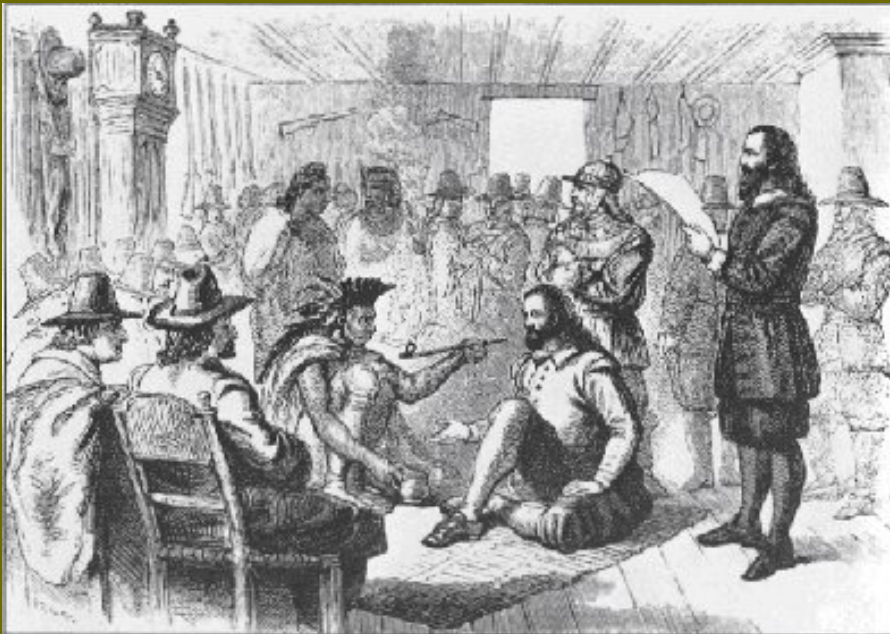




**Forest Peoples
Programme**

Forjando un Espacio de Negociación

**Pueblos indígenas, representación colectiva y el
derecho al consentimiento libre, previo e informado**



**Marcus Colchester
y Fergus MacKay**

Febrero de 2006

**Forjando un Espacio de Negociación
Pueblos indígenas, representación colectiva y el derecho al
consentimiento libre, previo e informado**

Marcus Colchester y Fergus MacKay

**Ponencia presentada (en inglés) ante la Décima conferencia de la
Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Común**

Oaxaca, agosto de 2004

Traducción al español: febrero de 2006



© Forest Peoples Programme, 2006

**Edición inglesa: In Search of Middle Ground:
Indigenous Peoples, Collective Representation
and the Right to Free, Prior and Informed
Consent
Agosto de 2004**

**Cubierta: Durante las fases tempranas del colonialismo el
hacer tratados con las “naciones” nativas era una
forma establecida de negociar con los pueblos
indígenas**

Contenido

| | |
|--|-----------|
| Abstracto | 2 |
| Parte 1 Entendiendo el concepto de un espacio de negociación | 3 |
| Introducción | 3 |
| El Problema de Pontiac | 5 |
| Derechos colectivos | 7 |
| Consentimiento libre, previo e informado (CLPI) | 9 |
| Parte 2 Espacios de negociación y la implementación del CLPI: realidades nacionales | 15 |
| Guyana | 15 |
| Indonesia | 17 |
| India peninsular | 20 |
| Venezuela | 22 |
| Parte 3 Procedimientos de consentimiento | 27 |
| Maquinando el consentimiento | 27 |
| Hacia adelante: haciendo “operacional” el consentimiento libre, previo e informado | 28 |
| Bibliografía | 32 |

Abstracto

El reconocimiento de los derechos colectivos, particularmente los derechos a las propiedades y territorios comunes, colocan a las instituciones consuetudinarias de los pueblos indígenas en relaciones directas con los intereses externos. Las nuevas relaciones políticas, los valores cambiantes y las fuerzas del mercado generan dilemas para los pueblos indígenas, especialmente en la escogencia entre adherirse a mecanismos tradicionales para la toma de decisiones o la adopción de nuevas formas de representación. Las experiencias tempranas de los pueblos indígenas norteamericanos en el tratamiento con los colonos europeos brindan lecciones muy importantes para los pueblos indígenas de hoy en día en otras partes del mundo. Esta ponencia ilustra los problemas comunes que los pueblos indígenas enfrentan y las diversas soluciones que han desarrollado para responder a estos retos, basándose en unas investigaciones participativas llevadas a cabo en colaboración con organizaciones indígenas en Guyana, India, Venezuela e Indonesia. Las nuevas leyes internacionales y los ejercicios realizados para establecer los estándares han aceptado ampliamente que los pueblos indígenas deberían tener el derecho al consentimiento libre, previo e informado (CLPI) en relación con las actividades que se planean llevar a cabo en sus tierras. Sin embargo, los estudios de caso muestran que frecuentemente el consentimiento es maquinado, y que las instituciones indígenas son superadas en las tácticas por intereses contrapuestos que buscan el acceso a los recursos comunes de los pueblos indígenas. Los resultados exitosos se logran frecuentemente cuando se asegura la tenencia de las tierras colectivas, cuando los pueblos indígenas controlan la velocidad y el proceso de negociación, y cuando estos mismos pueden tratar con los intereses externos a través de instituciones híbridas con personería jurídica, que en todo caso siguen siendo respaldadas por las normas consuetudinarias, las cosmovisiones y los valores de dichos pueblos.

Palabras claves: pueblos indígenas; derechos colectivos; representación; consentimiento libre, previo e informado.

Parte 1 Entendiendo el concepto de un espacio de negociación

Introducción

Cuando los comerciantes de los tiempos de la colonia, entre los siglos 17 y 18, ascendieron las aguas del río San Lorenzo para extender el comercio en el Alto Canadá, vinieron con algo más que mercancías industriales valiosas que los pueblos indígenas intercambiaron de muy buena gana por pieles. Vinieron con su propia visión del mundo, sus propios valores, normas, leyes y costumbres, sus propias nociones del comercio y reglas de intercambio, sus propias ideas acerca de la tierra y de la propiedad. A pesar de estar armados y ser poderosos, su número era tan bajo que no podían imponer sus costumbres unilateralmente. Así como en muchas otras partes cuando los europeos se encontraban en las primeras fases de la conquista del “nuevo mundo”, es cierto que los recién llegados estaban allí únicamente con el consentimiento de los pueblos indígenas.¹ De esta manera, si se presentaban diferencias, o si los colonos o los comerciantes se comportaban mal u ofendían a sus anfitriones, se podría ordenar su retiro de estos lugares.² Es entonces cuando se establecieron acuerdos o tratados formales entre los colonos y los pueblos indígenas con el fin de asegurar alianzas y perpetuar las relaciones comerciales para el beneficio mutuo.

Sin embargo, esta ventaja no duró por largo tiempo. En efecto, una vez que los comerciantes establecieron sus fábricas y fuertes, reunieron suficientes armas y municiones y aseguraron fuentes de alimentos independientes, fueron capaces de negociar con los pueblos locales por posiciones mucho más poderosas. Las relaciones comerciales pronto fueron mucho más desiguales, agravándose por la aparición de epidemias devastadoras de enfermedades introducidas que redujeron el número de nativos³ y debilitaron su moral.⁴ No obstante, el alcance de poder colonial en el interior era muy limitado. Es así como en Canadá francesa, en América del norte inglesa⁵ y en Guyana holandesa⁶ se mantuvo la necesidad de los colonos de gobernar relaciones según las costumbres locales y respetar las reivindicaciones de los pueblos indígenas a la autonomía. La ambigüedad de esta relación fue captada famosamente por los británicos que trataron a la Confederación de las seis naciones de la liga de los iroqueses como sus “súbditos y aliados” al mismo tiempo.⁷

Es en este sentido que Richard White habla del “Espacio de negociación” (*The Middle Ground*) en su estudio acerca de las ambiguas relaciones que existían entre los franceses y sus compañeros de negocios algonquinos del Alto Canadá. Dentro de este “Espacio de negociación” los colonos y los pueblos indígenas se unieron y “construyeron un mundo común y mutuamente comprensible”. En dicho mundo las instituciones de cada grupo se acomodaron una a la otra, encontraron nuevos significados y establecieron una nueva base para la interacción.⁸ El “Espacio de negociación” dependía entonces de la imposibilidad de

¹ Jennings 1976; Whitehead 1988; Kupperman 2000.

² Tal y como sucedió por ejemplo con la primera colonia inglesa de Roanoke (Rowse 1976; Miller 2000; Milton 2000).

³ Los términos de “indio” o “nativo” son utilizados aquí como términos de respeto, y no de prejuicio.

⁴ Delage 1993:79ff.

⁵ Nichols 1998.

⁶ Colchester 1997.

⁷ Jennings 1984.

⁸ White 1991:ix-x.

cada uno de los lados de lograr sus objetivos por medio de la fuerza.⁹ El Espacio de negociación se creó porque las dos partes querían negociar, ninguna tenía un monopolio del poder, y tenían que encontrar formas mutuamente inteligibles, a la vez que medios aceptables para tratar uno con otro.

El Espacio de negociación en el Alto Canadá funcionó más o menos efectivamente porque los franceses reconocían la autoridad indígena sobre sus dominios – sus terrenos de cacería y sus territorios más amplios. Los franceses a la vez reconocían que los indios deberían regular sus propios asuntos en estas áreas según sus propias costumbres e instituciones. Para mantener su presencia en estas zonas, los franceses brindaban de manera regular regalos a los pueblos indígenas, no tanto por generosidad sino como una renta o tributo a las autoridades indígenas.¹⁰



El Cinturón de Wampun de Hiawatha simbolizaba el establecimiento de la Confederación de las cinco (luego seis) naciones

Las interacciones entre los franceses y los algonquinos estaban muy lejos de ser perfectas. En efecto, muchas veces se presentaban disputas, especialmente por las relaciones de los comerciantes con las mujeres indígenas, los intercambios específicos, las deudas, y la violencia personal, que muchas veces era prendida por el licor barato que formaba parte integral del comercio. De esta manera, un elemento esencial del Espacio de negociación era la aceptación común de los medios para resolver las disputas. El sistema de justicia francés en el cual la retribución de los crímenes requería que el individuo fuera castigado por el Estado, no se ajustaba a la noción indígena de que los delitos menores deberían ser pagados por el grupo, el cual tenía una responsabilidad colectiva por el mismo. En el Espacio de negociación los franceses aceptaron la noción indígena del pago colectivo por los crímenes cometidos, mientras que los algonquinos aceptaron que debería verse que los individuos culpables fueran castigados, para hacer sentir a los franceses que los culpables habían sido castigados. De esta forma, las disputas podían resolverse sin necesidad del recurso de la guerra, satisfaciendo el honor en ambos lados.¹¹

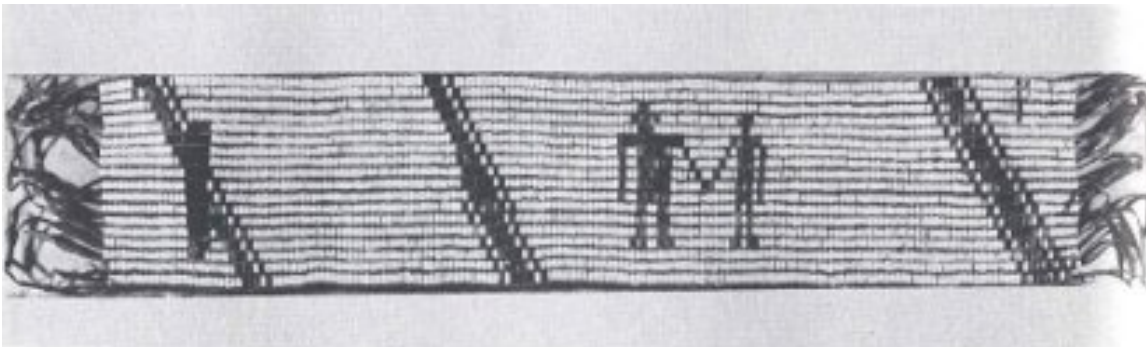
Los pueblos indígenas han encontrado antes otros “Espacios de negociación”, al tratar con otras tribus vecinas. Algunos ejemplos famosos son el establecimiento de la Confederación de las seis naciones de los iroqueses simbolizado a través de los cinturones *wampun*, el

⁹ White 1991:52.

¹⁰ White 1991; Nichols 1998:127.

¹¹ Como anota White (1991): no había una solución inmediata para todas las disputas. A veces hubo guerra.

anillo *kula* de los isleños trobianos del pacífico del sur¹² y los pactos de paz *bodong* de los Igorots en Filipinas.¹³ Sin embargo, cuando los pueblos indígenas tratan con sociedades industriales se presentan desafíos de un orden diferente: las diferencias culturales son mayores; las jerarquías institucionales altamente centralizadas de los poderes industriales contrastan con sus sistemas más igualitarios; la forma como los representantes occidentales negocian utilizando normas e invocando autoridades que nunca están envueltas personalmente en las discusiones; y el papel importante de los mercados mundiales en sostener el poder económico de las sociedades industriales. Todo esto tiene una magnitud diferente a la encontrada por los anteriores sistemas indígenas de comercio e intercambio.



El "cinturón de Wampun del Gran Tratado" asociado con el tratado de William Penn con los Delawares de 1682¹⁴

Hoy en día los pueblos de muchas partes del mundo están en el proceso de intentar renegociar sus relaciones con las naciones-estados postcoloniales, y con los nuevos invasores del sector privado que quieren tener acceso a sus recursos y a sus tierras. Utilizando el lenguaje de la ley internacional en derechos humanos, los derechos de los tratados y la soberanía inherente, los pueblos reivindican su derecho a la libre determinación en sus relaciones con los gobiernos y al consentimiento libre, previo e informado expresado a través de sus propias instituciones representativas en sus relaciones con los muchos otros intereses que buscan el acceso a sus tierras. Muy pocos pueblos indígenas buscan una independencia total de las Naciones Estado que los rodean cuando tratan de reclamar su derecho a la libre determinación. Por lo tanto, estos pueblos aceptan que tienen que encontrar nuevas formas de ser reconocidos por las leyes nacionales y los sistemas para la toma de decisiones sin perder su propia autonomía y propios valores. Podemos decir que en efecto están en la búsqueda de un "Espacio de negociación".

El problema de Pontiac

Otra lección de la historia de norte América merece ser contada nuevamente. Cuando la guerra de los siete años terminó y Francia cedió la mayoría de sus colonias norte americanas a los británicos, estos últimos asumieron el control de la red de comercio francesa y de los fuertes interiores, y trataron de redefinir sus relaciones con los indios. En efecto, los británicos detuvieron la práctica de dar regalos, pararon las ventas de armas y municiones a los indios, haciendo imposible la cacería de pieles de la cual dependía el comercio inter-étnico, e impusieron su propia autoridad directamente en los pueblos indígenas, mostrando poco respeto por sus costumbres y libertades. Al mismo tiempo los

¹² Malinowski 1922.

