

EDITORIAL

En 2011, el derecho de los pueblos indígenas a participar en los procesos de toma de decisiones que afectarán sus vidas y su futuro, así como el deber de los Estados de respetar su derecho al consentimiento libre, previo e informado, ha sido un tema prioritario en la agenda indígena nacional e internacional.

En septiembre, la versión final del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la toma de decisiones elaborado por el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (MEDPI) fue presentada ante el Consejo de Derechos Humanos. Este importante estudio ofrece una interpretación autorizada sobre los derechos de los pueblos indígenas a participar en los procesos de toma de decisiones, tanto a nivel interno como externo, en concordancia con las normas internacionales de derechos humanos. El estudio, por ejemplo, deja claro que el derecho de los pueblos indígenas a participar en los procesos de toma de decisiones es un derecho tanto sustantivo como de procedimiento, basado en el derecho a la libre determinación y que incluye el reconocimiento de sus derechos colectivos como pueblos para poder tomar decisiones en temas que directamente les afectan e influir en los resultados de las consultas.

El estudio del MEDPI, además de hacer una referencia a las buenas prácticas, incluye una serie de recomendaciones sobre las consultas y sobre la implementación del Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI). En relación con el CLPI el informe hace la siguiente precisión:

*El carácter “**libre**” del consentimiento implica la ausencia de coacción, intimidación o manipulación; “**previo**” significa que el consentimiento debe obtenerse antes de realizar la actividad relacionada con la decisión, e implica que los pueblos indígenas deben disponer del tiempo necesario para emprender sus propios procesos de toma de decisiones; e “**informado**” significa que los pueblos indígenas deben contar con toda la información relativa a la actividad en cuestión y que esa información debe ser objetiva y exacta y estar presentada de forma que los pueblos indígenas la puedan comprender; por “**consentimiento**” se entiende que los pueblos indígenas manifiestan su acuerdo con la actividad a la que se refiere la decisión, lo cual puede también estar sujeto a condiciones.*

Como dan testimonio los artículos de este volumen, estas aclaraciones son absolutamente necesarias, y deben ponerse en práctica con urgencia, en especial si tenemos en cuenta que la creciente presión de las industrias extractivas está amenazando gravemente la vida de los pueblos indígenas, sus modos de subsistencia y sus culturas en todo el mundo.

Avances positivos

Para comenzar con alguno de los desarrollos positivos, la edición de este año nos da una impresión general de una lenta pero positiva tendencia de los Gobiernos a entablar un diálogo con los pueblos indígenas y a desarrollar algunas modalidades de consulta. Algunos ejemplos son: la preparación del gobierno de Guatemala de una iniciativa que regulara un procedimiento de consulta con los pueblos indígenas en concordancia con el Convenio 169 de la OIT; la iniciativa del gobierno de Suriname para debatir la cuestión de los derechos de la tierra de los pueblos indígenas y tribales y buscar el asesoramiento del al Relator Especial de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en la materia; la promulgación de una ley sobre consulta en el Perú; la realización de reuniones de dialogo entre el Gobierno y los pueblos indígenas para mejorar la situación del pueblo Batwa en Burundi y en Ruanda.

A esto hay que añadir tanto la nueva constitución en Marruecos, que reconoce oficialmente la identidad y la lengua amazigh, como la promulgación de la Ley nº 5-2011 en la Republica de Congo sobre *la promoción y protección de los derechos de las poblaciones indígenas*, que fue el resultado de un proceso participativo entre la sociedad civil y las comunidades indígenas que duró un año.

La inclusión de los pueblos indígenas en algunas delegaciones gubernamentales en las negociaciones sobre cambio climático, en Kenia y Filipinas, y la participación de los representantes indígenas en grupos de trabajo nacionales sobre REDD+—por ejemplo en la República Centroafricana, Tanzania, Nepal e Indonesia—, también deben de ser mencionadas como avances positivos. Además, la participación activa de los pueblos indígenas en estos procesos parece haber sido un motor para la apertura de nuevos espacios para la participación indígena en otras áreas y un paso adelante en el reconocimiento de los pueblos indígenas, tanto en algunos países africanos como en algunos países asiáticos. Un buen ejemplo es Indonesia, donde la Red Nacional de Pueblos Indígenas —AMAN— ha tenido un papel muy importante en la planificación de la estrategia nacional de REDD+, que parece estar allanando el

camino para una mejora importante de la situación jurídica de los pueblos indígenas en Indonesia, especialmente en lo que respecta a la tierra.

