
Filipinas: povos indígenas e o Convênio de Biodiversidade

O arquipélago filipino é extremamente rico tanto em diversidade cultural quanto em diversidade biológica. É um dos 12 países com megadiversidade biológica do mundo e possui mais de 127 grupos culturais.

Não obstante, a biodiversidade caiu drasticamente e, atualmente, o país é considerado um dos mais importantes "hotspots" do planeta (lugares com maior riqueza em matéria de espécies de plantas e animais e, ao mesmo tempo, os mais ameaçados, demandando urgentes medidas de preservação). Nesse contexto, o Convênio de Diversidade Biológica (CDB) é extremamente pertinente para o país, e vice-versa. As organizações indígenas argumentam que a história de erosão da biodiversidade em terras indígenas está ligada a sua conversão para a mineração e atividade madeireira, realizada através de concessões por contatos políticos, e a projetos de "desenvolvimento" em grande escala inadequados, como represas, plantações, etc. As disposições do CDB mais pertinentes para os povos indígenas filipinos são as que estão sendo debatidas e adiantadas pelo Grupo de Trabalho Interseccional Aberto Ad Hoc, sobre Implementação do Artigo 8(j) e disposições conexas. Nas últimas duas Conferências das Partes (COP) do CDB (COP5, em 2000; e COP6, em 2002), grande parte do trabalho realizado pelo Grupo de Trabalho do Artigo 8(j) foi aprovada como decisões oficiais do CDB. Um aspecto desse trabalho, particularmente importante para o tema do presente artigo, é a convocatória à participação efetiva das comunidades indígenas locais na elaboração de políticas e no manejo da biodiversidade nos níveis local, nacional, regional e internacional.

Contudo, o CDB poderia não estar totalmente aberto a conceder o reconhecimento pleno dos direitos dos povos indígenas, embora exista uma conscientização cada vez maior de que o meio ambiente e os direitos humanos devem ser tratados de forma integrada, e não separadamente. Como assinala Vicky Tauli Corpuz, diretora executiva da Fundação Tebtebba, sediada em Baguio, Centro Internacional dos Povos Indígenas para a Pesquisa e Educação sobre Políticas: "Embora o CDB tenha reconhecido os direitos do estado-nação sobre os recursos genéticos, ele apenas admite a necessidade de respeitar, preservar e manter o conhecimento, as inovações e as práticas das comunidades indígenas e locais que expressam estilos de vida. O direito dos povos indígenas e das comunidades locais de controlarem seus recursos genéticos sequer foi incluído. Porém, graças ao persistente lobby dos povos indígenas e ao apoio de ONGs e governos solidários com essa causa, a elaboração do Artigo 8(j) abriu um espaço para que as partes contratantes levem em conta os vínculos existentes entre respeito pelo conhecimento, inovações e práticas dos povos indígenas e os direitos desses povos sobre seus territórios e recursos genéticos".

Filipinas foi considerado um dos países mais ativos e progressistas da Ásia (e, talvez, do mundo), no que diz respeito ao reconhecimento dos direitos dos povos indígenas e à criação de legislação para implementar algumas das recomendações relativas a bioprospecção surgidas do Convênio de Diversidade Biológica (CDB). Essas leis foram elaboradas antes da criação do Grupo de Trabalho do Artigo 8(j) do CBD. Em maio de 1995, o Presidente Ramos assinou a Ordem Executiva 247 (EO247), sobre Definição de Normas e Estabelecimento de um Marco Regulamentário para a Prospecção de Recursos Biológicos e Genéticos, seus Subprodutos e Derivados para Fins Científicos, Comerciais e Outros. Nas disposições relativas às Comunidades Culturais Indígenas (CCI), a EO247 estabelece

que a Comissão Interinstitucional de Recursos Biológicos e Genéticos (IACBGR, em inglês), criada pela própria Ordem, em virtude da Seção 7(e), tem o mandato de "garantir a defesa dos direitos das comunidades indígenas e locais onde é realizada a coleta ou as pesquisas [...]. A Comissão Interinstitucional, após ter realizado consultas com os setores atingidos, formulará e expedirá normas para levar a efeito as disposições sobre consentimento informado prévio". Nos últimos meses, foi aprovada uma nova Lei de Fauna, a qual terá forte impacto no alcance e implementação da EO247. As Regulamentações e Normas de Implementação (RRI) ainda não foram concluídas, e a própria lei ainda não está em vigor, mas espera-se que tenham forte impacto na definição e no processo de bioprospecção.

