el respeto a sus derechos, conocimientos e instituciones.*"[4] El Anexo II también establece que los principios de buena gobernanza deben aplicarse tanto a las áreas protegidas como a las OMEC.

El Anexo III sobre asesoramiento científico y técnico también subraya que el reconocimiento de las OMEC debe "*apoyarse con medidas para mejorar la capacidad de gobernanza de sus autoridades legítimas*[g] *y asegurar sus resultados positivos y sostenidos para la biodiversidad, incluyendo, entre otros, marcos de políticas y regulaciones para prevenir y responder a las amenazas.*" Si bien se acordó que las "autoridades legítimas" incluirían tanto autoridades formales como consuetudinarias/tradicionales, la Decisión 14/8 también establece que debe ser "consistente con las políticas, regulaciones y circunstancias nacionales y las obligaciones internacionales aplicables". Esto puede ser problemático para los Pueblos Indígenas y para las comunidades locales en países donde los Estados no reconocen ni respetan sus derechos, y no brindan derechos territoriales y derechos asociados totalmente seguros. Al mismo tiempo, la referencia a las "obligaciones internacionales aplicables" brinda oportunidades para insistir en el cumplimiento de las obligaciones en virtud tanto del derecho internacional de los derechos humanos como del derecho internacional del medio ambiente. Queda mucho por ver en el nivel de implementación.

El Anexo III también establece que la identificación de OMEC "*dentro de los territorios de los pueblos indígenas y comunidades locales debe hacerse sobre la base de la autoidentificación y con su consentimiento libre, previo e informado, según corresponda, y de conformidad con las políticas, regulaciones y circunstancias nacionales, y obligaciones internacionales aplicables.*"[5] La repetición de 'consistente con las políticas nacionales' aquí nuevamente subraya los desafíos para los pueblos y comunidades con derechos no reconocidos. Positivamente, el Anexo también hace una mención específica a la necesidad de tomar en cuenta el informe de 2016 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre el tema 'Pueblos Indígenas y conservación' y el informe de 2017 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y medio ambiente.

Es notable y positivo que los Anexos a la Decisión 14/8 contengan referencias a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como dos informes de Relatores Especiales, ya que todavía es poco común en las decisiones del CDB hacer referencia a instrumentos y mecanismos de derechos humanos, aunque es importante notar que se trata de una *guía voluntaria y, por lo tanto, no legalmente vinculantes.*

g Si bien se acordó que las "autoridades legítimas" incluirían tanto autoridades formales como consuetudinarias/tradicionales, la Decisión 14/8 también establece que debe ser "consistente con las políticas, regulaciones y circunstancias nacionales y las obligaciones internacionales aplicables". Esto puede ser problemático para los pueblos y comunidades que no son reconocidos por las autoridades nacionales. También es importante notar que esta es una guía voluntaria y, por lo tanto, legalmente no vinculante.

Recuadro 2

Preocupaciones con la Decisión 14/8

El lenguaje en la Decisión 14/8 y los Anexos relacionados dan lugar a la pregunta de quién evaluará la "validez" de una OMEC y contra qué estándares. Por ejemplo, la Decisión requiere que "el área logre una contribución efectiva y sostenida a la conservación de la biodiversidad in situ" y "las funciones y servicios ecosistémicos asociados y los valores culturales, espirituales, socioeconómicos y otros valores relevantes sean respetados, defendidos y apoyados" en cualquier área identificada como OMEC. En ambos casos, ¿quién evaluará y decidirá y/o confirmará que se están respetando estos estándares y valores? También da lugar a una paradoja según la cual los Pueblos Indígenas y las comunidades locales podrían estar sujetos a un estándar más alto (y definido externamente) que las áreas protegidas administradas por el gobierno, dado que solo las OMEC requieren ser efectivas para ser reconocidas.

Además, a algunos Pueblos Indígenas y comunidades locales les preocupa que las agencias gubernamentales y otros actores no respeten los estándares a los que se hace referencia en los Anexos de la Decisión 14/8 al interpretar la orientación de las OMEC en sus propias jurisdicciones y/o no se involucren y consulten adecuadamente con los Pueblos Indígenas o con comunidades, particularmente en países donde el reconocimiento existente de los derechos de los Pueblos Indígenas y comunidades locales a sus tierras, aguas, territorios y recursos es débil o inexistente.