Brechas en la implementación

Los ejemplos anteriores representan realmente, algunos avances positivos. Sin embargo, cuando se trata de la inclusión real y su aplicación práctica, la tendencia es mucho menos optimista: muy a menudo, los Gobiernos se retractan de sus compromisos cuando se dan cuenta de que las normas que ellos mismos han adoptado formalmente tienen un alcance mucho mayor cuando se trata de ponerlas en práctica. En Perú, por ejemplo, la ley sobre consulta previa de los pueblos indígenas no especificó, como era de esperar, cuándo se debía implementar, dejando la decisión final al respecto en el organismo estatal correspondiente; En Surinam, el Gobierno puso un final repentino a su propia conferencia nacional sobre el derecho a la tierra -organizada para dar seguimiento a las recomendaciones del Relator Especial- cuando los pueblos indígenas presentaron una clara demanda de sus derechos territoriales y, en Guatemala, la propuesta sobre regulación de la consulta fue preparada sin la participación de las autoridades indígenas y fue sometida a un proceso unilateral de consulta que dio a los pueblos indígenas posibilidades muy limitadas para responder adecuadamente.

El Gobierno de Kenia, quien en 2011 había aceptado las recomendaciones hechas por la Comisión y por el Mecanismo de Revisión Periódica Universal del Consejo de Derechos Humanos sobre la implementación de la decisión de la Comisión Africana, en la cual se reconocen a los derechos territoriales del pueblo endorois, ignoró completamente la obligación de consultar a este pueblo cuando presentó la nominación del sistema de lagos de Kenia en el Gran Valle del Rift para que se incluyera en la lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO. El Comité sobre Patrimonio Mundial aceptó la nominación, sin tener en consideración que no se habían realizado consultas sustantivas con los pueblos indígenas de la región. Sin duda, la inscripción en la lista del Patrimonio Mundial del territorio ancestral de los endorois dará lugar a nuevas y severas restricciones en la implementación de sus derechos territoriales. Esto es especialmente lamentable, cuando esta decisión está tomada por un organismo del sistema de la ONU, como la UNESCO, que tiene la obligación de respetar los instrumentos internacionales de derechos humanos.

En relación con REDD+, queda todavía por ver si y de qué manera los pueblos indígenas serán consultados y de qué manera, así como si les será permitido participar en el reparto de beneficios cuando el proceso llegue a la fase de implementación.

El derecho a la tierra y los recursos naturales

El derecho a la tierra y los recursos naturales es, sin lugar a dudas, un aspecto central de la lucha de los pueblos indígenas por la libre determinación. El año pasado se han registrado algunas novedades positivas en este sentido. Sin embargo, la discrepancia entre la cantidad de tierras que se han titulado a favor de los pueblos indígenas y las enormes cantidades de tierra que se han dado en concesión a empresas de gran envergadura para el desarrollo de actividades agrícolas, minería, perforaciones e, incluso, molinos de viento, sigue siendo abismal. Para dar sólo un ejemplo, en Camboya, en 2011, tras diez años de existencia de la ley de tierras que da derecho a los pueblos indígenas a la propiedad comunal de la tierra, tres comunidades indígenas han recibido títulos colectivos de propiedad de la tierra. Pero, entre tanto, según el informe que se incluye en este libro, el Gobierno ha otorgado concesiones a empresas agroindustriales por más de dos millones de hectáreas, mientras que las concesiones mineras representan al menos otros 1,9 millones de hectáreas. Muchas de estas concesiones están dentro de territorios indígenas, pero han sido concedidas sin ninguna consulta significativa con los pueblos indígenas y, por supuesto, sin haber obtenido su consentimiento libre, previo e informado.

Teniendo en cuenta la enorme cantidad de concesiones otorgadas a las empresas para las actividades extractivas, a las que se hace referencia en el párrafo anterior, no es de extrañar que en los informes de este año, las industrias extractivas figuren como la principal amenaza a los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas y la causa de innumerables conflictos sociales.

