

AMnistía internacional

DOCUMENTO PÚBLICO

8 de agosto de 2012

Índice: AMR 01/005/012

Los gobiernos deben dejar de imponer proyectos de desarrollo en los territorios de los pueblos indígenas

En toda América los gobiernos siguen discriminando a las poblaciones indígenas al negarles su derecho a participar en decisiones que pueden tener consecuencias devastadoras para su supervivencia cultural. Carreteras, ductos, centrales hidroeléctricas y explotaciones mineras a cielo abierto son algunos de los proyectos de desarrollo que los gobiernos siguen llevando a cabo dentro de territorios indígenas o en sus proximidades sin obtener el consentimiento libre, previo e informado de estas comunidades.

El derecho a ser consultados, recogido en diversas normas internacionales de derechos humanos, es clave para los pueblos indígenas, que mantienen una especial relación con su territorio y su medio ambiente. Como afirma Eriberto Gualinga, de la comunidad indígena Sarayaku de Ecuador: “Para nosotros la selva es la vida. La selva nos da nuestra identidad como pueblo indígena. Nuestra vida como pueblo depende de nuestro medio natural”. En las siguientes páginas presentamos un resumen de algunas de las graves dificultades a las que se enfrentan diariamente los pueblos indígenas cuando exigen su derecho a ser consultados y dar su consentimiento libre, previo e informado.

Es fundamental disponer de procedimientos sólidos de consulta y consentimiento

Una consulta es un proceso de diálogo sustutivo entre los pueblos indígenas y los gobiernos sobre cualquier medida que pueda afectarles. Los gobiernos deben abordar los motivos de preocupación de los pueblos indígenas y tomar medidas proactivas para garantizar que se respetan y protegen plenamente sus derechos humanos. Dar a conocer oportunamente toda la información pertinente sobre un proyecto y su posible impacto sobre los derechos humanos es un factor clave en una consulta auténtica, que debe ser: - libre: Todas las estructuras de diálogo y toma de decisiones deben ser justas y sin coacciones, manipulaciones, amenazas, temor a las represalias, corrupción o desigualdad en la capacidad de negociación; - previa: El diálogo y los acuerdos deben tener lugar antes de que

se haya tomado cualquier medida potencialmente perjudicial, y las comunidades deben poder disponer de tiempo suficiente para dar su consentimiento de acuerdo con sus valores y tradiciones; - informada: Las comunidades deben disponer de información completa y objetiva, que se les facilitará de forma clara y culturalmente adecuada, y deben tener la posibilidad de conseguir asesoramiento independiente. Esto garantizará que no se tomen medidas que podrían tener un impacto significativo sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado, tal como establecen las normas internacionales de derechos humanos. Son ante todo los propios pueblos indígenas los que deberán determinar el impacto potencial de las medidas, teniendo en cuenta su situación de vulnerabilidad y su historia de discriminación.

Es fundamental que los Estados y otros agentes poderosos inicien con los pueblos indígenas sólidos procedimientos de consulta en todas las ocasiones en relación con cualquier actividad que se realice en sus territorios o que afecte a dichos territorios. En toda América hay muchos ejemplos en los que esta consulta no se realiza o se lleva a cabo mediante un procedimiento particular e incoherente, violando con ello las normas internacionales de derechos humanos.

Por ejemplo, en **México**, los indígenas wixárikas piden al gobierno que cancele las concesiones mineras para realizar actividades de exploración y explotación en Wirikuta, región del estado de San Luis Potosí que es fundamental para la herencia cultural, las tradiciones y las formas de vida de los wixárikas. Los wixárikas llevan a cabo peregrinaciones y ceremonias tradicionales cada año en Wirikuta, actividades que, en opinión de la comunidad, están en peligro con los proyectos mineros desarrollados en su territorio. Los indígenas wixárikas afirman que no han sido consultados sobre esos proyectos. Aunque el gobierno anunció recientemente la cancelación de algunas concesiones mineras en una pequeña zona de Wirikuta, muchas otras siguen en vigor, y la mayor parte del territorio continúa abierto a las actividades extractivas.