También señalan que la sustancia de la decisión puede no adaptarse a muchos territorios de Pueblos Indígenas debido a la naturaleza subjetiva y probablemente evaluada externamente de los criterios, y al hecho de que los criterios serán regulados por los gobiernos nacionales. Algunos también han expresado su preocupación de que la designación de OMEC pueda usarse de manera inapropiada para desplazar a los pueblos indígenas y/o apropiarse de tierras, como ha sido el caso durante la creación de áreas protegidas y conservadas existentes en muchas regiones.

Los pueblos indígenas, las comunidades locales, otros actores no gubernamentales y los gobiernos todavía están trabajando en cómo aplicar las OMEC y exactamente "qué cuenta" y si la legislación existente podría usarse para reconocerlas legalmente. En la guía actual para OMEC, se señala que deben contener biodiversidad importante o ser capaces de restaurarse a tal condición. Por lo tanto, no todas las áreas serán necesariamente elegibles para designaciones como OMEC y dichas decisiones serán tomadas por los gobiernos nacionales según la decisión 8/14.

También existe la preocupación de que, si la OMEC se considera una opción fácil, pueden designarse sobre áreas que ofrecen pocos beneficios para la biodiversidad. Por ejemplo, las áreas de producción de usos múltiples (p. ej. bosques de producción, plantaciones y áreas de pesca industrial) que se manejan con algunas consideraciones de biodiversidad no deben promoverse como OMEC. Aún más, como las OMEC no se limitan a tierras gobernadas por Pueblos Indígenas o por comunidades, sino que pueden incluir tierras en poder del estado (p. ej. tierras militares o zonas de exclusión) o de empresas (p. ej. antiguas canteras), o una combinación de estructuras de gobernanza. Es posible que a las agencias gubernamentales les resulte más fácil aplicar únicamente la OMEC a estas otras 2 categorías de gestión de la tierra y no establecer las alianzas requeridas con, o con apoyo, de los Pueblos Indígenas o las comunidades locales para que se beneficien directamente de la categoría, bajo su propio gobierno y autodeterminación.

Por lo tanto, si bien las OMEC pueden ser una herramienta potencialmente poderosa tanto para las personas como para la naturaleza, las decisiones relacionadas con la expansión de esta categoría requieren un seguimiento cuidadoso, en particular a medida que los gobiernos y otros actores se involucran más directamente y de nuevas maneras con los Pueblos Indígenas y las comunidades en la búsqueda de expandir áreas bajo condición de protección y conservación.

Pueblos Indígenas y comunidades locales y OMEC

Si bien en algunos contextos los Pueblos Indígenas y las comunidades locales pueden optar por buscar la identificación de sus tierras y territorios, o partes de ellos, como una OMEC o como un área protegida - como un Área Conservada Indígena o Comunitaria (ICCA por sus siglas en inglés, Indigenous or Community Conserved Area), o territorio de vida - en otros contextos, pueden elegir algo completamente diferente, y esa elección debe seguir siendo totalmente su decisión autodeterminada. Muchos Pueblos Indígenas y comunidades locales no quieren que sus tierras y territorios colectivos se incluyan en áreas protegidas oficiales, ni en OMEC, para estar contribuyendo a la conservación.

Para algunos Pueblos Indígenas y comunidades locales, la OMEC puede ser potencialmente una herramienta útil que puede ayudar a generar un mayor reconocimiento y apoyo para sus derechos a sus tierras, territorios y recursos, y más ampliamente una herramienta para dar cuenta mejor de las contribuciones de los Pueblos Indígenas y comunidades locales a las metas de conservación globales y nacionales.

Oportunidades potenciales

Identificar y reportar las tierras y territorios colectivos de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales (o partes de los mismos) como OMEC podría brindar oportunidades y beneficios potenciales a las autoridades de gobernanza de esas áreas, incluyendo:

- Visibilidad mejorada a nivel mundial de las contribuciones a la conservación de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales y de sus acciones en apoyo de la biodiversidad que existe – ya sea prosperando o amenazada – fuera de las áreas protegidas.