¹³ Dozier 1966:Hilhorst 2003.

¹⁴ Jennings 1984: 246

asentamientos blancos empezaron a llegar, establecerse y sobrepasar los Apalaches y los Alleghenies dentro del valle Susquehanna y hacia abajo hasta Ohio.¹⁵

En 1763, con sus tierras tomadas por colonos, su comercio en peligro y la autoridad de sus jefes puesta en cuestión, los indios de un área muy amplia, desde el valle de Susquehanna hasta los Grandes Lagos en el occidente, se sublevaron en un evento que cuestionablemente se conoce como “la conspiración de Pontiac”.¹⁶ Los pueblos indígenas tomaron el control de un gran número de fuertes de comercio. El objetivo principal de los líderes indígenas en tiempo de guerra era el de restaurar el “Espacio de negociación”, a pesar de que algunos líderes religiosos indígenas querían el rechazo completo de las relaciones comerciales futuras con los europeos y el restablecimiento de sus tradiciones.¹⁷ De esta forma lucharon por restaurar su relación con los franceses, el comercio, los regalos y el reconocimiento de sus tierras y su autoridad. Finalmente los británicos tuvieron que acceder a la mayoría de las demandas. A pesar de que los británicos nunca sintieron la obligación de respetar las costumbres indígenas, como si lo hicieron los franceses, y eran lo suficientemente poderosos como para tener un enfoque mucho más arrogante, emitieron la Proclamación real (la cual fue prontamente violada) reconociendo los derechos exclusivos de los pueblos indígenas a sus tierras al occidente de los Alleghenies.¹⁸ Sin embargo, esta revuelta colapsó después de un año, cuando se hizo claro que no podía darse marcha atrás a la entrega francesa del Alto Canadá a los británicos.

Los pueblos indígenas y los británicos tuvieron mucha dificultad en encontrar un proceso mutuamente aceptable para llegar a un acuerdo en lo referente a la paz y al restablecimiento de un nuevo “Espacio de negociación”. La falta de respeto mostrada por los británicos hacia los símbolos como el cinturón *wampum* dificultó aún más el problema.¹⁹ Pero el dilema mayor para los británicos era el determinar quién hablara por los pueblos indígenas. Quién expresaría su consentimiento de cualquier acuerdo nuevo negociado? Pontiac, el prominente líder indígena de Ottawa y quien había liderado el asedio del fuerte de Detroit, aspiró al papel de mediador en representación de muchos indígenas – y los británicos accedieron a esta pretensión, invistiéndolo con gran autoridad²⁰ (y más tarde con un significado histórico magnificado). Ellos tenían esperanzas que podrían tratar a él como si fuera el líder reconocido de todos los Indios entre el valle de Ohio y los Grandes Lagos.²¹ Sin embargo, esta ficción no funcionó para ninguna de las dos partes. Los británicos fueron forzados a negociar acuerdos separados poco a poco con las dieciocho “tribus” envueltas en la sublevación. Por su parte, Pontiac fue rechazado por su propia gente y fue asesinado por un descontento indio Peoria. Este final trágico de un líder inspirador fue, como remarca White, “un monumento a los límites de ser cacique”.²²

Esta historia resalta dos de los retos mayores del “Espacio de negociación”. Primero, existe una necesidad de que las sociedades indígenas se pongan de acuerdo entre ellos acerca de

¹⁵ Jennings 1988: 441; Dillon 1983: 41-48; Nichols 1998: 126; Anderson 2000: 617-637

¹⁶ McEvedy 1988:57

¹⁷ Josephy 1995: 255

¹⁸ Las tierras indígenas en la Florida, el Caribe y el Bajo Canadá fueron igualmente protegidas por la misma proclamación.

¹⁹ Anderson 2000: 623

²⁰ White 1991:313

²¹ Anderson 2000: 633; White 1991: 296,306

²² White 1991:313.

los medios más apropiadas para la representación de sus propias colectividades. Segundo, existe la necesidad de que los procesos de negociación sean *mutuamente* acordados de forma tal que los pueblos indígenas puedan tratar con las sociedades industriales sin que corran el riesgo de ser divididos o dominados.

Derechos colectivos

Uno de los logros más significativos del mundo internacional en el siglo 20 ha sido la evolución de las leyes internacionales acordadas que regulan los asuntos humanos en lo referente al comercio, el medio ambiente y los derechos humanos. Las leyes de derechos humanos pueden ser interpretadas como el resultado de un esfuerzo por acordar un conjunto de normas que indican como los seres humanos deben ser gobernados, sin hacer referencia a las creencias religiosas o convicciones de cualquier sociedad humana para justificarlas.²³ Sin embargo, continúa la disputa de hasta dónde estos derechos humanos son genuinamente universales (el Proyecto de Declaración Universal de Derechos Humanos de las NNUU fue condenado originalmente por la Asociación Americana de Antropología ya que era concebido “únicamente según los valores predominantes en Europa occidental y en América”).²⁴ Por otro lado, en 1993 171 países representados en la Segunda Conferencia de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas afirmaron la Universalidad de los derechos humanos, admitiendo la necesidad de tomar en cuenta las tradiciones nacionales.²⁵ A pesar de sus deficiencias en términos de su inspiración y universalidad, las leyes de derechos humanos han dado a muchos pueblos indígenas un conjunto de estándares que pueden utilizar en su búsqueda por la justicia.²⁶

Las leyes internacionales en derechos humanos son frecuentemente criticadas debido al énfasis que hacen en los derechos humanos individuales. Sin embargo, los elementos de las leyes en derechos humanos frecuentemente utilizados por los pueblos indígenas son aquellos que exponen los derechos colectivos. De todos estos, los fundamentales están en el artículo 1 común del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual establece los derechos de todos los pueblos a la autodeterminación, a la libre disposición de su riqueza natural y recursos y a medios de vida seguros. Las disposiciones que tratan con derechos colectivos se hacen también evidentes en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, los Convenios 107 y 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales de la UNESCO y la Carta Caribeña de la Sociedad Civil. La jurisprudencia de los comités internacionales de derechos humanos que revisa la implementación de los principales instrumentos en derechos humanos, muestra que estos comités interpretan este reconocimiento de estos instrumentos de los derechos colectivos como aplicables a los pueblos indígenas, así como a otros grupos sociales, pueblos o colectividades.²⁷ Estos avances en el reconocimiento de los derechos humanos

²³ Los derechos humanos establecen normas que gobiernan las relaciones entre Estados e individuos, Estados y pueblos y otras colectividades y , hasta cierto punto, con personas privadas, incluyendo entidades corporativas.

²⁴ Merry 2001: 33; Dembour 2001; Niezen 2003:94ff.

²⁵ Tetzlaff 1993:12

²⁶ Mackay 2001 a, b, c, d, e.

²⁷ Mackay 2003. Estos comités también han interpretado los derechos conferidos aparentemente en individuos como protección para los derechos colectivos de los pueblos indígenas (por ejemplo el derecho a la propiedad en el artículo 21 de la Convención Americana).

colectivos de los pueblos indígenas han sido consolidados en el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y en el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de Estados Americanos.

Una experiencia común de los pueblos indígenas que enfrentan la pérdida de sus tierras es la negación de sus derechos a la tierra – una negación basada en una ficción legal sostenida por el prejuicio racial en la frontera norteamericana hasta finales del siglo 19 y que prevalece todavía en muchas partes del mundo. Por ejemplo, en negación de las leyes de su propio país, en 1845 John Sullivan, el editor de un periódico, afirmó agrandando las virtudes de los asentamientos en las tierras en Oregón y California que: “No existe título para las tierras vírgenes del nuevo mundo, excepto aquel que la posesión actual brinda. Ellas pertenecen a quién las rescate de los indios y el desierto, y las subyugue para el uso del hombre”.²⁸ De hecho, muchos estados coloniales reconocieron los derechos de los pueblos indígenas a las tierras a partir del siglo 16, aunque pasaran por alto los abusos y subterfugios que llevaron a la negación de estos derechos en la práctica.

Hoy en día, la mayoría de los estados independientes habitados por pueblos indígenas de una forma u otra reconocen sus derechos por medio de las leyes domésticas y sistemas administrativos, especialmente en relación a la tierra, aunque las deficiencias en la ley y la práctica son preocupantes. Además, como resultado de su presión para que haya un reconocimiento de sus tierras, en muchos países los pueblos indígenas han sido extremadamente eficientes en establecer formas de “Espacios de negociación” en relación con los derechos a la tierra. Por lo tanto, en lugar de aceptar las normas nacionales sobre la tenencia de la tierra, las cuales tienden a parcelar la tierra como propiedad privada de algunos propietarios, los regímenes de tenencia de la tierra más progresivos que se aplican a los pueblos indígenas reconocen la propiedad de la tierra a través de títulos colectivos, que son inalienables (no transferibles a terceras partes) y son investidos a instituciones representativas de los mismos pueblos.²⁹

Muchas de las nociones de los pueblos indígenas en relación con sus derechos a la tierra difieren de las nociones de las sociedades industriales. Normalmente sus tierras no son vistas como algo que puedan vender, como propiedades individuales con límites definidos y propietarios con títulos, sino como territorios amplios a los cuales los pueblos pertenecen y consideran suyos a través de la ocupación y su uso, de sus creencias y orígenes. Los límites de estas tierras no están definidos en mapas guardados en catastros anónimos, sino que tienen frecuentemente bordes difusos y cambiantes, muchas veces definidos por asociaciones míticas, o que han sido acordados por contacto y negociación con pueblos vecinos, o marcados en la tierra misma por árboles quemados o mojones. La declaración “nosotros no somos dueños de la tierra, la tierra es nuestra dueña” es común por parte de los representantes indígenas en los debates internacionales.³⁰

Sin embargo, para poder ejercer la tarea auto-impuesta de regular el acceso de una variedad de intereses a áreas dentro de tierras definidas, los estados necesitan una mayor claridad, y los mismos pueblos indígenas buscan dicha claridad en la actualidad para defenderse contra los mismos interesados en las tierras. Los mapas, herramientas que en el pasado fueron utilizadas por colonizadores para reivindicar sus conquistas y jurisdicciones, son

²⁸ Citado en McLynn 2003:10.

²⁹ Colchester 2001.

³⁰ Cf Samson 2003: 57ff.

ahora usados por los pueblos indígenas y sus partidarios como medio para reivindicar y definir los reclamos a sus tierras. Las técnicas de mapeo participativo no son la mejor forma de definir los derechos a la tierra, pero utilizadas de una manera adecuada pueden constituir un “Espacio de negociación” que permita a los pueblos indígenas definir y reivindicar el derecho a sus territorios colocando en los mapas sus propios topónimos, historias, conocimientos y prácticas de ocupación y uso de la tierra. Generados de esta manera, los mapas se convierten en herramientas muy útiles para negociar el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, aguas y recursos, así como a sus leyes consuetudinarias, las cuales definen la manera como los pueblos indígenas se relacionan con ellos.³¹

Consentimiento libre, previo e informado (CLPI)

Una vez que el estado y los pueblos indígenas reconocen la existencia y derechos de uno y otro, existe la necesidad de procesos mutuamente acordados y de puntos de contacto que permitan la interacción de cada uno de ellos. Un principio clave que surgió de una muy larga historia y que asegura que estas relaciones permanezcan igualitarias y amistosas, en lo posible, es el consentimiento libre, previo e informado.

Este no es un concepto nuevo, y era un elemento integral en la negociación de los acuerdos que caracterizaron el “Espacio de negociación” en el siglo 17. El principio del consentimiento se respetaba no solamente en situaciones de contacto directo, sino que era consagrado en algunas de los primeros “Cartas” creados por los poderes coloniales que se aventuraron a establecer “plantaciones” (colonias) en el “nuevo mundo”. Por ejemplo, la infortunada “Compañía de comercio de Escocia hacia Africa y las Indias”, la cual más tarde buscó establecer una colonia escocesa en el istmo del Darién, fue autorizada por un Acto del Parlamento y por la Corona a plantar colonias, construir ciudades, pueblos o fuertes, con el consentimiento de los nativos de dichos lugares. Los estatutos a la vez otorgaban poder a la compañía para establecer tratados de paz y comercio con “los príncipes nativos, gobernadores y soberanos de la tierra en la cual se establecieron”.³²

Hoy en día, las decisiones acerca de cuándo, dónde y cómo se explotan los recursos naturales son normalmente justificadas como interés nacional y como “es por mejor”, lo cual generalmente se considera como el interés de la mayoría. Como resultado, los derechos e intereses de los grupos sin representación, como los pueblos indígenas y otros, estarán frecuentemente subordinados a los intereses de la mayoría. De esta forma, el conflicto continúa y los derechos de los pueblos indígenas son frecuentemente violados e ignorados.

Tal y como lo señala el reporte recientemente comisionado por el Banco Mundial “Revisión de las Industrias Extractivas”, “cuando una compañía recibe de un gobierno el derecho legal de explotar los recursos en ciertos territorios, los pueblos locales y los pueblos indígenas pueden ser expulsados de sus tierras tradicionales o perder acceso a la tierra, la cual puede tener un significado cultural y ser importante para su supervivencia. Desgraciadamente, cuando esto sucede sin hablar con los pueblos que habitan allí y sin obtener su consentimiento, la consecuencia puede ser la desintegración de las comunidades y el debilitamiento de sus normas culturales. También se puede interrumpir y cortar la relación entre el pueblo y sus medios de vida”.³³

³¹ Brody 1981; Poole 1995; Eghenter 2000; Chapin y Threlkeld 2001; Griffiths 2003; Colchester 2004.

³² Prebble 2002:27

³³ EIR 2003: 18-19.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) declaró que “mientras el desarrollo facilita el goce de todos los derechos humanos, la falta de desarrollo no puede ser invocada para justificar la abreviación de los derechos humanos reconocidos internacionalmente.”³⁴ En la ley internacional contemporánea, los pueblos indígenas tienen el derecho a participar en la toma de decisiones y dar o negar su consentimiento a las actividades que afectan sus tierras, territorios y recursos, o sus derechos en general. El consentimiento debe ser dado libremente, obtenido antes de la implementación de las actividades, y debe estar basado en un entendimiento completo de los asuntos implicados por la actividad o la decisión en cuestión. Es por todo esto que se establece la fórmula de: consentimiento libre, previo e informado.