No dia 29 de outubro de 1997, o Presidente assinou a Lei Nacional N° 8371, uma lei para Reconhecer, Proteger e Promover os Direitos das Comunidades Culturais Indígenas e Povos Indígenas, através da criação de uma Comissão Nacional de Povos Indígenas que estabeleça mecanismos de implementação e dotação de recursos para esses e outros fins. Essa lei é comumente conhecida como "Lei de Direitos dos Povos Indígenas (LDPI) de 1997". A partir de 1997, começaram a se evidenciar muitos benefícios e carências da Lei de Direitos dos Povos Indígenas, de sorte que, hoje, embora existam muitos grupos indígenas que continuam achando que a lei pode ser utilizada de forma positiva, outros exigem a sua anulação. Independentemente das ambigüidades teóricas e práticas da lei (em especial, no tocante ao emprego confuso dos conceitos 'domínios ancestrais' e 'terras ancestrais', sendo estas últimas uma reivindicação individual, fato que deu margem à manipulação e comercialização de terras indígenas), uma das maiores críticas foi que a Comissão Nacional de Povos Indígenas (CNPI) não representava os povos indígenas, pois os comissionados tinham sido mormente designados pelo Presidente sem consulta prévia (em especial, durante a administração Estrada), e que eles tinham sido corruptos ou ineficientes, ou ambas as coisas. Durante 2001, a CNPI foi submetida a uma reestrutura radical, e, em meados desse mesmo ano, foi eleito um novo grupo de comissionados, através de um processo mais participativo nos níveis provincial, regional e nacional. Agora, parece existir mais confiança em que a CNPI trabalhará de verdade em função dos interesses dos povos indígenas.

Filipinas pode ser considerado um laboratório interessante para as abordagens da questão do manejo da biodiversidade baseadas na participação e nos direitos. Dois exemplos disso são a Lei de Sistema Nacional de Áreas sob Proteção (SNAPI), de 1992, e o uso que se faz da lei de direitos dos povos indígenas. A lei de áreas sob proteção foi pensada para criar um vasto sistema de áreas protegidas e para envolver a participação das comunidades locais no manejo dessas áreas sob proteção e na tomada de decisões sobre as mesmas. Está previsto que a abordagem participativa seja alcançada principalmente através do Conselho de Manejo de Áreas sob Proteção (CMAP), formado por funcionários do governo, ONGs e representantes das comunidades locais. Porém, várias ONGs e comunidades de base argumentam que, em muitos casos, o CMAP não tem funcionado eficazmente, devido a uma série de limitações que vão da falta de documentos nas línguas locais e de recursos para realizar reuniões em oficinas, até o fato do próprio presidente do CMAP ser um funcionário do governo, sendo que os moradores locais, em geral, não são propensos a revelar suas preocupações na frente de funcionários do governo. Por esse motivo, em última instância, o poder para tomar decisões continua estando firmemente nas mãos do governo.

Receando perder o controle de seus recursos e do próprio destino, alguns grupos indígenas optam, então, por utilizar a lei LDPI para garantir seus direitos de terra, cultura e vida, em lugar de confiar nos mecanismos de participação propostos de fora. Um caso ilustrativo é o dos Calamian Tagbanwa, da ilha Coron, nas ilhas Calamianes, em Palawan Norte. Os Tagbanwa da ilha Coron habitam uma belíssima ilha de pedra calcária, cercada de águas que um dia foram ricas em recursos marinhos, sua principal fonte de sustento. Em meados da década de 1980, sem que eles contassem