- Mayor seguridad y visibilidad, así como mayor reconocimiento y apoyo al territorio o área donde el gobierno y los actores privados respetan y apoyan a la OMEC identificada por los Pueblos Indígenas y las comunidades locales

- Mejores relaciones entre los Pueblos Indígenas y las comunidades locales y el gobierno que reconoce a la OMEC, donde se alienta a las agencias nacionales a trabajar con los Pueblos Indígenas y las comunidades locales para apoyar a la OMEC y sus prácticas de conservación.

- Oportunidad de abarcar áreas donde el uso sostenible es parte integral de la obtención de resultados de conservación y de buscar y obtener el apoyo técnico y financiero necesario del gobierno para sustentar las prácticas de gobernanza.

Sin embargo, estas oportunidades dependen de que los gobiernos defiendan los derechos humanos y las salvaguardas sociales

Desafíos potenciales

Para otros Pueblos Indígenas y comunidades locales, OMEC puede no ser localmente adecuado, apropiado o deseado[6] y aún existen preocupaciones con el lenguaje en la Decisión 14/8 y con cómo se implementará la Decisión a nivel nacional, regional y local.

A continuación se presentan algunos desafíos potenciales con OMEC que los Pueblos Indígenas y las comunidades locales han identificado[h] aunque esta no es una lista exhaustiva y otros también han planteado desafíos e inquietudes potenciales.[7]

Falta de claridad

OMEC aún es un punto de confusión para muchos, ya que la definición y la orientación relacionada son relativamente nuevas y técnicas, y OMEC aún no se han incorporado a las leyes o reglamentos nacionales en la mayoría de los contextos nacionales. A partir de enero de 2022, el número total de OMEC registrados fue de 671 que cubren 9 países y territorios.[8] De estos, 318 estaban en Marruecos y el resto en Canadá, Sudáfrica, Reino Unido, Eswatini, Argelia, Filipinas y Colombia. Más allá de las estadísticas de cobertura proporcionadas por UNEP-WCMC, aún no se ha realizado un análisis de OMEC registradas. Se ha informado que diez OMEC en Filipinas y Eswatini están bajo la gobernanza de pueblos indígenas o comunidades locales. Otras OMEC en la base de datos han sido reportadas como bajo gobernanza colaborativa, o no tienen un tipo de gobernanza reportado.

La actual falta de claridad sobre OMEC a nivel nacional en muchos países es un desafío que aumentará si las autoridades nacionales definen la legislación o toman decisiones sin la debida consulta y sin la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, las comunidades locales y otras partes interesadas. Esta falta de claridad a nivel (sub) nacional también podría representar una oportunidad para los Pueblos Indígenas y las comunidades locales si pueden entablar un diálogo constructivo con las agencias gubernamentales a nivel (sub)nacional para ayudar a desarrollar una hoja de ruta para la implementación que incluya oportunidades para que los Pueblos Indígenas y las comunidades locales desarrollen por sí mismos formas de identificar y registrar sus territorios como OMEC.

Posibilidad de cooptación cuando no se reconocen los derechos

A pesar del lenguaje de derechos en la Decisión 14/8 como se mencionó anteriormente, persiste la preocupación de que los gobiernos puedan identificar y reconocer a OMEC sin el pleno respeto por los derechos, la autodeterminación y la gobernanza de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales, particularmente en países en los que esos derechos permanecen no reconocidos o débilmente aplicados.