Es un hecho que los pueblos indígenas han y continúan sufriendo de discriminación, y “en particular han perdido sus tierras y recursos en manos de colonos, compañías comerciales y empresas del estado”.³⁵ Por lo tanto, el Comité para la eliminación de la discriminación racial contactó los Estados Partes para “asegurar que los miembros de los pueblos indígenas tienen igualdad de derechos en lo referente a la participación efectiva en la vida pública, y que las decisiones tomadas relacionadas directamente con sus derechos e intereses obedecen el principio del consentimiento libre, previo e informado.”³⁶

En el 2001, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU señaló “con tristeza que las tierras tradicionales de los pueblos indígenas han sido reducidas u ocupadas sin su consentimiento por compañías madereras, mineras o petroleras, a expensas del ejercicio de su cultura y del equilibrio de su ecosistema.”³⁷ El Comité recomendó entonces que el estado “asegure la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones que afectan sus vidas. El Comité recomienda encarecidamente al Estado-parte para que consulte y busque el consentimiento de los pueblos indígenas concernidos...”³⁸

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) encontró que las leyes interamericanas de derechos humanos requieren “medidas especiales que aseguren el reconocimiento de los intereses particulares y colectivos que los pueblos indígenas tienen en la ocupación y el uso de sus tierras tradicionales y sus recursos, y su derecho a no privarse de este interés, excepto cuando ha habido un consentimiento informado, bajo condiciones de igualdad y con una compensación justa.”³⁹ La CIDH declaró que este derecho forma parte de un número de “principios legales generales internacionales aplicables en el contexto de los derechos humanos indígenas.”⁴⁰

³⁴ *Declaración y Programa de Acción de Viena*, adoptado por la Conferencia de derechos humanos el 25 de junio de 1993, parte I, párraf. 10. UN Doc.A/CONF.48/157/23, 12 de julio de 1993.

³⁵ *Recomendación general XXIII(51) sobre los pueblos indígenas* del Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD/C/51/Misc.13/Rev.4) Adaptado durante el encuentro 1235 del Comité, agosto 18 de 1997. Doc UN CERD/C/51/Misc.13/Rev.4, párrafo 3.

³⁶ *Id.*, en párrafo 4(d).

³⁷ *Conclusiones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Colombia* 30/11/2001. E/C.12/Add.1/74, en párrafo 12.

³⁸ *Id.*, en párrafo 33.

³⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 75/02, Caso N° 11.140, Mary y Carrie Dann (EEUU), Dic. 27, 2002. OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 46, en párrafo 131. Ver también *reporte N° 96/03. Maya Indigenous Communities and their Members (Case 12.053 (Belice))*, 24 de octubre de 2003, párrafo 116.

⁴⁰ *Id.*, en párrafo 130. (pies de página omitidos).

Recientemente, la CIDH declaró que:

...los artículos XVIII y XXIII de la Declaración Americana obligan especialmente a los Estados Miembros a garantizar que toda determinación de la medida en que los peticionarios indígenas mantienen intereses en las tierras por las que han poseído tradicionalmente un título y han ocupado y usado, se base en un proceso de consentimiento previamente informado de parte de la comunidad indígena en su conjunto. Ello exige, como mínimo, que todos los miembros de la comunidad sean plena y precisamente informados de la naturaleza y las consecuencias del proceso y cuenten con una oportunidad efectiva de participar individual o colectivamente. En opinión de la Comisión, estos requisitos son igualmente aplicables a las decisiones de los Estados que incidirán en las tierras indígenas y en sus comunidades, como el otorgamiento de concesiones para explotar recursos naturales de los territorios indígenas⁴¹

Crucialmente en este caso, la CIDH observó que la jurisprudencia interamericana en derechos humanos “ha reconocido que los derechos de propiedad de los pueblos indígenas no están definidos exclusivamente por derechos dentro de un régimen legal formal del estado, sino que también incluyen la propiedad indígena común que proviene de y está basada en las costumbres y tradiciones indígenas.”⁴² Esto es importante ya que el consentimiento libre, previo e informado depende de un claro reconocimiento y protección de los derechos indígenas, en particular los derechos a la tierra y los territorios y a los recursos tradicionalmente poseídos, ocupados y utilizados. Si no existe primero un reconocimiento completo de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, el derecho al consentimiento libre, previo e informado no puede brindar la protección esperada.

El derecho de los pueblos indígenas al consentimiento libre, previo e informado también han sido incluido en los Proyectos de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, actualmente pendientes en la ONU y en la OEA. A pesar de ser aún preliminares, estas declaraciones son citadas con mayor frecuencia como expresiones de principios de la ley consuetudinaria internacional. El artículo 30 del Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas dice que:

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras, territorios y otros recursos, en particular el derecho a exigir a los Estados que obtengan su consentimiento, expresado con libertad y pleno conocimiento, antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras, territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo...

El enfoque adoptado por los organismos respectivos mencionados arriba es consistente con las observaciones del Centro de la ONU sobre las empresas transnacionales en una serie de informes que examinan las inversiones y las actividades de las corporaciones multinacionales en los territorios indígenas.⁴³ El informe final concluyó que “...la actuación

⁴¹ *Report N° 96/03, Maya Indigenous Communities and their members (Case 12.053 (Belize))*, octubre 24 de 2003, párrafo 142 (pies de página omitidos).

⁴² *Id.*, párrafo 116 (pies de página omitidos).

⁴³ La UNCTC informó al grupo de trabajo cuatro veces: una metodología de propuesta, y un cuestionario borrador para la distribución entre los pueblos indígenas (UN Doc. E/CN.4/sub.2/AC.4/1990/6); un informe preliminar (UN Doc.E/CN.4/Sub.2/1991/49); un informe enfocado en las Américas (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/54) y un informe enfocado en Asia y Africa, resumiendo los resultados de todos los informes y haciendo recomendaciones para mitigar los impactos adversos de las empresas transnacionales en las tierras de los pueblos indígenas y aumentar la participación indígena en los procesos relevantes para la la toma de decisiones de los gobiernos y de las empresas transnacionales” (Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1994/40).

de las empresas transnacionales estuvo principalmente determinada por la cantidad y calidad de la participación de los pueblos indígenas en la formulación de decisiones” y por “...la medida en que las leyes del país huésped dieron a los pueblos indígenas el derecho a no dar su consentimiento al desarrollo.”⁴⁴

Un taller de la ONU en pueblos indígenas y desarrollo de los recursos naturales llevado a cabo en el 2001 reiteró y amplió esta conclusión, declarando en sus conclusiones que los participantes, entre los cuales había representantes de la industria:

Reconocen el vínculo existente entre el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, los derechos sobre sus tierras y recursos y su capacidad de establecer relaciones equitativas con el sector privado. Se observó que los pueblos indígenas a los que se les reconocen sus derechos sobre la tierra y los recursos naturales, así como los pueblos que han establecido tratados, acuerdos u otros arreglos constructivos con los Estados están en mejores condiciones de entablar relaciones provechosas con las empresas privadas que explotan los recursos naturales, con el consentimiento previo, libre y fundamentado de éstos, que otros pueblos a los que no se les reconocen esos derechos.⁴⁵

Las recientes *Normas sobre las empresas transnacionales* de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la ONU declara que:

Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales respetarán los derechos de las comunidades locales afectadas por sus actividades y los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas consagrados en las normas internacionales de derechos humanos... También respetarán el principio del consentimiento libre, previo y fundamentado de los pueblos y las comunidades indígenas a ser afectados por sus proyectos de desarrollo.⁴⁶

El principio del consentimiento libre, previo e informado para los pueblos indígenas ha sido igualmente aceptado por un número de procesos sectoriales para establecer normas de “práctica óptima” para el sector privado y las agencias no-gubernamentales. Por ejemplo, el Consejo de Manejo Forestal (FSC por sus siglas en inglés) exige que las empresas madereras “reconozcan y respeten los derechos legales y consuetudinarios de los pueblos indígenas de poseer, utilizar y manejar sus tierras, territorios y recursos”. Además exige que “los pueblos indígenas tengan control sobre el manejo de los bosques en sus tierras y territorios, a menos que deleguen el control a otras agencias con el consentimiento libre, previo e informado”. El FSC aplica el mismo principio a las compañías de plantaciones que operan en tierras indígenas.⁴⁷

De igual manera, después de una muy detallada consulta con los pueblos indígenas,⁴⁸ la Comisión Mundial de Represas (CMR) recomendó que en el futuro la construcción de todas las represas deberían cumplir con unos principios muy fuertes. La Comisión anotó:

⁴⁴ *Informe del Centro sobre las Empresas Transnacionales, presentado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1990/26 de la Subcomisión (al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas)* Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1994/40, párrafo 20.

⁴⁵ *Informe del Seminario sobre los Pueblos Indígenas, las Empresas Privadas Dedicadas a la Explotación de los Recursos Naturales, Energéticos y Mineros y los Derechos Humanos.* Ginebra, 5-7 Diciembre 2001. E/CN. 4/Sub. 2/AC. 4/2002/3, 17 de Junio 2002, en párrafo 6, página 3.

⁴⁶ *Comentario relativo a las normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos,* Doc ONU E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2,2003, párrafo 10(c)

⁴⁷ www.fscoax.org; Colchester, Sirait y Wijardjo 2003; Collier 2004.

⁴⁸ Colchester 1999.

La aceptación pública de las decisiones importantes es esencial para el desarrollo equitativo y sustentable de los recursos de agua y energía. La aceptación surge del reconocimiento de los derechos, del tomar en cuenta los riesgos, y de la protección de los derechos de todos los grupos de personas afectadas, en particular de los grupos indígenas y tribales, de las mujeres y de otros grupos vulnerables. Los procesos y mecanismos de tomas de decisiones que se utilicen deben facilitar la participación e información de todos los grupos, y resultar en la aceptación demostrable de las decisiones principales. Cuando los proyectos afectan a grupos indígenas y tribales, esos procesos se guían por su consentimiento libre, previo y basado en información adecuada⁴⁹

Además la Comisión señaló que:

El consentimiento libre, previo e informado (CPI) de los grupos indígenas y tribales se concibe como más que un evento contractual de un solo momento; conlleva un proceso continuo y repetido de comunicación y negociación que abarca los ciclos enteros de planificación y de proyecto...Los grupos indígenas y tribales no son entidades homogéneas. El CPI debería ser ampliamente representativo e inclusivo. La forma de expresar el consentimiento se basará en leyes consuetudinarias y prácticas de los grupos indígenas y tribales y en leyes nacionales. La participación eficaz requiere una selección adecuada de representantes comunitarios y un proceso de discusión y negociación dentro de la comunidad que discurra en forma paralela a la discusión y negociación entre la comunidad y actores externos.⁵⁰

Unos principios similares han sido recomendados por la Revisión de las industrias extractivas (RIE), la cual fue comisionada por el Banco Mundial con el fin de recomendar el compromiso futuro del Banco en el sector. Al igual que la CMR, la RIE escuchó el testimonio detallado de los pueblos indígenas, y comisionó un estudio detallado acerca de la forma en la cual las industrias extractivas se han relacionado con los pueblos indígenas, y como deberían hacerlo en un futuro.⁵¹ En su informe final al presidente del Banco, James Wolfensohn, la RIE concluyó que “los pueblos indígenas y otras partes afectadas tienen el derecho a participar en la toma de decisiones y a dar su consentimiento libre, previo e informado a través de cada una de las fases del ciclo de un proyecto”. Igualmente anotó que “hay asuntos concretos que necesitan ser resueltos para hacer del consentimiento libre, previo e informado una herramienta clara y mucho más efectiva. Estos deberían solucionarse en cooperación con organismos que tienen experiencia en asuntos indígenas, como por ejemplo el Foro permanente de las Naciones Unidas para cuestiones indígenas, el cual ha establecido un grupo de trabajo en este asunto.”⁵² El informe final además recomienda que “cuando los pueblos indígenas y comunidades locales hayan dado su consentimiento a un proyecto, es necesario incluir pactos en los convenios del proyecto que permitan acuerdos negociables y aplicables entre las diferentes partes interesadas para gobernar las actividades del mismo.”⁵³

⁴⁹ WCD 2000:xxxiv.

⁵⁰ WCD 2000:281.

⁵¹ Colchester, Tamayo, Rovillos y Caruso 2003.

⁵² EIR 2003:58. El Foro Permanente para Cuestiones Indígenas de hecho no ha establecido un grupo de trabajo en CLPI, pero ha recomendado al ECOSOC que financie el establecimiento y la operación de un grupo de trabajo en el tema.

⁵³ El consentimiento libre, previo e informado para los pueblos indígenas fue igualmente endosado por el El Proyecto de Minas, Minerales y Desarrollo Sostenible elaborado por el Instituto Internacional de Desarrollo y Ambiente (IIED) y El Consejo Mundial de Empresarios para el Desarrollo Sostenible (MMSD 2003).

Algunas de las agencias internacionales de desarrollo han reconocido el principio del consentimiento previo e informado en sus políticas relacionadas con pueblos indígenas. En su documento de la política: “El PNUD y los Pueblos Indígenas: una política de compromiso” el PNUD acepta el principio del consentimiento libre, previo e informado señalando que es “consistente con los pactos de las Naciones Unidas”. El Banco Interamericano de Desarrollo ha aceptado que los pueblos indígenas no deben ser reubicados sin su consentimiento para dar paso a proyectos de desarrollo. La Unión Europea acepta el “derecho a objetar un proyecto” en su resolución sobre “Pueblos indígenas”, derecho que de acuerdo a la Comisión Europea incluye el principio del consentimiento libre, previo e informado.⁵⁴

A partir de 1996, las agencias de conservación como la Unión Mundial para la Naturaleza, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y el Congreso Mundial de Parques de la UICN poco a poco han ido adoptando y formulando normas reconociendo los derechos indígenas, incluyendo el derecho al consentimiento libre, previo e informado en conexión con el establecimiento de las áreas protegidas sobre sus tierras.⁵⁵ El Convenio sobre la Diversidad Biológica, la cual protege bajo el artículo 8j el uso del conocimiento tradicional de “...las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida...”, interpreta esto como requerir el consentimiento libre, previo y fundamentado. La secretaria del Convenio informa que desde diciembre del 2000 ha sido aceptado este principio como ley y práctica en 62 países.⁵⁶ En la séptima Conferencia de las partes del Convenio se acordó como “práctica óptima” que toda reubicación necesaria para la creación de áreas protegidas debe estar sometida al consentimiento libre, previo e informado de las comunidades afectadas.⁵⁷

Muy a pesar de estos logros continúa la resistencia para la aceptación de estas normas, y notablemente por parte del Banco Mundial. El Banco rechaza las propuestas de la Comisión Mundial de Represas alegando que es imposible trabajar con ellas, y los abogados del Banco han rechazado apelaciones de los pueblos indígenas para que el principio sea incorporado dentro de su revisada Política operativa sobre Pueblos indígenas. El Banco alega que el consentimiento libre, previo e informado no está incluido dentro de la ley internacional, es inconsistente con las leyes nacionales de algunos países en desarrollo, y no es práctica su implementación.⁵⁸ A continuación esta ponencia examina estas últimas afirmaciones: examinando como se aplica el principio del consentimiento libre, previo e informado en algunos países; revisando los obstáculos para su implementación; y recomendando formas de sobrepasar dichos obstáculos.