En **Ecuador**, el gobierno ha emprendido una campaña para informar a los pueblos indígenas sobre sus planes de nuevas prospecciones petrolíferas en el Amazonas. Las comunidades indígenas locales ya han respondido a las autoridades señalando sus principales motivos de preocupación. “El Gobierno ha anunciado que ellos socializarán la información y que esa socialización ya es una consulta. Pero el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado es algo diferente según los estándares internacionales. Para comenzar, la consulta sólo será una realidad si las autoridades nos demuestran que nos toman en serio, que respetan nuestros derechos y que actúan con buena fe y transparencia. En las últimas semanas el gobierno ha invitado a talleres informativos, pero dado el contexto en el que estamos, no sería prudente participar, pues el sólo hecho de socializar información en los talleres para ellos ya es una consulta”, señaló Patricia Gualinga, dirigente Sarayaku, a Amnistía Internacional.

Sin hostigamiento, inseguridad ni violencia

Los pueblos indígenas deben poder participar y tomar decisiones sin sentirse presionados por actores externos. Deben poder organizarse, buscar asesoramiento independiente y cuestionar a las autoridades y a otros poderosos actores sin temor a represalias tales como el hostigamiento judicial, las amenazas u otras formas de violencia.

La experiencia de las comunidades de indígenas wiwas que actualmente viven en la Sierra de Santa Marta de **Colombia** es un ejemplo. El limitado proceso de consulta al que tuvieron acceso en relación con la construcción de la presa de El Cercado se desarrolló en un marco de graves abusos contra los derechos humanos perpetrados por grupos paramilitares con el apoyo y la connivencia de las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad y los guerrilleros. En 2005 se celebraron una serie de entrevistas entre los grupos indígenas y el organismo regional para la protección del medio ambiente. Sin embargo, ya en 2002 y hasta 2007, las comunidades wiwas sufrieron constantes intimidaciones, destrucciones de viviendas, ataques a lugares de importancia cultural y amenazas y homicidios de líderes espirituales y comunitarios. A consecuencia de ello, muchas comunidades wiwas se vieron obligadas a desplazarse de la futura zona de influencia de la presa. La presa de El Cercado, en el departamento de La Guajira, comenzó a funcionar en noviembre de 2010, pero los wiwas siguen haciendo campaña para recibir reparación por el negativo impacto que ha tenido en sus vidas.

También en **Colombia**, miembros de la comunidad afrodescendiente de La Toma, en el departamento de Cauca, recibieron amenazas de muerte en mayo de 2010, cuando hacían campaña para que se tuvieran en cuenta sus puntos de vista sobre los proyectos mineros propuestos para la zona. Los grupos paramilitares los amenazaron de muerte antes y después de que presentaran un recurso de tutela ante los tribunales exigiendo que se realizara una consulta adecuada y se solicitara su consentimiento para estos proyectos. Uno de los medios de vida de la comunidad de La Toma es la minería artesanal. Afirman que los proyectos de actividad minera a gran escala tendrán un efecto perjudicial sobre sus vidas. Los dirigentes de las comunidades indígenas cercanas de Cerro Tijeras y Honduras también han sufrido reiteradas amenazas de muerte en los últimos años por oponerse al desarrollo de actividades de extracción aurífera a gran escala realizadas por empresas nacionales y multinacionales en las tierras que reclaman como propias.

Las comunidades indígenas y campesinas han tomado las calles en **Ecuador** para protestar por que no se les haya consultado por las leyes y políticas propuestas por el gobierno sobre cuestiones que les afectan directamente. En lugar de entablar un diálogo constructivo y consultar adecuadamente con las comunidades que verán afectados sus medios de vida, las autoridades han entablado actuaciones penales contra los dirigentes indígenas y campesinos para disuadirlos de expresar su desaprobación. Amnistía Internacional publicó recientemente un informe en el que se analiza el caso de 24 dirigentes procesados sin base judicial, uno de ellos el dirigente indígena Marco Guatemal,ⁱ quien dijo a Amnistía Internacional: “Esta criminalización desalienta, o sea limita, y más bien es un miedo para los otros, para los nuevos líderes que vendrán”. En mayo de 2010, Marco Guatemal fue acusado de sabotaje y

terrorismo junto con otros dos dirigentes indígenas, pero la investigación se cerró por falta de pruebas. Después lo acusaron de bloquear carreteras, un delito punible con hasta tres años de cárcel, y tuvo que presentarse a las autoridades cada 15 días. En octubre de 2011, Marco Guatimal fue por fin absuelto, tras pasar 21 días detenido.