com a posse legal dessas terras, a crescente invasão de pescadores migratórios, de empresários do turismo, de políticos querendo fazer negócios com a terra e de órgãos do governo interessados em controlar os diversos recursos da ilha trouxe como consequência uma acelerada perda do controle dos recursos terrestres e marinhos da ilha, a ponto de se chegar a uma situação de escassez de alimentos. Os Tagbanwa reagiram criando a Fundação Tagbanwa da Ilha Coron (TFCI, em inglês), em 1985, e solicitando um Pacto para a Administração de Florestas (PAF). Em 1990, foi celebrado um pacto para a administração, abrangendo a ilha toda, além da pequena ilha vizinha de Delian (no total, 7.748 hectares). Pouco tempo depois, eles descobriram que sua principal fonte de sustento, as águas do mar em torno da ilha, estavam sendo degradadas num ritmo assustador, por causa da dinamita, do cianeto e de outras formas de pesca ilegal e nociva.

Através de uma Ordem Executiva aprovada em 1993, autorizando o Departamento do Meio Ambiente e Recursos Naturais a emitir Reclamações de Título de Domínio Ancestral (RTDA), e com a ajuda de uma ONG nacional (PAFID), em 1998, eles conseguiram o primeiro Certificado de Título de Domínio Ancestral (CTDA) emitido no país. Esse certificado, que incluía terras e águas marinhas, conferiu título de domínio para um total de 22.284 hectares. Os Tagbanwa produziram mapas de boa qualidade dos seus territórios, elaboraram um Plano de Manejo de Domínio Ancestral e acompanharam a evolução da Lei de Direitos dos Povos Indígenas, utilizando-a com êxito para, no começo de 2001, conseguir um novo Certificado de Título de Domínio Ancestral. O título implica que os Tagbanwa atualmente têm o poder de decisão sobre o uso e manejo sustentáveis dos recursos da ilha. Como manifestou Aguilar, presidente da TFCI, "somos um vivo exemplo de como os povos indígenas podem utilizar com êxito a Lei de Direitos dos Povos Indígenas". O Certificado de Reclamação (CRDA) e o Certificado de Título (CTDA) foram imediatamente utilizados quando a ilha Coron foi selecionada como um dos oito lugares de aplicação do Programa Nacional de Áreas sob Proteção Integradas (um programa do Departamento do Meio Ambiente, financiado pela União Européia), no período 1996-2001. A intenção inicial do Departamento do Meio Ambiente era (e continua sendo) considerar a ilha toda como Área sob Proteção, mas, por enquanto, isso não aconteceu, já que os Tagbanwa receiam perder mais uma vez o controle da ilha, apesar de ter sido prometida uma participação majoritária no Conselho de Manejo de Áreas sob Proteção. Tendo conseguido um Título de Domínio, eles preferem ficar com a abordagem de manejo de recursos baseada nos direitos, em lugar de aceitar uma abordagem participativa incerta, através do Conselho de Manejo. São várias as comunidades indígenas de outras partes do país que pretendem conseguir um Certificado de Título de Domínio Ancestral de seus territórios e águas, como instrumento para garantir seus direitos.

Os casos acima sugerem que o CDB pode ser de utilidade para os povos indígenas das Filipinas somente se contribuir para a implementação de processos participativos que realmente confirmem aos povos indígenas um certo grau de poder na tomada de decisões, e, mais importante ainda, se reconhecer e promover abertamente uma ligação mais forte entre biodiversidade, cultura e conhecimento indígenas e os direitos indígenas sobre seus territórios e recursos, aceitando abordagens de manejo sustentável e preservação da biodiversidade baseadas nesses direitos.

Apesar dos avanços positivos e interessantes que, no país, representaram as abordagens participativas e baseadas nos direitos, é importante ressaltar que, no contexto mais amplo das políticas de desenvolvimento e meio ambiente, o modelo de crescimento econômico do governo filipino, e seu compromisso com a agenda da globalização da OMC, do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, estão voltados para a continuação do processo de conversão da terra para usos industriais (um exemplo notável é a Lei de Mineração de 1995). Inevitavelmente, isso incrementará a perda de diversidade biológica e cultural. A forma de resolver essas tensões e as prioridades que prevaleçam terão profunda influência no futuro da biodiversidade e dos povos

indígenas das Filipinas.

Por: Maurizio Farhan Ferrari, Forest Peoples Programme, correio eletrônico: mfferrari@pd.jaring.my