⁵⁴ Griffiths 2003: 28,29,46,62.

⁵⁵ Colchester 2004b.

⁵⁶ UNEP/CBD/WG8J/INF/1, noviembre 27 2001, párrafo 11.

⁵⁷ UNEP/CBD/COP/7/21.

⁵⁸ Continúa el debate entre los pueblos indígenas y el Banco Mundial en relación con este asunto.

Parte 2 Espacios de negociación y la implementación del CLPI: realidades nacionales

Guyana⁵⁹

El Espacio de negociación en Guyana cuenta con una historia larga y variable. Los asentamientos holandeses originales, establecidos en la costa a principios del siglo 17, se desarrollaron basándose en un comercio en maderas, aceites, tinturas y alimentos con los pueblos indígenas locales. Los holandeses aseguraron su presencia débil reclutando aliados caribes para mantener el equilibrio de poder contra las colonias españolas establecidas en Trinidad y Venezuela. Los archivos iniciales muestran como los colonos reconocían a los líderes de las “naciones” “indias” como “reyes”, y firmaron tratados formales con ellos para asegurar el comercio.

A principios del siglo 18, los holandeses extendieron su presencia en el interior estableciendo fuertes de comercio manejados por “funcionarios del puesto” y distribuyendo regalos entre los líderes elegidos de las naciones indígenas que identificaron en la zona.⁶⁰ Los “Amerindios”, como se conocieron después, eran reclutados como “policía del monte” para capturar “esclavos rojos” y recapturar esclavos negros que hubieran escapado. Estos últimos habían sido traídos para trabajar en las nuevas plantaciones de la costa. Los líderes amerindios eran escogidos por los holandeses entre numerosos candidatos sugeridos por los pueblos indígenas. Estos líderes eran reconocidos formalmente por los holandeses como “búhos” y recibían collares de plata, sombreros de alas anchas y cañas con empuñadura de plata como símbolo de su posición.⁶¹ Como productos del Espacio de negociación, los “búhos” actuaban como intermediarios entre los comerciantes holandeses y sus propios pueblos, los cuales siguieron gobernándose según sus propias costumbres.

La transferencia de control a principios del siglo 19 de las colonias de Guyana a los británicos no cambió este sistema. Bajo los británicos, los “búhos” recibieron el nombre de “capitanes”, y se nombraron algunos “sub-capitanes” para ayudarlos con su trabajo. Los capitanes se escogían en ceremonias públicas en donde recibían “comisiones” escritas y firmadas que los encargaban de promover “*el bienestar y la prosperidad de los indios bajo su protección*”. Los británicos pensaron mucho sobre cómo resolver el problema de cuáles leyes deberían cumplirse dentro de las comunidades – leyes consuetudinarias o leyes británicas – y a partir de 1834 resolvieron la ambigüedad dando a los capitanes los poderes de Policía rural.

Los deberes de los capitanes/policías eran bastante onerosos. Su papel principal era el de actuar como oficial de enlace entre los británicos y sus propios pueblos. Tenían que funcionar como censores, actuar como justicieros menores de la paz para poder conservar la ley y el orden, controlar crímenes y feudos, organizar la captura de esclavos escapados, proveer trabajadores para las expediciones visitantes, negociar pagos, mediar arreglos de intercambio, solicitar asistencia médica y fomentar la asistencia a las escuelas misioneras y a las iglesias. A comienzos del siglo 20 los capitanes recibieron uniformes, con el fin de envestirlos con una mayor autoridad.⁶²

⁵⁹ Esta sección es en gran medida extraída de Colchester, la Rose y James, 2001.

⁶⁰ Menezes 1977; Whitehead 1988; Benjamin 1992; Colchester 1997.

⁶¹ Menezes 1979.

⁶² Menezes 1977.

El sistema británico de “capitanes” reconocidos diferió del holandés de “búhos” escogidos en un aspecto. Al menos a finales del siglo 19, la norma era que el estado colonial reconociera la elección de los amerindios de su propio capitán, y durante el siglo 20, con la globalización de los principios democráticos, se generalizó la idea de que los capitanes eran representantes elegidos por sus comunidades (aunque no eran legalmente reconocidos).

Después de la segunda guerra mundial se establecieron más fuertemente los ideales de una democracia representativa. Los estudios del gobierno revelaron un estado chocante en lo referente a la salud y la moral, además de una negligencia en la parte administrativa, dentro de las comunidades amerindias. En consecuencia recomendaron el establecimiento de Consejos de la comunidad. A través de estos Consejos el gobierno buscó fortalecer la participación indígena en el desarrollo, acelerar la integración amerindia dentro de la sociedad nacional, y proveer un mayor chequeo y balance de los poderes otorgados a los capitanes. La medida fue introducida cuando el gobierno colonial se embarcó en una política explícita para el desarrollo del interior y la concentración de los amerindios dispersos en asentamientos más grandes y centralizados. Estos asentamientos eran administrados colonialmente bajo la supervisión directa de los Oficiales británicos del Distrito.

Los Consejos de las comunidades daban la posibilidad a los antiguos líderes de los asentamientos pequeños y hogares dispersos de obtener un papel formal en la toma de decisiones. En 1951, la Ordenanza 22 se adoptó formalmente, reconociendo la autoridad de los Consejos comunitarios, Áreas y Distritos, y en 1955 los primeros intentos por establecer estos Consejos comenzaron en el Alto Mazaruni.⁶³ Los Consejos recibieron el poder de recaudar impuestos, promulgar reglas y regulaciones para un número de razones y detener juicios e imponer multas por no cumplir con las reglas y las regulaciones.

En 1976 el papel de los Consejos Amerindios se reafirmó con la revisión de la *Ley Amerindia* de 1951. Además de sus obligaciones anteriores, los Consejos Amerindios se convirtieron en los dueños de las tierras amerindias tituladas. Las tierras fueron entonces cedidas a los Consejos, para administrar en el nombre de sus comunidades y para el beneficio de las mismas. En 1990, se reafirmó bajo las *Actas de promulgaciones diversas (Enmienda)* la autoridad de los Capitanes Amerindios para actuar como jueces de la paz.⁶⁴

Los británicos hicieron del reconocimiento de los derechos amerindios a la tierra una condición para conceder la independencia a Guyana en 1966. En consecuencia, ese mismo año se estableció una Comisión de Tierras Amerindias. Esta Comisión se reportó en 1969, anotando que los pueblos indígenas que pudo contactar habían solicitado el reconocimiento de sus derechos sobre 43 000 millas cuadradas, un poco más del 50% del país. Sin embargo, la Comisión recomendó que 128 comunidades indígenas recibieran título para 24 000 millas cuadradas, alegando que el área solicitada por los amerindios era “excesiva y superior a la habilidad de los residentes de desarrollarla y administrarla”⁶⁵ En el 2003, un área total de 9 000 millas cuadradas ha sido entregada a 76 comunidades, dejando alrededor de 50 comunidades sin tierra alguna asegurada, y a la gran mayoría de las comunidades con título sobre porciones pequeñas de las tierras que ocupan y utilizan.

⁶³ Para una discusión y un mayor detalle ver Colchester 1997:126-139.

⁶⁴ UMADC, APA y FPP 2000:14.

⁶⁵ ALC 1969:77.

En general, la ley actual en Guyana impide la minería a menor o mayor escala en las tierras amerindias.⁶⁶ Por otra parte, es una política del gobierno que la minería y la prospección de gran escala solamente pueden tener lugar en las tierras amerindias con el consentimiento del capitán y del Consejo.⁶⁷ Más aún, los procedimientos dirigiendo estos acuerdos están dispuestos en la sección 19(1)(b) del Acto Amerindio, el cual autoriza al Consejo de la comunidad, y no únicamente al capitán, para tomar decisiones acerca del uso, el manejo y la regulación de las tierras tituladas. La aprobación de la mayoría del Consejo de la comunidad es requerida para estos acuerdos según los procedimientos expuestos en las *Reglas del Distrito Amerindio, el Area y el Consejo de la comunidad (Manejo del negocio), R.3/1959*. Estas reglas, hechas bajo la sección 19(2) de la Ley Amerindia, requieren entre otros que:

- Todas las decisiones se tomen en reuniones públicas del Consejo de la comunidad.
- Se cite para estas reuniones a todos los miembros del Consejo y al público en general por lo menos con tres días de anticipación.
- Estén presentes al menos 51% de los miembros del Consejo para que haya un quórum.

Como consecuencia de una revisión de la constitución nacional y una revisión en curso de la Ley Amerindia, un Espacio de negociación adicional está en el proceso de ser establecido en Guyana. La constitución establece una Comisión sobre pueblos indígenas para que vigile los asuntos de derechos humanos relacionados con los amerindios, y también reconoce un Consejo Nacional de Tousehaos, formado por todos los capitanes amerindios elegidos, el cual sirve como un medio adicional de mediación entre los pueblos indígenas y el gobierno.

En resumen, existe actualmente en Guyana una base para la implementación del consentimiento libre, previo e informado, a pesar de que muchos asuntos legales y prácticos necesitan solucionarse, sobre todo el asunto de la extensión de las tierras amerindias.

Indonesia⁶⁸

Indonesia es un estado compuesto, formado en 1940 a partir de posesiones coloniales en las Indias orientales holandesas. En Indonesia, el Espacio de negociación tiene una historia muy variada. Los holandeses gobernaron a sus súbditos indonesios por medio de una mezcla de gobierno directo e indirecto. En Java administraron los asuntos nativos hasta el nivel de la comunidad,⁶⁹ pero en la mayoría de las llamadas “islas exteriores” reconocieron la autoridad de las autoridades nativas, a pesar de que su autoridad sobre las áreas boscosas internas como Borneo era en todo caso débil.⁷⁰ Solamente formalizaron la aplicación de las leyes consuetudinarias gradualmente. Los holandeses también gobernaron a través del dualismo legal: los asuntos de los europeos, largamente comerciales, fueron gobernados por medio de leyes coloniales basadas en la ley romano-holandesa, mientras que los asuntos de los nativos fueron gobernados a través de cortes nativas que administraban la ley consuetudinaria (*adat*).⁷¹

⁶⁶ Un detalle mayor de la situación se muestra en Colchester, La Rose y James 2001:19-21.

⁶⁷ GoG 1997

⁶⁸ La mayoría de esta sección se deriva de Colchester, Sirait y Wijardjo 2003.

⁶⁹ En Java, los holandeses asumieron una autoridad directa temprana en Batavia, pero reconocieron la autoridad del sultán de Yogyakarta hasta la independencia. El sistema administrativo *desa* fue impuesto en toda Java a comienzos del siglo 19 (Burns 1999).

⁷⁰ Sellato 2001.

⁷¹ Hooker 1978.

El Espacio de negociación ofrecido por el reconocimiento de las reglas y leyes consuetudinarias se hizo más estrecho a medida que la administración holandesa fortaleció su control: las cortes nativas estaban cada vez más sujetas a las cortes regionales presididas por jueces holandeses que se especializaban en administrar versiones formalizadas del *adat*, y se podían hacer apelaciones a los tribunales de apelación que eran manejados por abogados profesionales nativos con débiles vínculos a las leyes consuetudinarias de las comunidades. Sin embargo, fuera de Java, el principio de que las comunidades consuetudinarias tienen el “derecho de asignación” de sus tierras consuetudinarias continuó siendo reconocido durante todo el período de gobierno holandés.⁷²

Adat se convirtió en un símbolo de la nueva identidad indonesia emergente, y cuando los movimientos nacionalistas crecieron fue afirmada como un repudio al dominio holandés.⁷³ De esta manera, cuando se realizó la declaración de independencia indonesia en 1945, la nueva constitución afirmó a *adat* y reconoció el derecho a autogobernarse de las comunidades.⁷⁴ A pesar de este reconocimiento, el Estado disminuyó progresivamente la autonomía de dichas comunidades, así como el alcance de *adat*. Las cortes regionales *adat* fueron gradualmente abolidas en los años 60 y 70.⁷⁵ En 1979, y bajo el gobierno autocrático del presidente Suharto, se pasó una ley de administración local que impuso un sistema unificado de administración a nivel de la comunidad, obstruyendo así las instituciones consuetudinarias. La ley fue rechazada en 1999, pero ya después de haber ocasionado un daño significativo a las instituciones consuetudinarias.⁷⁶

Además ha sido muy deficiente el reconocimiento efectivo de los derechos consuetudinarios a la tierra. El Acto agrario básico reconoce el principio de derechos consuetudinarios a la tierra, y provee para las tenencias colectivas, pero estos son interpretados como derechos débiles de usufructo. Por otra parte, estas tenencias están subordinadas a un grado poco usual de intereses del Estado. Además, nunca se han desarrollado las reglas necesarias para reconocer las tenencias colectivas, y en consecuencia no se han llevado a cabo la titulación, el registro o el reconocimiento formal de los derechos colectivos.⁷⁷ Además de todo esto, más del 70% del territorio indonesio ha sido clasificado como “bosque”, y por lo tanto se halla sujeto a la Ley forestal básica. Según la ley, las áreas reconocidas como “tierras forestales del estado”, en donde se reconoce la *adat*, niega los derechos de propiedad. La ley también limita las formas en las cuales los derechos consuetudinarios de uso y acceso son reconocidos. Sin embargo, el proceso de demarcación forestal bajo la Ley forestal ha sido muy deficiente, lo cual significa que muy pocos derechos han sido extinguidos por la reafirmación de la jurisdicción del departamento forestal.⁷⁸

Con la caída de Suharto, surgió en Indonesia un movimiento energético popular de pueblos indígenas autodefinidos.⁷⁹ Este movimiento exigía el reconocimiento de los derechos e

⁷² Ter Haar 1948; Holleman 1981; Burns 1999; Lev 2000.

⁷³ Burns 1989; Lev 2000.

⁷⁴ Lynch y Harwell 2002.

⁷⁵ Lev. 2000:51.

⁷⁶ Jatiman 1995; Roedy 1996; Safitri y Bosko 2001; Lynch y Harwell 2002; Colchester, Sirait y Wijardjo 2003.

⁷⁷ Barber y Churchill 1987; Wright 1999; Colchester, Sirait y Wijardjo 2003.