En **Argentina**, la comunidad indígena toba qom de La Primavera ha actuado contra la propuesta del gobierno de construir un recinto universitario en parte de sus tierras tradicionales. El dirigente comunitario Félix Díaz y algunos de sus familiares han sufrido intimidaciones y amenazas de muerte, incluso tras un acuerdo firmado en mayo de 2011 con el gobierno para facilitar medidas de protección para la comunidad. El proyecto actualmente está suspendido por orden judicial. Los miembros de la comunidad afirman que repercutirá negativamente en sus vidas.

La consulta debe hacerse antes de tomar las decisiones

Los Estados tienen la obligación de establecer consultas con los pueblos indígenas en las etapas más tempranas posibles de los procesos de toma de decisiones que les afectan. Sin embargo, con frecuencia inician los procesos de consulta una vez tomadas decisiones importantes, lo cual impide que los pueblos indígenas tengan una verdadera oportunidad de influir en el resultado del proceso de toma de decisiones y genera un clima de mala fe, desconfianza y polarización que puede desembocar en conflictos sociales.

Un ejemplo es el del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS), en **Bolivia**. Desde 2003 las autoridades vienen tomando importantes decisiones sobre la construcción de una carretera que cruza el TIPNIS, como la salida a concurso de la obra y su adjudicación a una empresa. Sin embargo, muchas comunidades del territorio afirman que no han sido consultadas previamente y, en agosto de 2011, marcharon hacia La Paz para expresar sus motivos de preocupación. Con ello consiguieron la aprobación de una ley que anuló la construcción de la carretera. Otras comunidades del TIPNIS, partidarias de la carretera, se echaron a la calle en diciembre de 2011 y, a consecuencia de la presión, el gobierno aprobó otra ley para poner en marcha un proceso de consulta. Esto dio origen a otra marcha en abril de 2012. Sus asistentes afirmaban que la consulta no era oportuna y se realizaba de mala fe, y que el gobierno estaba pasando por alto a las autoridades legítimas de la comunidad para conseguir el apoyo de algunas comunidades. El gobierno ya había cancelado el contrato para la construcción de la carretera y la consulta debía comenzar a finales de julio de 2012. No estaba claro cuántas comunidades participarían realmente en ella. Da la sensación de que el conflicto social de los últimos años podría haberse evitado en buena medida si el gobierno no hubiera tomado decisiones sin consultar previamente con los afectados.

Cabal comprensión de las circunstancias de los pueblos indígenas

Un elemento fundamental de una consulta sólida entre Estados y pueblos indígenas es que exista una adecuada comprensión de las identidades, los

valores y las opciones de los pueblos indígenas. Al demostrar que comprenden bien la forma de vida de los grupos indígenas y sus puntos de vista sobre cuestiones clave en el terreno social, económico, político, cultural y medioambiental, los funcionarios del Estado propiciarán el diálogo intercultural y la comprensión mutua. Una medida práctica es debatir abiertamente la forma en que los pueblos indígenas desean relacionarse con el Estado, incluida la forma, los plazos y el idioma del propio proceso de consulta. Las autoridades deben dar a los pueblos indígenas la oportunidad de estar adecuadamente representados en términos geográficos, de género y de identidad cultural. Se proporcionará información completa y accesible sobre lo que está en juego, y se permitirá a los pueblos indígenas buscar asesoramiento independiente.