Industrias extractivas y conflictos sociales

A comienzos de 2011, el gobierno peruano se enfrentó a 239 diferentes conflictos sociales, la mitad de los cuales fueron de tipo socioambiental. A lo largo del año, varios de estos conflictos terminaron en grandes protestas populares, derivando en huelgas, bloqueos de carreteras, encuentros violentos y estados de excepción. Un ejemplo fue la protesta contra el proyecto minero Conga, en la región de Cajamarca,

que se estima que afectará a la cabecera de cuatro lagos, conducirá a la desaparición de diversos ecosistemas y afectará directamente a más de 100.000 personas, cuyas tierras, o bien se verán inundadas o serán afectadas por la sequía.

En Malasia, entre 2005 y 2010 se registraron 1100 casos de conflictos violentos sobre los territorios indígenas, y en Indonesia, mientras se desarrollan instrumentos jurídicos y procedimientos positivos, las tierras de las comunidades indígenas están siendo, acaparadas a un nivel sin precedentes, por fuerzas armadas pertenecientes a las compañías con el propósito de abrir paso al desarrollo económico. En Indonesia, los casos notificados de violaciones de derechos humanos relacionadas con las empresas ascendieron a más de un millar solamente en 2011.

También en el Estado Plurinacional de Bolivia -un país que ha ratificado el Convenio 169 de la OIT, que ha adoptado la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas como ley nacional y que ha llevado adelante amplias reformas sobre la propiedad de la tierra en beneficio de los pueblos indígenas, los últimos años has sido testigos de un incremento de los conflictos sociales sobre territorios y falta de consulta. En la segunda parte de 2011, el plan para construir una carretera transoceánica a través de un territorio indígena provocó una gran marcha de protesta popular. La decisión para construir la carretera, que atravesaría un territorio comunal indígena y reserva natural (TIPNIS), fue tomada sin solicitar u obtener el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de los titulares de las tierras. La respuesta inicial del Estado ante esta protesta fue iniciar una campaña de desprestigio en contra de las organizaciones indígenas, acusándolas de obstaculizar el desarrollo nacional y, más tarde, enviando tropas armadas para disolver la marcha. Posteriormente, el gobierno aprobó una ley para suspender el proyecto. Sin embargo, todavía prevalecen la falta grave de respeto por el CLPI de los pueblos indígenas y la falta de medidas de consulta apropiadas para evitar que se vuelvan a producir conflictos sociales que emerjan en el futuro.

Los derechos humanos y las empresas

Como señaló el Relator Especial de Naciones Unidas en su presentación anual ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2011, existe una creciente polarización y radicalización de las posiciones acerca de las actividades extractivas. Muchos informes de los países que figuran en este anuario confirman que las empresas privadas a menudo defienden sus intereses económicos con el respaldo de las fuerzas militares, policías estatales y / o de las fuerzas armadas de seguridad privada, lo que

les permite operar con impunidad, (véase, por ejemplo los artículos sobre Indonesia, Guatemala y Etiopía). En contraste, los pueblos indígenas se enfrentan a la detención y largas condenas de prisión cuando utilizan la protesta social contra la falta de consulta y participación en el reparto de beneficios, y denuncian los impactos ambientales y sociales negativos de las actividades extractivas que tienen lugar en sus territorios (por ejemplo, Chile, Ecuador, y Kenya).

En 2011, la legitimidad de tales protestas sociales se confirmó una vez más cuando un tribunal ecuatoriano consideró que la compañía norteamericana Chevron-Texaco era culpable de la destrucción ambiental y social de la Amazonía ecuatoriana a raíz de sus 26 años de operaciones allí. Mientras tanto, la comunidad de Sarayaku está a la espera del veredicto final en su caso contra el gobierno ecuatoriano por haber promocionado la explotación petrolera en su territorio sin haber sido informados, ni mucho menos consultados; por el contrario, la respuesta del Gobierno fue enviar a las fuerzas armadas para reprimir la oposición. Se espera un veredicto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre este caso en 2012. Este veredicto tendrá carácter obligatorio para el gobierno ecuatoriano y sentará un importante precedente sobre las obligaciones de los Estados de consultar y respetar el derecho de los pueblos indígenas al CLPI.

Como se refleja en este volumen, hay en efecto una necesidad urgente de cambio en la concepción general de los Estados y las empresas para que los instrumentos de protección de los derechos de los pueblos indígenas puedan tener un efecto significativo sobre políticas relacionadas con la extracción de recursos. Sin un verdadero compromiso político por parte de los Estados con el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y sin una mayor comprensión de las graves implicaciones que las actividades extractivas tienen para la vida y el futuro de los pueblos indígenas, la aplicación de las normas de derechos indígenas seguirá siendo impugnada o ignorada, y los pueblos indígenas seguirán siendo objeto de graves abusos de sus derechos humanos individuales y colectivos.