⁷⁸ Colchester, Sirai y Wijardjo 2003.

⁷⁹ Este movimiento autodefinido ha adoptado el término *masyarakat adat* (pueblos gobernados según la costumbre). El movimiento utiliza el término “pueblos indígenas” en el discurso internacional, término que

instituciones consuetudinarias, solicitando la restauración del Espacio de negociación que fue destruido por las imposiciones centralistas e integracionistas del régimen de “Nueva orden” de Suharto. En 1999, en una declaración de prensa aplaudida, el movimiento emitió un reto al gobierno: “si el Estado no nos reconoce, nosotros no reconoceremos al Estado”.⁸⁰ Como respuesta a esto y a otras presiones de la sociedad civil, los gobiernos reformistas subsecuentes han tomado diversas medidas para aumentar la autonomía regional y reconocer los derechos indígenas. Estas medidas incluyen una serie de leyes otorgando una mayor autonomía a las administraciones regionales y creando la posibilidad de un reconocimiento de nuevas formas de autoridades locales de autogobierno basado en las costumbres. Las rectificaciones constitucionales reconocieron los derechos de autogobierno que tienen las comunidades. Un decreto de la Asamblea Nacional (TAP MPR IX/2001) instruyó a la asamblea legislativa para que preparara una nueva ley para reconocer los derechos consuetudinarios a la tierra.⁸¹ Los analistas legales resaltan que por medio de la ley nacional del Ambiente y la Ley de familias y poblaciones vulnerables, y en virtud de la ratificación del Convenio sobre la diversidad biológica y la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación racial, Indonesia ha aceptado el principio de consentimiento libre, previo e informado.⁸² No obstante estos adelantos, el gobierno ha actuado lentamente a nivel nacional para decretar leyes y regulaciones que den efecto a las reformas en la práctica. Sin embargo, en un número de distritos se han pasado actos locales legislativos (*Perda*) reconociendo las instituciones consuetudinarias, estableciendo bosques comunitarios y apoyando los derechos comunitarios a la tierra.⁸³

En el año 2000, una investigación conjunta llevada a cabo por la organización indígena nacional (AMAN), el Centro Mundial de Investigación Agroforestal (ICRAF) y el Programa para los pueblos de los bosques (FPP) examinó a través de diálogos comunitarios los obstáculos y las soluciones para la representación, el reconocimiento de las instituciones consuetudinarias y la adecuada expresión del consentimiento libre, previo e informado. Una conclusión de este y otro estudio llevado a cabo con el fin de determinar los obstáculos y la posibilidad de una certificación forestal en Indonesia, es que a pesar de que el consentimiento libre, previo e informado es requerido legalmente en Indonesia, y a pesar de que las instituciones consuetudinarias de la comunidad permanecen vigorosas e identificables en algunas áreas (aunque atenuadas y débiles en otras), estas últimas no son suficientemente reconocidas y aseguradas dentro de la ley. Los acuerdos legalmente vinculantes entre el sector privado y las comunidades pueden lograrse a través de notarios. Sin embargo, para que este proceso sea más generalizado y aceptado se hacen necesarias otras reformas legales adicionales.⁸⁴ El Espacio de negociación que se estableció bajo el dominio holandés y que fue fortalecido al momento de la independencia se ha visto tan debilitado por las intervenciones centralistas subsecuentes, que se requieren nuevas medidas antes de que pueda funcionar efectivamente de nuevo.

el gobierno también aplica actualmente a los mismos pueblos en sus informes internacionales. (Colchester, Sirait y Wijardjo 2003).

⁸⁰ AMAN, ICRAF, FPP 2003.

⁸¹ Colchester, Sirait y Wijardjo 2003.

⁸² Anon, 2004.

⁸³ Colchester, Sirait y Wijardjo 2003.

⁸⁴ AMAN, ICRAF, FPP 2003; Colchester Sirait y Wijardjo 2003.

India peninsular

Se estima que aproximadamente el 7% de la población de la India es *adivasi* (pueblos originarios). Estos 70 millones de personas hablan 200 lenguajes diferentes, y se encuentran concentrados en el “cinturón tribal” de la India central, con una segunda concentración en el noreste del país. Estas áreas abarcan la mayoría de los bosques que quedan en el país. Históricamente tratados como seres exóticos que estaban por fuera del sistema de casta y de las leyes hindúes de polución, estos pueblos sufren una discriminación severa y una marginalización socio-económica.⁸⁵ Durante el siglo 18 y principios del 19, los esfuerzos británicos por abolir la autonomía a nivel de la comunidad e introducir el *zamindari* (recolección de impuestos por los terratenientes) en las áreas tribales llevaron a rebeliones tribales en Bengala occidental, Bihar y Jharkhand.⁸⁶ Los británicos respondieron removiendo el *zamindari* y aprobando Acuerdos sobre Tierras con el fin de asegurar la tenencia tribal en unas partes de estas áreas.⁸⁷ En otras áreas, el gobierno colonial utilizó una violencia considerable para aplastar la resistencia indígena e imponer las leyes forestales que limitaban los derechos en los bosques.⁸⁸

La Ley del Distrito Registrado de 1874 mantuvo muchas áreas *adivasi* por fuera de la administración normal. Más tarde la administración clasificó muchos de los *adivasi* como “Tribus registradas” y estableció “Áreas registradas” designadas para proteger dichas tribus de las incursiones, pero también dando a los administradores locales poderes discrecionales considerables sobre las mismas.⁸⁹ El Código de ingresos de la tierra del año 1901 prohibía de manera similar la venta de la tierra tribal sin la aprobación del Colector. La tierra por fuera de estas “áreas” era alienable.⁹⁰ La política paternalista continuó después de la independencia, acompañada por medidas de discriminación positiva. Se elaboraron dos “Clasificaciones” separadas: la 5ta. Clasificación para las tribus en india peninsular y la 6ta. Clasificación para las tribus del noreste.⁹¹ Un número de puestos en la educación superior y de posiciones en la asamblea legislativa son reservados para los *adivasi* en proporción a su número en cada estado. No se han tomado medidas legales para promover la titulación colectiva en India peninsular, a pesar de que esta ha ratificado el Convenio 107 de la OIT, el cual reconoce los derechos *adivasi* a la posesión colectiva de sus tierras tradicionales.

A mediados del siglo 19, los británicos clasificaron nuevamente las grandes áreas de la India como “bosques” sujetos a las nuevas Leyes Forestales y bajo el control de los Departamentos forestales.⁹² Los “bosques” actualmente abarcan el 22% del país, e incluyen las tierras tradicionales de millones de pueblos tribales. Los administradores británicos del siglo 19 discutían acerca de reconocer los pueblos tribales como poseedores de “derechos” o de “privilegios” en los bosques. Las leyes forestales posteriores reconocieron solamente privilegios, y las regulaciones subsecuentes y decisiones administrativas eliminaron progresivamente estos privilegios, haciendo en efecto que estos pueblos se quedaran sin

⁸⁵ Morris 1982; Gadgil y Guha 1993, Von Fuhrer-Haimendorf 1982.

⁸⁶ Moser 1982.

⁸⁷ Poffenberger y McGean 1996.

⁸⁸ Guha 1991.

⁸⁹ IAITPTF 1997.

⁹⁰ Lynch y Talbot 1993.

⁹¹ Las reglas administrativas y de tenencia en las Áreas de la Sexta “Clasificación” son distintas y no son tratadas más en este documento.

⁹² Guha 1991; Viegas 1991.

tierras.⁹³ Desde la independencia, un estimado de 600,000 personas tribales han sido desplazadas por las áreas protegidas.⁹⁴ Los programas recientes de Co-manejo forestal (JFM por sus siglas en inglés) no modifica la tenencia de la tierra y han sido criticados por haber empobrecido a los *advasi*.⁹⁵

En India central la administración británica promovió registros de títulos de tierra individuales (*patta*) considerando todas las demás tierras como “tierras baldías”, y por lo tanto tierras de la Corona. La posesión colectiva de la tierra no era reconocida, a excepción de Chota Nagpur, y formas “despilfarradoras” de utilizar la tierra, tales como la cacería y la agricultura itinerante, no se consideraban una base para tener derechos de propiedad en la tierra. A partir de la independencia, la protección de las tierras agrícolas tribales fue limitada a las “Áreas registradas”, y distribuida muy desigualmente a otras tierras tribales.⁹⁶ Las presiones del mercado, la usura, los obstáculos burocráticos y la falta de educación se combinaron para privar muchas tribus de sus tierras. Las transferencias *Benami*, en las cuales los grupos tribales endeudados pasan las tierras de una manera informal a grupos no tribales, alienaron efectivamente mucha tierra, inclusive en los bloques protegidos.⁹⁷

El movimiento de la India hacia su independencia fue inspirado por el principio de *swaraj* (auto gobierno), el cual era concebido en términos de una confederación de comunidades autónomas por el líder carismático Mahatma Gandhi. Después de la independencia, el principio fue puesto en uso solo parcialmente. La constitución consagró el principio de *panchayati* (gobierno por la comunidad). Sin embargo, las leyes británicas relacionadas con la tierra, los bosques, y la adquisición de la tierra no fueron revocadas, y hasta algunas veces se afianzaron, provocando en consecuencia la retención del control por parte de la administración central de los elementos esenciales para el sustento. De igual manera, el primer ministro de la India, Jawaharlal Nehru, expresó de manera elocuente la necesidad de “acercarse a los pueblos tribales con afecto y amistad, y estar con ellos como una fuerza liberadora...el gobierno de la India se encuentra determinado a ayudar a los pueblos tribales para que crezcan de acuerdo a su genio y tradiciones”⁹⁸. Sin embargo, al mismo tiempo se embarcó en un modelo de desarrollo inspirado en la planeación central de estilo soviético, en el cual predominaban grandes represas, que Nehru llamó “templos de la India moderna”.⁹⁹ Entre 1951 y 1955 se desplazaron forzosamente de sus tierras alrededor de 12 millones de *advasi* para dar paso al desarrollo. Solamente un tercio de ellos fueron reubicados. Los impactos socio-económicos y culturales de este modelo de desarrollo han sido severos.¹⁰⁰

La norma constitucional que otorga autonomía a las comunidades, según el principio de *swaraj*, fue extendida bajo la Ley de Panchayats (Extensión de áreas clasificadas) de 1996 para permitir el “autogobierno tribal” a nivel local – como resultado de una presión constante ante la asamblea legislativa. En consecuencia se dio más autoridad a los *adivasi* para controlar actividades dentro de su *panchayat* (sub-distrito a nivel de la comunidad o

⁹³ Gadgil y Guha 1993.

⁹⁴ PRIA 1993.

⁹⁵ Griffiths y Colchester 2000.

⁹⁶ Fuchs 1973; Ghuriye 1980; Lynch y Talbot 1993; Mahapatra 1994.

⁹⁷ Von Fuhrer-Haimendorf 1982.

⁹⁸ Nehru 1952.

⁹⁹ D'Monte 1984.

¹⁰⁰ Sharma 1990; Viegas 1991; fernandes 1992.

“parroquia”). Hasta la fecha, esta ley ha sido aplicada muy débilmente en tierras que caen dentro de la jurisdicción de los departamentos forestales bajo las leyes forestales. Su relación con la Ley de Adquisición de la Tierra, el cual permite la expropiación de las tierras tribales como “interés nacional” (con una compensación mínima), es también aún disputado. A pesar de sus debilidades e incertidumbres, la Ley de Panchayats autoriza las *gram sabha* (asambleas comunales), las cuales están formadas por todos los adultos con derechos al voto, para que tomen decisiones en representación de la comunidad utilizando mecanismos democráticos.¹⁰¹ La Ley otorga poderes a la *gram sabha* para salvaguardar y preservar las tradiciones de la comunidad, sus recursos y sus modos consuetudinarios para resolver los conflictos. La *gram sabha* tiene control de los minerales menores y de los productos forestales no madereros, y actúa como interlocutora de la comunidad en las interacciones claves con la sociedad nacional y el sector privado. El estado tiene la obligación de consultar la *gram sabha* acerca de propuestas de proyectos de desarrollo y esquemas de reubicación y reasentamiento.¹⁰²

En resumen, en la India peninsular el principio de autogobierno es reconocido constitucionalmente y extendido a los pueblos indígenas (“tribus clasificadas”). Las leyes reconocen la autonomía de los pueblos tribales, a pesar de que las leyes nacionales no ofrecen derechos asegurados a sus tierras consuetudinarias (en contravención de las obligaciones legales de la India estipuladas bajo el Convenio 107 de la OIT). La autoridad reconocida de los pueblos tribales es ejercida por una institución híbrida (la *gram sabha*), la cual representa a las comunidades en las negociaciones con las personas de afuera. El principio del consentimiento libre, previo e informado no es aceptado aún por el gobierno, pero ya existen mecanismos para ejercer dicho derecho.

Venezuela¹⁰³

Durante el período colonial, la mayoría de los pueblos indígenas de lo que hoy en día se conoce como Venezuela, eran considerados súbditos de la Corona española. Tratados como menores legales y pupilos del Estado, su desarrollo y bienestar fue confiado a las misiones religiosas, las cuales estaban autorizadas para ejercer jurisdicción sobre sus asuntos. Los derechos consuetudinarios indígenas en relación con la tierra no contaban con protección legal, excepto para un número limitado de comunidades, como los Kariña del Estado Anzoátegui, a los cuales se le otorgaron *títulos coloniales* de pequeñas áreas alrededor de sus asentamientos más antiguos.

Los líderes del movimiento de independencia, como Simón Bolívar y Simón Rodríguez, solicitaron medidas para hacer respetar los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, el período de post independencia fue testigo de una intensificación en la presión ejercida sobre las tierras indígenas, lo cual condujo a masacres y desposeimiento.¹⁰⁴ No se introdujeron nuevas medidas para reconocer las tierras indígenas, y los títulos coloniales fueron casi totalmente ignorados. Sin embargo, con la partida y expulsión de las misiones que se mantuvieron leales a la Corona, la parte sur del país se mantuvo muy escasamente poblada y muchos de los pueblos indígenas *de facto* mantuvieron su autonomía. Gradualmente, la presión fronteriza ejercida por los rancheros aumentó la presión en los

¹⁰¹ Pathak y Gour-Broome 2001.

¹⁰² Sarini.

¹⁰³ Esta sección se deriva principalmente de Colchester, Silva Monterrey y Tomedes 2004.