La representación es, junto con muchas otras, una de las áreas en que los gobiernos suelen entender mal la organización cultural de los pueblos indígenas. Por ejemplo, en el caso de las comunidades indígenas wiwas de **Colombia** mencionadas antes, las autoridades programaron y celebraron sólo una reunión con los delegados wiwas el 13 de mayo de 2005. Éstos afirmaron que no estaban facultados para tomar decisiones en nombre de las comunidades y subrayaron que las tomaría el Consejo Territorial de Cabildos (CTC). El CTC es el órgano que representa a los pueblos de la Sierra Nevada a nivel nacional e internacional. Sin embargo, las autoridades no convocaron más reuniones para debatir el proyecto de la presa de El Cercado, y tres meses después concedieron licencia medioambiental al proyecto.

Las corporaciones agravan los abusos

Los gobiernos tienen la obligación de proteger a la población contra los abusos contra los derechos humanos cometidos por actores no estatales, también cuando estos derechos están amenazados por operaciones empresariales. Pero la incapacidad del gobierno de proteger los derechos humanos no exime a las empresas de cumplir con su responsabilidad en lo que se refiere al impacto de sus operaciones sobre estos derechos. Según los Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos, de la ONU, y otras normas internacionales, todas las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos, incluido el derecho a la consulta y al consentimiento. El cumplimiento de los Principios de la ONU exige que las empresas apliquen en sus actividades las más estrictas normas en materia de derechos humanos.

La empresa Goldcorp Inc., radicada en Canadá, es una de las muchas que lleva a cabo proyectos extractivos en tierras indígenas de América o cerca de ellas. Uno de sus proyectos, la mina Marlin, en explotación desde 2003, está situada en el departamento de San Marcos, en **Guatemala**. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la zona viven al menos 18 comunidades indígenas mayas que se han visto afectadas directa o indirectamente por la mina. Los residentes han subrayado las divisiones que se han originado dentro de la propia comunidad por falta de una consulta significativa. Según Carmen Mejía, indígena de San Miguel Ixtahuacán, “la empresa empezó a operar de una manera ilegal aquí, en nuestro territorio, engañándonos. Porque ellos nunca nos consultaron, nunca nos dijeron [...] que

iba a tener [...] todos estos impactos negativos, [...] que iba a generar todo este conflicto". Goldcorp afirma que ha cumplido con sus obligaciones según leyes nacionales, pero –como ha señalado el relator especial de la ONU sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas– las normas de Guatemala, tanto en la ley como en la práctica, son inferiores a las normas internacionales sobre el derecho de los pueblos indígenas a consulta y consentimiento. En marzo de 2012, Goldcorp presentó un nuevo estudio de impacto medioambiental a fin de cerrar una fase de su mina y abrir otra. A pesar de las críticas nacionales e internacionales que habían recibido previamente la empresa y el gobierno por la falta de consultas, los activistas locales volvieron a denunciar la falta de una consulta significativa.

Rendición de cuentas y resarcimiento eficaces

Cuando las organizaciones indígenas echan en cara a los organismos estatales o a las empresas no haber respetado sus derechos, con frecuencia no consiguen nada. Puede suceder que los tribunales se muestren reacios a aplicar las normas internacionales si éstas no han sido incorporadas a las leyes del país. También pueden sufrir fuertes presiones políticas para no retrasar la ejecución de proyectos de desarrollo. En los casos en que organismos judiciales o no judiciales defienden el derecho a la consulta y el consentimiento –y ha habido importantes ejemplos en los últimos años– los gobiernos y las empresas cumplen a regañadientes con sus exigencias.

En la Columbia Británica, **Canadá**, el Grupo de Tratado Hul'qumi'num (HTG por su sigla en inglés) lleva casi dos décadas de negociaciones por la tierra con los gobiernos federal y provincial. Mientras, las empresas siguen comprando y vendiendo tierras tradicionales del pueblo Hul'qumi'num y llevan a cabo actividades madereras y otros proyectos de desarrollo sin el consentimiento del HTG. Éste ha llevado el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que ha decidido que los mecanismos disponibles para brindar resarcimiento por pasadas violaciones del derecho a la tierra en Canadá no cumplen las normas internacionales de justicia. Son demasiado lentos y exigen que sean los pueblos indígenas los que demuestren sus derechos. El negociador del HTG Robert Morales afirmó: "no pedimos a la Comisión que viaje en el tiempo e investigue errores históricos. Le pedimos que proteja eficazmente nuestros derechos a la tierra para que podamos abordar la actual deforestación y otras actividades de desarrollo que se producen en ellas actualmente."