Asegurar que OMEC, donde los pueblos indígenas están involucrados, requiera y asegure el CLPI y apoye la autodeterminación es fundamental para garantizar que las injusticias perpetradas contra los Pueblos Indígenas y otros titulares de derechos consuetudinarios bajo algunos marcos regulatorios relacionados con áreas protegidas no se repitan en el contexto de OMEC. Esto es especialmente importante en el contexto de la Meta 3, si las agencias estatales bajo presión para aumentar su cobertura basada en área se ven tentadas a identificar tierras y territorios colectivos bajo la propiedad o gobernanza (potencialmente no reconocida) de Pueblos Indígenas o comunidades como OMEC sin el debido proceso. Si esto conduce a esfuerzos para sacar a los Pueblos Indígenas o comunidades de sus tierras colectivas, o restringir sus acciones en ellas, o limitar su autoridad de gobierno o derecho consuetudinario, entonces la identificación de OMEC podría impulsar activamente un aumento en la violación de los derechos de los Pueblos Indígenas y comunidades locales.

h Esta lista no es exhaustiva y probablemente aumentará a medida que los gobiernos nacionales comiencen a implementar la Decisión 14/8 y/o comiencen a desarrollar una guía nacional sobre identificación, designación y reconocimiento de OMEC.

Procesos de evaluación externa

El proceso de registro de OMEC en la Base de Datos Mundial sobre OMEC, administrada por UNEP-WCMC, es otro desafío potencial para los Pueblos Indígenas y las comunidades locales. De acuerdo con el Manual del Usuario de la Base de Datos Mundial sobre Áreas Protegidas y la base de datos mundial sobre otras medidas efectivas de conservación basadas en área,[9] todos las OMEC deben cumplir con cuatro requisitos para cumplir con los estándares de datos de Protected Planet:

- Todos los sitios deben cumplir con la definición del CDB de "otra medida efectiva de conservación basada en área"
- Se deben proporcionar datos espaciales de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) y una lista asociada de atributos[i]
- Se debe proporcionar la Fuente de Información
- Se debe firmar el Acuerdo de Colaborador de Datos

Estos requisitos pueden dificultar que muchos Pueblos Indígenas y comunidades locales registren sus tierras y territorios como OMEC, ya que puede llevar mucho tiempo y ser costoso, lo que puede imponer dependencias de la ayuda extranjera o el apoyo técnico que puede no ser apropiado o puede reducir el potencial de la conservación liderada localmente. En algunos casos en los que los gobiernos nacionales brindan apoyo, las alianzas con ellos pueden ser una vía para asegurar el apoyo técnico, pero esto no será adecuado en todos los países. Es probable que esta capacitación, divulgación, desarrollo de capacidades y apoyo técnico sugeridos proporcionados por organizaciones en las que confían los Pueblos Indígenas y las comunidades locales sean necesarios para que OMEC se considere de manera efectiva a nivel local, a menos que estos requisitos puedan simplificarse y racionalizarse, algo que debería ser discutido a nivel nacional.

Implicaciones para la gobernanza

Declarar una OMEC también puede traer obligaciones adicionales. Para probar la efectividad, es probable que se requiera monitorear y reportar sobre el estado de la biodiversidad, lo que puede ser una tarea onerosa. Declarar una OMEC también compromete a los custodios y/o titulares de derechos a mantener la gestión tal como está actualmente, lo que puede reducir las opciones y puede no ser aceptable para todos los miembros de la comunidad.

Además, en muchos contextos, los Pueblos Indígenas y las comunidades locales pueden no querer estar sujetos a los criterios y requisitos específicos de OMEC, ya que puede no alinearse con sus visiones del mundo, valores y formas de vida o forma de hacer las cosas – o los criterios específicos nacionales aún no se conocen. Esto puede cambiar si los criterios y requisitos de OMEC a nivel nacional tienen en cuenta a los Pueblos Indígenas y los intereses de las comunidades, pero la elección debe permanecer abierta. Está claro que actualmente las jurisdicciones nacionales en demasiados países simplemente no reconocen ni protegen adecuadamente los derechos de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales.

Cuando los Pueblos Indígenas y las comunidades ya estén utilizando herramientas de gestión basadas en área, o sistemas de gobernanza, que califican como OMEC o se espera que sean reclasificados como tales, es importante permanecer atentos a que las pautas y criterios en evolución para OMEC se lleven a cabo en contextos locales o nacionales - y no solo a escala internacional - como se ha discutido anteriormente.

---

i Esto puede ser potencialmente problemático, especialmente en áreas con jurisdicciones superpuestas, o donde existen conflictos entre los reclamos sobre los derechos de gestión, uso o propiedad de los pueblos indígenas y las comunidades locales, en comparación con los títulos y la propiedad reconocidos oficialmente.