¹⁰⁴ Morales 1994.

pueblos indígenas en los *llanos*,¹⁰⁵ pero en las zonas boscosas más al sur los pueblos indígenas no fueron molestados, a excepción de la época del caucho, cuando ocurrieron depredaciones descontroladas.¹⁰⁶ Esta situación únicamente cambió de forma significativa a mediados del siglo 20.¹⁰⁷

A pesar de su débil capacidad de ejecución, el gobierno buscó una política integradora hacia los pueblos indígenas. Los misioneros fueron nuevamente animados para que administraran a las comunidades indígenas bajo la *Ley de misiones* de 1911 (que aún no ha sido revocada), que formalizaba sus poderes. Las tierras ocupadas por los pueblos indígenas eran tratadas como *tierras baldías* (tierras del Estado sin ocupar).¹⁰⁸

En 1960, Venezuela adoptó una nueva constitución, en la cual el artículo 77 cláusula 2 afirma que “la ley establece un sistema especial (*régimen de excepción*) para proteger a los indios y permite su incorporación en la vida de la Nación.” El *régimen de excepción* fue fomentado a través del Decreto 283 de 1983, el cual requiere que se provean sistemas educativos bilingües interculturales en las comunidades indígenas. En lo referente a la tierra, el artículo 2 de la Ley de Reforma Agraria de 1960 explícitamente:

Garantiza y reconoce a la población indígena que de hecho guarde el estado comunal o de familia extensiva, sin menoscabo del derecho que le corresponde como venezolanos que son, de acuerdo con las secciones anteriores, el derecho de disfrutar de las tierras, bosques y aguas que ocupen o les pertenezcan en los lugares donde habitualmente moran, sin perjuicio de su incorporación a la vida nacional según estas y otras leyes.

Inicialmente, fueron otorgados algunos títulos de tierra a personas indígenas como individuos, y más tarde se entregaron títulos provisionales colectivos a *empresas indígenas*, basándose en una noción de cooperativas en donde las tierras se encomendaban a dichas *empresas* (modelo que tenía muy poca relación con la realidad *campesina* en Venezuela). Muchos de estos títulos comprendieron pequeñas parcelas y no abarcaron las más amplias áreas utilizadas por los pueblos indígenas para caza, pesca, recolección y para sus sistemas móviles de cultivo rotativo. El Programa de tierras indígenas del Instituto Agrario Nacional (IAN) entregó títulos provisionales para áreas más adecuadas, después de haber sido criticado por “campesinar” a los pueblos indígenas. Sin embargo, esto se hacía a través de la estructura institucional impuesta de las *empresas indígenas*, la cual no equivalía a las instituciones indígenas existentes.¹⁰⁹ Entre 1972 y 1982, se entregaron a las comunidades indígenas en 7 estados 152 títulos provisionales de tierras colectivas, pero muy pocos fueron convertidos en títulos definitivos por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, debido a presiones provenientes de intereses contrapuestos.¹¹⁰ En 1984, un conflicto de tierras entre un ganadero rico y los indios Piaroa se convirtió en un escándalo nacional, y el programa de titulación de la tierra indígena del IAN se suspendió debido a la presión política ejercida por los terratenientes.¹¹¹ No fue sino hasta diciembre de 1990 que Venezuela reconoció formalmente el convenio 107 de la OIT, según el cual bajo el artículo 11 se reconoce

¹⁰⁵ Henley 1982.

¹⁰⁶ Friel 1924.

¹⁰⁷ Coppens 1980, 1983, 1988.

¹⁰⁸ Coppens 1971.

¹⁰⁹ Arvelo Jiménez 1972; 1980; 1982; 1992; Arvelo Jiménez et al 1971

¹¹⁰ Clarac 1983.

¹¹¹ Colchester 1984.

explícitamente el derecho colectivo de los pueblos indígenas de ser dueños de la tierra que han ocupado tradicionalmente.¹¹² Sin embargo, no se tomó ninguna iniciativa durante los años 90 para poner en efecto esta ley a través de la titulación de las tierras.

Durante los años 90 los pueblos indígenas se movilaron a lo largo del país presionando para obtener un reconocimiento más efectivo de sus derechos. Se eligieron representantes indígenas a la Asamblea Constitucional a través de sus congresos nacionales de pueblos indígenas. Esta Asamblea revisó la constitución del país y prestó una consideración detallada a los pueblos indígenas.

En marzo del 2000, la República Bolivariana de Venezuela adoptó una nueva constitución que declara que:

El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles... (Artículo 119)¹¹³

La Constitución igualmente reconoce el derecho de los pueblos indígenas de mantener y desarrollar sus identidades, culturas, cosmovisiones, valores, espiritualidad, sitios sagrados y lenguajes (Artículo 121), y de mantener y promover sus prácticas económicas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio, así como sus actividades de producción tradicionales (Artículo 123).

En diciembre de 2000, Venezuela pasó formalmente una ley en la Asamblea nacional adoptando el Convenio #169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo.¹¹⁴ Algunas de las obligaciones más importantes que esta ley impone sobre el Estado son:

- Consultar a los pueblos indígenas a través de sus instituciones representativas (Artículo 6.1^a).
- Establecer los medios para que se desarrollen en su totalidad las instituciones e iniciativas propias de estos pueblos, y proveer en los casos apropiados los recursos necesarios para lograrlo (Artículo 6.1c).
- Respetar su derecho a decidir sus propias prioridades (Artículo 7.1).
- Tomar medidas, en cooperación con los pueblos concernidos, para proteger y preservar el medioambiente de los territorios que habitan (Artículo 7.2).
- Aplicar las leyes nacionales con debido respeto a las costumbres y las leyes consuetudinarias (Artículo 8.1).
- Respetar el derecho a mantener sus propias costumbres e instituciones (Artículo 8.2).
- Respetar sus sistemas consuetudinarios para tratar con las ofensas, siempre y cuando sean compatibles con los derechos humanos reconocidos internacionalmente (artículo 9.1).

¹¹² Colchester 1995.

¹¹³ *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, 24 de marzo de 2000.

¹¹⁴ Ley Aprobatoria del Convenio 169 de la OIT. Publicado en la Gaceta Oficial No. 37, 305, en octubre 2001. La OIT fue oficialmente informada de esta ratificación en mayo de 2002.

- Respetar la relación especial que estos pueblos tienen con sus tierras o territorios y la importancia para sus culturas y valores espirituales, al igual que los aspectos colectivos de dicha relación (Artículo 13.1).
- Reconocer los derechos de los pueblos concernidos de propiedad y posesión a las tierras que ellos han ocupado tradicionalmente (Artículo 14.1).
- Tomar medidas especiales para identificar estas áreas y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión (Artículo 14.2).
- Establecer procedimientos adecuados para solucionar los reclamos de tierras (Artículo 14.3).
- Salvaguardar sus derechos a los recursos naturales en sus tierras y territorios, incluyendo sus derechos al uso, manejo y conservación (Artículo 15.1).
- Respetar los procedimientos consuetudinarios para la transmisión de los derechos a las tierras entre los miembros de estos pueblos (Artículo 17.1).
- Establecer castigos adecuados para invasiones no autorizadas en sus tierras (Artículo 18).

En mayo de 2001 el gobierno venezolano adoptó una ley en lo que refiere a la demarcación, asegurando las tierras y “habitats”¹¹⁵ de los pueblos indígenas, de acuerdo con la nueva constitución y de conformidad parcial con las obligaciones del Estado en lo que respecta a la tierra bajo el Convenio 169 de la OIT.¹¹⁶ Esta ley tiene el objetivo de demarcar y asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la propiedad colectiva de sus tierras, tal y como se declara en la constitución (Artículo 1). Estas tierras se definen como espacios geográficos y físicos ancestrales y tradicionalmente ocupados y utilizados de una manera compartida por una o más comunidades indígenas y uno o más pueblos indígenas (Artículo 2). La autoridad que vigila este proceso es el Ministerio del Ambiente (Artículo 3). La ley también establece una Comisión Nacional de Demarcación de Tierras y Hábitat Indígena, constituida por 8 personas indígenas y 8 representantes de los organismos del estado, para revisar las demarcaciones y recomendar la entrega de títulos. Una vez aprobadas por el Ministerio, los reclamos de tierras se someten a la Procuraduría General de la República para la expedición de un título colectivo, el cual es entonces registrado en el catastro nacional (Artículo 12).

En la práctica, el sistema judicial y el gobierno nacional muestran un mayor reconocimiento del principio del consentimiento libre, previo e informado en su tratamiento con los pueblos indígenas. Un paso hacia este principio fue establecido en 1995 cuando la Corte suprema confirmó una apelación de los pueblos indígenas para declarar inconstitucional la imposición de municipalidades administrativas en el Estado del Amazonas. Al hacer esta decisión, la Corte suprema resolvió que se requería la participación total de los pueblos indígenas en la promulgación de las leyes que los afectan, dado el *régimen de excepción* y los derechos inalienables de los pueblos indígenas hacia sus tierras. En esta participación, la importancia de la “expresión de la voluntad de los pueblos indígenas no debe ser subestimada”.¹¹⁷ De hecho, como parte del *régimen de excepción* y

¹¹⁵ *Ley de demarcación y garantía del habitat y tierras de los pueblos indígenas*. El término “habitat” fue escogido para referirse a los territorios de los pueblos indígenas, ya que el término “territorios” es utilizado en Venezuela como una designación administrativa aplicada a áreas bajo la jurisdicción directa del gobierno federal – y no bajo la autoridad de los Estados, los cuales disfrutaban de un mayor grado de autogobierno.

¹¹⁶ En un cumplimiento mejor de las obligaciones de Venezuela bajo el Convenio 169 de la OIT, la Asamblea Nacional se encuentra en el proceso de un segundo debate de la nueva Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas. También se encuentra bajo consideración una Ley de Educación de los Pueblos Indígenas y Uso de sus Idiomas.

¹¹⁷ Bello 1999:76-77.

bajo el Decreto especial No. 250 de 1951, el acceso a las áreas indígenas requiere un permiso, el cual debe ser otorgado por la Oficina de asuntos indígenas del gobierno. A partir del juicio de 1995 por parte de la Corte Suprema, la Oficina requiere el consentimiento indígena, expresado a través de sus propias instituciones, como condición para expedir dichos permisos.

En resumen, la ley venezolana reconoce actualmente los derechos de los pueblos indígenas a la propiedad colectiva de sus tierras y “habitats”, a través del suministro de títulos colectivos investidos en sus propias instituciones representativas. El principio del consentimiento ha empezado a ser reconocido como un requerimiento importante (si no obligatorio). Sin embargo, quedan imprecisiones en la ley acerca de cuales instituciones indígenas deberían ser investidas con derechos sobre las tierras y habitats, así como para negociar con las personas de afuera. Es de esperar que esto sea clarificado en los próximos meses cuando se inicie el proceso de demarcación de la tierra.

Estos cuatro ejemplos han mostrado con cierto detalle como el Espacio de negociación evoluciona y como puede ser utilizado como base para negociar acuerdos entre promotores de desarrollo y los pueblos indígenas. Basándose en el reconocimiento por parte del gobierno de los rasgos distintos de las sociedades indígenas, y como respuesta a la presión coordinada impuesta por los pueblos indígenas mismos, los estados pueden cambiar sus constituciones, leyes, políticas y prácticas para dar una medida de autonomía a los pueblos indígenas que les permitan controlar sus tierras y vidas.

Parte 3 Procedimientos de consentimiento

Maquinando el consentimiento

El Espacio de negociación tiene sus riesgos. El riesgo principal es que los términos de compromiso son unilaterales y la toma de decisiones, que es aparentemente compartida, está de hecho dominada por un partido. En efecto, desde los tiempos romanos, los intereses imperiales han favorecido mecanismos de gobierno indirecto, no como una forma para asegurar la igualdad, sino como el medio óptimo para imponer su voluntad.¹¹⁸ Como dice Niccolo Machiaveli:

Cuando los estados recientemente adquiridos han estado acostumbrados a vivir de acuerdo a sus propias leyes, hay tres formas de tenerlos seguramente: primero, devastándolos; luego yendo y viviendo ahí en persona; tercero, dejándolos mantener sus propias leyes, cobrando tributos, y estableciendo una oligarquía que mantendrá el Estado amistoso para uno... *Una ciudad acostumbrada a la libertad es mandada más fácilmente a través de sus propios ciudadanos... que de cualquier otra manera.*¹¹⁹

Los intereses del Estado y del sector privado han presionado frecuentemente a los pueblos indígenas para que acepten tratos, inclusive cuando se requieren “acuerdos” nominales para que se puedan iniciar proyectos de desarrollo.

Por ejemplo, los Cree de la Bahía de James informaron a la Comisión Mundial de Represas que negociaron el acuerdo de la Bahía de James y del norte de Quebec en 1975 bajo coacción, debido a la continua destrucción de sus tierras, y la posición negativa de las cortes y del gobierno de no reconocer sus derechos originarios y constitucionales. Los Cree señalan dos artículos del acuerdo como evidencia de la coacción, artículos en los cuales insistió en ese tiempo Hidro Quebec. Estos artículos estipulan que en el futuro los Cree no deben plantear los impactos sociológicos sobre sus pueblos como fundamento para oponerse a proyectos futuros de la hidroeléctrica en sus tierras. El profesor Peter Cumming de la Universidad de York describe este acuerdo como “una compra forzada”, y la Comisión Real sobre los Pueblos Aborígenes escribió que:

Sería muy difícil evadir la conclusión de que las partes aborígenes... estuvieron repetidamente sujetas a la coacción inapropiada e ilegal. ...Estas acciones fueron incompatibles con las obligaciones fiduciarias de ambos gobiernos, y afectaron sustancialmente los términos fundamentales del “acuerdo” alcanzado.¹²⁰

La Comisión Mundial de Represas también recibió un número de quejas acerca de la manipulación de los procesos de consulta por parte de gobiernos para tratar de conseguir el resultado buscado. Un representante de los pastores Himba, los cuales estaban amenazados con la pérdida de partes centrales de sus tierras de pastoreo para la construcción de la represa Epupa, señaló cómo el gobierno estaba intentando manipular los límites administrativos y electorales en el área, para de esta manera vencer la resistencia. En 1997, la policía de Namibia, fuertemente armada, intentó impedir que los Himba hablaran con sus abogados, y únicamente pudieron reunirse con sus consejeros legales sin miedo al acosamiento o la intimidación después de que los abogados obtuvieron una orden de la

¹¹⁸ Faulkner 2004:25-36.

¹¹⁹ Machiavelli 1513:16 (énfasis añadido).

¹²⁰ Citado por Colchester 2000:35.