En junio de 2011, el Consejo de Derechos Humanos aprobó un marco conceptual para proteger y respetar los derechos humanos en el contexto de las actividades empresariales, basado en los tres principios fundamentales, 1) el deber de los Estados de proteger todos los derechos humanos contra los abusos que cometan o en que estén implicadas las empresas, 2) la responsabilidad que tienen las empresas de respetar todos los derechos humanos y 3) la necesidad de disponer de recursos efectivos, entre ellos mecanismos judiciales o extrajudiciales apropiados. El Consejo también acordó establecer el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y empresas transnacionales y demás empresas comerciales cuyo mandato

es especialmente importante para los pueblos indígenas. Por ello, hay muchas esperanzas de que este nuevo grupo de trabajo del Consejo de Derechos Humanos de atención específica a la cuestión del impacto de las corporaciones sobre los derechos humanos de los Pueblos Indígenas

Un enfoque hacia el desarrollo basado en los derechos

La alternativa sostenible al actual modelo de desarrollo agresivo es, sin duda, un verdadero enfoque del desarrollo basado en los derechos. Teniendo en cuenta la importancia de contar con la participación de las empresas, las agencias de la ONU y las instituciones de cooperación internacional, IWGIA da la bienvenida a iniciativas como el establecimiento del Grupo de Trabajo sobre Derechos Humanos y Empresas, la nueva Estrategia de la Unión Europea 2011-2014 para la Responsabilidad Social Corporativa, así como un incremento en el número de políticas de desarrollo y ayuda exterior basadas en un enfoque de derechos. Sin embargo, es necesario vigilar que este tipo de iniciativas no sean simplemente un escaparate detrás del cual se continúe buscando el desarrollo “real” mediante los instrumentos habituales de crecimiento económico. Lamentablemente, este libro refleja una creciente carrera mundial por los recursos, en la cual la rápida disminución de la base de recursos naturales, la crisis financiera, y una incierta estructura de poder geopolítico a nivel mundial con nuevos e importantes actores que no ponen ninguna condición a posibles acuerdos de negocios o a la ayuda exterior justifica, de hecho, la política del *laissez faire*. Como se señala en relación con las negociaciones de la ONU sobre el Cambio Climático de este año “aunque reconocido a nivel meramente formal, la cuestión de los derechos fue considerada como un obstáculo o un factor irritante en las negociaciones ya de por sí muy tensas, por lo que, de hecho, la cuestión de los derechos sucumbió a la ‘política real’”. A nivel nacional, esta tendencia se refleja en el hecho de que desde los EE.UU. a Ruanda, a pesar de la creciente apertura de los Gobiernos a discutir cómo pueden ampliar los servicios sociales para que lleguen a personas, comunidades locales, minorías étnicas u ocupacionales que están en situación de especial vulnerabilidad buscando, incluso, su opinión sobre asuntos económicos, sociales y culturales, la mayoría de los Estados no están todavía dispuestos a comprometerse realmente a abordar o resolver las desigualdades estructurales que afectan a los pueblos indígenas relacionadas con los derechos de reconocimiento de la tierra y la libre determinación.

Acciones futuras

En 2012, los pueblos indígenas y IWGIA tienen la esperanza de que finalmente el Banco Mundial revise su política de salvaguardas sobre los pueblos indígenas y la ponga en consonancia con la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas y, en especial, que incluya explícitamente el principio de consentimiento previo libre e informado en su política sobre los pueblos indígenas.

También esperamos que los Estados miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), que en su momento apoyaron la adopción de la Declaración en la Asamblea General, incluyan en la Declaración de Derechos Humanos de ASEAN una referencia al reconocimiento de los pueblos indígenas como pueblos específicos, con derechos colectivos inherentes a sus tierras, territorios y recursos.

En 2012, la comunidad internacional tiene en la Conferencia sobre Desarrollo Sustentable de la ONU (Río + 20) que se celebrara en Rio de Janeiro en junio de 2012, una oportunidad única para renovar y fortalecer el compromiso político para proteger y promocionar los derechos de los pueblos indígenas y avanzar, así, en el desarrollo de una agenda global de desarrollo sostenible de una manera integral.