En **Ecuador**, la comunidad Sarayaku ha llevado su caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos tras años de litigios durante los cuales el Estado no adoptó ninguna medida adecuada para remediar las violaciones que sufrían. Eriberto Gualinga, de la comunidad Sarayaku, señala: "En 2002 una compañía petrolera ingresó a nuestras tierras. El gobierno le había dado una licencia para explotar petróleo. Nosotros nunca fuimos consultados por el gobierno sobre este proyecto petrolero. No nos dieron información. No nos explicaron de qué se trataba. No nos preguntaron que opinábamos sobre algo así". Finalmente, la Corte se pronunció a favor de la comunidad en julio de 2012.ⁱⁱ Ahora el gobierno debe acatar plenamente el fallo judicial.

En ocasiones los gobiernos se niegan a ajustarse a los mecanismos internacionales de rendición de cuentas. Por ejemplo, en 2011, **Brasil** retiró a su embajador ante la Organización de los Estados Americanos en represalia por la recomendación de la Comisión Interamericana de que se suspendieran los trabajos de la presa de Belo Monte hasta que se llevara a cabo una consulta adecuada con las comunidades indígenas afectadas. Posteriormente la Comisión Interamericana modificó las recomendaciones sobre el caso y dejó de pedir a Brasil que suspendiera el proyecto en tanto no se llevara a cabo la consulta. Las obras de construcción están en marcha. Muchas comunidades indígenas afirman que no han sido adecuadamente consultadas y que el gobierno no ha aplicado las medidas de atenuación previamente acordadas.

En otras ocasiones, aunque pueda llevar mucho tiempo, los gobiernos toman medidas para cumplir las decisiones internacionales, como en el caso de **Paraguay** en relación con la comunidad indígena Yaky Axa. En 2005, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó a Paraguay que restituyera sus tierras ancestrales a los Yaky Axa, que habían librado durante casi 20 años una batalla legal para que les fueran devueltas sus tierras ancestrales, mientras unas 90 familias se veían obligadas a vivir en condiciones de miseria junto a una carretera cercana. A comienzos de 2012, el gobierno y la comunidad indígena llegaron a un acuerdo sobre unas tierras alternativas, aunque la comunidad todavía espera el traslado a esas tierras. La comunidad indígena Sawhoyamaxa, que también recibió un fallo favorable de la Corte Interamericana, sigue esperando la restitución de sus tierras ancestrales.

Marcos legales sólidos y exhaustivos

Un acontecimiento positivo que se ha producido en toda América a lo largo de los últimos decenios es el reconocimiento legislativo y constitucional de los derechos indígenas. Más recientemente, algunos gobiernos también han tomado medidas para adoptar leyes o políticas específicas a fin de regular el derecho a consulta y consentimiento en el ámbito nacional. Sin embargo, estas leyes y políticas han sido limitadas en cuanto a procedimiento y contenido. En el futuro deben ser adecuadamente consultadas y acordadas con los pueblos indígenas y deben desarrollarse en todos los departamentos gubernamentales pertinentes, incluidos los dedicados a la minería, la protección medioambiental y la energía. Además, deben incluir procedimientos de vigilancia, aplicación y resolución de conflictos.

Un ejemplo reciente es la aprobación del reglamento sobre el derecho a consulta en **Perú**. En 2011, y tras una intensa campaña de las organizaciones indígenas, el gobierno aprobó una ley sobre el derecho a consulta. Sin embargo, las posteriores negociaciones con los pueblos indígenas para elaborar el reglamento de dicha ley no llegaron a buen puerto. El reglamento fue aprobado por el gobierno con el beneplácito de sólo una de las seis organizaciones indígenas. El procedimiento y el contenido del reglamento no recogen importantes aspectos del derecho a consulta reconocido en las normas internacionales.