Corte Suprema. Similarmente, la Comisión escuchó acerca del caso en Manitota, Canadá, en donde las agencias del gobierno cambiaron las reglas de votación en las comunidades con el fin de asegurar el consentimiento de los paquetes de rehabilitación ligados al Proyecto de desviación del río Churchill-Nelson. Igualmente se ha puesto presión sobre el pueblo Pewenche en Chile para que accedan a la creación de la represa El Ralco en el río Bio Bio. La construcción de la represa se llevó a cabo a pesar de que el proyecto carecía de la autorización de la agencia responsable de asuntos indígenas del gobierno. Dos directores de la agencia fueron amenazados con perder sus puestos por oponerse al plan de reubicación.¹²¹

Similarmente, investigaciones realizadas por la Revisión de las Industrias Extractivas del Banco Mundial, mostró como las estipulaciones legales en las Filipinas, designadas para proteger a los pueblos indígenas de los impactos negativos del desarrollo mineral en las tierras ancestrales, han sido abusadas con regularidad por las empresas mineras. Bajo la ley filipina, el principio del consentimiento libre, previo e informado está establecido bajo la Ley de 1997 de los Derechos de los Pueblos Indígenas (IPRA por sus siglas en inglés) y el Código Minero de 1995. Las reglas de implementación y de regulación de la ley IPRA han sido cambiadas repetidamente bajo la presión ejercida por la industria minera, debilitando las formas legales de defensa de los derechos que tienen los pueblos afectados. En efecto, el tiempo para presentar apelaciones se ha reducido, y no han habido mejoras en la transparencia para permitir que las comunidades puedan averiguar las reivindicaciones de las empresas que han conseguido el consentimiento libre, previo e informado.

Diferentes comunidades reportan la militarización de las comunidades aisladas como un elemento frecuente en la obtención maquinada del consentimiento. En efecto, las industrias extractivas han manipulado conscientemente a las comunidades, introduciendo faccionalismo, dividiéndolas y promoviendo como representantes individuos que pueden carecer de la autoridad tradicional para ser líderes.

Por lo tanto, el espejismo del consentimiento libre, previo e informado es alcanzado a costa de la exclusión de la mayoría de los miembros de la comunidad de la participación efectiva en la toma de decisiones. Los informes sugieren que los líderes tradicionales pueden ser ignorados o reemplazados si se oponen a la minería. Las comunidades delatan el amplio uso de sobornos y regalos, así como el patrocinio no controlado y cuestionable utilizado por las empresas sobre los individuos prominentes y aquellas personas que toman las decisiones dentro de las comunidades.¹²² De un modo alentador, la Corte Suprema filipina encontró que las disposiciones mayores de la Ley de Minería son inconstitucionales,¹²³ en un caso expuesto por los pueblos indígenas en Mindanao, al sur de las Filipinas.

Hacia adelante: haciendo “operacional” el consentimiento libre, previo e informado

El Espacio de negociación no es un espacio cómodo. Más bien, es una zona amortiguadora legal, administrativa y conceptual entre culturas que son muy diferentes. Los Estados que no aceptan el Espacio de negociación tienen que retirarse de las áreas y dejar a los pueblos indígenas ser soberanos, o aplicar y hacer respetar sus propias normas en contra de los

¹²¹ Declaraciones ante el CMR – Consulta acerca de “Represas, Pueblos Indígenas y Minorías Étnicas”, Ginebra, 31 de julio-1 de agosto de 1999, citado en Colchester 2000:36

¹²² Caruso et al. 2003: 78-79.

¹²³ “Anti-Mining Movement en the Philippines Scores a Point” *Third World Network Features*, abril de 2004. – Para la consternación de los indígenas filipinos y de las organizaciones ambientales, la conclusión de la Corte Suprema ha sido apelada por el Departamento del Ambiente y Recursos Naturales.

deseos de los pueblos que allí habitan. Las consecuencias desastrosas de este modelo de desarrollo impuesto, tan ampliamente rechazado, han sido muy bien documentadas, hasta el punto que no es necesario repetir aquí. De igual manera, los pueblos indígenas que rechazan el Espacio de negociación, deben rechazar el Estado que quiere abarcarlos, o aceptar la asimilación dentro de las sociedades nacionales bajo los términos que no son los suyos propios. El Espacio de negociación ofrece un proceso negociado alternativo, en donde cada parte rechaza imponer su voluntad por medio de la violencia, y acepta la necesidad de mantener relaciones según procesos y normas acordadas mutuamente.

El hacer del Espacio de negociación una zona segura para que los pueblos indígenas puedan negociar y encontrar acuerdos según los principios de los derechos humanos internacionales, incluyendo el derecho al consentimiento libre, previo e informado, requerirá la acción del Estado, de los operadores del sector privado y de los pueblos indígenas mismos. Los estándares mínimos que deben ser aceptados por los gobiernos y el sector privado para facilitar el ejercicio justo del principio del consentimiento libre, previo y fundamentado incluyen:

- La adopción y aplicación de políticas y leyes del gobierno que reconocen los derechos de los pueblos indígenas y que promueven la diversidad cultural, el manejo territorial y el autogobierno, incluyendo los derechos de las mujeres indígenas.
- El reconocimiento claro del derecho a la propiedad y otros derechos a la tierras, territorios y los recursos de los pueblos indígenas tradicionalmente poseídos, ocupados y/o usados por ellos
- La ausencia de fechas límites impuestas, y del uso de la coacción o cualquier otra forma de manipulación.
- El reconocimiento legal de las instituciones representativas propias de los pueblos y los medios para que ellas tengan personería jurídica.
- Mecanismos claros y aceptables para la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones.
- La oportuna provisión de la información en las formas adecuadas y en las lenguas apropiadas.
- La consideración abierta y conjunta de las propuestas y de las alternativas, antes de embarcarse en las negociaciones para cualquier proyecto o plan.
- La financiación de los costos para la obtención por parte de los pueblos indígenas de consejería legal independiente y de asesoría técnica en asuntos sociales y ambientales relacionados con las propuestas de desarrollo.
- Evaluaciones detalladas, abiertas y participativas del impacto social y ambiental, las cuales incluirían el respeto hacia el conocimiento indígena y su uso, el establecimiento de una base de datos acordada y firme, la evaluación conjunta de los riesgos y consultas abiertas con todos los grupos afectados.¹²⁴
- Mecanismos culturalmente apropiados para asegurar la participación de los grupos marginados dentro de las sociedades indígenas, tales como mujeres y niños, los ancianos, y los analfabetas.
- Negociaciones tempranas e interactivas entre los promotores de los proyectos y los pueblos afectados.
- Procesos con etapas, que den tiempo a los pueblos indígenas para consultar entre ellos y para alcanzar conclusiones según sus propios mecanismos de toma de decisiones.

¹²⁴ Hay propuestas detalladas en las Directrices Akwe:kon que fueron aprobadas y adoptadas por la Séptima Conferencia de las Partes del CBD (UNEP/CBD/COP/7/21:260-278).

- Acuerdos que no exijan la renuncia a los derechos, y que brinden contratos vinculantes y aplicables, con mecanismos para arbitrar disputas y facilitar la ejecución conjunta al igual que la implementación conjunta de medidas correccionales.
- Monitoreo y evaluación conjuntos que hagan uso completo del conocimiento indígena.
- Opciones para la distribución de los beneficios, tales como compartir los ingresos o un esquema de propiedad conjunta.
- Mecanismos que garanticen la administración transparente y equitativa de fondos para el beneficio de la comunidad.
- Capacitación de las instituciones de los pueblos indígenas.
- Establecimiento de mecanismos independientes de seguimiento para asegurar el cumplimiento.
- Procesos de arbitración para la solución de disputas subsiguientes que sean aceptados mutuamente.
- Contratos mutuamente acordados, formales y aplicables legalmente, que sean vinculantes para todas las partes y que se puedan hacer cumplir a través de las cortes nacionales.¹²⁵

En cuanto a los pueblos indígenas que opten por la opción de un Espacio de negociación, la lección clave es la necesidad de ponerse de acuerdo entre ellos acerca de las instituciones representativas que van a negociar en su nombre, y decidir por adelantado la forma en la cual estas instituciones van a rendir cuentas ante los otros miembros de sus sociedades durante las negociaciones. Los pueblos indígenas de América del norte poseen una larga experiencia en negociaciones formales con las agencias no indígenas. Un estudio llevado a cabo para la Oficina Internacional del Trabajo ofrece los siguientes consejos, basándose en una revisión de estas experiencias:

- Movilizar la capacidad técnica de su comunidad (por ejemplo el conocimiento ecológico tradicional), y asegurar que los expertos indígenas participen directamente en la planeación y la evaluación de cada paso de las negociaciones.
- Determinar en dónde se necesitan los conocimientos técnicos externos, y asegurar que provengan de individuos que son leales a la comunidad y sus objetivos.
- Organizar reuniones de la comunidad y fomentar un acuerdo alrededor de un plan de negociación, el cual incluye necesidades claras y específicas, objetivos, estrategias y tácticas aceptables.
- Identificar todas las partes relevantes, las necesidades de sus líderes y constituyentes, y las estrategias y tácticas que usaron en negociaciones previas.
- Identificar cuidadosamente las verdaderas personas de cada otra parte que toman las decisiones, y asegurar su presencia durante las negociaciones.
- Identificar negociaciones y acuerdos similares llevados a cabo en otros lugares, que puedan ser utilizados como precedentes.
- Seleccionar sus propios negociadores a través de un proceso público, diseñado para asegurar la plena participación y, en lo posible, el consenso de todas las partes de la comunidad.
- Tratar de crear un equipo de negociadores que reflejen la diversidad de habilidades y puntos de vista que existen dentro de la comunidad.¹²⁶

¹²⁵ Resumido de Colchester 2000; Colchester, La Rose y James 2001; Caruso et al, 2003.

¹²⁶ Barsh y Bastien 1997:40.

A partir de finales de los años 90, el Banco Mundial ha instigado cuatro procesos internacionales de consulta,¹²⁷ los cuales han recomendado la confirmación por parte del Banco Mundial del principio del consentimiento libre, previo y fundamentado en su política de salvaguardia sobre Pueblos Indígenas. Sin embargo, el Banco Mundial ha rechazado estas propuestas porque según ellos no es factible “operacionalizar” el proceso de consentimiento por parte del Banco, los gobiernos prestatarios o las empresas clientes. Este estudio sugiere lo contrario. No solamente se puede operacionalizar el consentimiento libre, previo e informado, sino que ha sido un principio aceptado en las negociaciones entre pueblos indígenas y sociedades industriales por cientos de años. El Espacio de negociación, el cual es establecido al reconocer el consentimiento libre, previo e informado, es un espacio disputado, pero las alternativas existentes son no solamente más conflictivas, sino que su imposición sería un abuso a los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

¹²⁷ Son el Comité Mundial de Represas, la Revisión de las Industrias Extractivas y dos rondas de consultas con pueblos indígenas acerca de la revisión propuesta de la política de salvaguardia del Banco Mundial sobre Pueblos Indígenas.

Bibliografía

- AMAN, ICRAF, FPP (2003) *Satu Yang Kami Tuntut: Pengakuan*. Aliansi Masyarakat Adat Nunsantara, World Agroforestry Centre y Forest Peoples Programme, Bogor. (También publicado en inglés como: *In Search of Recognition*.)
- Anon. (2004) Principles & Criteria of Legality for Forestry Operations & Wood Processing in Indonesia. Ms.
- ALC (1969) *Report of the Amerindian Lands Commission*, Amerindian Lands Commission, Georgetown.
- Anderson, Fred (2000) *Crucible of War: The Seven Years' War and the Fate of Empire in British, North America, 1754-1766*. faber & faber, Londres.
- Arvelo-Jimenez, Nelly (1972) An analysis of official Venezuelan policy in regard to the Indians. In: W. Dostal (ed.) *The Situation of the Indian in South America*. World Council of Churches, Ginebra: 31-35.
- Arvelo-Jimenez, Nelly (1980) Programmes among Indigenous Peoples in Venezuela and their Impact: a critique. In: F. Barbira-Scazzocchio (ed.) *Land, People and Planning in Contemporary Amazonia*. Centre for Latin American Studies, Cambridge: 210-221.
- Arvelo-Jimenez, Nelly (1982) The Political Struggle of the Guayana Region's Indigenous Peoples. *Journal of International Affairs* 36(1):43-54.
- Arvelo-Jimenez, Nelly (1992) El conflicto por la tierra y las etnias indígenas del Amazonas Venezolano. En: *Derechos Territoriales Indígenas y Ecología en las Selvas Tropicales de América*. CEREC, Bogotá.
- Arvelo-Jimenez, Nelly, Walter Coppens, Roberto Lizarralde y H. Dieter Heinen (1971) Indian Policy. En: John D Marz and David J Myers, *Venezuela: the Democratic Experience*. Praeger Publishers, Nueva York:323-334.
- Barber, Charles V and Gregory Churchill (1987) *Land Policy in Irian Jaya: Issues and Strategies*. Government of Indonesia and UNDP / IBRD project INS/83/013.
- Barsh, Russel Lawrence y Krisma Bastien (1997) *Effective Negotiation by Indigenous Peoples: an action guide with special reference to North America*. Oficina Internacional de Trabajo, Ginebra.
- Bello, Luis (1999) *Los Derechos de los Pueblos Indígenas de Venezuela*, Forest Peoples Programme y International Work Group for Indigenous Affairs, Copenhagen.
- Benjamin, Anna (1992) A Preliminary Look at the Free Amerindians and the Dutch Plantation System in Guyana during the Seventeenth and Eighteenth Centuries. *Guyana Historical Journal* IV&V:1-21.
- Brody, Hugh (1981) *Maps and Dreams*. faber& faber, Londres.
- Emily Caruso, Marcus Colchester, Fergus MacKay, Geoff Nettleton y Nick Hildyard (2003) Resumen. En: Colchester, Marcus, Ann Loreto Tamayo, Raymundo Rovillos y Emily Caruso (eds.) *Extrayendo Promesas: Pueblos Indígenas, Industrias Extractivas y el Banco Mundial*. TebTebba Foundation y Forest Peoples Programme, Baguio: 17-172.
- Chapin, Mac and Bill Threlkeld (2001) *Indigenous Landscapes: a study in ethnocartography*. Center for the Support of Native Lands, Washington DC.
- Clarac, Gerardo (1983) *Las Comunidades Indígenas*. Instituto Agrario Nacional, Caracas.
- Coicaud, Jean-Marc, Michael W. Doyle y Anne-Marie Gardner (2003) *The Globalization of Human Rights: the United Nations System in the 21st Century*. United Nations University Press, Tokio.
- Colchester, Marcus (1985) Piaronoia: Venezuelan Indigenism in Crisis. *Survival International Review* 44: 94-104.