En base a los acuerdos de la reunión preparatoria mundial de los pueblos indígenas sobre Río+20, que tuvo lugar en Manaus (Brasil) en agosto de 2011, los pueblos indígenas ha identificado cinco cuestiones clave en relación con el borrador cero, que es el documento de partida de la Conferencia sobre Desarrollo Sustentable de la ONU. Estas cinco cuestiones presentadas por los pueblos indígenas fueron las siguientes 1) el papel central de la Declaración, 2) la inclusión de la cultura como cuarto pilar del desarrollo sostenible, 3) la protección y respeto de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos, y 4) el reconocimiento y el respeto de los conocimientos tradicionales y las diversas economías locales y su papel en la erradicación de la pobreza y como piedra angular de la economía verde, y 5) el apoyo a un marco integral a un concepto de desarrollo autodeterminado en el contexto de la Economía Verde.

En 2011, otro de los temas que tuvo especial relevancia para los pueblos indígenas y que fue considerado, tanto durante la sesión del Foro Permanente, como durante la sesión del Mecanismo de Expertos, fue el seguimiento a la decisión tomada por la Asamblea General (AG) en noviembre de 2010 de celebrar una Conferencia Mundial sobre Pueblos Indígenas en 2014.

Para los pueblos indígenas, una participación limitada en el proceso de esta conferencia es absolutamente inaceptable y sería contrario a la Declaración de la ONU,

que explícitamente reconoce su derecho a participar en todos los procesos de toma de decisiones que les afecten. La ONU deberá, por lo tanto, asegurar los procedimientos necesarios que garanticen la participación indígena en este proceso si los Estados miembro de la ONU son consecuentes con sus propios instrumentos internacionales y están realmente comprometidos a avanzar en la implementación práctica de los derechos de los pueblos indígenas. IWGIA espera que en el 2012 la ONU tome las decisiones necesarias y establezca los procedimientos requeridos para asegurar la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas tal y como estos pueblos lo han reclamado a lo largo de este año.

Sobre este libro

En primer lugar, IWGIA quiere dar las gracias a todos aquellos que han contribuido a este volumen por su compromiso y su colaboración. Sin ellos, IWGIA no podría publicar un panorama tan completo de las novedades y acontecimientos ocurridos durante el año pasado en el mundo indígena. Los autores de este volumen son activistas y expertos indígenas y no indígenas que han trabajado con el movimiento indígena durante muchos años y forman parte de la red de contactos de IWGIA. Son identificados por los coordinadores regionales de IWGIA en base a su conocimiento y contactos en las regiones. El presente anuario incluye 61 informes de países y 12 sobre procesos internacionales. Todas las contribuciones se realizan de forma voluntaria – esta máxima la consideramos un punto a favor pero también significa que no podemos garantizar la inclusión de todos los países o todos los aspectos de importancia para los pueblos indígenas cada año.

Lamentablemente, este año no hemos podido conseguir la contribución sobre Sápmi, ni sobre varios países de África, Oriente Medio, América Central y el Pacífico. Nos parece importante destacar que esta omisión no es una indicación de que en estos países no hubiera pueblos indígenas o temas de derechos humanos de los pueblos indígenas.

Los artículos en el libro expresan los puntos de vista y visiones de los autores, y en ningún caso se puede responsabilizar a IWGIA de las opiniones manifestadas en los artículos. Por lo tanto, alentamos a aquellos lectores que tengan comentarios o estén interesados en obtener más información sobre un país específico que contacten directamente con los autores. No obstante, es nuestra política permitir a aquellos autores que desean permanecer en el anonimato que lo hagan así, dada la sensibilidad política de algunos de los temas planteados en sus artículos. Varios informes de

países presentados en este volumen toman como punto de partida regiones etnográficas más que estrictas fronteras estatales. Esta política ha suscitado algunas críticas por parte de algunos Estados que lo ven como una falta de respeto a la soberanía nacional, pero para IWGIA esta estructura muestra una mayor coherencia con la cosmovisión e identificación cultural de los pueblos indígenas que, en muchos casos, traspasa fronteras estatales.

El Mundo Indígena debe ser visto como un libro de referencia y esperamos que puedan utilizarlo como base para obtener más información sobre la situación de los pueblos indígenas en todo el mundo. ○

Cæcilie Mikkelsen, editora y Lola García-Alix, directora
Abril de 2012