Recomendaciones

A continuación señalamos algunas medidas concretas que los gobiernos de toda América deben tomar urgentemente para que el derecho a la consulta y al conocimiento libre, previo e informado sea una realidad para los pueblos indígenas. El desarrollo económico es una meta legítima y puede ser fundamental para el avance de los derechos humanos. Sin embargo, no debe perseguirse a costa de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

1. Los gobiernos deben garantizar que cualquier posible ley, política o medida que pueda afectar a los pueblos indígenas es sometida a un proceso de consulta con ellos antes de que se tome ninguna decisión.
2. En lo que se refiere a proyectos de desarrollo tales como centrales hidroeléctricas, carreteras, ductos y actividades extractivas y petrolíferas, o a cualquier otro proyecto que pueda tener un impacto significativo sobre las comunidades indígenas, los gobiernos deben llevar a cabo sólidas consultas con dichas comunidades y conseguir su consentimiento libre, previo e informado antes de tomar ninguna decisión sobre tales proyectos.
3. Los gobiernos deben establecer mecanismos y procedimientos claros y justos, en colaboración con los pueblos indígenas, para garantizar el derecho a consulta y a consentimiento libre, previo e informado. La consulta debe realizarse de buena fe y de acuerdo con los procesos de toma de decisiones de las comunidades afectadas, sus valores y sus tradiciones. Deben incluir mecanismos de vigilancia, aplicación y notificación de quejas. Es preciso involucrar a las comunidades en los procesos de toma de decisiones desde las primeras etapas, y proporcionarles información completa y objetiva. Esta información debe comunicarse y compartirse con las comunidades afectadas de forma transparente y accesible.
4. Los gobiernos deben asignar recursos suficientes para que las consultas se realicen eficazmente y para garantizar que no se excluya del proceso a los miembros de la comunidad por motivos de distancia, de analfabetismo en un idioma o cualquier otra circunstancia.
5. Las empresas deben comprometerse públicamente a respetar todas las normas internacionales de derechos humanos y los compromisos contraídos voluntariamente en el contexto de sus actividades.
6. Las empresas no deben llevar a cabo proyectos que puedan afectar a los pueblos indígenas si los gobiernos no han respetado el derecho de consulta y de consentimiento libre, previo e informado tal como establecen las normas internacionales.

Información general

Los gobiernos deben demostrar su voluntad política de respetar, proteger y hacer realidad todos los derechos humanos de los pueblos indígenas. La lista de países y pueblos indígenas mencionada en este documento no es exhaustiva. Solo

ilustra la acción y la inacción del Estado en relación a los derechos de los pueblos indígenas.

El derecho de estos pueblos a consulta y a consentimiento libre, previo e informado está recogido en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Esta Declaración es resultado de más de 20 años de negociaciones entre los Estados y los pueblos indígenas. Todos los Estados de América la han respaldado. Estos derechos también están recogidos en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Convenio 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por la mayoría de los Estados de América. Asimismo han sido apoyados reiteradamente por la ONU y los órganos regionales vigilancia de los tratados, como el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como el relator especial de la ONU sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU y el mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, también de la ONU.

Amnistía Internacional y el pueblo indígena kichwa de Sarayaku, en Ecuador, han producido un documental en el cual se pone de manifiesto lo importante que es para los pueblos indígenas ser consultados en los asuntos que les conciernen. Más información en www.bit.ly/jaguar-trailer.

ⁱ Amnistía Internacional, *Ecuador: “Para que nadie reclame nada”. ¿Criminalización del derecho a la protesta en Ecuador?*, 17 de julio de 2012, disponible en <http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR28/002/2012/es>

ⁱⁱ Amnistía Internacional, *Ecuador: El fallo de la Corte Interamericana supone una victoria clave para los pueblos indígenas*, 27 de julio de 2012, disponible en <http://www.amnesty.org/es/news/ecuador-fallo-cidh-supone-victoria-clave-pueblos-indigenas-2012-07-26>