Recomendaciones

El lenguaje actual en la Meta 3 solo se refiere a áreas protegidas y a "otras medidas efectivas basadas en área", sin mencionar a los Pueblos Indígenas o comunidades locales, ni a los derechos, la gobernanza colectiva o la autodeterminación. Lo mismo ocurre con la Meta 1 y la Meta 2, aunque también proponen cambios significativos en la forma de gestionar y gobernar la tierra.

Dados los riesgos para la tenencia de la tierra, la gobernanza, la autodeterminación y otros derechos que plantea la expansión potencial de las áreas protegidas y conservadas, se necesita una referencia específica en la Meta 3 a la necesidad de un reconocimiento y apoyo adecuados para las tierras, territorios y recursos colectivos de los Pueblos Indígenas y comunidades locales, y la importancia crucial del consentimiento libre, previo e informado.

La relación entre los compromisos en el marco global de la biodiversidad y la tierra, los recursos, el acceso y los derechos de propiedad de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales necesita un reconocimiento más explícito en el marco. Esto es cierto para la Visión y los Objetivos generales del marco, así como relevante para metas específicas más allá de la Meta 3.

La implementación de la Meta 3, y las metas basadas en área en general, necesitarán que surjan nuevas alianzas entre gobiernos, gobiernos subnacionales, agencias de financiamiento y pueblos indígenas y comunidades locales para crear las condiciones en las que los derechos puedan ser mejor reconocidos y donde se pueden asegurar los resultados de conservación y uso sostenible.

References

1. Consorcio ICCA. 2021. Territorios de Vida: 2021 Informe. Consorcio ICCA: en todo el mundo. Disponible en: report.territoriesoflife.org

2 CBD/COP/DEC/14/8 30 Noviembre 2018 - 14/8

3 https://www.protectedplanet.net/en/thematic-areas/oecms?tab=About

4 Anexo II, párrafo 6

5 Anexo III, párrafo...

6 Para obtener más información, ver "¿Aumentarán los OECM el reconocimiento y el apoyo a los ICCAs'? y Número Especial de Parks Journal sobre OECM

7 Ver, por ejemplo, Simon Counsell "Otras medidas efectivas de conservación basadas en área" (OMEC): ¿una cara aceptable de las áreas protegidas que puede salvar la conservación de la biodiversidad? Disponible en https://redd-monitor.org/2022/02/22/other-effective-area-based-conservation-measures-oecms-an-acceptable-face-of-protected-areas-that-can-save-biodiversity/

8 Ver la actualización de enero de 2022 de WDPA y WD-OECM disponible en: https://www.protectedplanet.net/en/resources/january-2022-update-of-the-wdpa-and-wd-oecm

9 Manual del Usuario de la Base de Datos Mundial sobre Áreas Protegidas y la base de datos mundial sobre otras medidas efectivas de conservación basadas en área. Disponible en: https://wdpa.s3-eu-west-1.amazonaws.com/WDPA_Manual/English/WDPA_WDOECM_Manual_1_6.pdf

Acknowledgements

Este informe fue escrito por Ameyali Ramos Castillo y Helen Tugendhat, con muchos agradecimientos en particular a la Comisión de Política Ambiental, Económica y Social de la UICN (UICN CEESP por sus siglas en inglés, IUCN Commission on Environment, Economic and Social Policy), Holly Jonas, Joji Carino, Harry Jonas, Maurizio Ferrari, María-Carolina Rodriguez- Acero, Grazia Borrini-Feyerabend, Jessica Stewart, Heather Bingham, Hugh Govan, Cristina Eghenter, Lazaro Mecha, Laura Peña, Nataly Domicó, Carolina Amaya Pedraza, Arely Garcia, Gerardo Basán, Leonardo Parra, Heriberto Mejía Barros, Ignacio Krell Rivera, Nigel Dudley, Juan Alex Alvarez del Castillo y Oliver Hymas, por sus contribuciones y revisión. Las fallas siguen siendo responsabilidad de las autoras.