- Colchester, Marcus y Watson, Fiona (1995) *Venezuela: Violaciones de Derechos Indigenas* Movimiento mundial por los bosques tropicales - WRM, Chadlington.
- Colchester, Marcus (1997) *Guyana: Fragile Frontier – Loggers, Miners and Forest Peoples*. Latin America Bureau y World Rainforest Movement, Londres.
- Colchester, Marcus (1999) *Sharing Power: Dams, Indigenous Peoples and Ethnic Minorities*. World Commission on Dams, Ciudad del Cabo. También publicado en *Asuntos Indígenas* 3-4 (junio/diciembre) 99
- Colchester, Marcus (ed.) (2001) A Survey of Indigenous Land Tenure. Food and Agriculture Organisation, Roma (también disponible en www.forestpeoples.org).
- Colchester, Marcus (2004a) Maps, Power and the Defense of Territory: the Upper Mazaruni Land Claim in Guyana. En: Brosius, J. Peter, Anna Tsing, Charles Zerner (eds.). *Representing Communities: Histories and Politics of Community-Based Natural Resource Management*. Altamira Press, Washington, D.C.: (en imprenta).
- Colchester, Marcus (2004b) Conservation Policy and Indigenous Peoples. *Environmental Science & Policy* (en imprenta).
- Colchester, Marcus, Jean La Rose and Kid James (2001) *Mining and Amerindians in Guyana*. Final Report of the APA/NSI project on *Exploring Indigenous Perspectives on Consultation and Engagement within the Mining Sector in Latin America and the Caribbean*. Amerindian Peoples Association y North-South Institute of Canada, Ottawa.
- Colchester, Marcus, Martua Sirait and Boedhi Wijardjo (2003) *The Application of FSC Principles 2& 3 in Indonesia: Obstacles and Possibilities*. WALHI y AMAN, Yakarta.
- Colchester, Marcus, Ann Loreto Tamayo, Raymundo Rovillos y Emily Caruso (eds.) (2003) *Extrayendo Promesas: Pueblos Indigenas, Industrias Extractivas y el Banco Mundial* TebTebba Foundation y Forest Peoples Programme, Baguio.
- Collier, Russell (2004) *Development of Draft Guidance on the Interpretation of FSC Principles 2 and 3*. Documento de consulta preparado para FSC International Center, Bonn.
- Coppens, Walter (1971) La Tenencia de Tierra Indígena en Venezuela: Aspectos Legales y Antropológicos. *Antropológica* 29:3-37.
- Coppens, Walter (1980, 1983, 1988) *Los Aborígenes de Venezuela*. (3 Volúmenes). Fundación La Salle, Caracas.
- D, Monte, Darryl (1984) A Question of Survival. *The Illustrated Weekly of India*. Mayo 20-26: 6-15.
- Delage, Denys (1993) *Bitter Feast: Amerindians and Europeans in Northeastern North America, 1600-1664*. University of British Columbia Press, Vancouver.
- Dembour, Marie-Benedicte (2001) Between Universalism and Cultural Relativism. En: Jane K. Cowan, Marie-Benedicte Dembour y Richard A. Wilson (eds.) *Culture and Rights: Anthropological Perspectives*. Cambridge University Press. Cambridge: 56-79.
- Dozier, Edward P. (1966) *Mountain Arbiters: the Changing Life of a Philippine Hill People*. University of Arizona Press, Tucson.
- Eghenter, Cristina (2000) *Mapping Peoples' Forests: the role of mapping in planning community-based management of conservation areas in Indonesia*. Biodiversity Support Program, documento de discusión, Washington DC.
- EIR (2003) *Hacia un mejor equilibrio – El Grupo del Banco Mundial y las industrias extractivas* Informe final de la Revisión de las Industrias Extractivas, Vol. I, diciembre 2003, Yakarta. www.eireview.org

- ELI (2004) *Prior Informed Consent and Mining: Promoting the Sustainable Development of Local Communities*. Environmental Law Institute, Washington DC.
- Faulkner, Neil (2004) *The Decline and Fall of Roman Britain*. Tempus Publishing, Stroud.
- Fernandes, Walter (1992) *National Development and Tribal Deprivation*. Indian Social Institute, Delhi.
- FPP (2004) *El derecho de los pueblos indígenas al consentimiento libre, previo e informado y Revisión de las Industrias Extractivas del Banco Mundial – un resumen*. Nota informativa del Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh, www.forestpeoples.org.
- Friel, A.O. (1924) *The River of Seven Stars*. New York.
- Fuchs, Stephen (1973) *The Aboriginal Tribes of India*. Macmillan Press, Londres.
- Gadgil, Madhav and Ramachandra Guha (1993) *This Fissured Land: an ecological history of India*. Oxford University Press, Delhi.
- Ghuriye, G.S. (1980) *The Scheduled Tribes of India*. Transaction Books, New Brunswick.
- GoG (1997) *Government's Policy for Exploration and Development of Minerals and Petroleum of Guyana*.
- Grand Council of the Crees (1998) *Never Without Consent: James Bay Crees' Stand Against Forcible Inclusion into an Independent Quebec*. ECW Press, Toronto.
- Griffiths, Tom (2003) *Una Falta de Responsabilidad: Pueblos indígenas, derechos humanos y los estándares de las agencias de desarrollo – un documento de referencia y una evaluación comparativa*. Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh.
- Griffiths, Tom and Marcus Colchester (2000) *Pueblos Indígenas, Bosques y el Banco Mundial: Políticas y Práctica*. Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh.
- Guha, Ramachandra (1991) *The Unquiet Woods: Ecological Change and Peasant Resistance in the Himalaya*. Oxford University Press, Delhi.
- Harwell, Emily (2000) *The Un-Natural History of Culture: Ethnicity, Tradition and Territorial Conflicts in West Kalimantan, Indonesia, 1800-1997*. Disertación de Ph. D., Universidad de Yale.
- Henley, Paul (1982) *The Panare: Tradition and Change on the Amazonian Frontier*. Yale University Press, New Haven.
- Hilhorst, Dorothea (2003) *The Real World of NGOs: discourses, diversity and development* Zed Books. .
- Howe, James (1998) *A People Who Would Not Kneel: Panama, the United States and the San Blas Kuna*. Smithsonian Institution Press, Washington.
- IAITPTF (1998) *Adivasi / Indigenous Peoples in India- a brief situationer*. International Alliance of Indigenous and Tribal Peoples of the Tropical Forests, South Asia Region, Nueva Delhi.
- Iverson, Duncan, Paul Patton and Will Sanders (eds.) (2000) *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Jennings, Francis (1976) *The Invasion of America: Indians, Colonialism and the Cant of Conquest*. W.W. Norton and Company, Nueva York.
- Jennings, Francis (1984) *The Ambiguous Iroquois Empire: the Covenant Chain Confederation of Indian Tribes with English Colonies*. W.W. Norton and Company, Nueva York.
- Jennings, Francis (1988) *Empire of Fortune: Crowns, Colonies & Tribes in the Seven Years War in America*. W.W. Norton and Company, Nueva York.
- Kupperman, Karen Ordahl (2000) *Indians & English: Facing Off in Early America*. Cornell University Press, Ithaca.

- Lynch, O. J. & Talbott, K. (1993) *Balancing Acts: Community-Based Forest Management and National Law in Asia and the Pacific*. World Resources Institute, Baltimore.
- Machiavelli, Niccolo 1513 (1999) *The Prince*. Penguin Books, Harmondsworth.
- MacKay, Fergus (2001a) *Una Guía para los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh.
- MacKay, Fergus (2001b) *Los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas – Guía del FPP*. Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh.
- MacKay, Fergus (2001c) *Una Guía para los Derechos de los Pueblos Indígenas en la Organización Internacional del Trabajo*. Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh.
- MacKay, Fergus (2001d) *The African Commission on Human and Peoples' Rights*. Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh.
- MacKay, Fergus (2001e) Indigenous Land Rights: Legal Issues. En: Marcus Colchester (ed.), 2001, *A Survey of Indigenous Land Tenure*. A Report for the Land Tenure Service of the Food and Agriculture Organisation, Roma.
- Mackay, Fergus (2003) *The UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and the Position of the United Kingdom*. <http://www.forestpeoples.org>
- Mahapatra, L.K. (1994) *Tribal Development in India: Myth and Reality*. Vikas Publishing House, Nueva Delhi.
- Malinowski, B. (1922) *Argonauts of the Western Pacific*. Routledge and Kegan Paul, Londres.
- McEvedy, Colin (1988) *The Penguin Atlas of North American History to 1870*. Penguin, Harmondsworth.
- McLynn, Frank (2003) *Wagons West: the Epic Story of America's Overland Trails*. Pimlico, Londres.
- Menezes, Mary Noel (1977) *British Policy Towards the Amerindians in British Guiana 1803-1873*. Clarendon Press, Oxford.
- Menezes, Mary Noel (1979) Amerindian Captains and Constables: a system of Alliance for security and control. *Release* (6&7):55-67.
- Merry, Sally Engle (2001) Changing rights, changing culture. En: Jane K. Cowan, Marie-Benedicte Dembour and Richard A. Wilson (eds.) *Culture and Rights: Anthropological Perspectives*. Cambridge University Press. Cambridge: 31-55.
- Miller, Lee (2000) *Roanoke: Solving the mystery of England's lost colony*. Jonathan Cape, Londres.
- Milton, Giles (2000) *Big Chief Elizabeth*. Sceptre Books, Londres.
- MMSD (2003) *Finding Common Ground: Indigenous Peoples and their Association with the Mining Sector*. IIED, Londres
- Morales M., Filadelfo (1994) *Sangre en los Conucos: reconstrucción etnohistórica de los indígenas de Turmero*. Fondo Editorial Tropykos, Caracas.
- Moser, Rupert (1982) *The Situation of the Adivasis of Chotanagpur and Santal Parganas, Bihar, India*. IWGIA, Copenhagen.
- Nehru, Jawarhalal (1952) *The Tribal Folk*. Reimpreso en *The Tribal People of India*. Government of India, Ministry of Information and Broadcasting, Publications Division, Nueva Delhi 1973:1-3.
- Nichols, Roger L. (1998) *Indians in the United States and Canada: a comparative history*. University of Nebraska Press, Lincoln.
- Niezen, Ronald (2003) *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*. University of California Press, Berkeley.

- Pathak, Neema and Vivek Gour-Broome (2001) *Tribal Self-Rule and Natural Resource Management: Community-Based Conservation at Mendha-Lekha, Maharashtra, India*. Kalpavriksh con IIED, Nueva Delhi.
- Poffenberger, M. & McGean, B. (eds) (1996) *Village Voices, Forest Choices. Joint Forest Management in India*. Oxford University Press, Nueva Delhi.
- Poole, Peter (1995) *Indigenous Peoples, Mapping and Biodiversity Conservation: an analysis of current activities and opportunities for applying geomatics technologies*. Biodiversity Support Program, Documento de discusión, Washington DC.
- Prebble, John (1968) *The Darien Disaster*. Pimlico, Londres (reimpreso 2002).
- PRIA (1993) *Doon Declaration on People and Parks*. Resolution of the National Workshop on Declining Access to and Control over Natural Resources in National Parks and Sanctuaries, at the Forest Research Institute, Dehradun, octubre 28-30, 1993 organizado por the Society for Participatory Research en Asia (PRIA), Delhi.
- Rao, G.S. (1994) *National Legal System and the Tribal*. Himanshu Publishers, Delhi.
- Rowse, (1986) *The First Colonists: Hakluyt's Voyages to North America*. Folio Society, Londres.
- Safitri, Myrna and Rafael Bosko (2001) *Indigenous People and Poverty Reduction: Indonesia Country Report*. Resúmen. Asian Development Bank, Manila. ms.
- Samson, Colin (2003) *A Way of Life That Does Not Exist: Canada and the Extinguishment of the Innu*. Verso, Londres.
- Sarini (1997) *Indigenous Peoples in India*. Solidarity Action Research & Information Network International (SARINI), Documento ocasional No. 1, Bhubaneswar.
- Sellato, Bernard (2001) *Forest, Resources and People in Bulungan: Elements for a History of Settlement, Trade and Social Dynamics in Borneo, 1880-2000*. Centre for International Forestry Research, Bogor.
- Sharma, BD (1990) *Report of the Commissioner for Scheduled Castes and Scheduled Tribes*. Government of India, Delhi.
- Ter Haar, B (1948) *Adat Law in Indonesia*. Institute of Pacific Relations, Nueva York.
- Tetzlaff, Rainer (1993) The 'Universality' of Human Rights in Theory and Practice: an Introduction. En: Rainer Tetzlaff (ed.) *Human Rights and Development: German and International Comments and Documents*. Eine Welt, Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn:11-51.
- UMADC, APA y FPP (2000) *Indigenous Peoples, Land Rights and Mining in the Upper Mazaruni*. Upper Mazaruni Amerindian District Council, Amerindian Peoples Association and Forest Peoples Programme. Global Law Association, Nijmegen.
- Viegas, Philip (1991) *Encroached and Enslaved: alienation of tribal lands and its dynamics*. Indian Social Institute, Delhi.
- Von Furer-Haimendorf, Christoph (1982) *Tribes of India: the struggle for survival*. University of California Press, Berkeley.
- WDC (2000) *Represas y Desarrollo: un nuevo marco para la toma de decisiones. El informe final de la CMR*. Earthscan, Londres.
- White, Richard (1991) *The Middle Ground: Indians, Empires, and republics in the Great Lakes Region, 1650-1815*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Whitehead, Neil (1988) *Lords of the Tiger Spirit: a History of the Caribs in Colonial Venezuela and Guyana 1498-1820*. Foris Publications, Dordrecht.



El derecho de los pueblos indígenas al consentimiento libre, previo e informado en relación con las actividades que se planean llevar a cabo en sus tierras ha sido ampliamente aceptado en las nuevas leyes internacionales y en los ejercicios para el establecimiento de estándares. Todavía hoy las agencias de desarrollo tienen dudas de que sea factible. Sin embargo, el principio cuenta con una larga historia, siendo parte integral de los tratados realizados con las naciones indígenas durante la época colonial.

Los estudios de casos muestran que el consentimiento es frecuentemente maquinado y las instituciones indígenas son superadas en la práctica por intereses contrapuestos que buscan el acceso a los recursos comunes de los pueblos indígenas. Basándose en investigaciones participativas realizadas en colaboración con las organizaciones de los pueblos indígenas en Guyana, India, Venezuela e Indonesia, este documento ilustra los problemas comunes que los pueblos indígenas enfrentan y las diversas soluciones que han desarrollado para responder a estos retos.

Forest Peoples Programme
1c Fosseway Centre, Stratford Road
Moreton-in-Marsh, GL56 9NQ, Reino Unido
Tel: +44 (0)1608 652893, fax: +44 (0)1608 652878

email: info@forestpeoples.org
<http://www.forestpeoples.org>